



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development
Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

SERVIZIO SVILUPPO TERRITORIALE
COMMISSIONE PER LE POLITICHE DI SVILUPPO TERRITORIALE

REGIONAL REVIEW

della provincia di Bergamo

Promosso dalla Camera di Commercio I.A.A. di Bergamo
e dalla Provincia di Bergamo



Camera di Commercio Industria
Artigianato e Agricoltura Bergamo

Al servizio dei valori bergamaschi



PROVINCIA DI BERGAMO

REGIONAL REVIEW DELLA PROVINCIA DI BERGAMO



RINGRAZIAMENTI

Questo studio è frutto del lavoro collettivo delle autorità della provincia di Bergamo, di consulenti locali e internazionali e della Territorial Reviews Division dell'OCSE.

Le informazioni socio-economiche generali e le statistiche sono state ricavate da studi supervisionati da Andrea Forti e coordinati da Laura Campanini (IRS-Istituto per la Ricerca Sociale, Milano). Fra le altre fonti di collaborazione scritte si annoverano lavori di: Claudio Calvaresi, Natale Carra, Adriana Castelli, Alberto Castoldi, Sergio Chiesa, Stefano Cofini, Chiara Crepaldi, Francesco Dettori, Ivana Fellini, Massimo Florio, Giovanni Gelmini, Giuliano Oldrati, Alessandro Olper, Renata Perego, Cesare Ravazzi, Manuela Samek Lodovici, Giorgio Strumia, Monica Patrizio, Giovanna Carfora. Si ringraziano Riccardo Galli e Katia Mereu (SERVITEC), Giuliano Lorenzi (Provincia di Bergamo) e Paolo Longoni (Camera di Commercio di Bergamo) per l'assistenza fornita.

Per ulteriori informazioni generali si ringrazia il Prof. Alessandro Balducci, Politecnico di Milano. Parte dell'analisi e dei contributi scritti è stata fornita da: Prof. Klaus Kunzmann, Università di Dortmund; Prof. Rico Maggi, Università di Lugano; sig. Stuart Rosenfeld, Regional Technology Strategies Inc, USA. L'analisi sulle regioni di riferimento è opera di: Prof. Clive Collis, Prof. Nigel Berkeley, Centre for Local Economic Development (CLED) della Coventry University, e Dott. Quay Botchway, Coventry Business School; Prof. Robert Farrant, University of Massachusetts-Lowell, USA; Prof. Ned Hill, Cleveland State University, USA.

Questo studio è stato realizzato e coordinato da Stefano Barbieri e Hansjörg Blöchliger, Amministratori, e diretto da Mario Pezzini, responsabile della Territorial Reviews Division dell'OCSE.

Il progetto è stato sponsorizzato e finanziato dalla Camera di Commercio, dalla Provincia di Bergamo e dalla Territorial Reviews Division dell'OCSE. Speciali ringraziamenti al prof. Riccardo Galli.

SOMMARIO

REGIONAL REVIEW DELLA PROVINCIA DI BERGAMO	2
RINGRAZIAMENTI.....	3
PREFAZIONE	7
I. PROFILO SOCIOECONOMICO DELLA PROVINCIA DI BERGAMO	8
1. Geografia umana.....	8
Insediamento, accessibilità e infrastrutture	8
Tendenze demografiche	10
Le disparità territoriali e di distribuzione della ricchezza	15
2. L'assetto economico generale	18
La struttura economica e produttiva	18
La competitività	25
La natalità imprenditoriale	28
3. Il mercato del lavoro.....	31
La situazione e le tendenze attuali.....	31
Le caratteristiche peculiari.....	32
La disoccupazione	36
4. La struttura settoriale dell'economia	38
L'industria	38
L'industria dei servizi e turismo.....	46
L'agricoltura	46
5. Conclusioni.....	51
II. LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE POLITICHE	53
1. LA PIANIFICAZIONE SPAZIALE E LE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO.....	54
1. Introduzione	54
2. Le politiche spaziali e dei trasporti nella provincia di Bergamo	55
La destinazione d'uso del suolo e la pianificazione spaziale	55
Politiche e regolamentazione dei trasporti.....	57
3. L'attuazione dei progetti.....	59
Gli ostacoli amministrativi.....	59
Le difficoltà di attuazione dei progetti: l'Interporto di Montello.....	60
4. Pianificazione delle priorità, coordinazione e cooperazione.....	62
Necessità di pianificazione e coordinazione.....	62
Necessità di creare consenso.....	62
Necessità di relazioni funzionali con il governo centrale	63
5. Conclusioni e raccomandazioni.....	64
2. ISTRUZIONE, INNOVAZIONE ED EFFICIENZA ECONOMICA	67

1. Introduzione: il basso livello di istruzione formale nella provincia	67
2. . Istruzione e sviluppo economico: alcuni risultati recenti.....	68
Apprendimento e crescita economica.....	68
Istruzione e “path-dependency”	71
Apprendimento e atteggiamento politico a livello regionale	72
Principi politici delle regioni a cui sono diretti i programmi di apprendimento	73
3. Istruzione, innovazione ed efficienza economica nella provincia di Bergamo	74
Offerta scolastica.....	74
Rapporto tra istruzione e settore aziendale di Bergamo.....	75
Potenziale innovativo dell’economia bergamasca	81
Creazione di nuove attività	84
“Specializzazione intermedia”: istruzione e innovazione in un contesto sovraprovinciale	85
4. Conclusioni e raccomandazioni.....	86
3. TURISMO E SVILUPPO SOSTENIBILE.....	89
1. Introduzione	89
2. Il turismo come fattore di sviluppo	90
Le opportunità offerte dal turismo.....	90
Minacce per la cultura locale e l’ambiente	90
Contesti istituzionali.....	92
3. Patrimonio e obiettivi di sviluppo del turismo nella provincia di Bergamo	92
Risorse culturali e naturali.....	92
Normative regionali e infrastrutture turistiche.....	96
Punti di forza e carenze ai fini dello sviluppo turistico.....	97
4. Sviluppo turistico coerente	99
Promozione di un turismo sostenibile.....	99
La necessità di una strategia coordinata.....	101
L’attuazione della strategia	101
Coinvolgimento di diversi attori.....	102
5. Conclusioni e raccomandazioni.....	102
4. DECENTRALIZZAZIONE E GOVERNANCE TERRITORIALE.....	105
1. Introduzione	105
2. Background della governance del territorio	105
La struttura istituzionale	105
La struttura delle risorse finanziarie	107
La riallocazione delle responsabilità a regioni e province	110
Verso la decentralizzazione fiscale	112
L’emergere di un sistema di perequazione fiscale	113
3. La collaborazione nei processi decisionali della provincia	114
Individualismo e azione collettiva.....	114
La cooperazione territoriale	115
Recenti iniziative.....	120
Necessità di collaborazione intercomunale	120
4. Conclusioni e raccomandazioni.....	122
5. Allegato – Il progetto BA nella Ruhr: un esperimento per la promozione dell’attività regionale	124
III. LA VICINANZA AD AREE METROPOLITANE: BENCHMARK E KNOW HOW	127
1. Introduzione	127
2. Providence	128
Il contesto regionale	128
L’economia regionale	130

La strategia di sviluppo di Providence.....	133
Il contesto istituzionale: sviluppo pubblico e privato	135
Misurazione della performance: come determinare il successo	137
Conclusioni.....	138
3. Coventry	142
Il contesto regionale	142
La struttura istituzionale e la governance territoriale	144
Coventry e la sua economia	147
Lo sviluppo spaziale: gli Unitary Development Plan.....	149
La strategia economica regionale del West Midlands	150
Le politiche di sviluppo economico di Coventry	150
Le politiche di sviluppo spaziale di Coventry.....	154
Gli effetti della vicinanza di Birmingham su Coventry.....	154
Conclusioni.....	155
4. Akron.....	156
Il contesto regionale	156
La cooperazione regionale in un paese federale	159
Storia economica recente: la regione del ritorno.....	162
L'economia di Cleveland-Akron.....	163
Come affrontare un mercato del lavoro a misura di regione	168
Conclusioni.....	169

PREFAZIONE

La globalizzazione del commercio e dell'attività economica sta mettendo sempre più alla prova la capacità delle economie regionali di adattarsi e sfruttare o mantenere il proprio vantaggio competitivo. Si registra un aumento del divario dei risultati fra le regioni, e dei costi del mantenimento della coesione. D'altro canto, la rapida evoluzione tecnologica, l'espansione dei mercati e la crescente domanda di competenze offrono nuove opportunità di sviluppo locale e regionale. Tuttavia, questo fatto richiede ulteriori investimenti da parte delle imprese, la riorganizzazione del lavoro e della produzione, un ampliamento delle competenze e il miglioramento dell'ambiente locale.

Nell'ambito di questi cambiamenti e turbolenze, le regioni hanno imboccato strade assai diverse. Nella fase attuale del ciclo di crescita, alcune registrano risultati positivi e stimolano lo sviluppo. Altre stentano maggiormente a dare un impulso al commercio e a sviluppare ulteriori attività economiche. Numerose aree scarsamente collegate con le fonti di ricchezza e afflitte da problemi ambientali, emigrazione (soprattutto fra i giovani) e da una certa arretratezza in fatto di infrastrutture e investimenti privati, hanno maggiori difficoltà a sostenere il ritmo della tendenza generale. Al tempo stesso, i governi centrali non rappresentano più gli unici attori della politica territoriale. Per poter rispondere alle aspettative del pubblico in maniera più mirata e migliorare l'efficienza delle politiche adottate, è necessario ricorrere a un riequilibrio della distribuzione verticale del potere fra i diversi livelli del governo oltre che della decentralizzazione delle risorse fiscali. Tutte queste tendenze stanno conducendo gli enti pubblici a un ripensamento delle proprie politiche e strategie.

Il TDPC (Commissione per le politiche di sviluppo territoriale) è stato costituito all'inizio del 1999 con l'obiettivo di fornire ai governi un forum di discussione per le problematiche sopra menzionate. In questo contesto, il TDPC ha adottato un programma di lavoro volto essenzialmente a studiare le politiche territoriali dei paesi membri e la valutazione del loro impatto a livello regionale. Gli obiettivi degli studi sono a) identificare la natura e l'entità degli obiettivi territoriali sulla base di un contesto analitico comune; b) assistere i governi nella valutazione e nel miglioramento delle proprie politiche territoriali; c) valutare la distribuzione di competenze e risorse fra i diversi livelli del governo; e d) identificare e diffondere l'informazione sulle nuove pratiche di governo maggiormente efficaci.

Il segretariato del TDPC realizza due tipi di studi:

Profili socioeconomici a livello nazionale. Commissionati dalle autorità nazionali, analizzano le tendenze dei risultati regionali e il panorama istituzionale e concentrano l'attenzione sulle politiche al fine di ridurre le disparità territoriali e di assistere le regioni nello sviluppo dei vantaggi comparativi. Si concentrano inoltre sul contesto governativo, sull'impatto delle politiche non territoriali nazionali sulle entità subnazionali, e su aspetti specifici del federalismo fiscale. Il rapporto finale analizza le materie di conflitto e propone raccomandazioni di politiche territoriali.

Profili socioeconomici a livello regionale. Commissionati dalle autorità subnazionali (locali o regionali) con l'approvazione di quelle nazionali, concentrano l'attenzione sulle strategie di sviluppo della rispettiva entità. In particolare, identificano il ruolo dei fattori chiave demografici, socioeconomici, ambientali, tecnologici e istituzionali nella spiegazione dei risultati ottenuti dalle regioni. Inoltre offrono un'analisi comparata con regioni di tipo analogo sulla base della tipologia elaborata dal Segretariato.

I. PROFILO SOCIOECONOMICO DELLA PROVINCIA DI BERGAMO

1. Geografia umana

Insedimento, accessibilità e infrastrutture

La provincia di Bergamo è situata in Italia settentrionale al centro della Regione Lombardia e a meno di 50 km dalla città di Milano, e occupa una superficie di 2.722,86 metri quadri, di cui il 64% costituito da territorio montuoso, il 12% da colline e il rimanente 24% da pianura. Dal punto di vista geomorfologico, possono essere identificate tre fasce: la fascia montuosa settentrionale, quella collinare centrale e quella pianeggiante più a sud.

Con una popolazione residente che nel 1997 ammontava a 949.862 abitanti, Bergamo occupa la dodicesima posizione fra le province italiane ed è più popolata di ben cinque regioni italiane. La densità demografica è elevata, soprattutto in considerazione della natura montuosa dell'area: 348,8 abitanti per kmq in media, con un picco di 871,1 abitanti per kmq nella fascia centrale.

La provincia si compone di 244 *comuni*¹, in generale scarsamente popolati e di modesta estensione territoriale. La loro superficie media è infatti di 11,6 kmq e l'unico comune con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti è la città di Bergamo (117.619) che è anche il capoluogo della provincia.²

Nella provincia di Bergamo il fenomeno del pendolarismo è estremamente diffuso, sia internamente (vale a dire tra le valli e la fascia centrale) sia verso il milanese. Ogni giorno si sposta circa mezzo milione di persone per motivi di lavoro e di studio e vengono movimentate oltre 200.000 tonnellate di merci. Quasi la metà dei 47.000 pendolari che lavorano fuori provincia (37.000 verso Milano) si serve dei trasporti pubblici. Il pendolarismo interno è considerevolmente inferiore: 20.000 persone, il 70% delle quali usa l'automobile.

La rete stradale

Gli spostamenti verso il capoluogo regionale Milano, e più in generale tutti gli spostamenti interprovinciali, avvengono lungo l'autostrada A4 che conduce a ovest verso il Piemonte e la Francia, Bologna/l'Italia meridionale, Como/la Svizzera, e a est verso Venezia e il Passo del Brennero per l'Austria.

-
1. Il termine *comune* indica la più piccola unità di governo locale in Italia. Il suo ruolo è simile a quello del "commune" francese. Nel Regno Unito corrisponde al ruolo degli urban e district council, oltre che dei town e village council, oggi genericamente indicati come "municipalities" (termine comunemente usato nel Regno Unito per indicare tanto l'entità amministrativa quanto quella geografica, analogamente all'uso di *comune* in Italia).
 2. Bergamo è uno dei più piccoli capoluoghi di provincia d'Italia (occupa il 95° posto su 103), con un rapporto di un residente cittadino ogni 12,4 residenti della provincia.

A questa direttrice di traffico è affidata la maggior parte dei trasporti che servono la città di Bergamo e la quasi totalità dell'Italia settentrionale. Con oltre 120.000 veicoli al giorno, il tratto autostradale Bergamo-Milano dell'A4 è considerato uno dei più congestionati d'Europa (100.000 veicoli al giorno oltrepassano i caselli della provincia) e il secondo per numero di incidenti stradali. Il 25% del traffico è costituito da mezzi pesanti per il trasporto merci. In alternativa, i trasporti interprovinciali avvengono lungo una rete viaria quasi sempre inadeguata: tutti i ponti che attraversano il fiume Adda, per esempio, risalgono al periodo precedente la Seconda guerra mondiale. Lungo queste strade, il traffico presenta per intensità, densità e composizione le stesse caratteristiche di quello dell'A4 di cui uguaglia anche il ritmo di crescita. La rete stradale interurbana della provincia si estende per un totale di 1.570 km.

La rete ferroviaria

Il collegamento con il capoluogo regionale è garantito da due linee ferroviarie: la Bergamo-Treviglio-Milano e la Bergamo-Carnate-Milano, entrambe caratterizzate da tempi di percorrenza di circa un'ora. La seconda linea collega la città anche con Lecco e con la Brianza e, verso est, con Brescia. Ad eccezione del tratto bergamasco della linea Torino-Milano-Venezia-Trieste, tutte le linee ferroviarie locali sono a un solo binario. Gli unici servizi diretti che attraversano i confini regionali sono costituiti da due treni Eurostar con destinazione Roma. Solo il 5% degli oltre 40 milioni di tonnellate di merci movimentate annualmente viene trasportato per ferrovia.

Gli aeroporti

L'aeroporto di Bergamo (*Orio al Serio*) ha registrato un intenso sviluppo: dall'inaugurazione di Malpensa 2000 e in seguito al declino di Milano-Linate, infatti, il numero dei passeggeri è raddoppiato fino a superare il milione l'anno. Il traffico merci, intenso e in aumento (quasi 90.000 tonnellate, con un aumento del 17% nel 1999), si affida essenzialmente ai corrieri. L'importanza futura dell'aeroporto di Bergamo, tuttavia, dipende dalle decisioni della SEA (la società a cui è affidata la gestione di tutti gli aeroporti lombardi ad eccezione di *Montechiari*, Brescia) e dai collegamenti con altri aeroporti, attualmente non presenti. Malpensa dista circa due ore di strada da Bergamo e il collegamento ferroviario è praticamente inutilizzato in quanto l'aeroporto non è attualmente servito da alcuna linea diretta.

Altre infrastrutture

Nella provincia di Bergamo, l'indice delle cosiddette infrastrutture "sociali" (sanità, istruzione, benessere, ecc.) è inferiore (86,5) rispetto alla media nazionale anche se in linea con i dati relativi all'intero arco prealpino. Il sistema sanitario è articolato attorno a otto presidi ospedalieri oggetto di continui investimenti volti al miglioramento dei servizi. All'inizio di aprile (2000), il ministro della sanità, il presidente della Regione Lombardia e il sindaco di Bergamo hanno sottoscritto un accordo di programma per la realizzazione di un nuovo ospedale nella città di Bergamo³. Si tratta di un accordo di particolare rilievo poiché comporterà un investimento di 593 miliardi di lire, 415 dei quali finanziati dal governo centrale e 135 dalla Regione Lombardia (un miliardo di lire = US\$ 445.498). Le specifiche del progetto finale sono attualmente in fase di elaborazione e l'inizio dei lavori è previsto per l'inizio del 2002.

In fase di progetto sono anche nuovi spazi espositivi per la fiera della città di Bergamo, la cui edificazione sarà affidata a un'azienda controllata dalla Camera di Commercio di Bergamo e da altri enti locali. Recentemente è stato firmato un accordo di progettazione per un investimento di 40 miliardi di lire,

3. Il nuovo ospedale occuperà una superficie totale di 800.000 mq con una superficie coperta di 329.000 mq e 800 posti letto.

finanziato dalla Regione Lombardia per un totale di nove miliardi L'opera occuperà una superficie totale di 170.000 metri quadri e comprenderà un edificio adibito a uffici e stand e uno spazio espositivo al coperto di 12.000 metri quadri che, se necessario, potranno essere raddoppiati.

Per concludere, la provincia non registra gravi carenze per quanto riguarda le altre infrastrutture economiche. L'approvvigionamento energetico (gas, elettricità) è adeguato al fabbisogno, e il rifornimento idrico è attualmente sufficiente. Nonostante la carenza delle infrastrutture di trasporto, la provincia presenta un indice di dotazione pari a 105,8 (Italia=100), comunque considerevolmente inferiore rispetto a quelli di Milano e di Como.

Tendenze demografiche

L'aumento demografico

Nella provincia di Bergamo si registra un saldo demografico positivo sia in termini di rapporto natalità/mortalità sia di migrazione netta secondo una tendenza ormai consolidata. Nel corso degli anni '90, la popolazione totale è aumentata del 4,4% passando dai circa 910.000 abitanti censiti nel 1991 ai 950.000 del 1997, contro una media di crescita regionale dell'1,5% e a una nazionale dell'1,4%. Al fine di rendere più comprensibili le dinamiche demografiche di Bergamo, conviene scomporre il saldo demografico totale⁴ in saldo naturale e saldo migratorio:

- In tutti gli anni presi in considerazione, si è registrato un saldo naturale⁵ positivo (a differenza di quanto avvenuto nello stesso periodo in Italia e in Lombardia – Figura 1). Ciò è dovuto a un quoziente di natalità superiore rispetto alle medie regionali e nazionali e a un quoziente di mortalità più favorevole. Negli ultimi due anni del periodo considerato, il saldo naturale ha registrato valori superiori rispetto a quelli dei primi anni, con un incremento da 1.280 nel 1992 a 1.314 nel 1998.
- Per quanto riguarda il saldo migratorio, l'elenco dei nuovi iscritti ai registri anagrafici e dei cancellati per trasferimento di residenza evidenzia la notevole capacità della provincia di attrarre popolazione (Figura 1). In rapporto al 1997, risulta infatti un saldo migratorio (sia nazionale che dall'estero) positivo con il 5,5% sul totale dei residenti (in confronto al 3,9% per la Lombardia e al 2,2% per l'Italia).

Anche il quoziente di natalità della provincia di Bergamo⁶ risulta nettamente superiore (Figura 2) e in progressivo aumento (+0,27% dal 1990) in confronto ai dati rilevati in Lombardia e in Italia in generale. L'analisi del tasso totale di fertilità⁷ evidenzia la diminuzione del numero medio di figli per donna da 1,57 nel 1980 a 1,14 nel 1994, ben al di sotto della soglia di crescita zero, secondo una tendenza pressoché in linea con quella registrata a livello regionale. A questa diminuzione del tasso di fertilità corrisponde un aumento dell'età media del primo parto.

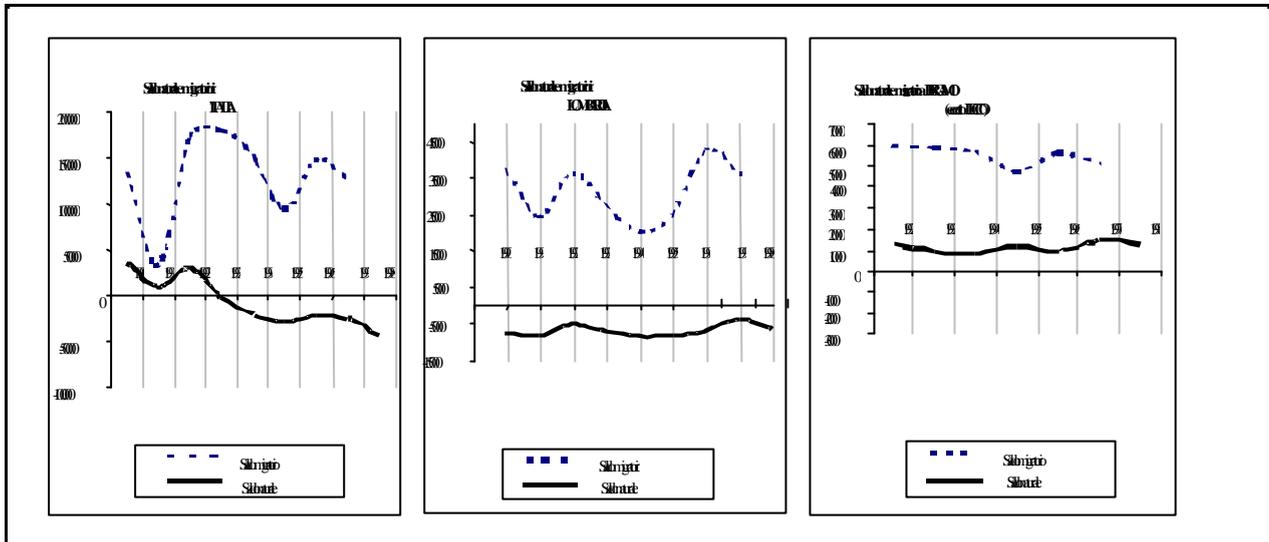
4. Indica il tasso di ricambio della popolazione.

5. Differenza assoluta fra nati vivi e decessi.

6. Il numero di nascite annue come percentuale della popolazione residente.

7. Il rapporto di nati vivi per donne in età fertile: numero medio di figli per donna di una generazione fittizia di tutte le donne in età fertile fra 15 e 49 anni di età in un anno determinato, appartenenti pertanto a 35 diversi gruppi di età.

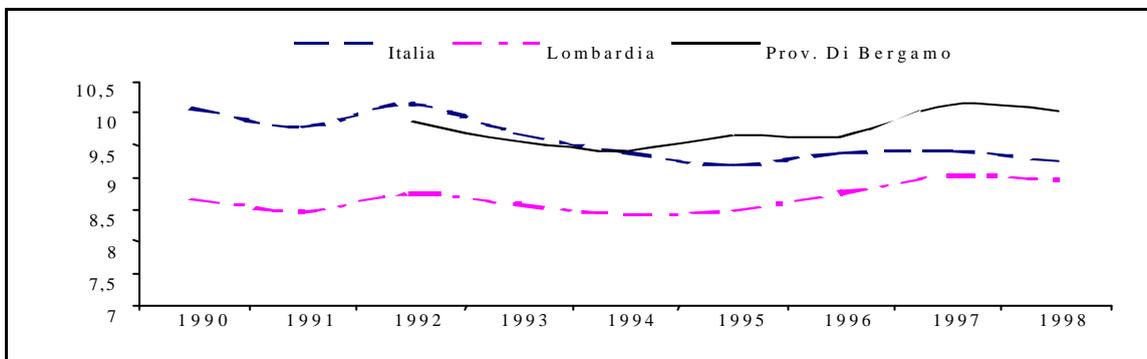
Figure 1. Variazione demografica netta



Fonte: ISTAT.

Figure 2. Quoziente di natalità

(Nati vivi ogni 1.000 ab.)



Fonte: ISTAT.

La variazione demografica

Dei 244 comuni che costituiscono la provincia di Bergamo, il 55,3% fa parte delle Comunità Montane. Nel periodo compreso fra gli ultimi due censimenti (1981-1991), si è registrata in questi comuni una perdita progressiva di abitanti a favore dei comuni situati in pianura o nella fascia pedemontana (vedere la Tabella 1 sotto). Il flusso migratorio ha avuto come obiettivi i comuni di piccole e medie dimensioni con una popolazione compresa fra 1.000 e 5.000 abitanti con la sola eccezione di Dalmine che, grazie all'intensa industrializzazione, ha vissuto un rapido aumento demografico.

Table 1. Tendenze migratorie all'interno della provincia

	Comuni	Pop. media 1998	Variazione % 81-91
Montagna	118	1.769	-1,2
Colli	41	4.890	9,0
Pianura	82	4.678	11,0
BERGAMO	1	117.193	-6,9
DALMINE	1	20.857	10,1
TREVIGLIO	1	25.269	-3,2

Fonte: Dati ISTAT, *Censimenti*, e dell'Ufficio Statistica della Regione Lombardia.

La Tabella 2 presenta i dati relativi alle tendenze demografiche scomposti in saldo naturale e saldo migratorio. Il saldo complessivo più negativo è stato registrato nei comuni di Bergamo e Valle di Scalve. Il saldo migratorio negativo più consistente spetta ai territori della Valle di Scalve e della Valle Brembana, mentre il saldo naturale negativo più consistente è stato rilevato nei comuni di Bergamo e Treviglio. I principali poli di attrazione sono Dalmine e la zona in pianura in generale.

Table 2. Tendenze demografiche

Distretto	Saldo naturale 1981/1991	Saldo migratorio 1981/1991	Saldo totale 1981/1991	Numero di comuni
BERGAMO	-3,3	-2,6	-5,9	1
Valle di Scalve	-0,6	-5,3	-5,9	4
Valle Brembana	-1,5	-3,3	-4,8	38
TREVIGLIO	-1,6	-1,6	-3,2	1
Alto Sebino	-0,4	-0,1	-0,5	10
Valle Seriana Superiore	0,5	-0,6	-0,1	20
Monte Bronzone e Basso Sebino	1,0	1,5	2,4	12
Valle Imagna	1,2	1,9	3,0	17
Valle Seriana	1,2	3,4	4,6	18
Valle Cavallina	1,4	3,7	5,1	16
DALMINE	3,1	7,0	10,1	1
Pianura	3,9	6,4	10,3	106

Fonte: Dati forniti da ISTAT, *Censimenti*, e dall'Ufficio Statistica della Regione Lombardia.

Le variazioni della struttura per età della popolazione

Oltre al progressivo aumento della popolazione residente, dall'analisi della struttura demografica della provincia di Bergamo emergono altre due variazioni significative. La Tabella 3 illustra il sostanziale declino delle fasce d'età più giovani cui si accompagna il netto aumento delle generazioni più anziane. Il confronto con i dati indicizzati relativi alla Lombardia e all'Italia indica che la provincia risulta attualmente più giovane rispetto ad altre province lombarde ma che negli ultimi 17 anni si è verificato un invecchiamento molto più rapido.

La Figura 3 illustra con maggiore chiarezza queste variazioni. L'indice di vecchiaia⁸ fornisce il numero di anziani ogni 100 giovani: se nel 1981 gli anziani erano 51,6 ogni 100 giovani, il numero era salito a 86 nel 1991 e a 108,7 nel 1998, mantenendosi tuttavia inferiore al totale della Lombardia (139,2) e del paese in generale (128,3).

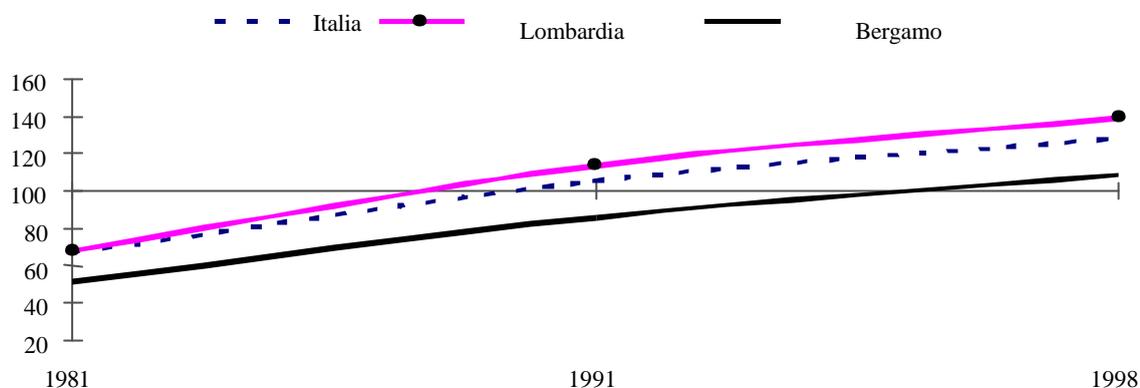
Table 3. Struttura per età della popolazione

(indice = 100)

	1981	1991	1997
Prov. Bergamo			
<i>Popolazione residente</i>	100	104,1	108,7
Bambini età < 5 anni	100	82,5	85,4
5 – 14 anni	100	71,3	66,1
15 – 24 anni	100	98,5	82,4
25 – 34 anni	100	116	125,5
65 anni e oltre	100	123,4	151,6
75 anni e oltre	100	158,6	181,4
Lombardia			
<i>Popolazione residente</i>	100	99,6	101,1
Bambini età < 5 anni	100	80	82,9
5 – 14 anni	100	65,4	59,4
15 – 24 anni	100	99,2	78,4
25 – 34 anni	100	109,9	118,7
65 anni e oltre	100	115,3	135,4
75 anni e oltre	100	145,9	159,6
Italia			
<i>Popolazione residente</i>	100	100,4	101,8
Bambini età < 5 anni	100	81,8	79,5
5 – 14 anni	100	71,4	65,5
15 – 24 anni	100	100	83,1
25 – 34 anni	100	112	118,9
65 anni e oltre	100	116,2	133,9
75 anni e oltre	100	141,3	156,7

Fonte: ISTAT.

8. Numero di persone di età superiore ai 65 anni in percentuale dei giovani di età inferiore ai 14 anni.

Figure 3. Indice di vecchiaia

Fonte: ISTAT.

L'immigrazione

La provincia di Bergamo rappresenta un forte polo d'attrazione per immigrati sia dall'Italia che dall'estero. Le variazioni demografiche osservate, il netto declino del tasso di fertilità e il simultaneo incremento, sia in termini assoluti che relativi, del numero di anziani hanno contribuito a creare un contesto favorevole per l'immigrazione (Tabella 4). Anche la contrazione della forza lavoro conseguente al decremento del numero di individui in età lavorativa, la maggiore domanda di servizi (per esempio di assistenza infermieristica) e di lavori non qualificati di scarsa attrattiva per la popolazione locale, hanno contribuito a creare le condizioni per un aumento dell'immigrazione.

Table 4. Immigranti extraeuropei con permesso di soggiorno al 31/12/1998. Percentuale della popolazione residente

	Italia	Lombardia	Provincia di Bergamo
1994	1,36	1,97	
1995	1,44	2,15	
1996	1,64	2,03	1,53
1997	1,86	2,39	1,63
(a 30,6) 1998			1,91

Per il 1998: Prefettura di Bergamo, Osservatorio provinciale sull'Immigrazione.

Fonte: Ministero degli Interni.

Secondo i dati ISTAT, la provincia di Bergamo occupa il decimo posto per numero di stranieri residenti, con un incremento dell'84,4% fra il 1993 e il 1998. Secondo la CARITAS⁹ di Roma, nel 1998 sono stati rilasciati 1.919 permessi di soggiorno nella sola provincia di Bergamo. Sempre nello stesso anno, veniva calcolata a Bergamo una presenza totale di 22.266 stranieri con permesso di soggiorno, 20.266 dei quali extracomunitari e 8.140 di sesso femminile.

Le disparità territoriali e di distribuzione della ricchezza

Con un P.I.L. pro capite della popolazione residente superiore ai 34 milioni di lire (17.000 euro), Bergamo occupa nel 1997 la trentacinquesima posizione nella classifica delle province più ricche d'Italia, superando del 10% la media nazionale e del 14% quella europea. Questa situazione favorevole è confermata dall'analisi eseguita dall'Istituto Tagliacarne (illustrata nella Tabella 5).

Table 5. Stime geografiche del reddito disponibile, del consumo e del risparmio pro capite - 1998

Cifre pro capite in migliaia di lire

	Reddito disponibile	Consumi per abitante	Risparmi
Italia	25.600	22.300	3.300
Lombardia	31.100	26.300	4.800
Provincia di Bergamo	28.000	23.600	4.400

Fonte: Istituto Tagliacarne.

Sebbene non esistano statistiche ufficiali sulla ricchezza e sul P.I.L. a livello comunale, le stime pubblicate dall'Istituto Tagliacarne relative al 1991 indicano che la provincia di Bergamo presenta il divario più accentuato d'Italia in rapporto alla distribuzione del reddito. I dieci comuni in vetta alle graduatorie presentano infatti redditi pro capite quasi dieci volte superiori rispetto ai comuni più poveri. Questo fenomeno dipende dai diversi tipi di economia adottati e dalle differenze geografiche che caratterizzano le aree più ricche del sud e del centro della provincia e quelle meno abbienti nella fascia montana settentrionale.

Nelle valli, l'economia montana è molto debole e coesiste con antichi distretti industriali spesso in declino (lungo i principali bacini fluviali e in prossimità della pianura). La fascia centrale offre una maggior concentrazione di ricchezza, densità demografica e grado di industrializzazione, con la sola eccezione della città di Bergamo che vede una percentuale di lavoratori impiegati nelle industrie manifatturiere fra le più basse d'Italia (al novantanovesimo posto), malgrado la città occupi la seconda posizione per occupazione nell'industria. Solo negli ultimi anni, e con evidente ritardo rispetto ad altre città, Bergamo ha iniziato ad esprimere una distinta vocazione per il settore dei servizi. La fascia pianeggiante al sud presenta una vasta area industriale, specialmente in direzione di Milano, e un'area agricola che svolge tuttora una funzione economica di rilievo.

In realtà, l'indicatore di reddito tende ad amplificare queste differenze. I dati relativi alle tre fasce – montana, pedemontana e pianeggiante – evidenziano infatti una maggiore ricchezza e capacità di produrre reddito nella fascia pedemontana grazie all'influsso positivo della città di Bergamo e del suo

9. Dossier Statistico Immigrazione su dati del Ministero dell'Interno.

hinterland sull'economia. Sebbene le stime relative alla fascia montana siano inferiori, tali differenze non possono essere considerate significative in quanto, per citare solo una fra le spiegazioni possibili, la fascia montana presenta un'economia maggiormente frammentata. Per esempio, la forte presenza di immobili adibiti ad uso turistico produce redditi spesso difficilmente quantificabili.

Table 6. Le tre fasce geografiche (1996)

	Valli	Fascia centrale	Pianura
Popolazione residente	237.259	481.396	288.55
Superficie	1.716,8	500,6	612,7
Densità	138,2	961,6	471,1
Tasso di attività	34,4	45,6	34,2
% di impiego nell'agricoltura	2,3	0,9	3,7
% di impiego nell'industria	55,7	45,7	52,5
% di impiego nei servizi	42,0	53,4	43,8
% di disoccupazione	4,0	3,0	5,8

Fonte: ISTAT (Sistemi Locali del Lavoro) e Provincia di Bergamo.

Un altro quadro del livello di ricchezza della provincia di Bergamo emerge dall'analisi dello standard di vita della popolazione residente sulla base di tre diversi indicatori: il *Prodotto Interno Lordo* che fornisce un'indicazione della produttività e della ricchezza complessive della provincia; il *reddito disponibile* che rappresenta il dato medio dei mezzi economici della popolazione; e infine il *risparmio e i consumi per nucleo familiare* che consente di valutare e ponderare il valore effettivo del reddito disponibile. Ad un'analisi più approfondita di questi dati medi, la popolazione dei comuni minori (in particolare quelli con meno di 500 abitanti) risulta maggiormente svantaggiata. Questa differenza può essere spiegata con il fatto che i comuni minori sono ubicati prevalentemente nelle aree montane.

Prodotto Interno Lordo. I dati relativi al P.I.L. inquadrano la provincia di Bergamo rispetto a una mappa di "povertà" e "ricchezza" economica delle province italiane. Nel 1997, la provincia presentava un P.I.L. pro capite di 34 milioni di lire che la poneva al trentacinquesimo posto nella classifica italiana delle province più ricche, con un indice di 110 (Italia = 100) rispetto all'Italia, e di 114 (Eur15 = 100) rispetto alla Comunità Europea dei 15. In base ai dati UPITEL, nel 1986 13 comuni locali su 244 (pari al 3,1% della popolazione totale della provincia) presentavano un P.I.L. pro capite più elevato rispetto alla media UE. Tuttavia, 94 comuni (173.931 abitanti, corrispondenti al 18,2% della popolazione) presentavano un P.I.L. inferiore al 75% del P.I.L. medio registrato nel 1996 nella Comunità Europea.

Reddito disponibile. A causa delle differenze geomorfologiche che caratterizzano il territorio provinciale, i dati relativi al reddito disponibile in relazione alla posizione geografica rivestono nel caso di Bergamo un particolare interesse. La Tabella 7 illustra un'analisi dettagliata condotta su gruppi di comuni di diverse dimensioni demografiche per gli anni 1991 e 1993. Secondo tale analisi, le popolazioni residenti in comuni di piccole dimensioni (fino a 1.000 abitanti) risultano svantaggiate in confronto ai residenti in comuni più estesi. La posizione sfavorevole dei comuni minori è confermata dalle cifre relative al reddito per nucleo familiare. Mentre il reddito medio annuo per nucleo familiare ammonta a circa 67 milioni di lire per la provincia, l'importo scende a circa 54 milioni per i comuni con 500-1.000 abitanti e a 45 milioni per quelli con meno di 500 abitanti

Risparmio e consumi per nucleo familiare. La Tabella 8 indica i dati relativi ai consumi per nucleo familiare e per numero di abitanti nel 1994, in relazione alle stesse categorie usate per la Tabella 7, e illustra i dati sul reddito disponibile per zone della provincia differenziate dal punto di vista demografico. Le spese medie per consumi nella città di Bergamo (circa 24.000.000 di lire) risultano nettamente superiori rispetto ad altre zone della provincia. La cifra varia tra i 16 e i 18 milioni di lire pro capite per tutti gli altri comuni. Queste tabelle confermano indirettamente la posizione svantaggiata dei comuni con basso numero di abitanti.

Table 7. Reddito disponibile pro capite e per nucleo familiare 1991 - 1993

Popolazione	1991 r.d./ab.	1993 r.d./ab.	1991 r.d./nucleo fam.	1993 r.d./nucleo fam.
Fino a 499	17.400	18.776	42.553	44.748
500-999	17.656	20.661	47.183	54.403
1.000-2.499	21.330	21.243	57.365	62.769
2.500-4.999	21.087	23.486	61.767	66.982
5.000-9.999	21.659	25.123	64.473	70.188
10.000 e oltre	23.204	22.940	64.790	63.416
Bergamo	29.064	29.149	74.344	69.615
	22.486	24.222	63.606	66.702

Fonte: Banca dati Sist – Istituto Tagliacarne.

Table 8. Consumi per nucleo familiare, 1994

Migliaia di lire

	Consumi per nucleo familiare	Consumi per abitante
Fino a 499	42.847	18.258
500-999	41.277	15.980
1.000-2.499	44.780	16.418
2.500-4.999	47.554	16.845
5.000-9.999	48.113	17.092
10.000 e oltre	49.825	18.476
Bergamo	58.176	24.261

Fonte: Istituto Tagliacarne – Banca dati Starter – Istat.

2. L'assetto economico generale

La struttura economica e produttiva

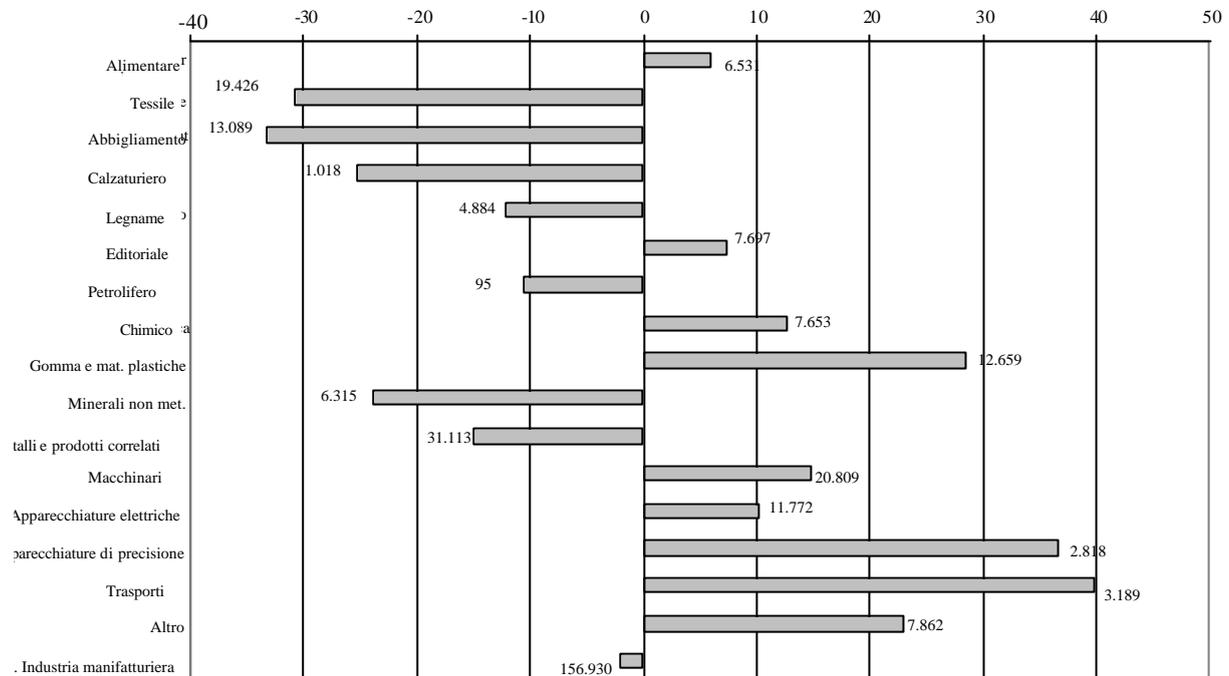
L'industria manifatturiera e dei servizi

La provincia di Bergamo sorge in un'area tradizionalmente caratterizzata da un'intensa industrializzazione, specializzata in particolar modo nel settore manifatturiero (orientato verso la produzione a basso/medio contenuto tecnologico) e delle costruzioni. Una proporzione significativa della produzione a livello provinciale è realizzata da aziende di piccole dimensioni e artigiani¹⁰, spiegando l'elevata percentuale (20%) del valore aggiunto totale, superiore a quello rilevato in altre province della Lombardia (13%) e in Italia (12%). L'industria manifatturiera bergamasca opera prevalentemente nei settori dei prodotti metallici, macchinari, tessile, abbigliamento, gomma e materie plastiche e apparecchiature elettriche, che globalmente assorbono quasi il 70% dei lavoratori impiegati in tutta la provincia.

Negli ultimi 20 anni, il panorama economico globale della provincia ha subito solo minimamente l'influsso del generale processo di deindustrializzazione verificatosi in Italia: fra il 1981 e il 1996, l'occupazione ha registrato una contrazione di soli 2,7 punti percentuali contro il 16,6% registrato in Italia e il 19,9% della Lombardia. Al contrario, l'economia bergamasca ha vissuto un periodo di espansione e di potenziamento del proprio modello di specializzazione. I settori che hanno subito una flessione in termini di occupazione sono quelli dell'abbigliamento (-32%), tessile (-30,7%), calzaturiero (-25,7%) e dei minerali non metallici (-23,8%), mentre hanno registrato una forte espansione i settori dei trasporti (+39,9%), delle apparecchiature di precisione (+36,8%), e della gomma e materie plastiche (+26,8%) (Figura 4). La Figura 5 di seguito (industria) mostra i settori manifatturieri per livello di specializzazione in rapporto al 1996 e le variazioni di specializzazione durante il periodo 1981-1996.

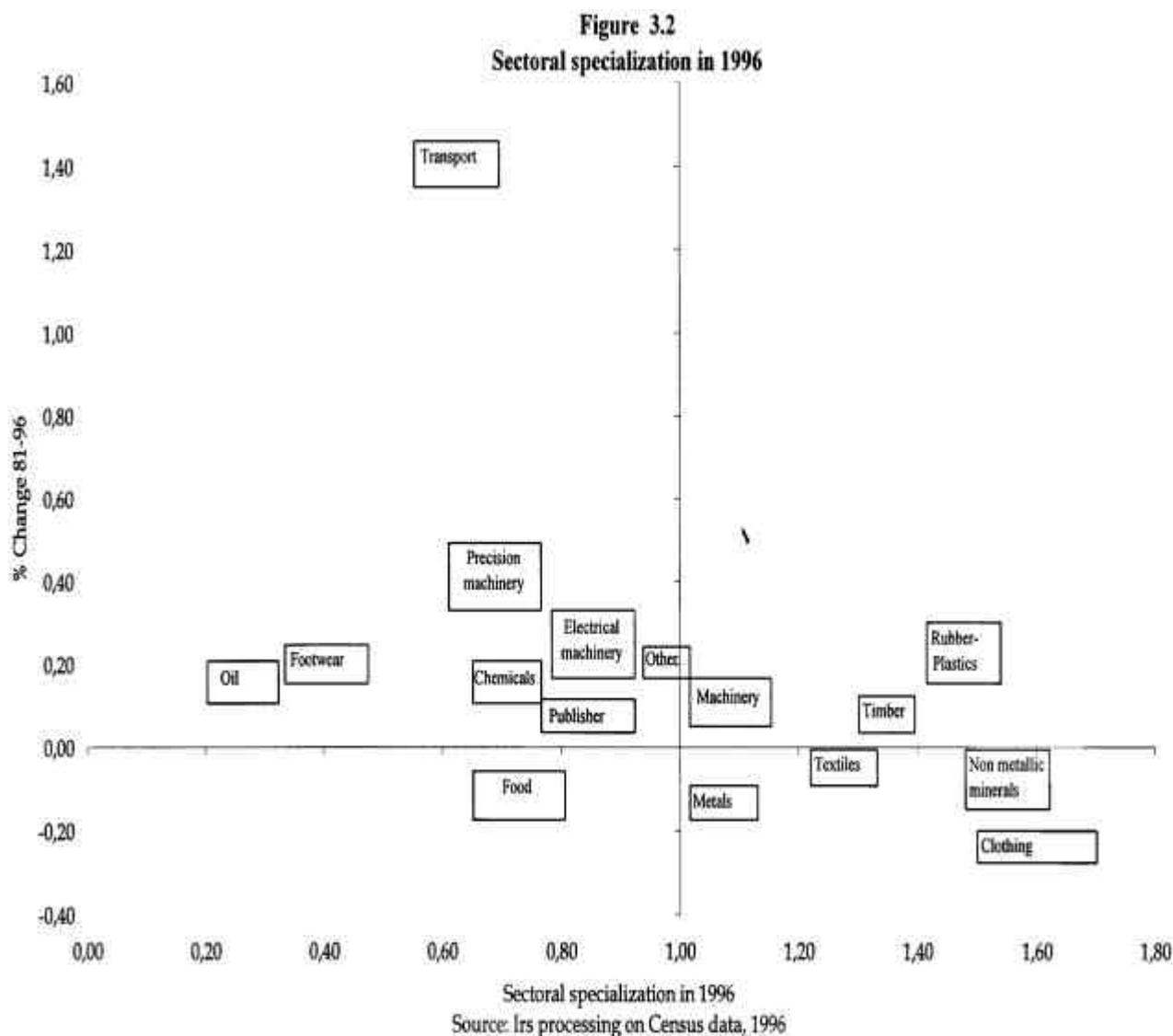
10. Col termine *artigiano* si designa qualsiasi impresa costituita da non più di nove dipendenti e il cui titolare trascorre almeno il 50% delle proprie ore lavorative intento a lavori manuali nel laboratorio dell'impresa. Il lavoro deve essere di tipo manuale ma può includere una vasta tipologia di prodotti e servizi, compresi riparazioni di autoveicoli, lavori di edilizia e produzione di manufatti.

Figure 4. Variazioni dell'occupazione nel periodo 1981 – 1996 e numero di impiegati nel 1996



Fonte: elaborazione Irs su dati Census, 1996.

Figure 5. Specializzazione settoriale nel 1996



Fonte: elaborazione Irs su dati Census, 1996.

Nel 1996 a Bergamo erano operative 66.000 aziende e 70.000 unità produttive locali, per un totale di 318.000 addetti

- Il 19% delle unità locali operano nell'industria¹¹, con l'eccezione del settore edile, e rappresentano il 50,2% dell'occupazione totale (il 43,2% in Lombardia e il 36,7% in Italia). La sola industria manifatturiera produce oltre la metà della ricchezza totale della provincia (il 50,4% nel 1997) mentre in Lombardia rappresenta solo il 37% del valore aggiunto totale e in Italia il 28,7% (Figure 6 e 7).

11. Per "industria" in senso stretto si intendono le seguenti attività: estrazione di gas e petrolio, produzione di manufatti ed elettricità, gas e acqua.

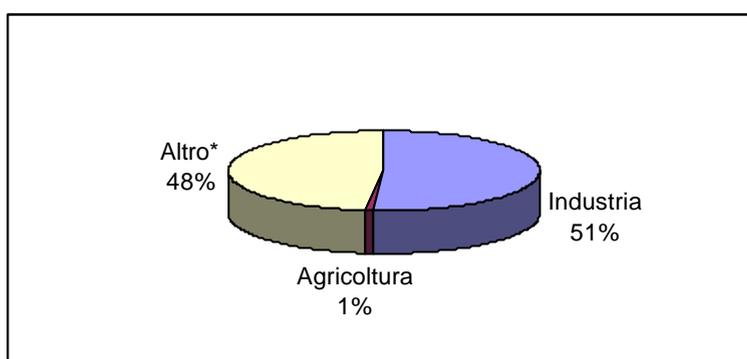
- Il settore delle costruzioni rappresenta il 20,2% delle unità produttive locali. La provincia è specializzata in questo settore dal 1981 e nel 1996 rappresentava il 12,3% dell'occupazione (superiore del 4% rispetto alla Lombardia e del 2,6% rispetto all'Italia).
- Circa il 60% delle unità produttive locali si concentra nel settore dei servizi per il 37,4% dell'occupazione totale (Figura 9). A Bergamo, il settore dei servizi assorbe una percentuale di occupazione inferiore rispetto alla Lombardia e all'Italia (rispettivamente il 48,5% e il 53,6%) a causa del maggior peso rivestito dal settore manifatturiero. Ma considerando la proporzione di impiegati nel terziario in confronto alla popolazione residente, emerge un quadro più accurato. Il numero di addetti ai servizi ogni 100 abitanti è infatti in linea con i dati relativi al paese in generale: 12,8 a Bergamo e 12,9 in Italia, ma inferiore a quello relativo alla Lombardia (16,4).

Nella provincia, la produttività nei settori dell'industria e dei servizi è di poco superiore rispetto alla media nazionale: con una linea base di 100 per la produzione non agricola, Bergamo presenta un indice di 104,6 e la Lombardia di 110,5. Nella sola industria, l'indice della produttività è appena inferiore (103,7 per Bergamo e 113 per la Lombardia).

L'agricoltura

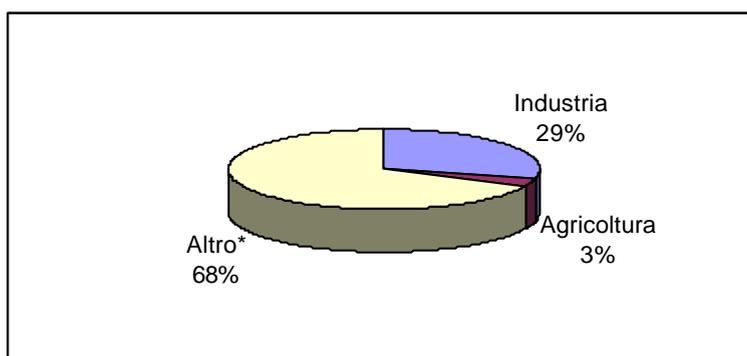
La struttura geomorfologica della provincia, caratterizzata da differenze considerevoli dal punto di vista altimetrico e da una netta predominanza di aree montuose, ha dato origine a un sistema agricolo contraddistinto da una significativa presenza di fattorie di dimensioni piccole e molto piccole. L'agricoltura praticata in pianura è moderna e competitiva, basata in gran parte sull'allevamento intensivo di bovini (volto prevalentemente alla produzione lattiero-casearia e di carne) e di suini e sulla cerealicoltura. Nella fascia collinare, la produzione riguarda tre tipi principali di raccolto: uva, frutta e olive, fiori e ortaggi, mentre nelle aree montane si concentra soprattutto sul caseificio, con una produzione di formaggi tradizionali limitata ma di qualità.

Negli ultimi decenni, l'agricoltura bergamasca ha subito le stesse profonde trasformazioni che hanno segnato l'agricoltura italiana in genere. Malgrado il considerevole sviluppo degli anni postbellici, l'agricoltura italiana ha perduto gran parte della propria rilevanza economica e sociale. L'occupazione nel settore agricolo ha registrato una brusca flessione passando dal 43% all'attuale 6%, mentre il rilievo economico è sceso addirittura al 3,5% del P.I.L. Nella provincia di Bergamo, l'intensa industrializzazione delega l'agricoltura a un ruolo più marginale dal punto di vista economico rispetto al resto d'Italia in generale, rappresentando l'1,4% del valore aggiunto totale e circa il 2% dell'occupazione. (Figure 6, 7, 8, 9 e Tabella 9).

Figure 6. P.I.L. per settore economico a Bergamo, 1997

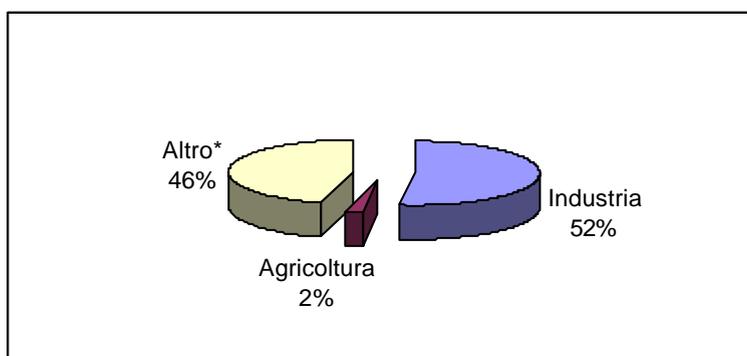
* La voce "altro" include commercio, turismo, trasporti, comunicazioni, credito e servizi assicurativi.

Fonte : Atlante della competitività delle Provincie, 1999.

Figure 7. P.I.L. per settore economico in Italia, 1997

*La voce "altro" include commercio, turismo, trasporti, comunicazioni, credito e servizi assicurativi.

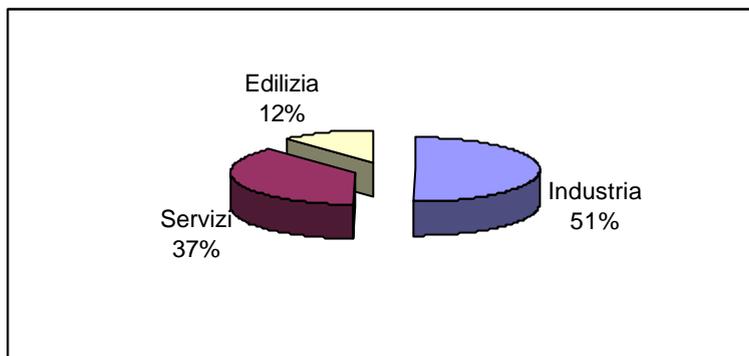
Fonte : Atlante della competitività delle Provincie, 1999.

Figure 8. Occupazione per settore a Bergamo, 1997

*La voce "altro" include commercio, turismo, trasporti, comunicazioni, credito e servizi assicurativi.

Fonte : Atlante della competitività delle Province, 1999.

Figure 9. La struttura economica di Bergamo: distribuzione dell'occupazione, 1997



Fonte : dati Census.

Table 9. Indice principale dell'agricoltura a Bergamo

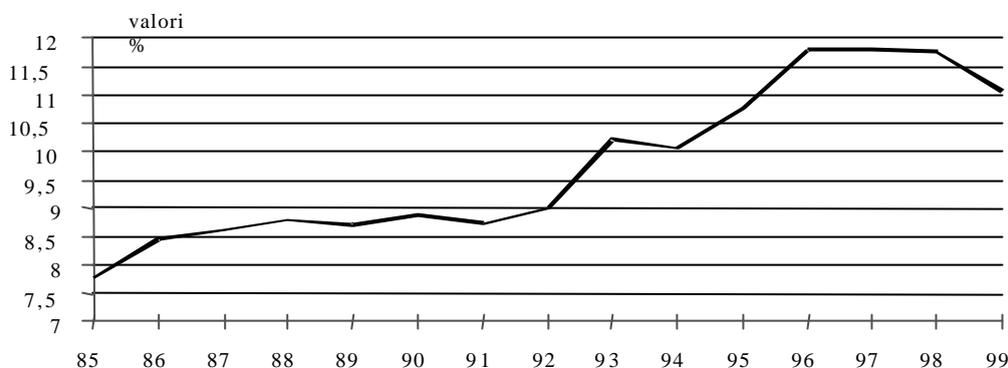
	Bergamo	Lombardia
Geografia e assetto territoriale	2.723	23.861
Superficie (kmq)	24,7%	47,0%
Pianura	11,8%	12,4%
Colline	63,5%	40,5%
Agricoltura e silvicoltura 1997 (ettari)	214.280	1.591,22
Superficie agricola (AA) 1997	107.830	1.099,55
Silvicoltura 1997 (ettari)	78.300	513.537
Popolazione e insediamenti		
Popolazione 1998 (abitanti)	956.181	9.028,91
Occupazione (1998)	402.000	3.752,00
agricoltura (%)	2,0	2,7
industria (%)	51,0	41,4
servizi (%)	47,0	55,9
Popolazione rurale 1990 ¹	59.056	347.127
Tasso di attività rurale	7,53	4,60
pianura (%)	5,60	1,60
colline (%)	5,20	3,50
montagna	14,90	13,60
Disoccupazione	3,8	5,8
Produzione		
Valore aggiunto nel 1995 (miliardi di lire)	28.377	298.290
agricoltura (%)	1,4	1,9
industria (%)	58,5	46,8
servizi (%)	40,2	51,3

1. Per "popolazione rurale" si intende una popolazione attiva nel settore agricolo .

Fonti: ISTAT e Istituto Tagliacarne.

La competitività

L'economia della provincia di Bergamo è altamente competitiva. Il volume delle esportazioni, per un totale di quasi 14.000 miliardi di lire nel 1998, costituisce l'11,75% delle esportazioni regionali; fra il 1989 e il 1996, le esportazioni regionali hanno registrato un incremento costante, tendenza interrotta solo negli ultimi due anni (Figura 10). A livello nazionale, la provincia occupa la quinta posizione del commercio internazionale, contribuendo per il 3,4% delle esportazioni totali. La Tabella 10 conferma gli eccellenti risultati ottenuti, evidenziando inoltre un bilancio positivo fra importazioni ed esportazioni (per ogni lira spesa in prodotti importati, Bergamo guadagna 1,7 lire grazie alle esportazioni).

Figure 10. La quota di esportazioni regionali di Bergamo

Fonte: ISTAT.

Table 10. Bilancia commerciale e tassi di crescita di importazioni ed esportazioni

<i>Bilance commerciali</i> (miliardi di lire – costanti)				
	<i>1989</i>	<i>1992</i>	<i>1995</i>	<i>1998</i>
Bergamo	2.145,10	2.656,33	4.677,90	5.241,24
Lombardia	-21.853,66	-19.744,46	-10.919,51	-19.963,37
Italia	-22.790,1	-16.058,27	44.376,62	44.694,63
<i>Tassi di crescita delle esp.</i> (variazione percentuale)				
	<i>1992/89</i>	<i>1995/92</i>	<i>1998/95</i>	<i>1998/89</i>
Bergamo	1,2	54,7	14,6	98,8
Lombardia	8,2	29,3	5,0	46,9
Italia	8,3	35,5	8,2	58,7
<i>Tassi di crescita delle imp</i> (variazione percentuale)				
	<i>1992/89</i>	<i>1995/92</i>	<i>1998/95</i>	<i>1998/89</i>
Bergamo	7,0	43,7	16,2	78,6
Lombardia	4,4	15,6	11,9	35,0
Italia	5,2	13,0	9,2	29,8

Fonte: elaborazione IRS su dati ISTAT.

A livello di settore, nel 1999 la produzione di metalli e i macchinari hanno rappresentato oltre il 42,3% delle esportazioni totali della provincia, con una proporzione rilevante di queste rappresentate dai macchinari agricoli ed industriali, seguiti dal settore tessile, dei prodotti in pelle e d'abbigliamento (16,4%), e dai prodotti chimici (12,7%). (Tabella 11)

L'analisi delle tendenze di specializzazione nel commercio fra il 1985 e il 1999 evidenzia che il modello economico si è in parte specializzato maggiormente e in parte ha ampliato la propria gamma di produzione (Tabella 12 sotto)¹². La gomma e le materie plastiche, i macchinari, il tessile e l'abbigliamento, i metalli e i minerali non metallici sono tutti settori in cui, sui mercati esteri, Bergamo è competitiva per tradizione e che negli ultimi anni hanno ulteriormente rafforzato la propria posizione, registrando nelle esportazioni un aumento superiore rispetto a Lombardia e Italia. Una delle principali aree di specializzazione è costituita dai macchinari per l'industria tessile; la provincia di Bergamo occupa la prima posizione nella graduatoria delle esportazioni, contribuendo con circa un quinto delle esportazioni nazionali totali.

12. Il grado di specializzazione è dato dal rapporto fra la percentuale delle esportazioni totali nella provincia e la percentuale delle esportazioni totali in Lombardia/Italia rispetto a un certo tipo di prodotto. Un valore maggiore di uno indica specializzazione, mentre un valore minore di uno indica despecializzazione.

I mercati a cui la provincia di Bergamo si rivolge sono soprattutto quelli dell'Europa occidentale che assorbono una quota delle sue esportazioni (circa il 66% nel 1998) superiore a quella delle esportazioni italiane totali.

Table 11. Bergamo: esportazioni per settore, percentuali totali relative alla provincia

(valori medi)

	1985-90	1990-95	1999*
Agriculture	0.1	0.1	0.1
Energy	0.1	0.0	0.0
Ferrous and non	5.5	6.4	5.2
Non metallic	2.6	2.2	2.3
Chemicals	12.6	11.8	12.7
Metals and machinery	43.7	44.0	42.3
- Metals	6.0	5.7	5.4
- Agr. and Ind. Machinery	27.2	25.8	24.0
- Office Machinery	1.3	2.7	2.7
- Electrical	9.3	9.9	10.1
- Means of transport	5.6	5.9	8.2
- Motor vehicles	2.3	4.3	6.3
Food	1.3	1.6	1.4
- Meat	0.4	0.3	0.2
Textiles, leather, clothing	16.9	16.6	16.4
- Textiles and clothing	15.4	15.4	15.7
- Leather and footwear	1.5	1.2	0.7
Others	11.6	11.4	11.3
- Timber and furniture	2.6	2.0	1.5
- Paper and printing	2.0	2.6	2.8
Total manufacture	100.0	100.0	100.0

* Subclass data refers to 1st Semester 1999

Fonte: elaborazione IRS su dati ISTAT.

Table 12. Specializzazione internazionale della provincia di Bergamo in confronto ai dati relativi a Lombardia e Italia

	Lombardy				Italy	
	1985	1990	1995	1999*	1990	1999*
Ferrous and non	0.87	0.91	1.14	1.06	1.14	1.44
Non metallic	1.57	1.38	1.33	1.43	0.55	0.57
Chemicals	1.16	0.91	0.94	0.92	1.26	1.31
- Petrolchemicals	1.18	0.86	1.05	1.17	0.00	1.92
Metals and machinery	0.99	1.03	1.00	0.95	1.24	1.14
- Metals	0.87	0.97	0.68	0.72	1.32	1.03
- Agr. and Ind. Machinery	1.21	1.38	1.29	1.14	1.52	1.28
- Office Machinery	0.24	0.25	0.72	0.65	0.29	0.74
- Electrical materials	1.05	0.79	0.82	0.78	1.08	0.97
Means of transport	0.81	1.07	1.15	1.20	0.65	0.72
- Motor vehicles	0.12	0.82	1.17	1.24	0.50	0.81
Food	0.64	0.63	0.51	0.48	0.32	0.32
- Meat	1.11	0.72	0.35	0.45	0.00	0.33
Textiles, leather, clothing	1.08	0.93	0.99	1.18	0.87	1.04
- Textiles and clothing	1.22	1.00	1.07	1.28	1.17	1.42
- Leather and footwear	0.50	0.58	0.44	0.45	0.25	0.14
Others	0.89	1.09	1.01	1.00	0.99	0.83
Timber and furniture	0.95	1.08	0.84	0.70	0.78	0.45
- Paper and printing	0.91	1.10	1.22	1.29	0.97	1.10
Total manufacture	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00

*Subclass data refers to 1st semester 1999

Fonte: elaborazione IRS su dati ISTAT.

La natalità imprenditoriale

A Bergamo, il tasso di natalità imprenditoriale sembra subire solo marginalmente l'influsso delle tendenze economiche generali. L'indice infatti resta tendenzialmente costante e con fluttuazioni modeste rispetto alla percentuale lorda delle nuove registrazioni in Italia e in Lombardia che mostra invece una maggiore variabilità. Solo negli ultimi anni, il tasso di natalità imprenditoriale ha registrato una lieve flessione (tendenza che sarà trattata nel capitolo specifico sull'istruzione e le innovazioni). Nel periodo 1991-1999 sono state create oltre 50.000 nuove imprese a fronte di 47.000 cessazioni. La capacità della provincia di Bergamo di generare nuove imprese è inferiore rispetto a quella nazionale e regionale. La percentuale lorda delle nuove registrazioni per il periodo menzionato è compresa fra il 7,8% e l'8,9%, un punto percentuale in meno rispetto all'Italia e mezzo rispetto alla Lombardia.

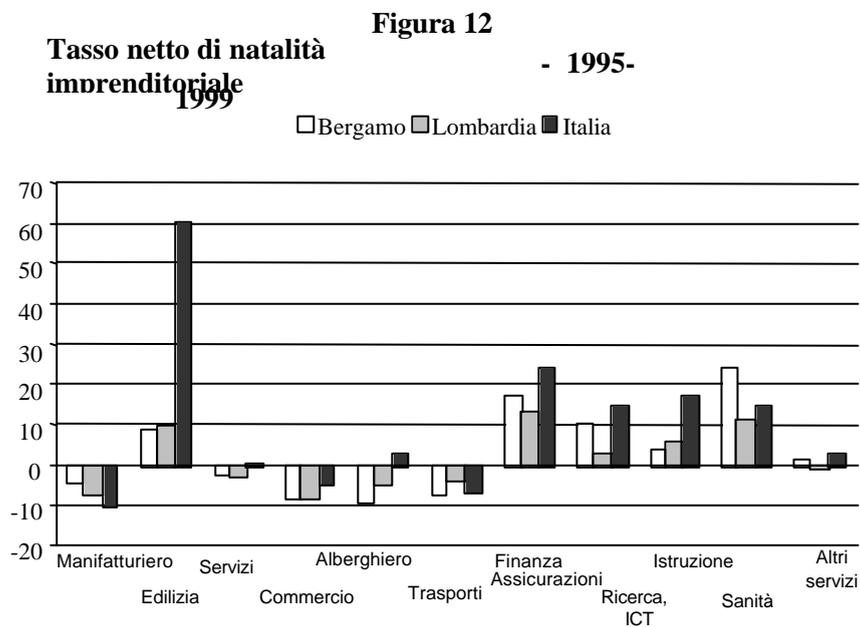
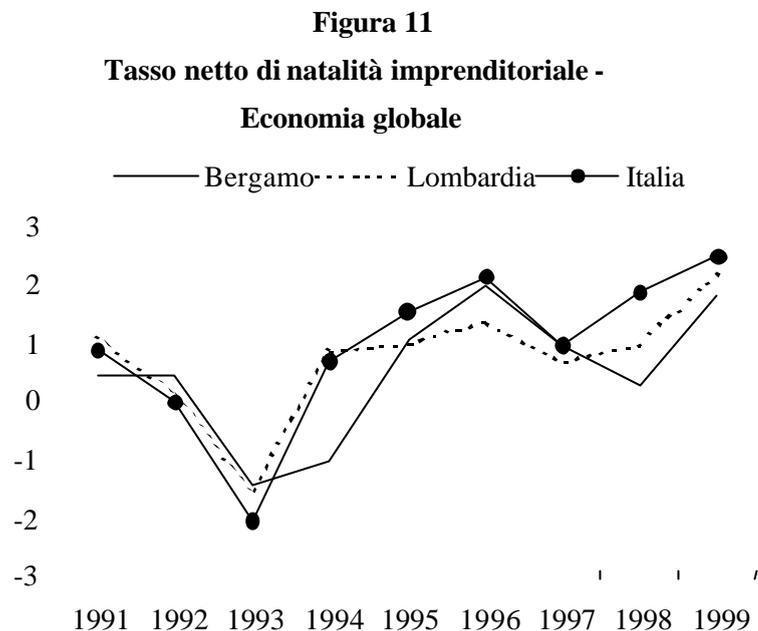
Il minor tasso di natalità imprenditoriale di Bergamo può essere attribuito in primo luogo alla disoccupazione contenuta che contraddistingue la provincia e che comporta un basso livello di auto-occupazione come espediente per sfuggire alla disoccupazione. Proprio la più debole motivazione all'auto-impiego che ne consegue determina una minore esposizione del tasso di natalità imprenditoriale lordo di Bergamo ai fenomeni ciclici. L'alto grado di industrializzazione nella provincia, che rende difficile l'accesso ai mercati saturi, è un altro fattore. Inoltre, le statistiche non includono il numero considerevole di nuovi imprenditori che gestiscono aziende a conduzione familiare: in questo caso non viene registrata

DT/TDPC(00)21

nessuna nuova azienda, anche se il passaggio di un'azienda da genitori a figli è spesso accompagnato da modifiche sostanziali dell'organizzazione e della gestione.

Figure 11. (Tasso netto di natalità imprenditoriale – totale economia) e

Figure 12. (Tasso netto di natalità imprenditoriale – 1995 - 1999)



Fonte: dati CERVED.

3. Il mercato del lavoro

La situazione e le tendenze attuali

La struttura occupazionale di Bergamo ne evidenzia la tipica vocazione industriale: nel 1999, il 53% dei lavoratori risulta impiegato nell'industria, contro la media regionale del 43%. Nell'ultimo decennio, il ridimensionamento dell'industria tradizionale a favore del terziario in espansione verificatosi sia a livello nazionale che regionale, ha seguito nella provincia di Bergamo un modello diverso. Innanzitutto, la trasformazione si è verificata a un ritmo molto più lento (ed è tuttora in corso). Inoltre l'espansione dei servizi ha accompagnato lo sviluppo industriale, secondo un processo inverso rispetto a quello verificatosi in Lombardia e in Italia. Questa tendenza ha rivestito una tale importanza che, secondo le previsioni, nel 2000 l'industria sarà in grado di generare circa il 60% della domanda totale di manodopera, mentre i servizi all'industria genereranno un quarto della domanda del terziario.

Una spiegazione generale alla continua espansione della base occupazionale a Bergamo potrebbe essere l'esistenza di un solido settore manifatturiero in grado di assorbire nuovi lavoratori e di creare domanda di servizi. In particolare, fra il 1993¹³ e il 1999, la struttura del mercato del lavoro nella provincia ha registrato un incremento significativo dell'occupazione che ha prodotto un'espansione della forza lavoro femminile, mentre l'occupazione maschile è rimasta sostanzialmente stabile. Questa crescita sostenuta dell'offerta di manodopera femminile non ha condotto nel medio termine alla crescita della disoccupazione totale¹⁴. Al contrario, la disoccupazione è scesa dal 3,5% nel 1993 al 2,9% nel 1999. Questo fenomeno assume proporzioni rilevanti se si considera l'aggravarsi della situazione a livello nazionale nello stesso periodo considerato (dal 10,2% nel 1993 all'11,4% più di recente).

Un'altra tendenza significativa è rappresentata dal crescente ricorso a lavoratori extracomunitari. Se nel 1998 rappresentavano infatti il 7,6% dei nuovi lavoratori della provincia, la percentuale è salita nei primi nove mesi del 1999 all'8,7 e, secondo le previsioni, soddisferanno nel 2000 il 22% della domanda di manodopera svolgendo mansioni di scarsa attrattiva per la forza lavoro locale.

La Tabella 13, di seguito, offre un quadro più dettagliato del mercato del lavoro nella provincia di Bergamo in rapporto alla Lombardia. Per il 1999, emergono i seguenti dati:

- Un tasso di disoccupazione molto inferiore (il 2,9% contro il 4,8%).
- Un tasso di partecipazione giovanile più elevato (il 64,3% contro il 63,6%¹⁵).
- Un tasso di occupazione più elevato (il 62,4% contro il 60,5%¹⁶).

Malgrado questo quadro positivo, il mercato del lavoro bergamasco è segnato da pesanti contraddizioni:

- Se per molti anni si è registrato un tasso di disoccupazione pressoché frizionale, il mercato locale del lavoro rivela da sempre una scarsa propensione all'occupazione femminile.

¹³. La variazione al calcolo UE standard dei dati relativi alla forza lavoro, introdotta nel 1992, non consente un paragone valido dei dati precedenti al 1993.

¹⁴. Anche a causa della crescita economica in generale.

¹⁵. Calcolato su una popolazione in età lavorativa compresa fra 15 e 65 anni.

¹⁶. Calcolato su una popolazione in età lavorativa compresa fra 15 e 65 anni.

- La domanda di manodopera è orientata tradizionalmente verso i lavoratori con basse qualifiche, anche se negli ultimi cinque anni la tendenza mostra un aumento dei livelli di istruzione. Fra il 1993 e il 1998, la percentuale di persone con diploma di scuola superiore è aumentata del 27,4% e quella di laureati del 73,2%; in crescita anche la percentuale di lavoratori con licenza di scuola dell'obbligo, diploma di maturità o laurea.
- Il successo economico della provincia è da sempre accompagnato da livelli di istruzione e formazione piuttosto bassi fra la popolazione attiva, fenomeno che tuttavia non ha impedito di produrre innovazioni tecnologiche.
- L'elevato grado di mobilità e di flessibilità che caratterizza il mercato del lavoro bergamasco lascia ampio spazio per lo sviluppo di fenomeni quali il lavoro informale o nero.

Table 13. Tasso di partecipazione, tasso di occupazione e disoccupazione

Bergamo, Lombardia, Italia - 1999

	Tasso di parteci	Employment rate*	Unemployment rate*
<i>Bergamo</i>			
Male	78.1	77.0	1.4
Female	50.1	47.4	5.4
Total	64.3	62.4	2.9
<i>Lombardy</i>			
Male	75.1	72.8	3.1
Female	51.8	48.0	7.4
Total	63.6	60.5	4.8
<i>Italy</i>			
Male	73.5	67.1	8.8
Female	45.8	38.6	15.7
Total	59.7	52.9	11.4

* computed on working population (15-65 years)

Fonte: dati ISTAT – Forze di Lavoro.

Le caratteristiche peculiari

Oltre alla forte concentrazione dell'occupazione nel comparto industriale bergamasco, alla stabilità dei livelli occupazionali e alla capacità dell'economia locale di contenere il fenomeno della disoccupazione, vi sono anche fattori critici legati all'offerta e alla domanda sul mercato provinciale del lavoro.

A fronte dei dati regionali, il primo fattore distintivo della struttura occupazionale bergamasca è costituito dai modelli di ingresso e di uscita dal mercato del lavoro: a Bergamo infatti l'ingresso e l'uscita

dal mercato avvengono in età più giovane, specialmente per le donne. In effetti, la struttura del lavoro nella provincia evidenzia una netta predilezione per i lavoratori di giovane età, secondo una tendenza rafforzata negli ultimi cinque anni: i lavoratori di età compresa fra i 15 e i 24 anni costituivano nel 1998 il 15,2% dell'occupazione totale, contro l'11,9% della Lombardia. La preferenza per i lavoratori di giovane età è probabilmente il risultato della combinazione di due fattori: una domanda orientata verso lavoratori non qualificati e l'opportunità di sfruttare incentivi fiscali per assunzioni con *contratto di formazione lavoro* o di apprendistato. Il 37,7% dei nuovi lavoratori sono assunti in base a queste due tipologie contrattuali.

Il secondo fattore correlato è il grado di istruzione della manodopera disponibile, in media più basso rispetto a Lombardia e Italia. Nel 1998 a Bergamo la percentuale di lavoratori con una qualifica di istruzione superiore alla scuola dell'obbligo era solo del 42,2% rispetto al 51,5% della Lombardia e al 49% dell'Italia. Questo fenomeno può essere spiegato da un lato con la tendenza ad anticipare l'ingresso nel mercato del lavoro interrompendo gli studi; dall'altro, con la scarsa propensione da parte delle famiglie a effettuare investimenti a medio termine sull'istruzione in quanto il panorama economico offre buone opportunità di lavoro anche in caso di bassa istruzione e formazione. Il punto debole della struttura della forza lavoro consiste nella bassa percentuale di lavoratori con diploma di scuola superiore, mentre la percentuale di laureati non differisce eccessivamente dalle medie nazionali e regionali. A Bergamo i datori di lavoro lamentano l'impossibilità di reperire il 40,5% delle figure professionali necessarie, soprattutto operai qualificati ed esperti (59,5%) in quanto i candidati sono privi delle qualifiche e dell'esperienza richieste. Malgrado ciò, le previsioni per il 1999-2000 indicano che le aziende di Bergamo continueranno a ricercare soprattutto operai con basso livello di istruzione (il 42,3% del personale alla prima assunzione ha la licenza di scuola dell'obbligo). L'ambivalenza evidenziata dai dati statistici delinea con chiarezza una situazione conflittuale o ambigua da parte della domanda.

Il terzo fattore è la sensibile diminuzione della percentuale di lavoratori di età superiore ai cinquanta anni. Questo fenomeno può essere spiegato dalla ristrutturazione e riconversione industriale effettuate all'inizio degli anni '90 e accompagnate da un massiccio ricorso di ammortizzatori sociali a sostegno del reddito come la CIGS e i benefici di mobilità¹⁷ con effetto integrativo delle pensioni¹⁸, spingendo un numero congruo di lavoratori ad abbandonare il mercato "ufficiale" del lavoro per dedicarsi a forme di economia non ufficiali.

Il quarto fattore è l'aumento di tipologie di impiego nuove e diverse. Nel 1999, oltre il 60% di tutti i nuovi lavoratori iscritti al collocamento di Bergamo ha sottoscritto contratti di lavoro a tempo parziale o tempo determinato, mentre durante il primo semestre di quell'anno i contratti di assunzione a tempo determinato costituivano solo il 7% di tutti i nuovi contratti di assunzione della Lombardia. Sono in aumento anche le nuove forme di lavoro atipiche di parasubordinazione/consulenza¹⁹. Alla fine del 1999, 33.735 persone hanno aderito agli speciali fondi assicurativi nazionali a integrazione delle pensioni per queste categorie di lavoratori (31.000 dei quali appartenevano in effetti alla parasubordinazione), in misura dell'8,7% di quelli registrati all'INPS della Lombardia. Questo fenomeno, noto come "collaborazione", è

17. La Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) rappresenta un supplemento di entrata per lavoratori di medie e grandi imprese industriali e commerciali, temporaneamente lasciati a casa o licenziati per esubero a causa di crisi o di interventi strutturali. La mobilità è un provvedimento assicurativo contro la disoccupazione introdotto all'inizio degli anni '90 per i lavoratori colpiti da disoccupazione di massa a causa di interventi strutturali, riorganizzazione o conversione dell'azienda.

18. Misure contro la disoccupazione per lavoratori di aziende in stato di crisi, in *Rapporto sull'economia bergamasca (1994-1995)*.

19. Queste particolari forme di impiego chiamate "rapporti di lavoro coordinati e continuativi ma non subordinati" non sono state soggette ad alcuna regolamentazione amministrativa fino al 1996, in cui è stato predisposto uno schema pensionistico obbligatorio; l'entità del fenomeno è apparsa evidente dopo breve tempo.

geograficamente molto concentrato. Un quarto dei contribuenti INPS per questa categoria in Italia è registrato in Lombardia, e Milano contribuisce con la metà di tutti gli iscritti della regione. I dati relativi a Bergamo sono in linea con quelli delle province con caratteristiche socioeconomiche analoghe.

Il quinto fattore è l'impatto sul livello retributivo determinato dall'importanza occupazionale del comparto manifatturiero e dal basso profilo della forza lavoro disponibile sul mercato bergamasco. Considerando solo i lavoratori ordinari, i dati amministrativi (INPS) più recenti (1998) mostrano che il reddito annuo lordo medio nella provincia è in generale più elevato che in Lombardia e nel resto del paese. A Bergamo, perfino gli apprendisti percepiscono una retribuzione lorda più elevata che in Lombardia e nel paese in generale. D'altro canto, le retribuzioni di dirigenti e impiegati sono inferiori e differiscono notevolmente a seconda del settore. In confronto al paese in generale, i lavoratori manuali della provincia percepiscono le retribuzioni medie più elevate di tutti i settori industriali, mentre le retribuzioni sono inferiori per alcuni tipi di servizi

Table 14. Reddito lordo annuo medio per attività, settore e qualifica (in lire)

Provincia di Bergamo, Lombardia, Italia, 1998

	Senior managers	Office staff	Manual workers	Apprentices
Bergamo				
Energy, gas and water	136453.1	44506.5	41501.6	11219.0
Mineral extraction, Chemicals and	182986.6	50776.2	37741.4	16836.8
Metals, Machinery and means of transport, Electrical and electronic	160245.9	44896.9	33562.0	16825.1
Food, beverages and tobacco production, Textiles and clothing production, Leather and production, Timber and products in wood (excluding furniture), Paper, printing and	160529.3	42849.2	28732.7	17152.5
Construction industry	112927.4	34303.5	28775.2	17088.1
Wholesaling, retailing and repairs, Hotels, tourist villages, restaurants, bars and	155949.4	32005.5	28204.0	14948.4
Transport, travel agents, postal and telecommunications	139821.9	32064.7	27700.3	12750.3
Banking and financial activity, Insurance, Advanced services to businesses, Operational services businesses, Other services to businesses, Services to	223802.6	53176.7	21584.3	13340.3
Public and private	146087.4	28845.8	18700.8	12291.7
Total	167391.2	41834.8	30146.7	16275.1
Lombardia				
Energy, gas and water	152644.8	52157.1	43347.4	11219.0
Mineral extraction, Chemicals and	177912.5	51571.3	37359.9	16776.2
Metals, Machinery and means of transport, Electrical and electronic	166887.3	51313.2	34494.3	16816.4
Food, beverages and tobacco production, Textiles and clothing production, Leather and production, Timber and products in wood (excluding furniture), Paper, printing and	163926.4	47776.7	31609.5	16413.8
Construction industry	172181.6	45164.6	29615.5	16439.0
Wholesaling, retailing and repairs, Hotels, tourist villages, restaurants, bars and	159516.3	36787.9	29166.6	15136.1
Transport, travel agents, postal and telecommunications	190297.8	39003.1	28197.5	14383.8
Banking and financial activity, Insurance, Advanced services to businesses, Operational services businesses, Other services to businesses, Services to	208032.6	48076.1	28914.8	12711.4
Public and private	212787.4	50094.5	18790.2	12601.9
Total	155222.2	37312.0	28954.2	15714.2
Italia				
Energy, gas and water	214574.7	59721.4	50871.5	21534.1
Mineral extraction, Chemicals and	175450.9	52503.1	34837.6	16202.2
Metals, Machinery and means of transport, Electrical and electronic	165230.1	45975.6	32314.6	15945.6
Food, beverages and tobacco production, Textiles and clothing production, Leather and production, Timber and products in wood (excluding furniture), Paper, printing and	166021.6	42310.7	27696.8	15626.5
Construction industry	142110.4	37671.8	25867.0	15035.1
Wholesaling, retailing and repairs, Hotels, tourist villages, restaurants, bars and	176094.1	34095.6	26158.5	14970.2
Transport, travel agents, postal and telecommunications	198748.1	49356.5	31967.8	13784.3
Banking and financial activity, Insurance, Advanced services to businesses, Operational services businesses, Other services to businesses, Services to	210468.3	50605.8	20544.1	12974.1
Public and private	194611.7	35147.2	21714.0	12498.1
Total	176107.9	43337.2	28566.4	15096.0

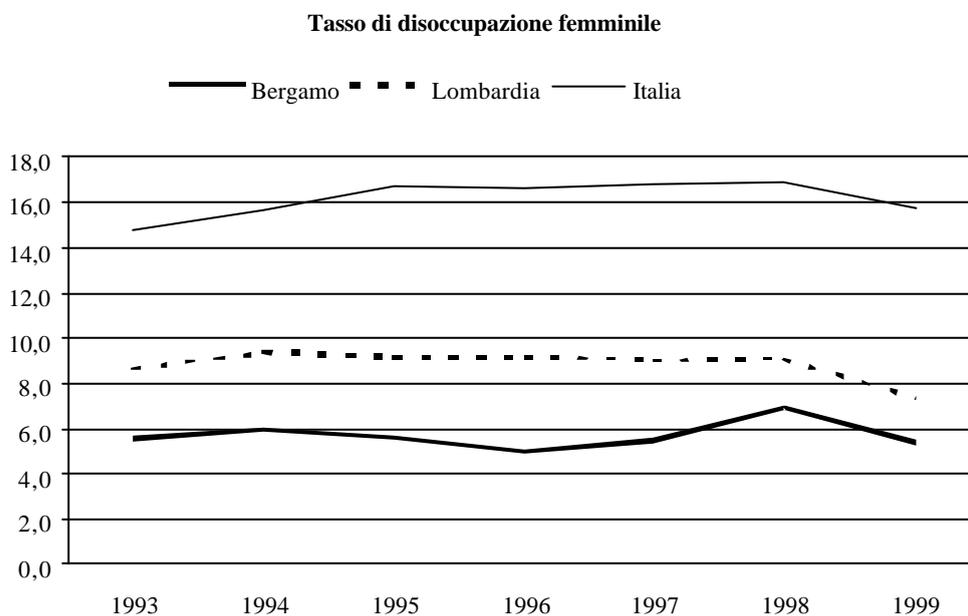
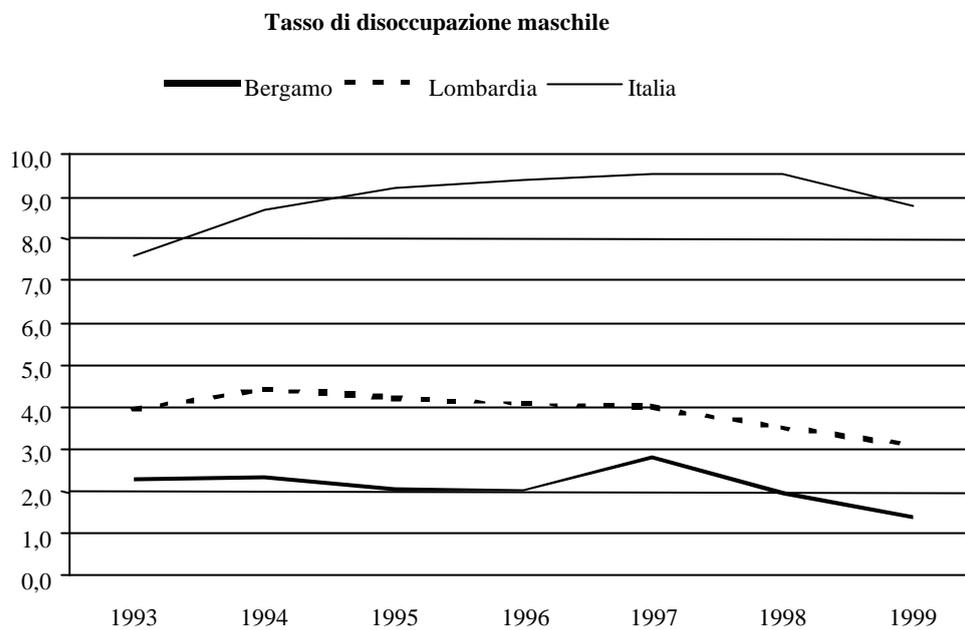
Fonte: elaborazione IRS su dati INPS.

La disoccupazione

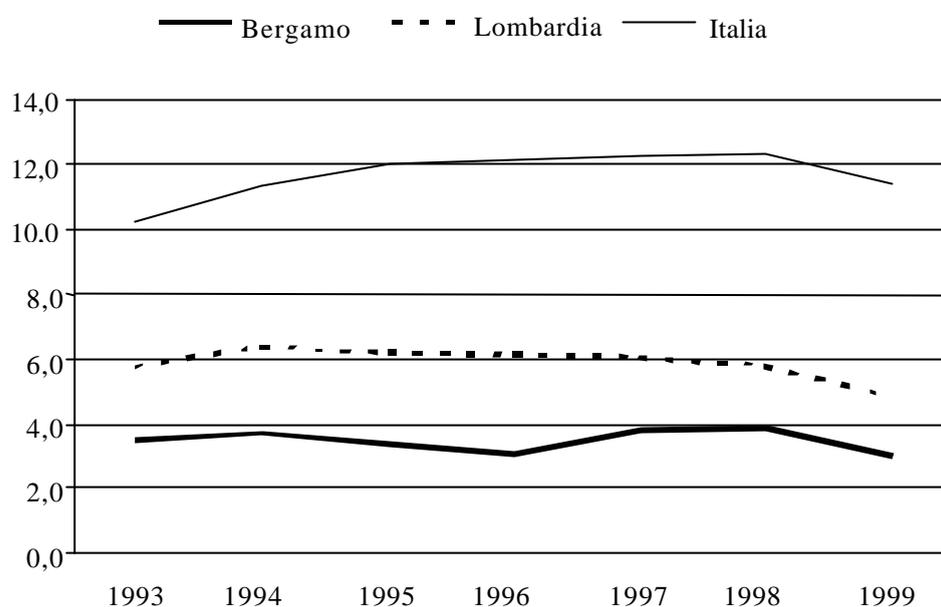
Come già accennato, Bergamo vanta un tasso di disoccupazione assai contenuto (2,9%) anche in confronto alle percentuali di per sé favorevoli della Lombardia (4,8%). La disoccupazione è in fase di diminuzione dalla metà degli anni '90 (Figure 12 e 13), ciò nonostante il numero dei disoccupati registrati risulta in aumento. Questa tendenza può essere spiegata alla luce degli indici di partecipazione. Parte dell'offerta potenziale di manodopera viene attivata passando da uno stato di disoccupazione "nascosta" alla disoccupazione ufficiale quando il mercato del lavoro è in crescita, ed è pertanto rapidamente assorbita dalla domanda di manodopera. Questo fenomeno può essere interpretato come sintomo di una nuova capacità da parte dell'economia locale di attingere alla manodopera potenziale in confronto alla tradizionale difficoltà del mercato del lavoro bergamasco di far emergere l'occupazione potenziale "nascosta".

La caratteristica primaria della disoccupazione sul mercato bergamasco è la preponderanza femminile. Nel 1999, circa il 70% dei 13.000 disoccupati erano donne (contro la media del 62% in Lombardia). In secondo luogo, la percentuale di disoccupati di età inferiore ai 30 anni (circa il 55% nel 1998) appare critica. Sebbene in linea con i dati rilevati in Lombardia, occorre osservare che la percentuale di giovani nella forza lavoro è molto maggiore a Bergamo che nel resto della regione. Anche in questo caso, sono le donne ad essere maggiormente penalizzate: le donne di età inferiore ai 30 anni rappresentano il 76,7% dei giovani in cerca di lavoro, e questa percentuale è costantemente in aumento. La situazione delle donne con diploma di maturità a Bergamo appare particolarmente critica in confronto al resto della Lombardia: esse costituiscono infatti quasi il 30% della disoccupazione della provincia.

Il mercato del lavoro bergamasco ha difficoltà a creare opportunità di lavoro per nuove potenziali lavoratrici, specialmente se di giovane età e con livello di istruzione medio. Considerando il tipo di disoccupazione piuttosto che le caratteristiche dei disoccupati, a Bergamo risulta una percentuale di disoccupati (di entrambi i sessi) con precedenti esperienze lavorative maggiore rispetto a quella della Lombardia (il 50% a fronte del 45,7% nel 1998). Anche i dati dei registri del collocamento, sebbene non sistematicamente comparabili, evidenziano questa tendenza in crescita (circa l'80% degli iscritti). In sintesi, il mercato del lavoro di Bergamo non sembra problematico per gli uomini in cerca del primo impiego, ma oppone ostacoli a chi ha perduto il lavoro e alle donne.

Figure 13. Tassi di disoccupazione maschile e femminile

Fonte: dati ISTAT– Forze di Lavoro.

Figure 14. Tasso di disoccupazione

Fonte: dati ISTAT – Forza Lavoro.

4. La struttura settoriale dell'economia

L'industria

Vari indicatori evidenziano la maturità e la solidità del comparto industriale bergamasco. In controtendenza rispetto a quanto verificatosi in Lombardia e in Italia, a Bergamo negli ultimi venti anni le aziende del settore manifatturiero hanno registrato un aumento di dimensioni. Le dimensioni medie (12,6 dipendenti) risultano oggi in linea con i dati raccolti in Lombardia (12), e continuano a rimanere più elevate rispetto all'Italia (9,1). Se le PMI della provincia assorbono il 75% dell'occupazione totale, in linea con l'Italia in generale, la percentuale di persone che trova occupazione nelle "micro-imprese²⁰" è sensibilmente inferiore rispetto a quelle registrate in Italia e in Lombardia (Tabella 15). Nella provincia di Bergamo, le micro-imprese sono costantemente in crescita dal 1981 superando in molti casi la soglia dei 10 dipendenti.

20. Le micro-imprese sono aziende con meno di 20 dipendenti.

Table 15. Aziende del settore manifatturiero: distribuzione per dimensioni (1996)

Fascia per dimensioni (n. di lavoratori)	Numero di aziende			Percentuali		
	Bergamo	Lombardia	Italia	Bergamo	Lombardia	Italia
1-9	9.230	91.542	456.806	73,8	78,1	82,9
10-49	2.837	22.048	82.982	22,7	18,8	15,1
50-249	387	3.033	10.011	3,1	2,6	1,8
250 e oltre	60	531	1.442	0,5	0,5	0,3
Totale	12.514	117.154	551.241	100,0	100,0	100,0

Fascia per dimensioni (n. di lavoratori)	Numero di aziende			Percentuali		
	Bergamo	Lombardia	Italia	Bergamo	Lombardia	Italia
1-9	28.623	268.083	1.215.587	18,2	19,4	24,9
10-49	53.680	414.961	1.550.227	34,2	30,0	31,7
50-249	38.207	301.428	974.625	24,3	21,8	19,9
250 e oltre	36.660	398.167	1.147.125	23,3	28,8	23,5
Totale	157.170	1.382.639	4.887.564	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione IRS su dati del Censimento Intermedio dell'Industria e dei Servizi, 1996.

I gruppi di imprese rappresentano una componente di rilievo del panorama economico di Bergamo. Da un'indagine dell'IRS²¹ risulta che quasi il 60% delle aziende considerate, corrispondente all'80% della forza lavoro, appartiene a un gruppo di imprese. Questa percentuale è superiore a quella relativa all'Italia in generale²². Sebbene nel 30% dei casi i gruppi siano di dimensioni piuttosto limitate con struttura organizzativa relativamente semplice, la collaborazione volta alla sub-fornitura di parti del processo produttivo è un fenomeno diffuso nonché un'importante fonte di innovazione e di miglioramento della qualità dei prodotti.

Mentre in Italia e in Lombardia il numero di imprese di grandi dimensioni è diminuito sia in termini assoluti che in percentuale sul totale, nella provincia di Bergamo il loro numero è in crescita. Nel 1981 esistevano 49 imprese con oltre 250 dipendenti, salite nel 1996 a 60.

Gli indicatori di localizzazione offrono un'ulteriore prova della posizione relativamente forte dell'imprenditoria bergamasca. Il numero di imprese plurilocalizzate è in crescita: se nel 1981 il 5% delle imprese articolava la propria attività attorno a più di un'unità, nel 1996 la percentuale era salita al 6,8% (+37%).

Il livello di internazionalizzazione dell'economia bergamasca è cresciuto a ritmo sostenuto dalla seconda metà degli anni '80. Da un'analisi dei dati relativi al 1998 emerge che sia la presenza di capitale straniero nella provincia sia gli investimenti da parte delle imprese locali all'estero costituiscono un'importante componente della realtà economica della provincia. Le imprese locali hanno dimostrato un'elevata capacità di internazionalizzare la produzione, sfruttando la propria tecnologia e capacità

21. Rapporto sull'economia bergamasca 1994-1995.

22. Studi condotti dalla Banca d'Italia e da Mediocredito Centrale.

manageriali. Nel 1998 a Bergamo esistevano 28 multinazionali (20 delle quali di “piccole” dimensioni con meno di 500 dipendenti) con holding in un totale di 77 imprese estere.

L’investimento estero integra la struttura originaria dell’industria locale. Nella provincia di Bergamo esistono 95 impianti produttivi a capitale estero/a partecipazione di capitale estero con un organico complessivo di quasi 16.000 addetti, corrispondente all’11% dell’occupazione complessiva nell’industria. I settori in cui le imprese estere sono più forti non corrispondono a quelli di specializzazione dell’industria locale. I settori che attraggono il maggior numero di investimenti dall’estero sono: apparecchiature per l’ufficio (90%), chimica (45%), macchinari e prodotti metallici (43%), apparecchiature e macchinari elettrici, e trasporti (29%). (Tabella 16).

Table 16. Impianti produttivi a Bergamo in imprese parzialmente o totalmente a capitale estero, per settore

ATECO91	<u>Number of plants</u>		<u>Number of workers</u>		<u>Percentage of</u>	
		%		%	<u>foreign workers</u>	
14	Mineral extraction	2	2.1	3	0.0	n.d.
15	Food and beverages	5	5.3	947	5.6	15
17	Textiles	2	2.1	579	3.4	3
18	Tailoring of clothing; preparation and dyeing of	4	4.2	1,023	6.1	8
21	Manufacture of paper-pulp, paper and paper	2	2.1	111	0.7	4
22	Publishing, printing and reproduction of recorded	2	2.1	804	4.8	16
24	Manufacture of chemical products and synthetic and artificial	22	23.2	3,413	20.3	45
25	Manufacture of rubber and plastic	8	8.4	604	3.6	5
26	Manufacture of products made from non metallic	7	7.4	647	3.8	10
27	Production of metals and	6	6.3	3,147	18.7	43
28	Manufacture and processing of metal products excluding machinery and	7	7.4	301	1.8	1
29	Manufacture of machinery and mechanical equipment including installation, fitting, preparation and	11	11.6	1,174	7.0	6
30	Manufacture of office machinery, processors and computer	1	1.1	329	2.0	90
31	Manufacture of electrical machinery and equipment	7	7.4	2,932	17.4	29
32	Manufacture of radio and television sets and communication	2	2.1	305	1.8	21
33	manufacture of medical equipment, precision instruments, optical instruments and clocks and	2	2.1	118	0.7	4
35	Manufacture of other means of	2	2.1	326	1.9	29
36	Manufacture of furniture; other manufacturing	3	3.2	62	0.4	1
	Total	95	100.0	16,825	100.0	11
	Traditional sectors	12	13	2,190	13	4
	Sectors with high economies of	53	56	8,906	53	12
	Specialist sectors	17	18	3,054	18	15
	Hi-tech sectors	13	14	2,675	16	34
	Total	95	100	16,825	100	11

Fonte: elaborazione IRS su dati R&P.

Nei settori di specializzazione di Bergamo, l'innovazione è significativa e in crescita. Dall'esame dell'attività brevettuale, nel periodo 1994-1998 Bergamo risulta il secondo centro di innovazione lombardo in ordine di importanza, sia in termini assoluti che di innovazione media per impresa: la provincia detiene infatti il 6,3% dei brevetti della Lombardia. L'analisi combinata di diversi indicatori consente di identificare 205 aziende innovative concentrate nei seguenti settori: macchinari (22% di tutte le aziende innovative, compresi numerosi produttori di macchinari tessili), prodotti metallici (13,2%), strumenti medicali e di precisione (12,7%), e gomma e materie plastiche (11,7%). Non di meno, la vicinanza di Milano ha parzialmente condizionato la comunità scientifica locale e il processo innovativo. A questo proposito, la Lombardia costituisce il sistema regionale più innovativo d'Italia. Nell'ambito regionale, la maggior parte delle innovazioni è concentrata nella provincia di Milano. Fino alla fine degli anni '90, l'egemonia di Milano in questo settore ha avuto su Bergamo un effetto inibitorio, e solo molto recentemente le istituzioni locali hanno iniziato a prestare maggiore attenzione alla competitività e all'innovazione.

I settori dell'alta tecnologia sono generalmente deboli²³. Essi occupano infatti solo il 5% della forza lavoro, a fronte del 13% registrato in Lombardia e dell'8% in Italia. (Tabella 17). Nella provincia di Bergamo, gli investimenti nei settori dell'alta tecnologia, sia in entrata che in uscita, sono molto limitati e inferiori rispetto ai valori riportati in Italia. La modesta quantità di imprese attive a Bergamo in settori come quelli della tecnologia informatica, telecomunicazioni, elettronica, farmaceutico e chimico ha senza dubbio limitato la capacità della provincia di internazionalizzare e attrarre aziende straniere in questi settori specifici

23. Secondo la classificazione Pavitt.

Table 17. Comparto manifatturiero: unità locali e addetti alle unità locali - 1981, 1991 e 1996

	Unità locali			Lavoratori per unità locale		
	1981	1991	1996	1981	1991	1996
Valori assoluti						
Bergamo						
Settori tradizionali	6.271	6.468	6.037	64.156	63.228	57.309
Settori con alte economie di scala	5.205	5.228	5.195	75.443	70.478	71.941
Settori specializzati	899	1.217	1.351	15.211	18.822	20.258
Settori ad alto contenuto tecnologico	624	853	922	5.467	7.344	7.799
Totale	12.999	13.766	13.505	160.277	159.872	157.307
Lombardia						
Settori tradizionali	58.736	50.520	46.196	522.166	445.719	385.486
Settori con alte economie di scala	45.871	49.129	49.130	647.893	563.341	529.164
Settori specializzati	18.832	16.052	17.270	217.517	200.504	194.036
Settori ad alto contenuto tecnologico	11.207	12.308	13.470	207.868	171.035	162.714
Totale	134.646	128.009	126.066	1.595.444	1.380.599	1.271.400
Italia						
Settori tradizionali	378.518	338.687	323.520	2.375.710	2.172.026	1.980.738
Settori con alte economie di scala	181.744	172.292	178.508	2.440.891	2.004.946	1.913.605
Settori specializzati	37.735	39.790	46.148	602.233	580.492	564.501
Settori ad alto contenuto tecnologico	24.356	40.648	42.934	413.022	453.023	396.933
Totale	622.353	591.417	591.110	5.831.856	5.210.487	4.855.777
Distribuzione percentuale						
Bergamo						
Settori tradizionali	48,2	47,0	44,7	40,0	39,5	36,4
Settori con alte economie di scala	40,0	38,0	38,5	47,1	44,1	45,7
Settori specializzati	6,9	8,8	10,0	9,5	11,8	12,9
Settori ad alto contenuto tecnologico	4,8	6,2	6,8	3,4	4,6	5,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lombardia						
Settori tradizionali	43,6	39,5	36,6	32,7	32,3	30,3
Settori con alte economie di scala	34,1	38,4	39,0	40,6	40,8	41,6
Settori specializzati	14,0	12,5	13,7	13,6	14,5	15,3
Settori ad alto contenuto tecnologico	8,3	9,6	10,7	13,0	12,4	12,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Italia						
Settori tradizionali	60,8	57,3	54,7	40,7	41,7	40,8
Settori con alte economie di scala	29,2	29,1	30,2	41,9	38,5	39,4
Settori specializzati	6,1	6,7	7,8	10,3	11,1	11,6
Settori ad alto contenuto tecnologico	3,9	6,9	7,3	7,1	8,7	8,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

DT/TDPC(00)21

Fonte: elaborazione IRS su dati del Censimento di Industria e Servizi 1981, 1991 e 1996.

L'industria dei servizi e turismo

Negli ultimi venti anni, il settore dei servizi ha vissuto a Bergamo un notevole sviluppo. Fra il 1981 e il 1996, l'occupazione nelle unità locali del terziario è aumentata del 35%, in misura molto più consistente che in Italia (15%) e in Lombardia (25%). L'espansione del terziario è stata particolarmente intensa durante gli anni '80, a cui ha fatto seguito un periodo di riflusso nella prima metà degli anni '90. In generale, fra il 1981 e il 1996, il terziario ha creato 31.000 nuovi posti di lavoro (aumentati da 88.000 a 119.000). L'espansione più rilevante è stata registrata dalle attività immobiliari, di noleggio, tecnologia informatica, ricerca, servizi professionali e commerciali, nei quali l'occupazione è quasi triplicata con un aumento netto di 17.000 posti di lavoro. Un'espansione degna di nota è stata registrata anche dai servizi finanziari e bancari (3.000 nuovi posti di lavoro, per un aumento del 46%), e di vendita all'ingrosso e al dettaglio (5.000 nuovi posti di lavoro).

In Italia il turismo rappresenta un importante settore economico in grado di generare un fatturato diretto di 134.000 miliardi di lire, pari al 6,5% del P.I.L. Contrariamente ai dati statistici secondo cui il turismo è concentrato prevalentemente nelle regioni dell'Italia settentrionale (53,2 per cento²⁴), nella provincia di Bergamo questo settore non è sfruttato al massimo delle potenzialità nonostante le numerose attrazioni che spaziano dai paesaggi naturali e di montagna ai monumenti storici e alla ricca tradizione culturale²⁵. Solo negli ultimi tempi il crescente interesse per la natura e per le tradizioni culturali hanno incoraggiato gli operatori locali a prestare maggiore attenzione al turismo, in particolare a quello culturale, come occasione per rivitalizzare la città e la provincia di Bergamo.

Per dare un impulso a questo nuovo corso, l'Università di Bergamo ha organizzato due programmi master, uno sul turismo culturale e l'altro in gestione turistica. Inoltre, la Camera di Commercio di Bergamo e altre istituzioni locali hanno recentemente sviluppato un'altra iniziativa: l'organizzazione di un evento culturale annuale nella città di Bergamo. Il primo evento del genere, una mostra sul *Lotto* nel 1999, ha dimostrato che eventi di una certa portata sono in grado di attrarre un numero cospicuo di visitatori sia nella città di Bergamo sia nei vari comuni della provincia. Questo successo ha persuaso le autorità cittadine a proseguire nella stessa direzione. Nel 2000 è stata quindi organizzata una mostra su *Caravaggio* e sui pittori del XVII secolo, mentre nel mese di Novembre 2000 si è svolta al Metropolitan Museum di New York una mostra su *Evaristo Baschenis* volta a promuovere l'immagine culturale della provincia di Bergamo.

L'agricoltura

Il "tasso di ruralità"²⁶, misurato sulla base dei dati dell'ultimo censimento (ISTAT, 1991), evidenzia l'importanza dell'agricoltura per la provincia di Bergamo. In pianura e sui colli, circa il 5% della popolazione attiva è impiegato nell'agricoltura, ma questa percentuale sale al 32% in certe aree montane,

24. OECD Territorial Review of Italia, 2000.

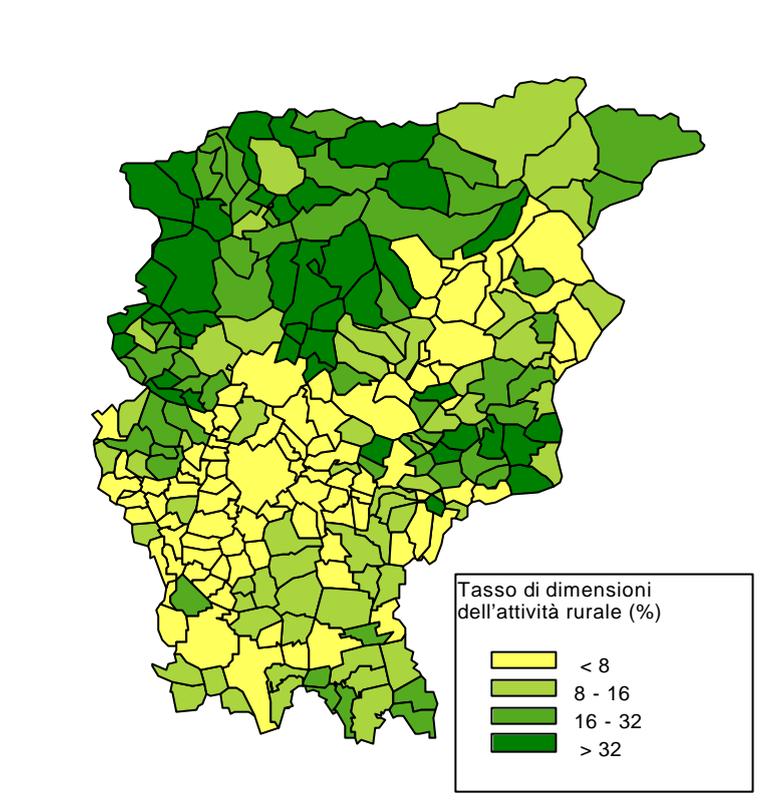
25. Le attrazioni si distinguono da altre caratteristiche più ordinarie del paesaggio in quanto riconosciute depositarie di un valore sociale o economico specifico. Si tratta di luoghi e tradizioni da cui le singole comunità o la società in generale ricavano un profitto. Sono questo profitto e il *valore* corrispondente che consentono di considerare le attrazioni come un'importante risorsa di sviluppo. La domanda relativa alle attrazioni è in crescita poiché l'aumento dei redditi concede ai residenti della città più tempo e denaro per godere delle attrazioni della campagna. "Cultivating Rural Amenities", OECD-TDS, 2000.

26. Misura la proporzione di popolazione rurale in età lavorativa con un legame diretto con l'attività svolta nelle aziende agricole rispetto al totale della popolazione residente in età lavorativa (sono esclusi i soggetti di età inferiore a 15 anni).

DT/TDPC(00)21

con una media provinciale del 15% (Figura 15), un solo punto percentuale in meno rispetto alla media regionale (16%).

Figure 15. Tasso di ruralità nei comuni di Bergamo



Fonte: dati ISTAT.

Per avere un'idea della struttura produttiva dell'agricoltura bergamasca, è sufficiente prendere in esame le aziende²⁷ per zona altimetrica. Il numero di aziende censite ammonta addirittura a 23.127, con la massima concentrazione (47%) nelle aree montane. Questi dati tuttavia sono ormai superati e poco rappresentativi della realtà della provincia in termini di produzione, specialmente se si prendono in considerazione le aziende part-time e di piccole dimensioni. È possibile ottenere una stima più precisa del numero effettivo di aziende produttive nella provincia mediante un conteggio delle domande di contributi PAC, da cui risultano circa 8.000 unità produttive, 6.000 delle quali ubicate in pianura.

27. Il termine *azienda agricola* include in questo contesto tutti i tipi di unità produttive nel settore agricolo.

Table 18. Aziende per zona altimetrica (in valori assoluti e percentuali)

Altitudine	Tutte le fattorie		Fattorie con AA		Fattorie con bestiame		
	Fatt.	ettari	Fatt.	ettari	Fatt.	capi	di cui muccl
Montagna	11.020	122.664	9.731	50.972	2.557	26.351	12.432
Collina	5.599	19.148	5.212	10.993	1.062	13.402	4.668
Pianura	6.508	46.713	6.430	43.506	2.217	137.466	53.435
Totale	23.127	188.526	22.766	113.042	5.836	177.219	70.535

Altitudine	Tutte le fattorie		Fattorie con AA		Fattorie con bestiame		
	Fatt.	ettari	Fatt.	ettari	Fatt.	capi	di cui muccl
Montagna	47,6	65,1	42,7	45,1	43,8	14,9	17,6
Collina	24,2	10,2	22,9	9,7	18,2	7,6	6,6
Pianura	28,1	24,8	28,2	38,5	38,0	77,6	75,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISTAT, Quarto Censimento Generale dell'Agricoltura.

La produzione agraria della provincia di Bergamo per il 1999 è stata quantificata in 670 miliardi di lire ai prezzi correnti (Tabella 19, sotto). Le recenti tendenze evidenziano un aumento annuo del 2,8% nel periodo 1993-99. La produzione di bestiame rappresenta circa i due terzi della produzione agricola finale, equamente suddivisa fra prodotti caseari e carne (bovini, suini e pollame) che costituiscono le linee primarie della produzione agricola locale.

Table 19. Produzione agricola finale (in milioni di lire)

	1993	1996	1999	v.a.t % 1993-	
				Inc. %	1999-99
Produzione vegetale	106.216	139.962	175.350	26,1	10,8
Cereali	21.852	18.465	30.050	17,1	6,3
Prod. orticola e floreale	76.548	109.344	132.000	75,3	12,1
Prod. arborei	7.816	12.153	13.300	7,6	11,7
Bestiame	466.955	537.509	495.550	73,9	1,0
Latticini	200.765	219.140	224.219	45,2	1,9
Carne	212.947	239.498	207.135	41,8	-0,5
Uova	50.873	76.273	61.226	12,4	3,4
Altro	2.370	2.598	2.970	0,6	4,2
Totale prod. agricola	573.171	677.471	670.900	100	2,8

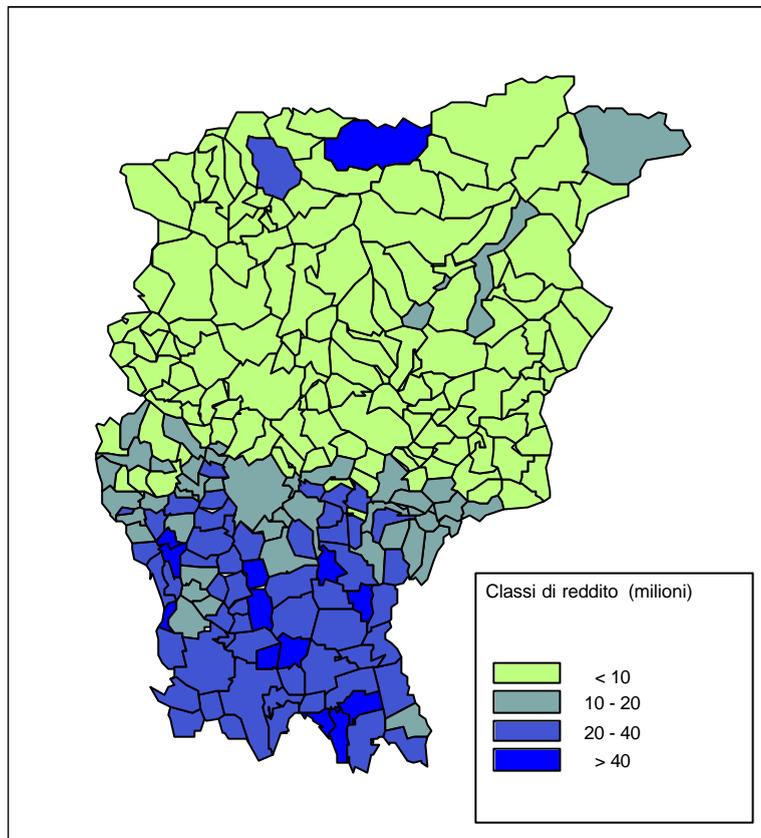
Fonte: 1993 e 1996 D. G. Agricoltura, Regione Lombardia ; 1999, stima a cura della Camera di Commercio di Bergamo.

La produzione agroalimentare è estremamente variegata. L'estrema differenziazione altimetrica che caratterizza la struttura morfologica di Bergamo (pianura, colli e montagne) rende possibile una produzione assai vasta e differenziata che spazia dai formaggi locali tradizionali alla produzione intensiva di ortaggi, vino e olio d'oliva.

Al fine di garantire gli standard qualitativi, certificare i prodotti e proteggere e migliorare la produzione locale, sono stati ideati consorzi specifici ed etichette di certificazione della qualità come la *Denominazione di Origine Protetta (DOP)* relativa ai prodotti agricoli generali, e la *Denominazione di Origine Controllata (DOC)* e l'*Indicazione Geografica Tipica (IGT)*, relative soprattutto alla produzione enologica. Inoltre, la Camera di Commercio locale ha creato un marchio d'origine specifico - "Bergamo – Città Dei Mille Sapori" - volto a identificare i principali prodotti agricoli e alimentari tradizionali della provincia che meritano un riconoscimento per le loro particolari caratteristiche organolettiche.

Fra l'attività agricola montana e l'attività agricola nel resto della provincia esistono disparità di reddito confermate dalla Figura 16 che, sulla base dei dati del censimento del 1991, mostra il reddito medio per ciascun lavoratore addetto al settore agricolo nei diversi comuni della provincia. I dati rivelano che in quasi tutti i comuni montani il reddito medio pro capite derivante dall'agricoltura è molto basso (inferiore a 10 milioni annui) e insufficiente a remunerare il lavoro dell'azienda agricola a conduzione familiare. In queste aree l'agricoltura è considerata prevalentemente un'attività integrativa, almeno per quanto riguarda il reddito. Il quadro cambia in maniera sostanziale in collina e in pianura, dove il reddito medio pro capite raggiunge livelli molto più elevati (fra 20 e 40 milioni di lire annui, spesso anche di più).

Lo sviluppo di un movimento cooperativo è piuttosto limitato. Nella provincia di Bergamo esistono circa 26 cooperative, 20 delle quali prettamente agricole e 15 attive nel settore lattiero-caseario. Vi sono inoltre due cooperative enologiche e altre operanti prevalentemente nei settori dei prodotti orticoli e biologici.

Figure 16. Reddito agricolo lordo per unità produttiva nei comuni di Bergamo

Nota: l'indice utilizzato è un indicatore di reddito agricolo pro capite. Per calcolarlo, sono stati considerati 275 giorni lavorativi secondo gli standard dell'UE.

Fonte: dati ISTAT e INEA.

5. Conclusioni

Dai dati raccolti emerge il quadro di una provincia ricca, intensamente industrializzata ed efficiente, solo marginalmente colpita dalle recessioni e dalle trasformazioni economiche verificatesi alla fine degli anni '80 e '90. Il P.I.L. pro capite è più elevato che nel resto d'Italia e il livello di disoccupazione è basso secondo gli standard europei. La provincia di Bergamo costituisce un'importante centro di esportazione di prodotti industriali risultando competitiva anche sul mercato interno. Questa ricchezza si è consolidata negli ultimi 50 anni grazie alla competitività dell'industria tradizionale di Bergamo, rafforzata oggi in virtù degli investimenti diretti di capitale straniero in nuovi settori chiave. Il sistema industriale di Bergamo ha gradualmente acquisito solidità e maturità nei settori di specializzazione tradizionali, che hanno fino ad oggi mantenuto un elevato livello di competitività grazie soprattutto a stretti rapporti fra cliente e fornitore e a una certa capacità di innovazione. L'alto grado di industrializzazione della provincia di Bergamo (oltre il 50% della forza lavoro nel 1997, a fronte della media del 30% in Italia) relega agricoltura e turismo a un ruolo più marginale. Il sistema agricolo della provincia è in genere piuttosto dinamico e caratterizzato dalla presenza di aziende di dimensioni ridotte o molto piccole. Molto comuni le aziende agricole part-time. Fra le aziende più modeste delle zone montuose e quelle più ricche e industrializzate dei colli e della pianura esistono significative disparità di reddito. La provincia di Bergamo è caratterizzata da risorse naturali e culturali di grande interesse, ma solo recentemente gli enti pubblici

hanno iniziato a considerare il potenziale di sviluppo del turismo per l'economia locale. A tal fine sono stati attuati con successo alcuni progetti pilota che evidenziano come il turismo possa rappresentare per la provincia un'ulteriore fonte di reddito.

Ma a uno sguardo più attento emergono alcuni elementi di disturbo. Dal punto di vista della distribuzione interna dei redditi, la Lombardia è la regione italiana con il divario più accentuato. Inoltre, il settore dei servizi si presenta per certi aspetti inadeguato, il tasso di natalità imprenditoriale è basso, le esportazioni hanno subito un rallentamento negli ultimi anni, il settore dell'alta tecnologia è scarsamente sviluppato e il capitale umano è modesto. La provincia presenta un elevato tasso di industrializzazione ma la produzione industriale ricorre sostanzialmente a personale scarsamente qualificato. Piuttosto che basarsi sull'interazione in una rete di competenze produttive, il comparto industriale di base ricorre a una forza lavoro di sesso maschile, intensamente occupata e di basso profilo formativo. La regione soffre inoltre di gravi carenze infrastrutturali, prima fra tutte quella dei trasporti, e di lacune nelle politiche di formazione e di sviluppo del capitale umano. Il mercato del lavoro rappresenta un ostacolo per le donne e per i lavoratori precedentemente espulsi dal processo produttivo. Considerando l'indiscutibile carenza in termini di identificazione delle opportunità e una certa dipendenza da Milano, sono necessarie diverse riforme volte a mantenere la competitività nell'economia globale.

La seguente Tabella sintetizza i punti di forza e le carenze della provincia di Bergamo dal punto di vista economico.

Table 20. Punti di forza e carenze dell'economia bergamasca

Punti di forza	Carenze
Solida struttura industriale	Capitale umano
Orientamento alle esportazioni	Disoccupazione femminile
Specializzazione in crescita	Infrastrutture di trasporto
Basso livello di disoccupazione	Innovazione / tecnologia
Etica del lavoro	Cooperazione / governance
Patrimonio naturale e culturale	Inquinamento

II. LE PRINCIPALI PROBLEMATICHE POLITICHE

1. LA PIANIFICAZIONE SPAZIALE E LE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

1. Introduzione

Dal punto di vista delle infrastrutture e della destinazione d'uso del suolo, la provincia di Bergamo è vittima del proprio successo. La massiccia crescita economica degli ultimi decenni e l'incontrollata espansione urbana e industriale che ne sono conseguite hanno provocato un eccesso d'uso del suolo, un considerevole sviluppo urbano incontrollato e forti pressioni sull'ambiente. Il grado di congestione infrastrutturale, specialmente nelle zone collinari e pianeggianti della provincia e nelle due valli industrializzate, pone una seria minaccia al regolare funzionamento dell'economia locale, aggravata dagli effetti di traboccamento della contigua area metropolitana di Milano. I motivi dell'ormai insostenibile congestione del traffico sono in primo luogo l'assenza nel passato di una chiara strategia di pianificazione spaziale, e in secondo luogo una rete stradale e di trasporti pubblici insufficiente. In particolare, lo sviluppo del trasporto su ferrovia è stato lungamente trascurato in tutta la provincia, determinando una rete provinciale inadeguata e malamente collegata alle principali linee nazionali e internazionali.

L'aumento della delocalizzazione delle aziende e il consolidamento dei fornitori da parte dei grandi produttori di manufatti finali, nonché la crescente domanda di consegne just-in-time, la qualità dei luoghi e la capacità di trasferire persone e merci sono considerati sempre più importanti per le economie locali. A causa della crescente congestione e dei ritardi da essa provocati, le inadeguatezze infrastrutturali della provincia di Bergamo rappresentano un grave handicap per competere in maniera efficiente con altre regioni nell'attrazione di imprese. Come affermato nel primo rapporto della Commissione Europea sulla coesione (1996), la coerenza di pianificazione dello spazio e dei trasporti è un fattore chiave per la riduzione delle disparità territoriali, il potenziamento dello sviluppo economico e la coesione sociale. A tale riguardo, la fragilità e l'inadeguatezza dei sistemi di trasporto passeggeri e merci della provincia di Bergamo e la sua irrazionale espansione nello spazio sono considerati spesso come una delle principali barriere al futuro sviluppo della provincia.

Malgrado l'apparente consenso fra impresa e governo, volto a bilanciare la pianificazione spaziale e infrastrutturale, la crescita economica e la qualità della vita nel futuro, sono stati ottenuti solo progressi molto limitati. Il livello decisionale presta a tutt'oggi un'attenzione insufficiente alle relazioni esterne dei principali attori provinciali e alla carenza di cooperazione interna fra i diversi livelli dell'amministrazione pubblica. Progetti di valore sono stati spesso accolti con resistenza a causa di interessi locali basati su una prospettiva troppo angusta. Le decisioni in merito alla destinazione d'uso del suolo appaiono insufficientemente coordinate con le infrastrutture di trasporto e, attualmente, l'attenzione politica è ancora principalmente concentrata sullo sviluppo delle infrastrutture stradali, a svantaggio di soluzioni maggiormente sostenibili alla congestione, quali un uso più intensivo dei trasporti ferroviari.

2. Le politiche spaziali e dei trasporti nella provincia di Bergamo

La destinazione d'uso del suolo e la pianificazione spaziale

I distretti collinari e pianeggianti della provincia di Bergamo risultano pesantemente sfruttati con un grado di urbanizzazione del 13% del territorio. L'area montana presenta una disponibilità limitata di territorio, e alcune valli sono intensamente sfruttate con insediamenti urbani e industriali. Gli spazi a disposizione dell'agricoltura rappresentano una proporzione importante del territorio provinciale. In considerazione di questo assetto geografico ed economico, le politiche di destinazione territoriale rivestono una particolare importanza ai fini dello sviluppo economico e sociale della provincia. In particolare, una corretta pianificazione e coordinazione possono avere un effetto determinante sulla domanda di terra.

Table 21. Destinazioni d'uso del suolo: rapporti caratteristici

	Superficie (Kmq) in percentuale della superficie totale	Uso intercomunale come percentuale della superficie urbana totale	Uso residenziale come percentuale della superficie urbana totale	Uso per il terziario come percentuale dell'area adibita a uso residenziale	Uso industriale come percentuale dell'area adibita a uso residenziale
Montagna	173.828,9 8,0%	38,0%	39,0%	1,6%	20,4%
Collina	32.431,3 23,9%	5,0%	57,1%	3,1%	30,4%
Pianura	67.846,9 20,2%	5,0%	47,4%	4,5%	54,5%
Totale	274.107,1 12,9%	18,0%	46,2%	3,1%	36,6%

Fonte: Provincia di Bergamo – Strumenti di pianificazione urbana

In Italia, gli strumenti di gestione della pianificazione spaziale fanno riferimento a una legge nazionale risalente al 1942 e sono usati insieme con strumenti specifici per determinate aree (cioè piani di sviluppo socioeconomico, urbano e agricolo per Comunità Montane, ecc.). Gli enti locali e i comuni in particolare sono responsabili della pianificazione spaziale attraverso strumenti di pianificazione urbana e rurale. Le politiche di destinazione territoriale sono attuate attraverso piani regolatori gestiti dagli enti locali. Questi piani tengono conto della specificità del territorio locale, fra cui le attività umane tradizionali e gli interessi locali. Gli enti locali, tuttavia, non sono tenuti a gestire un coordinamento reciproco ed è solo grazie alla volontà di singoli individui se è possibile sviluppare un certo grado di cooperazione. La Regione Lombardia, a cui era assegnato il compito di soprintendere la pianificazione urbana e rurale, svolge tradizionalmente un tipo di supervisione principalmente di tipo burocratico. Anche le Comunità Montane, dotate di un certo potere di coordinamento, tendono a sminuire l'importanza del proprio ruolo. Di recente, la supervisione della pianificazione spaziale è stata demandata dalle regioni alle province. Questa riforma richiede la formulazione di cosiddetti piani provinciali, che integrino “piani settoriali”, “piani di area” e “patti territoriali” specifici (cfr. il capitolo sul governo territoriale).

In questo contesto, gli enti locali della provincia di Bergamo hanno spesso mostrato scarso coordinamento nella formulazione dei propri piani regolatori e scarsa cooperazione nell'esercizio degli stessi (Riquadro 1). Inoltre, la redazione del necessario piano provinciale ha incontrato difficoltà che ne

hanno impedito il completamento.²⁸ La provincia di Bergamo non ha ancora fatto uso del nuovo potere acquisito attraverso il processo di decentralizzazione che si sta verificando in Italia, mancando così di trarre l'immediato vantaggio delle nuove possibilità offerte dalla situazione. In realtà, la creazione, nei primi anni '60 di un consorzio volontario fra le autorità dell'*Isola Bergamasca* è considerata l'esempio più calzante, ma pressoché unico, del tipo di cooperazione efficiente necessaria nella provincia di Bergamo. (Riquadro 2).

28. Nel 1994, la provincia ha commissionato ad alcuni esperti un "Documento Direttore". Nel periodo 1997-1998, la provincia, la Camera di Commercio e l'*Unione Industriali* si sono consultate al fine di definire gli obiettivi del piano, senza tuttavia pervenire a un accordo.

Riquadro 1. L'esempio di "Zingonia"

Alla fine degli anni '50, l'architetto Zingone e la sua società (Zingone Iniziative Fondiarie S.p.A.) presentava il progetto di una nuova città, "Zingonia", che avrebbe dovuto ospitare 50.000 abitanti e fornire servizi e conforti di prim'ordine nel rispetto dei valori ambientali, umani ed estetici tradizionali. Il progetto specificava i territori da destinare a industria, aree residenziali e servizi e prevedeva inoltre una serie di servizi pubblici quali scuole, centri commerciali, centri per il tempo libero e lo sport. Per quanto riguarda l'infrastruttura dei trasporti, il progetto ipotizzava due linee metropolitane per il collegamento di Zingonia con Bergamo e Milano. La Regione propose inoltre la creazione di un porto sul canale.

L'edificazione di fabbriche e blocchi residenziali ebbe inizio nel 1965. Gli enti pubblici avrebbero dovuto seguire il progetto con una serie di azioni coordinate. I comuni di Boltiere, Ciserano, Verdello e Verdellino avrebbero dovuto istituire un consorzio, mentre provincia e regione sarebbero intervenute per agevolare la pianificazione dei servizi dei quali avevano la responsabilità. Questo però non avvenne e Zingonia fu realizzata in maniera molto diversa dal progetto iniziale: i servizi di trasporto che avrebbero garantito il collegamento della città al resto della provincia non furono mai realizzati; i servizi (istruzione e intrattenimento) non furono mai sviluppati secondo le specifiche del progetto e le aree industriali furono edificate quasi completamente nei primissimi anni, ma senza l'apporto dei servizi L' "equilibrio" che Zingone aveva progettato fu disatteso, con carenze che provocarono ovvie e gravi difficoltà per le aziende stabilitesi nella località. Ebbe così inizio il declino della città che riuscì ad attrarre solo attività scarsamente redditizie.

È difficile oggi stabilire le cause di questo insuccesso. Ciò nonostante, è possibile affermare che l'assenza di collaborazione tra i soggetti coinvolti nel progetto inaugurò una spirale discendente di declino che determinò l'abbandono del progetto originario. Solo di recente è stato messo in atto un meccanismo di coordinamento fra i cinque comuni dell'area di Zingonia volto a identificare un "piano strategico" di azioni comuni.

Riquadro 2. L'esempio della Comunità dell'Isola Bergamasca

All'inizio degli anni '60, i comuni dell'*Isola* proposero la fondazione di una comunità amministrativa. Nel mese di giugno 1964 fu così inaugurata l'associazione *Comunità dell'Isola Bergamasca*, destinata a svolgere un ruolo importante nell'unificazione degli atti dei comuni membri, fornendo linee guida e coordinando le politiche di sviluppo spaziale ed economico. L'associazione ispirò numerosi consorzi di comuni finalizzati alla soluzione di problemi quali la gestione delle risorse idriche, i rifiuti, le comunicazioni, ecc. La comunità si fece quindi direttamente promotrice di un'azienda autonoma, ECOISOLA, con la funzione di gestire problematiche di carattere ambientale. Qualsiasi decisione richiede l'accordo unanime dei comuni che compongono la comunità, tuttavia, è in fase di elaborazione un nuovo statuto che consentirebbe un voto di maggioranza per problematiche relative all'ambiente e alle politiche di gestione territoriale.

Politiche e regolamentazione dei trasporti

L'intera rete stradale e ferroviaria della provincia di Bergamo necessita di una vasta opera di modernizzazione, sia per quanto riguarda i collegamenti interni sia per l'integrazione con assi nazionali e internazionali. I problemi principali relativi alla mobilità del traffico su strada riguardano, internamente, le

aree circostanti la città di Bergamo e gli accessi alle valli. Esternamente, si riferiscono ai collegamenti con gli altri capoluoghi di provincia e con Milano. Il congestionamento stradale non dipende solo dalle condizioni del sistema dei trasporti nella provincia: due altre importanti cause sono gli effetti di traboccamento dalla contigua area metropolitana di Milano, essa stessa caratterizzata da un elevato grado di congestionamento, e la posizione geografica della provincia di Bergamo, esattamente al centro di uno degli assi più percorsi d'Europa, la direttrice est-ovest dell'Italia settentrionale. La situazione delle ferrovie della provincia è, se possibile, ancora più grave. Le ferrovie sono sfruttate al massimo della loro capacità (oltre 20.000 passeggeri usufruiscono quotidianamente della linea Bergamo-Milano) e sono antiquate, spesso in cattive condizioni e inaffidabili per quanto riguarda l'osservanza degli orari.

Allo scopo di compensare questa lacuna, alla fine degli anni '80 la provincia di Bergamo ha preso parte all'elaborazione del cosiddetto "Piano per la Grande Viabilità Regionale", finalizzato all'individuazione di una serie di interventi necessari per il potenziamento dell'intera infrastruttura dei trasporti della regione e della provincia. Molti di questi progetti sono già stati completati, mentre altri sono ancora in fase di discussione o non ancora condotti a termine. Nel 1995, per completare la struttura del sistema di trasporto locale, è stata predisposta la cosiddetta "Revisione generale del piano provinciale del servizio trasporto pubblico locale".

Subito dopo la predisposizione di questo progetto è entrata in vigore una nuova legge, la n. 59/1997, che introduceva importanti variazioni dando luogo a una necessaria revisione strategica. In effetti, questa legge assegnava alle regioni e ai comuni la responsabilità dei trasporti locali, delle Ferrovie di stato e delle ferrovie in concessione privata, con implicazioni di grande importanza. Essa infatti prevedeva: a) sussidiarietà, economicità e cooperazione nell'attuazione delle politiche di trasporto al fine di garantire la completa autonomia locale; b) la regolazione e l'organizzazione dei servizi di trasporto di interesse regionale e locale²⁹; c) il superamento degli assetti monopolistici nella gestione dei servizi di trasporto; d) la separazione delle funzioni fra regolatore (l'ente preposto alla pianificazione) e regolato (l'ente erogatore del servizio); e, infine, e) la liberalizzazione dell'accesso alle infrastrutture ferroviarie e della fruizione delle stesse da parte di terzi.³⁰ Il successivo D.Lgs. 422/1997 e la L.R. 22/1998 promuovevano l'ulteriore decentralizzazione, assegnando ruoli più chiaramente definiti ai soggetti coinvolti: a) alla regione e alla provincia la responsabilità delle strategie e della coordinazione generali; b) ai comuni la responsabilità dell'organizzazione dei servizi di trasporto locali³¹; c) alle aziende di trasporto la responsabilità di garantire servizi conformi ai termini del contratto stipulato con l'autorità committente. Questa nuova regolamentazione delle responsabilità e dell'organizzazione dei servizi – non solo in materia di trasporti ma anche di sanità, istruzione, ecc. – ha reso possibile la coordinazione interprovinciale per mezzo di strumenti quali piani d'area o patti territoriali (cfr. il capitolo dedicato alla decentralizzazione e alla governance), e ha promosso una migliore integrazione fra sistemi di trasporto su strada e su rotaia.

Le azioni finalizzate a colmare le lacune che caratterizzano le infrastrutture dei trasporti della provincia di Bergamo possono essere suddivise in due categorie principali:

- *Progetti di importanza provinciale.* Dipendono da un processo decisionale "interno". Fra i progetti più importanti, la tangenziale di Bergamo, nell'ambito del *Piano per la Grande Viabilità* predisposto alla fine degli anni '80, l'ultimo tratto della quale non è ancora terminato. Tuttavia, grazie a un recente accordo intercorso fra stato e regione allo scopo di

29. Essi, tuttavia, possono essere attuati tramite concessione privata o in base a quanto previsto dagli articoli 22 e 25 della Legge n. 142/1990, e ai principi della concorrenza e dei contratti per servizi pubblici conformemente agli articoli 2 e 3 delle normative CEE n. 1191/69 e n. 1839/81).

30. In seguito all'applicazione delle direttive CEE 440/91, 18/95 e 19/95.

31. Essi possono essere concessi a operatori di trasporto, in seguito alle appropriate procedure d'appalto.

garantire il reperimento dei fondi necessari, il progetto sarà completato entro breve. Fra gli altri progetti vi sono il Tram delle Valli (un sistema di metropolitana leggera intercomunale per il collegamento tra Bergamo e le valli settentrionali) e l'interporto di Bergamo Montello, entrambi in attesa dell'autorizzazione da parte del governo.

- *Progetti di importanza nazionale.* Implicano un maggior grado di coinvolgimento e di coordinazione da parte dello stato, della regione e, successivamente, di altre province. Alcuni di questi progetti sono in fase di realizzazione, altri erano (e sono tuttora) sotto studio, in attesa di una delibera. Negli anni passati, essi hanno accumulato tutti ritardi tali da determinare il rischio di "congestione finanziaria" in caso di attuazione simultaneamente. I progetti del Piano per la Grande Viabilità includono: la strada *Pedemontana*, con funzione di collegamento fra Bergamo e le città di Lecco, Como e Varese, successivamente cancellata e sostituita nell'ambito del nuovo Piano Regionale con la *Pedegronda*, simile alla precedente ma lungo un tragitto spostato più a sud e più vicina a Milano; e l'autostrada *Direttissima* Milano-Brescia (concepita come percorso alternativo alla sovraffollata e pericolosa A4). Per quanto riguarda le ferrovie, fra i principali progetti volti a ripristinare i collegamenti nazionali e internazionali si annoverano il raddoppio della linea Bergamo-Treviglio e la modernizzazione della linea settentrionale che collega Bergamo all'aeroporto di Milano Malpensa e agli altri capoluoghi di provincia della Lombardia settentrionale.

Le risorse finanziarie necessarie all'attuazione di questi progetti sono stimate fra i 3.400 e i 3.600 miliardi di lire, mentre il reddito annuo attuale della Regione Lombardia ammonta a circa 1.200 miliardi. Questo dato evidenzia la necessità da parte delle autorità decisionali della regione e della provincia di impostare una strategia che individui con chiarezza le priorità. Una menzione speciale spetta all'autostrada *Direttissima*, il cui finanziamento è stato garantito dalla BREBEMI S.p.A., un contraente privato costituito dalle Camere di Commercio, dalle province di Bergamo, Brescia e Milano e da altre organizzazioni. Questo potrà essere uno dei più validi esempi di collaborazione funzionale fra enti pubblici e privati attraverso la cooperazione interprovinciale.

3. L'attuazione dei progetti

Gli ostacoli amministrativi

Anche nella provincia di Bergamo, come nella maggior parte dei paesi e delle regioni dell'OCSE, la realizzazione dei progetti è spesso minacciata da procedure burocratiche superflue, complesse e inefficienti che, specialmente nel caso di progetti infrastrutturali, mettono a rischio la coerenza delle politiche di pianificazione territoriale. Fra i vari motivi citiamo:

- *Legislazione non chiara, spesso soggetta a continui emendamenti.* È il caso, per citare solo un esempio, del susseguirsi delle cosiddette leggi "Merloni" sulla trasparenza degli appalti. Essa provoca frequenti ricorsi al T.A.R. con la conseguenza di bloccare il progetto interessato.
- *Lentezza del T.A.R.* Il T.A.R., per sua stessa natura caratterizzato da lunghi tempi di risposta, deve occuparsi anche delle delibere del Consiglio di Stato, provocando il blocco dei lavori per anni. Un esempio di progetto rimasto bloccato per un lungo periodo è la realizzazione della galleria di Villa d'Adda in provincia di Bergamo. Malgrado il progetto fosse già stato approvato e i fondi assegnati nel 1997, la procedura per ottenere le necessarie modifiche dei piani regolatori dei comuni interessati, le relative approvazioni da parte della Regione Lombardia e la deroga del Parco dell'Adda ai vincoli previsti sul territorio richiesero altri due

anni, a cui si aggiunsero ulteriori ritardi dovuti alle procedure del T.A.R. sull'assegnazione dell'appalto, che fecero slittare l'inizio dei lavori ai primi mesi del 2000.

- *Lentezza degli enti terzi nell'esecuzione delle proprie funzioni.* I progetti richiedono spesso numerose autorizzazioni da parte di enti "non direttamente coinvolti" (per esempio Belle Arti, Beni ambientali, le Ferrovie dello Stato, ecc.).
- *Conflitti fra diversi enti governativi.* Ogni ente tende a considerare un problema in termini specifici secondo il proprio settore di responsabilità. Quando una decisione vede coinvolti più enti, la probabilità che tali differenze influiscano negativamente aumenta. Un esempio è rappresentato dal processo – conclusosi positivamente ma solo dopo molto tempo - di identificazione dell'area destinata a ospitare i nuovi locali dell'Università di Bergamo, a lungo penalizzata dalla carenza di spazi. Un aspetto da osservare è che ogni soluzione proposta da un organismo trovava una decisa opposizione da parte degli altri.
- *Conflitti o disservizi derivanti dalla gestione dei progetti principali da parte del governo.* Tutti i più importanti progetti infrastrutturali della provincia di Bergamo sono sempre stati gestiti direttamente dal governo centrale o tramite enti ministeriali. Questo fatto ha prodotto una serie di difficoltà sintetizzabili come segue: a) scarsa attenzione ai progetti a basso costo e concentrazione degli investimenti su progetti di media e grande entità; b) incapacità di gestire più progetti simultaneamente; c) iter burocratico lento e complicato, spesso privo di trasparenza.

Le difficoltà di attuazione dei progetti: l'Interporto di Montello

Molti dei progetti infrastrutturali per i trasporti precedentemente descritti hanno dovuto affrontare l'opposizione istituzionale o burocratica indipendentemente dai livelli di governo coinvolti. Come spesso avviene in Italia nel processo decisionale, i principali fattori del successo sono una decisa volontà di cooperazione e la contrattazione collettiva fra le parti interessate. In presenza di tali fattori, nella provincia di Bergamo è possibile attuare progetti con una tempistica ragionevole e senza problemi³². Diversamente, i problemi si verificano come descritto nei seguenti casi.

All'inizio degli anni '80, a Bergamo come in altre province italiane si registrava la necessità di creare nuove strutture di trasporto intermodale. In seguito ad alcuni studi e con l'interessamento di enti pubblici e di investitori privati, il progetto prese forma. Fu prescelta la zona di Montello. Il progetto venne inserito nel piano logistico regionale che prevedeva due soli nuovi terminali di trasporto intermodale: uno a Lacchiarella, poi abbandonato, e uno secondario a Montello.

L'aspetto saliente del caso è l'attesa di oltre dieci anni prima che il piano arrivasse alla fase del finanziamento e dell'esecuzione. Le istituzioni coinvolte erano molteplici e a più livelli (ministeri, regione, provincia, Camera di Commercio, Ferrovie dello Stato, comuni, ecc.), e prive di qualsiasi accordo in merito agli obiettivi. La società istituita per la realizzazione del terminale di trasporto, la SIBEM S.p.A., era costituita da una collaborazione pubblica e privata che però non poteva contare sulla partecipazione di società di trasporti e altre società rilevanti. Il progetto era stato concepito al vertice, senza la partecipazione

32. Per esempio, la creazione del Polo per l'Innovazione Tecnologia POINT di Dalmine è stata relativamente semplice per le seguenti ragioni: pochissime istituzioni ed enti sono stati coinvolti, e tutti hanno operato con coerenza. Non è stato necessario richiedere autorizzazioni in quanto non vi erano terzi con l'opportunità di interferire con il progetto. Lo sviluppo è stato semplice e ha coinvolto due soli livelli: quello pubblico per gli investimenti immobiliari; una partnership privato-pubblico per la gestione. Infine, l'azienda a capitale privato-pubblico era costituita prevalentemente da organizzazioni *non-profit*.

dei comuni sul cui territorio sarebbe stato realizzato: dei tre comuni interessati, solo uno accettò il terminale, mentre gli altri opposero una tenace resistenza. Il piano era complesso, legato ad altri progetti mossi da obiettivi diversi, in particolare il nuovo piano regolatore della città di Bergamo e piani legati al recupero dei cosiddetti “brown-fields” (depositi ferroviari e siti industriali collegati abbandonati). Numerosi enti non direttamente interessati nella realizzazione dovevano fornire la propria autorizzazione del terminale, e il necessario finanziamento per la realizzazione fu promesso solo in parte.

L’opposizione al terminale di trasporto era dovuta alle seguenti cause: insufficiente affidabilità della SIBEM; il progetto del terminale non rispettava gli standard di lunghezza delle ferrovie né le dimensioni degli impianti; inoltre, non prevedeva alcuno spazio supplementare per un’eventuale espansione futura. L’opposizione dei comuni di Albano S.Alessandro e San Paolo d’Argon sembrava impossibile da superare.

Nel frattempo, nel 1995 entrarono in vigore le leggi nazionali per la costruzione e il finanziamento di strutture intermodali, rendendo così possibile il finanziamento del terminale. A causa di certi vincoli temporali, l’amministrazione provinciale fu costretta a sviluppare rapidamente (solo un mese dopo l’elezione) un progetto alternativo a Montello e senza essere in grado di negoziare con gli altri enti. L’amministrazione provinciale iniziò a cercare nuove sedi possibili identificando una soluzione nell’area di Zingonia. Questa volta il progetto fu discusso con le amministrazioni comunali per individuare i territori più idonei, e anche con i comuni limitrofi, ottenendo la loro approvazione prima di procedere. Le soluzioni proposte questa volta rispettavano tutti i requisiti e la superficie disponibile era più ampia che a Montello, offrendo anche la possibilità di un’espansione futura. Ciononostante, tutte le altre istituzioni e organizzazioni rifiutarono di considerare il progetto della provincia e il dissidio assunse contorni politici senza alcuna possibilità di mediazione. Il comune di Bergamo guidò l’opposizione al piano provinciale perché temeva che il nuovo interporto potesse mettere a rischio il piano regolatore della città stessa, che prevedeva l’espansione urbana verso sud.

Un altro caso è la costruzione del “rondò” di Dalmine, esempio della tipologia di problema che può sorgere anche durante l’attuazione di microprogetti. Gli incroci fra la strada provinciale di Dalmine, la statale Bergamo-Milano e la strada d’accesso al casello autostradale, costituisce una fonte di gravi problemi di traffico per la provincia di Bergamo, con flussi attorno ai 60.000 veicoli al giorno. Un progetto a lungo termine per questo incrocio (parte del progetto della tangenziale Bergamo ovest) richiedeva il raddoppio della corsia e la costruzione di un nuovo casello. Poiché l’attuazione di questo progetto richiedeva molto tempo, la provincia di Bergamo pianificò e finanziò la costruzione di un rondò che avrebbe dovuto rappresentare una soluzione rapida e temporanea. Malgrado il comune di Dalmine non avesse alcun potere formale sulle strade provinciali e statali, fu necessario ottenere il suo permesso per questo progetto. Il comune si oppose e propose invece un progetto più vasto e complesso. La differenza in termini di costi e tempi obbligò la provincia ad abbandonare il proprio progetto e ad aspettare l’attuazione di quello a lungo termine.

Fra gli altri esempi relativi all’attuazione dei progetti di importanza nazionale vanno menzionati:

- Il progetto per il raddoppio della linea ferroviaria Treviglio-Milano. In seguito all’approvazione del progetto finale da parte della Regione Lombardia nel 1985, alcuni comuni si rivolsero immediatamente al T.A.R. per opporsi al decreto del Presidente della Repubblica che autorizzava il progetto. Nel 1986, un ulteriore decreto presidenziale istituiva una commissione congiunta del Senato e della Camera dei Deputati. Solo nel 1997-98 fu raggiunto un accordo di progettazione. Il completamento dei lavori è previsto per il 2010.
- L’autostrada *Direttissima*. Dopo aver individuato una soluzione moderna al problema dei finanziamenti come precedentemente descritto, il progetto rimase sospeso a lungo prima di

ottenere le necessarie concessioni dal governo. Inoltre, alcuni dei comuni interessati reclamarono maggiori compensi provocando non pochi problemi.

4. Pianificazione delle priorità, coordinazione e cooperazione

Necessità di pianificazione e coordinazione

La capacità di pianificazione della provincia di Bergamo ha evidenziato alcune lacune. Se tale situazione persiste, potrebbe rivelarsi una grave limitazione ad uno sviluppo efficiente del territorio. A tutt'oggi la provincia, ufficialmente responsabile, non è pienamente riuscita a svolgere un ruolo di guida e coordinazione, e spesso non è stata in grado di ottenere il sostegno della regione o degli altri attori istituzionalizzati della provincia. L'assenza di una visione generale e di una pianificazione coordinata è essa stessa provocata da una prospettiva generale maggiormente rivolta all'identificazione di terreno edificabile che di una linea di sviluppo armonioso a lungo termine. Le soluzioni vengono spesso ricercate in un ristretto contesto di causa-effetto e le interrelazioni fra sistemi spaziali sono spesso ignorate. Per esempio, le soluzioni alla congestione del traffico lungo l'autostrada A4 erano state inizialmente identificate nella costruzione di una "quarta corsia" e di autostrade alternative anziché nel tentativo di ridirigere le risorse verso i collegamenti ferroviari leggeri e standard con Milano o nei parcheggi di interscambio.

Al fine di consentire la coordinazione con altri progetti (per esempio piani urbanistici) è necessario predisporre un "piano generale a lungo termine per la mobilità" per la provincia di Bergamo, accompagnato da politiche integrate volte a promuovere innovazioni che riducano la necessità di trasporto passeggeri e merci (cioè sistemi informatici per questioni amministrative e logistiche, ecc.). Sono inoltre necessari istituzioni o meccanismi formali in cui le diverse parti possano convergere per eliminare le differenze ed elaborare piani. I soggetti che hanno preso iniziative volte a inaugurare un processo di pianificazione unificato a livello provinciale si sono imbattuti in numerose difficoltà nel tentativo di superare il diffuso localismo e la frammentazione dei poteri. Il grado di difficoltà dei processi decisionali è tale da giustificare la gestione individuale senza alcuna coordinazione del processo di preparazione e attuazione di ogni progetto.

Necessità di creare consenso

L'individuazione e l'attuazione di grandi progetti nella provincia di Bergamo è irrazionale non solo a causa di una pianificazione territoriale lacunosa e carente dal punto di vista della coordinazione, ma anche a causa dell'incapacità da parte dei principali soggetti politici ed economici di far approvare le decisioni. La cosiddetta sindrome NIMBY (Not In My Backyard, "non nel mio giardino") è portata all'estremo. Da un lato è possibile spiegare questo atteggiamento con fattori culturali: una provincia molto ricca ma caratterizzata da un livello di istruzione relativamente basso che conferisce agli attori un'angusta visione locale ("provincialismo") e una sfera d'azione limitata. Dall'altro, se si ammette che tale atteggiamento sia determinato più dal contesto istituzionale che da idiosincrasie culturali, allora l'eccessivo ricorso al diritto di veto da parte di piccoli gruppi d'interesse costituisce una valida spiegazione di questo provincialismo. In uno stato caratterizzato da un forte accentramento del potere, un simile atteggiamento avrebbe potuto rappresentare un corollario a protezione degli individui, ma in un'epoca come la nostra in cui il potere è in gran parte decentralizzato, il provincialismo costituisce solo un ostacolo all'attuazione di progetti elaborati da e in favore della popolazione locale. Infatti, la necessità di una raffinata politica del consenso richiede probabilmente maggiori sforzi di coordinazione di livelli intermedi di governo al fine di attenuare i poteri di veto di piccoli gruppi e ottenere una rappresentazione di interessi maggiormente equilibrata.

L'incapacità di creare consenso a supporto delle politiche, soprattutto nel caso di progetti di infrastrutture intercomunali, comporta il rischio di aumentare la centralizzazione della gestione dei progetti e la carenza di consultazione. Un esempio anomalo ma negativo è costituito dal progetto *Pedegronda*, per il quale la Regione Lombardia si consultò direttamente con gli enti locali, ignorando le province interessate e il loro ruolo di coordinazione e rappresentanza delle necessità globali delle comunità. Un altro esempio è quello del terminale di trasporto multimodale di Montello, in cui la giunta provinciale prese autonomamente delle decisioni chiedendo solo in seguito l'approvazione dei comuni interessati. Un simile comportamento, appare chiaro, può suscitare una tenace opposizione e seri conflitti. Nell'impossibilità di superarli, sono identificabili soluzioni alternative basate semplicemente sulla possibilità di successo, mettendo a rischio in tal modo ogni possibilità di pianificazione razionale.

Questa è la ragione per cui molti dei progetti di infrastrutture attuati sono concentrati solo in quei pochi comuni disponibili per vari motivi – sia per un senso di responsabilità o per una certa compiacenza interessata – ad accettare le decisioni prese a livelli superiori. Per esempio, il raccordo dell'autostrada *Pedegronda*, un nuovo impianto di incenerimento dei rifiuti, la Facoltà di Ingegneria e il Polo tecnologico si trovano tutti a Dalmine, dove è già presente una grande acciaieria. A Orio al Serio sono in funzione un aeroporto, un vasto centro commerciale, un centro di distribuzione all'ingrosso e una tratta autostradale nelle vicinanze. Curno presenta un'incredibile concentrazione di grandi punti vendita al dettaglio e un complesso cinematografico multisala. Questo fenomeno di concentrazione comporta un rischio urbanistico in quanto in futuro potrebbe condurre a un certo degrado dell'area.

In breve, ciò che caratterizza la provincia di Bergamo è la carenza di mediatori. Non è facile realizzare la cooperazione. Le decisioni prese sono spesso ininfluenti. Può esistere un accordo sugli obiettivi ma raramente sulle soluzioni. Spesso è stata tentata la via dell'autorità, ma i tentativi si sono immancabilmente risolti in fallimento rendendo molto complicato lo sviluppo dei processi. I successi ottenuti negli ultimi anni (Servitec, Ateneo, Fiera Nuova e la Direttissima Brebemi) si riferiscono a un nuovo approccio fra gli attori locali volto a promuovere strategie integrate e a concretizzare risultati misurabili.

Necessità di relazioni funzionali con il governo centrale

Oggi, negli stati moderni, la cronica penuria di fondi per i principali progetti infrastrutturali è spesso la causa prima di una situazione conflittuale fra i livelli inferiori delle amministrazioni e il governo centrale. La provincia di Bergamo non è un'eccezione. In effetti, una comune rivendicazione ad opera della provincia è che gli investimenti del governo a Bergamo sono sostanzialmente inferiori rispetto a quelli effettuati in altre zone d'Italia. La provincia si ritiene non in grado di ottenere finanziamenti per la realizzazione di infrastrutture quali ferrovie e strade considerate importanti per lo sviluppo locale. La provincia lamenta inoltre la reticenza del governo centrale a fornire concessioni anche per i progetti interamente finanziati da privati. Tuttavia, la sensazione che gli enti nazionali non stiano prestando sufficiente attenzione alla provincia non sembra fondata. Da un esame delle tabelle relative agli investimenti in strutture viarie in confronto ai dati di altre province non a statuto speciale³³ emerge che gli investimenti statali a Bergamo non sono significativamente inferiori alla media in Italia e che pertanto tali rivendicazioni non sono giustificate. Non esistono dati che evidenzino uno svantaggio nella quota generale dei finanziamenti per la realizzazione di infrastrutture diretti alla provincia di Bergamo.

33. Naturalmente, il confronto di Bergamo con altre province a statuto speciale (come Bolzano o Trento che, grazie allo speciale regime tributario accordato, ricevono quasi dieci volte l'ammontare delle risorse pro capite di Bergamo per gli investimenti infrastrutturali) rappresenta uno svantaggio reale. A questa ragione principale è dovuta la battaglia della Lega Lombarda in favore di una più ampia autonomia delle regioni settentrionali più abbienti.

Ad ogni modo, è vero che gli enti governativi centrali responsabili delle infrastrutture (l'ANAS per la rete viaria nazionale, e le Ferrovie dello Stato) rivolgono spesso scarsa attenzione alle esigenze della comunità. Applicando un approccio tipicamente verticistico, esse tendono a ignorare le esigenze locali di base, generando inefficienze e tensioni fra i cittadini e gli enti locali. Inoltre, gli enti statali tendono ad applicare una politica che consiste nel concentrarsi sui progetti di maggiore importanza quali le ferrovie di stato ad alta velocità e in generale i progetti che richiedono procedure d'appalto della CEE. Questi progetti richiedono maggiori finanziamenti, tempo e resistenza. Lo svantaggio reale sembra pertanto consistere nella scarsa capacità locale di ottenere elementi essenziali per lo sviluppo della provincia, determinata anche dalla carenza di un dialogo continuo con i livelli superiori del governo.

5. Conclusioni e raccomandazioni

La provincia di Bergamo soffre di inadeguatezze infrastrutturali che ne minacciano il futuro sviluppo economico. Sebbene siano stati completati o siano tuttora in fase di realizzazione alcuni importanti progetti prevalentemente in relazione alla rete stradale, altri sono rimasti in sospenso per decenni, bloccati da procedure burocratiche o dall'opposizione di interessi occulti a livello comunale. Per quanto tutti gli attori rilevanti concordino nella crucialità di un'efficiente infrastruttura di trasporto per soddisfare le nuove esigenze della produzione just-in-time, la capacità degli attori locali di cooperare ai progetti infrastrutturali è stata fino ad oggi limitata ma sta progressivamente migliorando. Inoltre, la capacità di influire a livello di governo regionale e centrale e di sostenere le complesse procedure di approvazione e di attuazione di progetti selezionati importanti per la provincia sembra inferiore alla media. Manca una chiara individuazione di priorità nel lungo elenco di progetti infrastrutturali della provincia. Gli attori locali sembrano interessati soprattutto all'attuazione di progetti esistenti per l'espansione della rete stradale, anche se alcuni di essi appaiono ormai obsoleti. L'adozione di una politica dei prezzi dipendente dalla congestione delle infrastrutture come alternativa all'espansione della rete stradale, per esempio, non è mai stata presa in considerazione. Progetti integrati relativi alla rete dei trasporti e alla pianificazione territoriale che potrebbero coordinare le attività territoriali e razionalizzare le esigenze di trasporto non sono mai stati realmente sviluppati. Le possibili implicazioni ambientali per atmosfera, suolo e acque insite nei progetti infrastrutturali non sono state considerate a sufficienza. I trasporti pubblici e la necessità di una migliore rete ferroviaria a livello regionale rivestono un'importanza crescente nei piani provinciali, ma la rete progettata è per certi aspetti isolata e incompleta, per esempio a causa della scarsa estensione verso la parte meridionale della provincia.

Mentre le autorità della provincia di Bergamo hanno prodotto alcuni progetti interessanti, questi non sembrano basarsi esplicitamente su un piano di trasporto integrato. Ciò di cui vi è necessità è una valutazione dei vari progetti in vista del loro contributo allo sviluppo della provincia. Questo implicherebbe anche la fondazione dell'argomento su un quadro più chiaro del contesto spaziale di Bergamo. In quanto provincia con caratteristiche morfologiche specifiche (la vicinanza a un'area metropolitana, la presenza di vallate montane), una rete stradale capillare ma congestionata e un sistema ferroviario insufficiente, Bergamo avrà problemi di trasporto specifici che potranno essere risolti solo se basati su un'analisi della domanda futura in materia di trasporti. È necessario identificare i punti critici del sistema di trasporto oltre che individuare i principali flussi e caratteristiche del trasporto ai fini dello sviluppo futuro.

Raccomandazioni

Coordinazione dei trasporti e dei piani territoriali: tutti i progetti infrastrutturali, siano essi relativi alla rete stradale o a quella ferroviaria, necessitano di una scrupolosa valutazione e selezione sulla base di una scala di priorità. I progetti infrastrutturali rivelano i rispettivi vantaggi solo se concepiti ed

elaborati in rapporto l'uno con l'altro e con la pianificazione territoriale. È inoltre necessario valutare con attenzione l'impatto ambientale delle nuove infrastrutture. La rete stradale dovrà essere sviluppata in coordinazione con i trasporti pubblici, prendendo in considerazione il finanziamento e l'imposizione di pedaggi. In caso contrario, le strade di nuova costruzione attrarranno solo ulteriore traffico senza offrire alcun sollievo agli attuali problemi di congestione. Lo sviluppo di possibilità integrate che considerano l'impatto potenziale dei progetti sulla pianificazione territoriale e sulla mobilità indotta potrebbe essere importante. Come punto di riferimento potrebbe essere impiegata una città come Zurigo che, anche se di dimensioni considerevolmente maggiori, è stata più o meno il modello per la proposta di cui sopra.

Potenziamento dei trasporti pubblici: la provincia di Bergamo dovrebbe sviluppare un sistema di trasporti pubblici moderno, il cui elemento chiave potrebbe ispirarsi alle esperienze delle *S-Bahn* svizzere o tedesche. Esso dovrebbe consistere di una linea metropolitana leggera principale che attraversi Bergamo secondo le direttrici est-ovest e nord-sud garantendo il collegamento della città con Milano e dell'aeroporto con le valli. Con l'eccezione del collegamento con l'aeroporto, il doppio binario della tratta Bergamo-Treviglio e successivamente un'espansione della rete verso la pianura meridionale non richiederebbe importanti investimenti per infrastrutture. Il concetto dovrebbe integrare i progetti già esistenti di collegamento metropolitano leggero alle valli e una linea metropolitana. Una parte importante di una simile strategia consisterebbe nell'elaborazione di un'offerta competitiva di servizi in termini di frequenze e collegamenti, tariffe e moderno materiale rotabile. A parte questo, la provincia potrebbe considerare i potenziali vantaggi del potenziamento di una rete di trasporti pubblici che colleghi Bergamo ad altre città con funzioni simili nella rete (Como, Lecco, Brescia, Cremona). La realizzazione di una simile dorsale agevolerebbe la soluzione dei problemi di mobilità solo se integrata in un concetto intermodale. A parte l'accesso diretto all'aeroporto, ciò richiederebbe da un lato un programma di parcheggi di interscambio (collegamento stradale) e dall'altro un collegamento con i trasporti pubblici locali della città di Bergamo. Al fine di migliorare la qualità del servizio, la Provincia dovrebbe fare il massimo uso di innovazioni istituzionali quali il libero accesso di terzi alle infrastrutture, vale a dire offrire l'appalto dei servizi ferroviari a operatori privati. L'attuazione di una simile strategia dovrebbe comprendere un piano generale: a) una strategia politica volta a convincere il livello regionale delle opportunità insite in questo progetto; b) la realizzazione dei collegamenti infrastrutturali assenti; c) la definizione dei livelli di servizio desiderati dalle autorità provinciali; d) l'appalto di singoli elementi o l'intero pacchetto a operatori privati come per esempio le Ferrovie Nord Milano (accesso a terzi) in partnership fra soggetti pubblici e privati.

Valutazione dell'aeroporto di Bergamo come base strategica per lo sviluppo: per un territorio delle dimensioni di Bergamo, un aeroporto con i collegamenti che offrirebbe potrebbe servire come base strategica per vari piani di sviluppo. Questo aeroporto deve essere considerato una fonte di crescita dinamica non solo per l'economia in generale ma più specificamente per il settore dei servizi e per il turismo. Un problema da considerare è come l'aeroporto possa essere usato come alternativa alle linee di trasporto su strada congestionate per l'aeroporto Milano Malpensa. La carenza di accesso a questo nodo internazionale è particolarmente limitante per le industrie che richiedono frequenti viaggi di affari o consegne just-in-time. La vicinanza di Bergamo a Milano potrebbe essere ulteriormente sfruttata se questi problemi di trasporto fossero risolti. Negli USA, i nodi di trasporto stanno assumendo un'importanza crescente ai fini dello sviluppo economico e alcuni aeroporti minori ubicati nelle vicinanze di vaste aree metropolitane hanno aperto con successo mercati di nicchia o offerto un'alternativa agli aeroporti metropolitani congestionati o inaccessibili. In breve, le opportunità devono essere ravvisate nello sviluppo sistematico dell'accesso all'aeroporto. Ciò includerebbe un collegamento ferroviario diretto con Bergamo e con Milano. Per evitare problemi simili a quelli sorti per Malpensa, sarà necessario risolvere i problemi di accesso e attuare una strategia aeroportuale competitiva. La strategia aeroportuale dovrebbe definire il ruolo dell'aeroporto nel sistema regionale e valutare le opzioni di un collegamento verso Milano (Milano Est), un nodo di trasporto merci (DHL) o un aeroporto regionale "autonomo". Tale valutazione dovrebbe naturalmente considerare anche il ruolo dell'aeroporto di Brescia.

Promuovere il trasporto merci intermodale: il problema dei trasporti coinvolge anche una dimensione mercantile che riguarda non solo il transito ma anche la sfera locale. La predominanza dei trasporti su strada è dovuta oggi alla mancanza di competitività dei servizi ferroviari. Questo problema ha determinato il congestionamento della rete stradale e il problema dell'inquinamento atmosferico. Attualmente, la soluzione maggiormente dibattuta è quella del trasporto merci intermodale che non solo promuoverebbe il terminale di Montello, ma implementerebbe anche la stessa procedura competitiva di appalto adottata per il trasporto passeggeri per attrarre fornitori efficienti di servizi intermodali. Per quanto riguarda la distribuzione locale del trasporto merci, la ferrovia non è in grado di svolgere un ruolo significativo. Ma sarebbe estremamente interessante per Bergamo copiare i sistemi logistici attuati con successo in alcune città europee, per esempio Norimberga. Tale strategia è volta a raggruppare i trasporti al fine di evitare la mobilità in eccesso di un gran numero di piccoli veicoli non completamente carichi.

Sviluppo di una visione comune di sviluppo provinciale sostenibile: i principali attori della provincia di Bergamo dovrebbero sviluppare una nuova visione di sviluppo territoriale sostenibile e principi di attuazione. Dovrebbe trattarsi di un promemoria sintetico per la guida di future azioni progressive dei vari attori nei territori regionali e sub-regionali. Questa visione dovrebbe essere di facile comprensione e facile da comunicare al pubblico. Potrebbe essere avviata una serie di strategie tematiche con centro su un tema di particolare rilevanza regionale e combinare politiche di occupazione con lo sviluppo delle infrastrutture o con obiettivi di istruzione e ambientali.

2. ISTRUZIONE, INNOVAZIONE ED EFFICIENZA ECONOMICA

1. Introduzione: il basso livello di istruzione formale nella provincia

Come descritto nel capitolo introduttivo, la provincia di Bergamo è caratterizzata da un panorama economico fiorente. L'industria è competitiva e, da un punto di vista sia nazionale che internazionale, la disoccupazione è molto bassa; alcuni dati indicano persino carenze di manodopera. L'economia è basata su un settore manifatturiero consolidato e altamente competitivo. La gamma di prodotti offerta è ampiamente diversificata e solida, senza essere troppo focalizzata su prodotti specifici inclini a forti movimenti ciclici con le rispettive ripercussioni indesiderate sul mercato del lavoro. La produzione si basa su una rete di piccole imprese la cui carta vincente è quella di rifornire imprese medio-grandi. La forza lavoro è altamente flessibile e caratterizzata da una mentalità imprenditoriale.

Tuttavia, sull'orizzonte del sereno panorama economico di Bergamo stanno comparando dei problemi. La produttività dell'economia bergamasca è indicizzata a 104,6 rispetto alla media nazionale, mentre la Lombardia è quotata a 110,5. Nel settore industriale (attività principale della provincia), la produttività di Bergamo raggiunge appena il livello di 103,7, rispetto al 113 della Lombardia. Benché da un punto di vista nazionale l'economia Bergamasca possa essere definita fiorente, in un'ottica regionale la provincia sta rimanendo indietro. L'economia, in particolare il settore manifatturiero, mostra i segni di una produzione intensiva dal punto di vista della manodopera, orientata verso prodotti tradizionali e con solo un limitato apporto di alta tecnologia. Il mercato del lavoro dipende principalmente da lavoratori non specializzati. La partecipazione femminile è ridotta, il che implica che esiste un intero settore di risorse e capacità sfruttato in misura insufficiente. Infine, il tasso di natalità imprenditoriale è leggermente inferiore rispetto allo standard italiano.

Alcune delle caratteristiche dell'economia bergamasca sono riconducibili al livello di istruzione della provincia. L'impatto maggiore deriva dalla bassa percentuale di lavoratori con un grado di istruzione superiore alle scuole dell'obbligo (che nel 1998 a Bergamo era pari ad appena il 42,2% rispetto alla media regionale del 51,5% e a una media nazionale del 49%). Attualmente, il settore aziendale è fortemente incline a servirsi di manodopera scarsamente qualificata. La domanda futura non mostra forti segni di cambiamento. Per il periodo 1999-2000, la domanda di forza lavoro prevede che le società bergamasche continueranno ad assumere lavoratori con un basso livello di istruzione. In generale, per le aziende così come per i lavoratori, gli obiettivi di reddito a breve termine continuano a rimanere prioritari rispetto a quelli a lungo termine come gli investimenti in istruzione e formazione. Ne consegue che ciò che limita la struttura della forza lavoro nella città è soprattutto la bassa percentuale di lavoratori in possesso di diploma di scuola superiore.

I prossimi capitoli di questa parte del resoconto sono incentrati sui temi dell'istruzione e dell'innovazione, del mercato del lavoro e dell'efficienza economica. Il loro obiettivo è quello di dimostrare che un aumento del livello di istruzione formale è una condizione necessaria per mantenere l'economia su un binario di sviluppo sostenibile. Essi si basano su una ricerca informativa i cui risultati indicano che livelli superiori di istruzione determinano un maggiore sviluppo di attività innovative e una più spiccata crescita economica. Presentano i possibili incentivi sia per il settore imprenditoriale che della forza lavoro al fine di investire in misura crescente in una maggiore istruzione. Propongono inoltre misure

atte a ridurre il divario tra il settore dell'istruzione e il settore imprenditoriale in modo da consentire all'economia bergamasca di sfruttare meglio il proprio potenziale di risorse umane.

2. Istruzione e sviluppo economico: alcuni risultati recenti

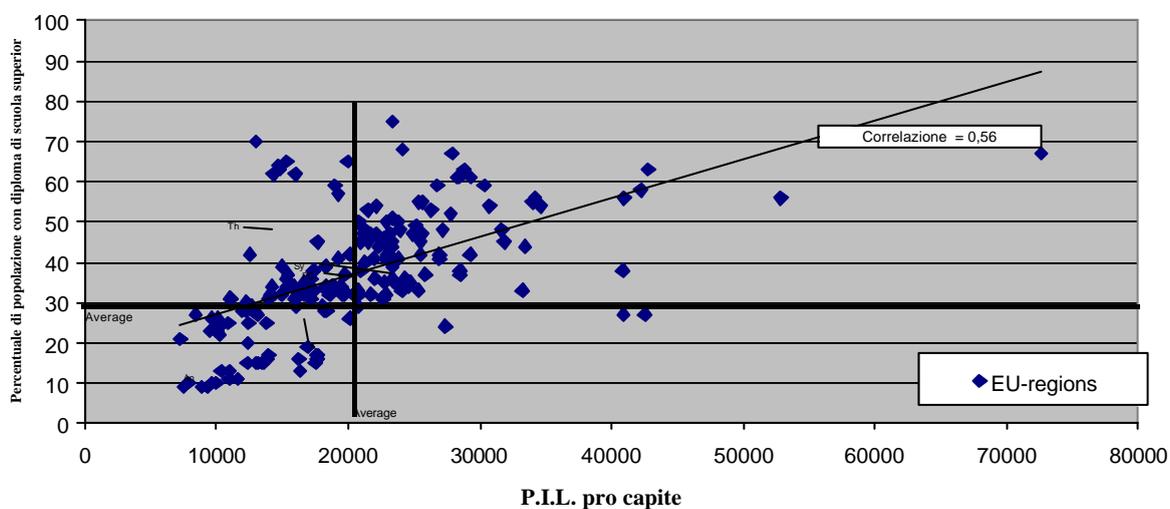
Il CERI-OCSE ha condotto un'ampia ricerca sul contributo dell'apprendimento e dell'istruzione all'efficienza economica regionale, sul modo in cui la cosiddetta "path dependency" potrebbe rallentare l'apprendimento e l'innovazione a livello regionale, e su come gli attori politici potrebbero risolvere tali impedimenti. La ricerca, che è stata condotta in collaborazione con il Servizio di Sviluppo territoriale dell'OCSE, è stata pubblicata con il titolo "Città e Regioni nella nuova economia dell'apprendimento". La seguente sezione tratta principalmente l'analisi e le conclusioni di tale documento. Si noti che in questo contesto, il termine "apprendimento individuale" indica l'acquisizione personale di competenza, capacità e informazioni (vale a dire la frequentazione di una scuola). Il termine "Apprendimento aziendale" indica l'amplificazione dell'apprendimento individuale nell'ambito di un'organizzazione (vale a dire attività di ricerca e sviluppo all'interno di un'azienda); "Innovazione" indica invece la creazione di nuove attività economicamente significative (vale a dire innovazioni che aumentino la qualità o abbassino il prezzo dei prodotti o dei processi produttivi).

Apprendimento e crescita economica

Apprendimento individuale

Una delle questioni principali dello sviluppo regionale consiste nel chiedersi se, e in che misura, l'apporto in istruzione e apprendimento contribuisca ad una crescita economica a lungo termine sul territorio. La risposta generica a questa domanda è evidentemente affermativa. Un'analisi delle correlazioni tra 18 regioni dell'UE, nonché l'analisi approfondita di cinque studi di casi regionali (le regioni di Jena in Germania, Vienne in Francia, Øresund in Danimarca e Svezia, Andalusia in Spagna e il lato del Kent bagnato dal Tamigi in Gran Bretagna) indicano che l'istruzione è importante per l'efficienza economica regionale (Figura 17 per l'istruzione secondaria).

Figure 17. Correlazione tra istruzione secondaria ed efficienza economica



Fonte: Città e regioni nella nuova economia dell'apprendimento, OCSE 2000.

Innanzitutto, la correlazione tra istruzione ed efficienza economica è più forte per l'istruzione secondaria che per quella universitaria. Questo elemento deve essere interpretato come segno del fatto che i livelli di istruzione elevati sono importanti per l'efficienza dell'economia regionale, ma che il livello di istruzione secondaria è quello più importante per le aziende. Per una *regione specifica*, pertanto, i risultati economici positivi della formazione universitaria non si ripercuotono sempre sulla regione in cui tali qualifiche vengono conseguite. Questo dipende dal fatto che le università spesso sono ben collegate con l'esterno della regione in cui si trovano. Il fatto che studenti e lavoro dimostrino "mobilità" (di fatto le università ricevono spesso studenti provenienti da altre regioni e i laureati trovano posti di lavoro al di fuori della regione), offusca la correlazione tra formazione universitaria e sviluppo economico regionale.

Secondariamente, l'impatto dell'istruzione universitaria dipende fortemente dalla cornice in cui avviene l'apprendimento. L'influenza dell'istruzione formale dipende dalla struttura dell'industria, dal curriculum delle università e dal livello di coordinamento tra istruzione e industria. Alcune economie regionali possono essere basate in misura minore sulle qualifiche formali. Ad esempio, in Andalusia, la cui struttura industriale è dominata dai servizi turistici e dalla produzione agricola, l'istruzione secondaria e universitaria è meno rilevante in quanto la regione funziona in realtà su un livello di competenza piuttosto basso. L'istruzione universitaria, rimane ovviamente molto importante, specialmente per alcune forme di capacità innovativa. Tuttavia, a meno che non ci sia un rapporto di complementarità tra i titoli di studio conseguiti caratteristici di una regione, la struttura industriale e gli schemi di organizzazione del lavoro, l'impatto dell'istruzione sull'efficienza economica della regione è molto limitato.

In terzo luogo, le regioni con un alto livello di istruzione differiscono nella capacità di trarre vantaggio dall'apprendimento individuale. Ad esempio, tra le regioni esaminate, Jena presenta il più alto grado di istruzione secondaria e universitaria, ma un P.I.L. pro capite molto basso. Questo risultato dipende largamente dal contenuto dell'istruzione locale. In particolare, la regione pone scarsa attenzione nel fornire alle aziende locali competenze manageriali o di marketing. La regione di Vienne presenta un livello di istruzione medio, garantito in parte dal curriculum nazionale francese, ma ha provveduto autonomamente a enormi investimenti nell'università locale e nelle competenze ICT, pur rimanendo caratterizzata da un P.I.L. pro capite inferiore alla media. La regione dell'Øresund, invece, trae vantaggio dal proprio elevato livello di istruzione e sembra produrre risorse utili per l'industria attraverso l'apprendimento individuale. Questi studi di casi regionali mostrano chiaramente l'importanza di un *buon coordinamento* tra industria locale e istruzione formale.

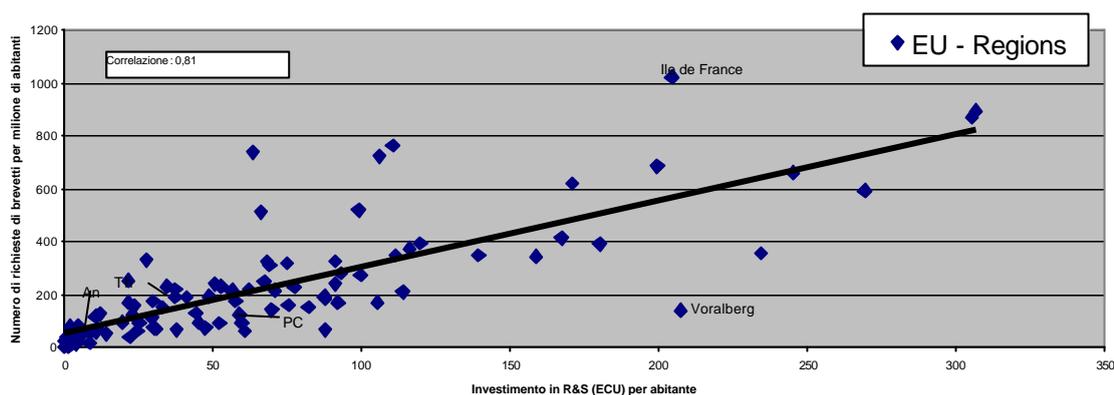
Apprendimento aziendale e innovazione

L'influenza positiva dell'apprendimento individuale sul P.I.L. pro capite è indice del fatto che forza lavoro specializzata e altamente specializzata contribuiscono all'efficienza e alla crescita delle aziende in termini di turnover e occupazione, e quindi alla crescita economica regionale. Tuttavia, è opportuno sottolineare che non è l'apprendimento individuale di per sé che influenza l'efficienza regionale, ma piuttosto che la crescita è determinata da capacità individuali all'interno dell'azienda, attraverso un apprendimento aziendale.

Innanzitutto, la ricerca dimostra l'importanza dell'investimento in brevetti e attività di Ricerca e Sviluppo come provvedimenti di apprendimento aziendale. Benché queste attività trascurino importanti elementi dei processi a livello aziendale non coperti da brevetto e innovazioni di prodotto, esse indicano chiaramente che l'apprendimento aziendale è importante per l'efficienza economica (Figura 18). L'analisi indica, per esempio, una correlazione significativa tra il numero di richieste di brevetti per milione di abitanti e P.I.L. pro capite. Questo indicherebbe che le innovazioni a livello aziendale, valutate in base ai

brevetti, sono il fondamento della crescita aziendale e della prosperità economica regionale. Benché la metodologia per definire la direzione dell'influenza esercitata sia complessa, sembra ragionevole concludere che, in effetti, esiste una correlazione a livello regionale tra Ricerca e Sviluppo, brevetti, crescita economica e maggiori investimenti in Ricerca e Sviluppo.

Figure 18. Correlazione tra Ricerca e Sviluppo e richiesta di brevetti



Fonte: Città e regioni nella nuova economia dell'apprendimento, OCSE 2000.

Secondariamente, gli studi di casi regionali suggeriscono inoltre che la ricchezza può essere creata in molti modi, e l'industria ad alto contenuto tecnologico non è che un esponente. Un'attività formale di ricerca e sviluppo che determina innovazioni a livello aziendale è solo una delle possibilità, e non sempre crea una crescita economica. La regione di Vienne, ad esempio, presenta un P.I.L. pro capite medio-alto rispetto a quello delle altre regioni analizzate, benché, nonostante un recente aumento, il numero di richieste di brevetti rimanga piuttosto basso. Rispetto alla media dell'UE, Vienne sembra trarre maggior vantaggio dai pochi brevetti che possiede rispetto ad altre regioni, oppure dalle qualifiche di cui dispone anche se non coperte da brevetti. Anche se la regione è caratterizzata da investimenti relativamente alti in Ricerca e Sviluppo rispetto ad altre regioni, le sue attività industriali che creano ricchezza (anche se si tratta di attività di apprendimento) hanno luogo all'esterno dei reparti di ricerca e sviluppo e sono basate su qualifiche non universitarie.

In terzo luogo, le aziende di una regione possono fare richiesta di un numero elevato di brevetti e allo stesso tempo non raggiungere prestazioni nettamente superiori a quelle delle regioni che ne richiedono un minor numero. Questo è ciò che accade nella regione Øresund, sede di alcune aziende ad alto contenuto tecnologico, che rappresentano il tipo di attività industriale che crea una maggiore crescita a livello mondiale. Tuttavia, alcune attività ad alta tecnologia possono diventare estremamente vulnerabili nei confronti degli sviluppi del mercato mondiale e i profitti di molte aziende sono bassi a causa dei costi imposti dalle attività di Ricerca e Sviluppo. La crescita in alta tecnologia è spesso concentrata in poche aziende, molte delle quali nelle regioni dell'UE, Øresund inclusa; pertanto, le industrie a livello tecnologico inferiore contribuiscono maggiormente alla crescita. L'alta tecnologia può rappresentare una fonte di crescita economica a livello regionale, ma non deve necessariamente esserlo.

Apprendimento individuale e apprendimento aziendale

Il perno della questione, ovviamente, è quale sia la correlazione tra apprendimento individuale e apprendimento aziendale. In che misura l'apprendimento individuale e l'istruzione formale contribuiscono all'apprendimento aziendale e alle attività di innovazione e di conseguenza all'efficienza economica regionale? Qual è il livello di istruzione che contribuisce maggiormente all'apprendimento aziendale e alle attività di Ricerca e Sviluppo all'interno di una regione?

Innanzitutto, come discusso in precedenza, la correlazione tra istruzione universitaria ed efficienza economica è maggiore a livello nazionale che a livello regionale. Ciò significa che l'effetto dell'istruzione universitaria può non ripercuotersi sui risultati economici di una regione, in quanto la forza lavoro altamente qualificata è relativamente mobile e può decidere di lavorare all'esterno della regione. Gli investimenti regionali in istituti di formazione altamente prestigiosi non incentivano necessariamente lo sviluppo economico all'interno dei confini regionali.

In secondo luogo, è tuttora necessario trovare una spiegazione per le regioni prive di significativi ricambi di forza lavoro. Un'interpretazione ragionevole sarebbe che non tutta l'istruzione a livello universitario è pertinente all'apprendimento aziendale. Molti laureati occupano posti nel settore amministrativo e pubblico e, se impiegati nell'industria, occupano prevalentemente ruoli amministrativi anziché ruoli di apprendimento. La regione di Jena, caratterizzata da un'enorme numero di laureati che non contribuiscono all'accrescimento di competenze a livello aziendale o alla crescita economica regionale non è che un esempio. L'Andalusia, che conta un numero di laureati superiore a quello di Vienne, ma con un numero di richieste di brevetti per milione di abitanti significativamente inferiore, è un altro esempio. Per le regioni che investono in istruzione è pertanto importante mirare ad indirizzi che in futuro possano contribuire direttamente ad attività di apprendimento a livello aziendale.

In terzo luogo, l'istruzione secondaria è fortemente collegata al P.I.L. pro capite. Ovviamente, alcune aziende che creano prosperità economica si basano su forza lavoro con qualifiche medie anziché elevate. L'efficienza delle aziende, in termini di competitività nell'esportazione e nella crescita, può dipendere da forza lavoro non qualificata, che consente loro di produrre ad un prezzo inferiore rispetto a quello offerto dai concorrenti. Questo dipende a sua volta dal costo della forza lavoro con istruzione secondaria, che a sua volta è imputabile al mercato del lavoro a livello regionale. Inoltre, la correlazione positiva esistente tra istruzione secondaria e P.I.L. pro capite indica che, supponendo che questo aumento di P.I.L. sia parzialmente distribuito tra la forza lavoro, impiegare lavoratori con titolo di studio superiore non rappresenta necessariamente un vantaggio per le aziende. Non di meno, è probabile che l'istruzione secondaria contribuisca ad un altro tipo di apprendimento aziendale, in particolare a competenze non coperte da brevetto. "Apprendere lavorando", con la partecipazione di lavoratori in possesso di istruzione secondaria, può arricchire enormemente la base di conoscenze non coperte da brevetto di un'azienda.

Istruzione e "path-dependency"*Cos'è la "path-dependency"?*

I patrimoni economici delle regioni variano. Benché il declino economico si verifichi a livello organico e a volte anche rapidamente a causa dei mercati esterni o di cambiamenti politici, il recupero di una crescita economica attraverso cambiamenti a livello regionale può richiedere un forte intervento politico. L'intervento politico in queste regioni dovrebbe concepire l'apprendimento come una forma di adattamento ad una regione che si presta ad assimilare tale processo. Tuttavia, la struttura industriale e istituzionale di una regione può impedire tale adattamento necessario per il perseguimento di un percorso

di crescita economica sostenuta. Questo è il concetto di path-dependency. Le seguenti sezioni spiegano un po' più approfonditamente i problemi della path dependency e il modo di superarli.

La “path-dependency” delle strutture industriali

Innanzitutto, le strutture industriali – settori economici e caratteristiche dell'azienda come ad esempio le sue dimensioni – sono importantissime fonti del fenomeno della 'path-dependency' regionale che influiscono sul potenziale di apprendimento. I casi studiati indicano che *a livello regionale, è a volte vantaggioso scostarsi dalle basi di conoscenza settoriale esistenti* e che, se le strutture tradizionali sono scomparse, occorre attirare e creare nuove aziende in nuovi settori, che a loro volta necessitano di una nuova formazione dei dipendenti. Come mostrano i casi studiati, le strutture industriali possono essere modificate e questa modifica influenzerà con grande probabilità il settore dei servizi. Risulta inoltre che nel settore manifatturiero il fenomeno della “path dependency” è molto più accentuato che nel settore dei servizi. La creazione di posti di lavoro nel settore manifatturiero, in particolare quelli che richiedono una competenza elevata, è più difficile che nel settore del turismo o della vendita al dettaglio. Per quanto riguarda i cambiamenti a livello settoriale, molti attori delle politiche regionali si concentrano sui mercati dell'alta tecnologia. Tuttavia, tutti i casi studiati mostrano che le aziende ad alto contenuto tecnologico sono state piccole e medie imprese con un effetto locale ridotto in termini di occupazione o di collegamento sistematico delle attività commerciali.

Secondariamente, nella maggior parte delle regioni, l'apprendimento individuale e aziendale non deve essere mirato a scostarsi da un settore bensì ad arricchirlo. Molti settori sono dotati di un elevato potenziale di esportazione e crescita, inclusi i settori tradizionali e quelli a basso contenuto tecnologico, a condizione che le competenze e le tecnologie produttive di una ditta vengano aggiornate. In effetti, la casistica può suggerire che l'introduzione di competenza o la promozione di settori politicamente più importanti (ad esempio competenze e settori ad alto contenuto tecnologico) ma che contribuiscono alla crescita regionale solo in modo marginale o alle spese delle industrie esistenti con un enorme potenziale di crescita, rappresentino una strategia politica discutibile.

In terzo luogo, i casi analizzati propongono un'analogia regionale relativamente ad una nozione che gode di credito crescente nella teoria economica aziendale, secondo cui potrebbe *essere vantaggioso focalizzare l'attenzione sulle competenze principali*. Il livello in cui un particolare settore può dominare l'economia regionale (in termini di esportazione e occupazione) dipende da una combinazione tra entità dell'economia regionale e dal potenziale di crescita e richieste di investimento dei diversi settori. Ad esempio, una regione relativamente estesa come quella dell'Øresund, anche con un maggiore investimento a livello di ricerca e istruzione pubblica, non può rendere il campo farmaceutico il settore dominante della regione. Le regioni estese, possono tuttavia realizzare economie ad ampio raggio grazie ad una struttura industriale diversificata e ad una sinergia, talvolta inaspettata, tra i settori. Una regione più piccola, d'altra parte, può specializzarsi in un numero più ristretto di settori collegati e pertanto, se esistono opportunità di mercato, raggiungere economie di scala di portata considerevole. Le risorse pubbliche, come l'istruzione e l'attività di Ricerca e Sviluppo a livello pubblico, creano un alto valore per le economie regionali specialistiche in quanto molte aziende regionali presentano esigenze di risorse simili. I limiti della specializzazione regionale rimangono ovviamente il punto di maggiore vulnerabilità dell'economia regionale rispetto agli impatti dall'esterno.

Apprendimento e atteggiamento politico a livello regionale

La conclusione globale alla luce dei casi studiati è che le politiche regionali sono fondamentali per lo sviluppo dell'apprendimento individuale e aziendale. Il cambiamento sia della struttura industriale

che del “mancato apprendimento” istituzionale, la modifica delle pratiche e competenze degli individui e delle organizzazioni nella regione, sono temi che possono essere affrontati con successo ad un livello relativamente alto e strategico. Le aree principali in cui la politica regionale può fornire strategie per il potenziamento delle capacità di apprendimento sono:

Apprendimento individuale

Per fornire un’istruzione specifica rispondente ai fabbisogni dell’industria regionale possono essere necessari ingenti investimenti sia pubblici che privati a livello regionale. Ad esempio, quando l’istruzione universitaria non si adatta alla struttura industriale locale o alle nuove aree di maggiore interesse dell’industria, occorre attuare una politica locale focalizzata sull’istruzione. Per il tirocinio sul posto di lavoro, gli enti pubblici devono spesso offrire non solo corsi mirati ma anche significativi incentivi per raggiungere tale maturazione. Per incentivare l’apprendimento individuale, gli attori politici non devono solo fornire istruzione ma anche incoraggiare la popolazione a ricercarla.

Apprendimento aziendale

Una conclusione generale è che gli attori politici sono tra coloro che possono coordinare varie aree politiche e quindi aumentare l’apprendimento aziendale, combinando l’istruzione regionale e l’attività di Ricerca e Sviluppo nell’industria, fornendo al contempo investimenti nelle infrastrutture di trasporto e comunicazione, assistenza e cultura. Le aree tecnologiche possono stimolare l’emergere di nuove aziende o attirare aziende dall’esterno. Tuttavia, esperienze passate rivelano che tali aree sono spesso di valore limitato per la crescita economica e le esportazioni. Le università si rivelano essere un’area cruciale per le politiche collegate all’apprendimento aziendale, attraverso l’attività di Ricerca e sviluppo che forniscono, piuttosto che mediante le offerte di istruzione. Queste politiche devono essere completate da coloro che incoraggiano il trasferimento di tecnologie dal settore dell’istruzione all’economia.

Principi politici delle regioni a cui sono diretti i programmi di apprendimento

I seguenti dieci principi politici sono emersi dal lavoro sul contributo dell’istruzione e dell’innovazione allo sviluppo economico e sociale di una regione.

Riquadro 3. Principi delle città e delle regioni a cui sono volti i programmi di apprendimento

Incentivi al processo di apprendimento

- Garantire l’esistenza di un’istruzione di alta qualità e proveniente da risorse adeguate, sulla base della quale possa essere sviluppato un apprendimento individuale completo ed efficace.
- Coordinare attentamente l’offerta di individui qualificati e affidabili attraverso l’istruzione e l’attività di formazione e la richiesta di tali individui all’interno dell’economia regionale, in modo tale che si possano integrare competenze individuali e apprendimento aziendale.
- Stabilire condizioni di lavoro appropriate per migliorare l’apprendimento aziendale, sia all’interno delle aziende stesse che delle altre organizzazioni attraverso un processo di interazione e dimostrare alle aziende i vantaggi di queste forme di apprendimento.

- Agevolare un apprendimento aziendale efficace non solo per una serie prestabilita di settori convenzionalmente definiti ad alto contenuto tecnologico ma attraverso tutte quelle industrie e servizi facenti parte dell'economia regionale che possiedono le potenzialità per sviluppare elevati livelli di capacità innovativa.
- Identificare molto attentamente la misura in cui la portata delle risorse attualmente disponibili nella regione (industrie esistenti, contributi di istruzione, strutture di ricerca, capitale sociale in attivo e via dicendo) costituiscono un impedimento per lo sviluppo economico (nel senso che fungono da elementi di chiusura) o possono contribuire utilmente allo sviluppo di strategie innovative per il futuro.
- Rispondere positivamente alle condizioni socioeconomiche emergenti, in particolare laddove questo implica la sospensione di pratiche inappropriate e istituzioni di apprendimento (incluse quelle degli attori politici) ereditate dagli organismi regionali precedenti.

Meccanismi del processo di apprendimento

- Valutare attentamente i meccanismi di coordinamento delle politiche attraverso quelle che sono state generalmente competenze a carico di settori separati (per sviluppo industriale, Ricerca e Sviluppo, scienza e tecnologia, istruzione e formazione e via dicendo) e tra le diverse gerarchie governative (regionale, nazionale e sopranazionale).
- Sviluppare strategie per attuare forme appropriate di capitale sociale come meccanismo chiave per promuovere un apprendimento aziendale efficace e un processo di innovazione.
- Valutare costantemente le relazioni tra il contributo apportato ad attività di apprendimento individuale, innovazione e cambiamenti di mercato di grande portata, in particolare relativamente all'esclusione sociale di gruppi appartenenti alla popolazione regionale.
- Garantire che la strategia regionale per l'apprendimento e l'innovazione venga accolta positivamente dalla popolazione della regione sottoposta a tale processo di cambiamento.

3. Istruzione, innovazione ed efficienza economica nella provincia di Bergamo

Offerta scolastica

Bergamo dispone di un ampio numero di istituzioni scolastiche. L'Università di Bergamo vanta le facoltà di Economia e Commercio, Lingue Straniere, Letteratura e Ingegneria. Oltre all'Università, esistono numerosi istituti di formazione e di ricerca come l'Accademia di Finanza, qualche distaccamento dell'Università di Milano, il dipartimento di ricerca per le georisorse, l'Istituto Farmacologico Mario Negri, l'Istituto sperimentale per la cerealicoltura e la scuola di cardiocirurgia della clinica Gavazzeni. L'offerta universitaria è aumentata considerevolmente durante gli anni '90, in particolare grazie all'espansione delle dimensioni delle strutture. La distribuzione geografica è anch'essa divenuta più bilanciata in seguito all'intervento dell'amministrazione provinciale teso a creare e mantenere un maggior numero di strutture scolastiche per consentire un più facile accesso agli studenti provenienti dalle zone più distanti. La provincia dispone di un numero sufficiente di centri di istruzione per i ragazzi alla fine delle scuole dell'obbligo.

Table 22. Offerta scolastica delle scuole superiori tradizionali

	1980/81					1995/96				
	Scuole	Aule	Lezioni	Allievi	Insegnant	Scuole	Aule	Lezioni	Allievi	Insegnant
Istituti professionali	21	271	247	5 487	605	20	456		6.493	
Istituti tecnici	48	751	641	15 402	1.558	50	1.194		18.118	
Istituti magistrali										
<i>Corsi triennali</i>	2	23	15	394	29	2	35		367	
<i>Corsi quadriennali</i>	7	107	93	2.367	193	7	182		3.392	
Licei scientifici	12	183	147	3.441	282	16	391		6.837	
Licei classici	9	95	76	1.664	161	7	123		2.047	
Licei linguistici	4	38	28	728	53	5	63		477	
Istituti d'arte	1	11	5	81	14	1	14		151	
Licei artistici	2	44	29	564	119	3	78		1.275	
Totale	106	1.523	1.281	30.128	3.014	111	2.536	1.799	39.157	3.404

Fonte: ISTAT.

Questi indicatori strutturali utilizzati da ISFOL³⁴ mostrano la situazione della formazione occupazionale:

- L'offerta, in termini di ore di formazione per abitante, nella provincia di Bergamo è inferiore alla media della Lombardia, 277 ore ogni 1.000 abitanti, pone la provincia al livello di -13% e rispetto alla cifra media di 320 ore.
- Il finanziamento per abitante (34.500 lire) è largamente inferiore alla media regionale (50.800 lire), ponendo la provincia al terzultimo posto nella classifica regionale.
- Il numero medio di alunni è essenzialmente in linea con le cifre regionali.
- L'ampliamento dell'offerta universitaria locale attraverso un'attenta selezione di nuovi corsi di laurea e di corsi post-diploma è importante; inoltre, i corsi universitari dovrebbero consentire agli studenti, ai sensi delle riforme attualmente in corso, di ottenere un'esperienza di lavoro e formazione sul campo.

Rapporto tra istruzione e settore aziendale di Bergamo

Istruzione formale e mercato del lavoro

Un'importante caratteristica del mercato del lavoro della provincia di Bergamo è il limitato affidamento sull'istruzione formale e la preferenza per manodopera scarsamente qualificata, in particolare nel settore industriale. I datori di lavoro cercano personale con basso livello di istruzione e in possesso di scarsi requisiti per sottoporsi ad un'ulteriore formazione. Il settore aziendale considera l'istruzione formale

³⁴. Istituto per lo sviluppo della formazione occupazionale dei lavoratori.

più come un costo che come un vantaggio. La cultura aziendale sembra preferire l'esperienza e la competenza implicita acquisita sul posto di lavoro all'istruzione formale e alla competenza codificata. È parere generalizzato che una vasta cultura nuoccia alle opportunità economiche ritardando l'ingresso degli studenti nel mercato del lavoro. Inoltre, tra le aziende (specialmente tra quelle piccole) è diffusa la paura che quanto più i lavoratori giovani sono colti e qualificati, maggiore sarà la loro tendenza a cercare lavoro all'esterno della regione. Il basso livello di istruzione della forza lavoro è illustrato nella Tabella 23 sotto riportata.

Table 23. Occupazione in base al titolo di studio

Qualifica	1993*			1998		
	M	F	T	M	F	T
Bergamo						
Nessuna qualifica/Diploma di scuola dell'obbligo	23,1	16,3	20,7	14,4	9,2	12,5
Diploma di scuola superiore	47,6	46,5	47,2	46,7	42,9	45,3
Laurea/Diploma universitario	22,8	31,4	25,8	27,8	38,4	31,7
Ulteriore qualifica	6,4	5,8	6,2	11,1	9,4	10,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Lombardia						
Nessuna qualifica/Diploma di scuola dell'obbligo	21,9	17,0	20,0	12,5	10,2	11,6
Diploma di scuola superiore	40,6	37,8	39,5	39,5	32,9	36,9
Laurea/Diploma universitario	28,5	36,5	31,5	35,0	44,2	38,6
Ulteriore qualifica	9,1	8,7	8,9	13,0	12,8	12,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* include i comuni della provincia di Lecco recentemente creata.

Fonte: elaborazione IRS su dati dell'Ufficio Statistica della Regione Lombardia.

La bassa domanda di forza lavoro qualificata si ripercuote sulla struttura dell'istruzione formale a Bergamo. Benché negli ultimi anni i livelli di istruzione formale siano aumentati (oltre il 10% di occupati con titolo di laurea), il livello complessivo di istruzione formale nella provincia, rispetto agli standard internazionali o anche solo a quelli della regione Lombardia, rimane inferiore alla media. Molti giovani continuano a privilegiare l'ingresso nel mondo del lavoro subito dopo le scuole dell'obbligo anziché investire a lungo termine in un'istruzione che rischia di essere svalutata. Questo limitato investimento in istruzione e formazione da parte dei datori di lavoro e delle famiglie può rappresentare il maggiore impedimento, sia attuale che a lungo termine, per la crescita economica della provincia bergamasca.

Il mercato del lavoro e la richiesta di un maggior livello di istruzione sono strettamente collegati, complessi e derivanti da incertezza e a volte, ricollegabili al fenomeno della path-dependency. In breve, i datori di lavoro prendono decisioni sulla base dei costi e dei benefici derivanti dall'assunzione di una persona in possesso di un determinato livello di istruzione, mentre gli studenti alla fine della scuola dell'obbligo decidono se frequentare o meno la scuola superiore soppesando i vantaggi futuri che questa scelta potrebbe comportare, vale a dire poter guadagnare uno stipendio più elevato. L'istruzione e il mercato del lavoro, in particolare nella formazione professionale, devono sempre essere considerati nell'insieme. I problemi dell'istruzione a Bergamo vengono analizzati più dettagliatamente in seguito.

Innanzitutto, il basso livello di istruzione a Bergamo può semplicemente essere considerato come la conseguenza dell'attrattiva esercitata dal mercato del lavoro e dalle disponibilità economiche e dalle dinamiche familiari. Immediatamente dopo l'ultimo anno del ciclo di studi obbligatorio (15 anni) è facile

trovare un'occupazione in un tessuto ricco di industrie locali. Se un adolescente decide di continuare a studiare, diventa generalmente più difficile trovare un lavoro adeguato che sia anche vicino a casa. Pertanto, sembra esservi un problema di carattere sistemico in una cultura dove l'istruzione formale non gode di molta considerazione da parte dei genitori. Ne consegue che le famiglie non sono state abbastanza esigenti dal punto di vista dell'offerta scolastica per i loro figli. Il basso livello di istruzione a Bergamo potrebbe quindi essere principalmente imputabile al comportamento tradizionale della società.

Secondariamente il mercato del lavoro dà la precedenza a lavoratori con un basso titolo di studio. Gli adolescenti stessi sono fortemente attratti dalla facilità con cui possono guadagnare uno stipendio anche senza istruzione formale. Le interviste effettuate confermano che l'economia potente e le istituzioni scolastiche si contendono il favore dei giovani. Questo fenomeno si verifica anche in altri paesi industrializzati, ma riguarda una fascia di popolazione con livelli di istruzione più elevati. Inoltre, gli stipendi dei lavoratori qualificati si discostano di poco da quelli dei lavoratori privi di un alto grado di istruzione; secondo alcune fonti della comunità aziendale di Bergamo, lo stipendio di un laureato in una disciplina tecnica è superiore di appena il 15-20% a quello di un lavoratore non qualificato. La bassa retribuzione della classe manageriale è in qualche modo confermata da dati indicanti che il loro stipendio è inferiore alla media regionale. Il basso livello di istruzione è pertanto dovuto all'attitudine favorevole del mercato del lavoro, oltre che al basso scarto a livello di retribuzione per gli incarichi più qualificati.

In terzo luogo, la scarsa richiesta di personale qualificato può essere collegata alla struttura dell'economia. Molte aziende non mostrano un grande interesse in forza lavoro altamente qualificata e molte altre non incentivano l'istruzione superiore, per esempio, offrendo incentivi ai giovani per rimanere a scuola. Alcune industrie non si affidano affatto a una forza di lavoro qualificata e non la richiedono. Apparentemente, non collegano competenze o qualifiche ai livelli di istruzione. Queste aziende ricercano personale non qualificato perché lo possono pagare di meno. L'alto numero di lavoratori assunti con contratti di apprendistato, che consentono agevolazioni fiscali, suggerisce che i costi abbiano un grande peso sulle modalità di assunzione. Il basso livello di istruzione potrebbe pertanto essere collegato al fenomeno della path-dependency e potrebbe essere spiegato da una struttura industriale essenzialmente basata su una manodopera dal costo unitario comparativamente basso.

Inoltre, e forse questo è l'aspetto più importante, si riscontra un forte divario tra la struttura della richiesta aziendale e le specifiche qualifiche di coloro che possiedono un titolo di studio di alto livello. Ad esempio, i datori di lavoro lamentano di non riuscire a trovare il 40% del personale che cercano, in particolare operai specializzati e programmatori o esperti nel settore informatico (60%) a causa della carenza di personale con queste caratteristiche e perché i candidati non possiedono le qualifiche necessarie e l'esperienza. Sembra palese che la scuola non è sufficientemente rispondente alle esigenze delle aziende. Inoltre, pare che le aziende ricorrano ad altre forme di sviluppo delle competenze, come programmi offerti dall'industria, associazioni di artigiani o camere di commercio o centri di formazione sponsorizzati dal governo che spesso risultano dispersi e di livelli impari. L'istruzione formale (pubblica) non è rispondente ai requisiti del settore aziendale e, pertanto, a quelli dei lavoratori. Il basso livello di istruzione in questo caso sarebbe imputabile a lampanti lacune del sistema di istruzione pubblico e alla sua incapacità di rispondere alle esigenze dell'economia regionale.

Complessivamente, è difficile dire quali tra i quattro fattori (tradizione, stipendio scarsamente invitante per la forza lavoro qualificata, divario tra domanda e offerta di competenze) sia la ragione principale della scarsa richiesta di istruzione. Alcune ragioni sembrano addirittura contraddittorie: ad esempio le aziende sono disperatamente alla ricerca di lavoratori qualificati ma non sono disposte ad offrire una retribuzione sufficiente. In effetti, considerando la struttura industriale e il sistema scolastico della provincia, sembra che entrambi abbiano una parte di colpa. Tuttavia il quadro sta cambiando: il basso livello di istruzione viene ora riconosciuto come un problema dal punto di vista intellettuale da parte dei maggiori leader del panorama economico e i funzionari delle associazioni delle imprese e degli artigiani

riconoscono che sarà necessario avvalersi di un livello di istruzione superiore. Inoltre, le statistiche mostrano che negli ultimi anni, i tassi di iscrizione alle scuole superiori e anche ai corsi universitari sono significativamente aumentati.

Istruzione formale e informale

La stima relativamente bassa di cui gode l'istruzione formale sembra essere dovuta alla convinzione, da parte dei datori di lavoro, che le competenze sul campo che vengono acquisite in modo informale siano più importanti delle capacità codificate acquisite attraverso l'istruzione formale e i programmi di formazione e che queste capacità sul campo possano bastare. Questa convinzione si riflette anche negli investimenti. I datori di lavoro della provincia di Bergamo investono in programmi di formazione in misura inferiore alla media. Il dirigente di un'associazione ha stimato che "solo la metà delle società dedica una cifra sufficiente alla formazione costante, e che si dovrebbe investire di più". Inoltre, secondo alcuni, gli investimenti in programmi di formazione attuati da piccole aziende, così importanti per l'economia bergamasca, non sono sufficienti. Potrebbe essere necessario stabilire alleanze o creare nuovi meccanismi di collaborazione per incoraggiare l'attività di formazione e ridurre il costo per le piccole e medie imprese.

Il successo dei settori manifatturieri di Bergamo nel passato si è basato essenzialmente su un'attività di istruzione e formazione a breve termine, di durata compresa tra un'ora e due o tre giorni, che veniva condotta da organizzazioni per l'industria, l'artigianato o di rappresentanza dei lavoratori o da altri intermediari. Alcuni di questi enti godono di ottima reputazione. La Camera di Commercio di Bergamo e l'*Unione degli Industriali*, insieme ad altre associazioni, attuano vasti programmi. La Camera di Commercio, ad esempio, ha offerto lo scorso anno un corso di formazione a 5.000 persone, molte delle quali assunte nel settore informatico. La società di servizi *Servizi Industriali* appartenente all'*Unione degli Industriali* offre corsi post-diploma e post-laurea nelle aree imprenditoriali e manageriali, e vari corsi di management, amministrazione, produzione e IT. Ogni istituzione offre un'ampia gamma di programmi, tra cui competenze tecniche e manageriali sia di base che di alto livello. Inoltre, il governo è presente in 12 centri di formazione regionali. Tuttavia, pare che questi centri siano di qualità discutibile e godano di scarso coordinamento o razionalizzazione delle offerte per riuscire a rispondere alle aspettative delle aziende locali e che molti antepongano gli interessi economici alla reale domanda dell'industria.

Esiste inoltre un'ulteriore ragione affinché Bergamo si affidi ad un livello superiore di istruzione formale. Uno degli attributi frequentemente citati tra i fattori che contribuiscono al successo economico del nord Italia è la presenza di un'infrastruttura sociale che supporta e incoraggia l'apprendimento informale e la diffusione della conoscenza. Bergamo, tuttavia, non dispone di un ambiente altrettanto collaborativo che incoraggi lo scambio di conoscenza e, qualora le conoscenze si diffondano, si tratta piuttosto di un fatto non intenzionale. Inoltre, dare maggiore credito alla conoscenza tacita piuttosto che a quella teorica limiterà la capacità dell'economia di passare a nuove tecnologie informatiche. Competenze di questo tipo non sono facilmente assimilabili sul posto di lavoro, in particolare se non sono ancora state attuate e spesso richiedono una certificazione formale. Uno studio recente sull'Emilia Romagna riconosce che "le modifiche delle imprese manifatturiere hanno generato una crescente richiesta di competenze qualificate per migliorare aspetti come qualità e capacità di gestione, al fine di gestire mercati internazionali, innovare i prodotti e le organizzazioni aziendali" e che "è difficile per le piccole e medie imprese assorbire tutti questi requisiti dall'interno."³⁵

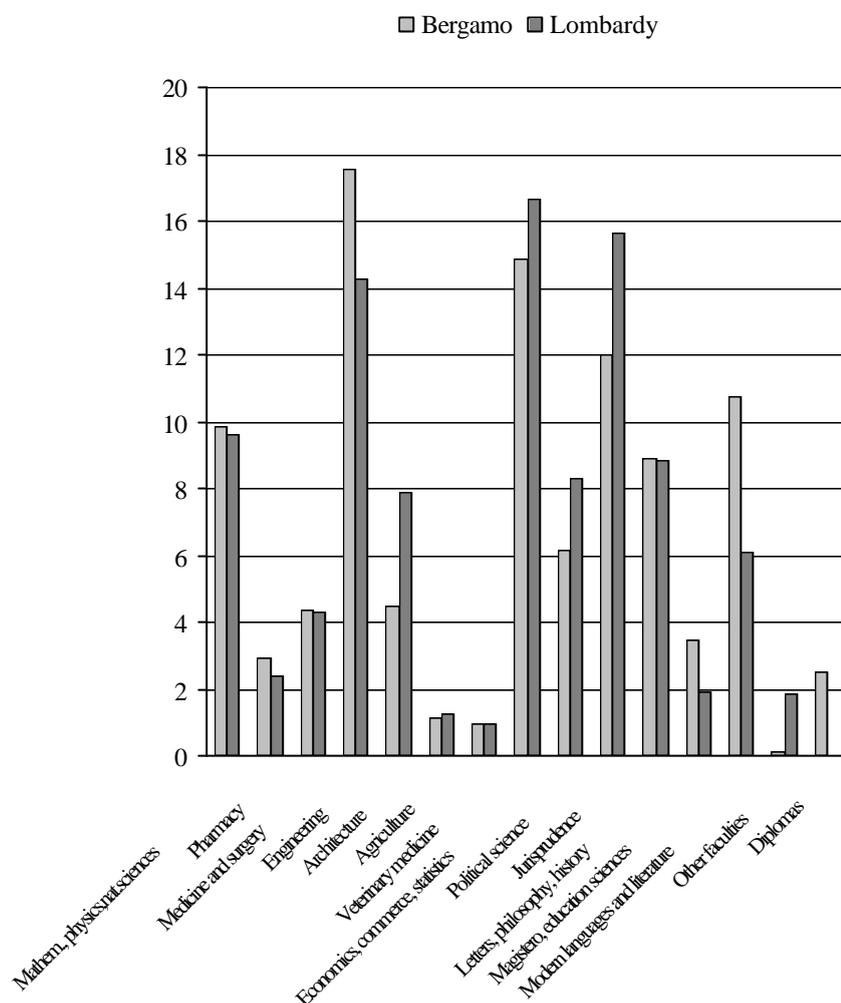
35. Giorgio Allari, et al, "The Challenges for the Next Decade: Notes for a Debate on the Development of the Emilia-Romagna Region", Bozza, 15 Febbraio 2000, in futuro incluso nella pubblicazione *Concepts and Transformation*.

L'istruzione terziaria e il suo rapporto con il settore commerciale

A Bergamo, la percentuale dei titoli universitari conseguiti è inferiore alla media nazionale. Nel 1991, solo il 3,5% della popolazione adulta ha conseguito la laurea. Oggi questa percentuale è salita al 5%, conformandosi alla tendenza registrata sul mercato all'aumento delle immatricolazioni universitarie degli ultimi anni, dovuto probabilmente ai programmi estesi dell'Università di Bergamo. Tuttavia, nel 1992 negli Stati Uniti il 27% aveva conseguito un primo grado accademico (il cosiddetto "bachelor degree") o equivalente (il 26% in Australia, il 22% in Danimarca, il 20% nel Regno Unito e il 12% in Grecia).³⁶ Sebbene la percentuale di istruzione universitaria sia indubbiamente aumentata nel corso dell'ultimo decennio, i dati ridotti corrispondenti non sono di buon auspicio per i piani di espansione della regione nei settori dell'alta tecnologia. La provincia occupa tuttora una posizione inferiore rispetto ad altre parti d'Italia e a regioni concorrenti.

L'educazione universitaria non è importante di per sé; ciò che conta è l'adeguamento dei corsi alle necessità dell'imprenditoria locale. Da questo punto di vista, la struttura dei corsi offerti dall'Università di Bergamo è piuttosto sorprendente data la base industriale e la solida tradizione manifatturiera dell'economia provinciale. Il grafico sotto riportato presenta una panoramica dei corsi scelti dagli studenti dell'Università di Bergamo (Figura 19). (A fini comparativi, sono indicati anche i dati relativi alle immatricolazioni in Lombardia). Le immatricolazioni dimostrano una spiccata preferenza per i corsi di ingegneria, lingue e storia dell'arte, e una minore propensione per le discipline economiche, le scienze politiche e l'architettura. Le tendenze del tessuto accademico della provincia sottolineano questi dati. La facoltà di ingegneria dell'Università di Bergamo, situata a Dalmine, è recentissima e ancora in crescita. La facoltà è dotata di 28 cattedre e offre corsi in gestione, meccanica e, di recente, ingegneria civile e scienze informatiche, finanziati in parte dagli imprenditori.

36. Centro per la ricerca e l'innovazione nell'istruzione, *Education at a Glance: OECD Indicators*, (Paris: Organization of Economic Cooperation and Development, 1995). Occorre tuttavia osservare che la "Laurea" italiana prevede un corso di studi della durata di 4 o 5 anni, mentre il "bachelor degree" statunitense o britannico ne dura 3.

Figure 19. Scelta degli studi universitari

Fonte: elaborazione IRS su dati CERVED.

Un altro fattore è rappresentato dalla rete internazionale in qualche modo limitante del settore dell'istruzione. La quasi maggioranza degli studenti che si iscrivono all'università frequentano gli atenei della regione, e non vi sono molti segnali di quella sorta di mobilità extra-nazionale incoraggiata dai vari programmi dell'UE. Se gli studenti di Bergamo si trasferiscono in altri paesi attraverso i programmi dell'UE e il programma ERASMUS, sono pochi gli studenti internazionali che entrano e pertanto le opportunità di scambio di idee sono poche. La provincia potrebbe trarre vantaggio dall'alleanza con una università matura e rinomata che offrisse corsi complementari sul luogo e scambi regolari tra studenti e facoltà. Negli Stati Uniti, ad esempio, la Georgia Tech opera al di fuori degli altri siti europei e in cooperazione con altre scuole.

Inoltre, la formazione permanente e la rispettiva interconnessione tra istruzione e mercato del lavoro non sono particolarmente facili. A Bergamo, come del resto in tutta Italia, le opportunità di rientrare nel sistema scolastico o altra istituzione per iniziare o completare un corso sono poche. Malgrado i numerosi programmi di formazione di ottima qualità, nessuno rilascia le credenziali applicabili a diplomi trasferibili e riconosciuti. Non esistono tuttavia strutture istituzionali paragonabili ai college americani o

agli Institute of Technology irlandesi, ai Further Education College del Regno Unito o ai programmi di istruzione di aggiornamento o ai programmi part-time offerti dalle scuole tecniche della Svizzera.

Il sistema di istruzione italiano, dal ciclo primario all'università, lascia una impressione indefinita di un mancato collegamento allo sviluppo economico. L'università sembra essere indipendente e non riconosce se stessa come una risorsa della comunità o un sistema di supporto all'economia. Sono stati fatti tentativi per creare collegamenti più forti, e sin dagli anni '90 esiste un organismo indipendente, la *Pro Universitate Bergomensis*, che a tutt'oggi non è riuscito a produrre un collegamento armonico tra la città e l'università. Sembra che l'istruzione in Italia non abbia la stessa tradizione di servizio per la comunità presente in altri paesi nordici o negli Stati Uniti, dove le scuole tendono ad essere considerate una risorsa per la comunità e sono più strettamente legate al mercato del lavoro. Spesso gli amministratori e i consiglieri scolastici della provincia di Bergamo non sono a conoscenza dell'aspetto tecnico del lavoro e quindi non sono in grado di offrire agli studenti consulenze fondate.

Avendo subito pochi cambiamenti dagli anni cinquanta, il sistema dell'istruzione pubblica si trova ora nel mezzo di una vasta serie di riforme di decentralizzazione e autonomia che stanno raggiungendo il sistema scolastico di Bergamo. Il nuovo grado di autonomia concessa all'università conferisce alle facoltà locali maggiore libertà di redigere piani di studio in base alle esigenze locali. Gli istituti professionali stanno riducendo le proprie specialità occupazionali da 103 a 17, per preparare una forza lavoro più flessibile.³⁷ A livello nazionale, i programmi di studio hanno sempre sottolineato le capacità di base e ridotto l'enfasi sulle capacità manuali. L'età dell'istruzione obbligatoria sta inoltre per essere portata a 15 anni e quella della formazione obbligatoria a 18. Tuttavia, mentre le riforme possono trasferire alle province un maggior grado di responsabilità di struttura e gestione dell'istruzione, secondo i funzionari locali i contenuti restano centralizzati a Roma e non sono ancora flessibili come nelle intenzioni. Esiste attualmente una forte incertezza sullo scopo e gli esiti delle riforme, e una collaborazione proficua a livello provinciale tra economia, società e istituzioni dell'istruzione non si è ancora sviluppata.

Potenziale innovativo dell'economia bergamasca

Innovazione e domande di brevetti

Il raggiungimento dell'istruzione e il potenziale di innovazione delle aziende locali non sono necessariamente correlati. Malgrado i bassi livelli di istruzione formale, il settore manifatturiero della provincia di Bergamo ha prodotto una situazione di microinnovazioni endogene permanenti. Anche oggi Bergamo vanta uno dei sistemi di innovazione tecnologica di maggior successo della Lombardia, nonostante i livelli di istruzione più bassi rispetto alle altre regioni industrializzate. Un'indagine eseguita dalla Camera di Commercio ha rivelato che tre delle otto aziende di medie e grandi dimensioni esaminate si autodefiniscono innovatrici. I parametri utilizzati includono le richieste di brevetti e gli investimenti in ricerca e sviluppo. Circa 200 delle aziende di Bergamo registrano effettivamente i loro investimenti e impegni nel settore ricerca e sviluppo sul luogo, e di queste, 100 in unità di ricerca e sviluppo specializzate e 100 come attività riservate nell'ambito dell'esercizio produttivo. Altre aziende esercitano le loro attività di ricerca e sviluppo come parte delle normali attività, quali la soluzione di problemi o lo sviluppo e il testing di nuovi prodotti, ma non distinguono i costi. In generale, le aziende della provincia hanno conseguito buoni risultati nell'innovazione dei processi, come risulta dal numero di concessioni di brevetti per l'automazione e i controlli. Inoltre, la scala del programma regionale delle concessioni a supporto della modernizzazione è molto alta se la si confronta ai programmi governativi americani dello stesso tipo.

37. Paola Mengali e Margherita Russo, "Trends in Technical and Vocational Education and Training in Italy," 1998, p.17.

Due aspetti sono tuttavia da tenere in considerazione. Per primo, come ha sottolineato un funzionario sindacale, il programma regionale di concessioni è stato lento nello sviluppo e nella commercializzazione di nuovi prodotti importanti per i settori emergenti quali il biotech e il software. In secondo luogo le richieste di brevetti in una prospettiva comparativa sono ancora relativamente poche, sebbene in aumento. I nuovi brevetti sono un indicatore importante dell'innovazione. La provincia ha raddoppiato il numero di brevetti europei da parte delle società, ma solo da circa 20 a 40 per anno. A paragone di molte altre nazioni industrializzate questo numero è ancora abbastanza basso. Se la stima di 40 è corretta, rappresenta una media di circa 0,09 brevetti ogni 1.000 lavoratori. La media per gli Stati Uniti è di 0,48 mentre gli stati più innovativi vantano un numero di 0,80 ogni 1.000 lavoratori. I funzionari ritengono che il basso numero di brevetti non rifletta una carenza di innovazione ma semplicemente una scarsa propensione a presentare le richieste di brevetto. La Camera di Commercio ha indetto nel 1998 un premio per i migliori brevetti in modo da stimolarne le richieste. Poiché i brevetti consentono alle aziende di sfruttare meglio il valore aggiunto delle innovazioni di processi e di prodotti, le innovazioni brevettate e quindi protette sono, in una certa misura, un prerequisito essenziale per la crescita futura.

Servizi tecnologici

La distinzione tra alta tecnologia e bassa tecnologia non è più, per molti versi, valida. In futuro perfino la più tradizionale azienda di lavorazioni meccaniche dovrà utilizzare attrezzature sempre più sofisticate e impegnarsi nell'e-business per poter entrare in relazione con la clientela, partecipare agli appalti e inserirsi nel mercato. I meccanismi di promozione della diffusione della tecnologia sono pertanto altrettanto importanti per l'economia della città quanto il settore ricerca e sviluppo. È dal 1995 che si è diffuso un servizio di modernizzazione dell'industria, recentemente integrato con Servitec. Servitec si dimostra proattivo nell'affrontare alcune delle disfunzioni dell'economia promuovendo la Rete tra le aziende.

Il dibattito sull'esigenza di alcune infrastrutture pubbliche di stimolare l'innovazione e il trasferimento delle tecnologie alle PMI è iniziato in pieno nel 1993. A seguito di uno studio di altri centri scientifici, nel 1996 gli enti locali hanno istituito a Dalmine, nei pressi di Bergamo, il Point assegnandone la gestione a Servitec. L'organizzazione ospita anche tre centri di ricerca dell'Università di Milano, trasferiti dal centro della città al Point, un laboratorio del CNR, due società private di ricerca e sviluppo (biologia e microbiologia), un istituto nazionale per materie plastiche, un agglomerato commerciale che ospita dieci società e la Facoltà di Ingegneria dell'Università di Bergamo. Point e Servitec funzionano con efficienza: rappresentano un centro adeguato per la cooperazione interaziendale in un ambiente in cui prevale l'economia di scala e riducono principalmente il costo del trasferimento della tecnologia per le piccole e medie imprese.

L'importanza dell'alta tecnologia

L'assenza di una industria tecnologica avanzata nella città di Bergamo è considerata come un ostacolo potenziale alla crescita costante. Senza una solida base di ricerca e sviluppo, questo tipo di industria incontrerà molte difficoltà di sviluppo. Negli Stati Uniti e nel Nord Europa la maggior parte dei gruppi di ricerca e sviluppo si sono sviluppati attorno ai principali centri universitari di ricerca. I recenti investimenti di Point in ricerca e sviluppo sono volti a creare una fonte di industria ad alto contenuto tecnologico e a supportare l'innovazione tecnica nelle aziende locali, anche attraverso un forte coinvolgimento delle università locali. Il prerequisito per una crescita dell'alta tecnologia, rappresentato principalmente da un sistema di istruzione formale ben strutturato e di standard elevato, non è ancora presente nella realtà di Bergamo.

In generale, ai promotori dell'alta tecnologia occorre ricordare che l'industria high tech non costituisce di per se stessa una garanzia di una crescita sostenuta. L'entusiasmo con il quale in passato sono stati creati in Europa questi centri di tecnologia e sono state dedicate risorse allo sviluppo di industrie high tech è scemato. Apparentemente il raggiungimento della massa critica e la creazione di una rete per potenziare alcune industrie è un'operazione molto complessa e dipende solo in parte dagli investimenti pubblici ufficiali. Lo studio condotto nella regione dell'Øresund ha rivelato inoltre che le forze motrici dello sviluppo economico sono state le industrie a basso contenuto tecnologico e non le decantate aziende di alta tecnologia, che invece hanno contribuito in misura esigua al valore aggiunto e ai posti di lavoro. L'esperienza insegna che, per ottenere risultati positivi, le industrie di alta tecnologia devono adattarsi alla rete esistente e ai modelli produttivi delle aziende locali oltre che al sistema di istruzione. Anche con investimenti ingenti, non esiste una formula magica per creare aziende di questo tipo dal nulla.

Pertanto, ai fini di una collaborazione fra settore pubblico e privato nella provincia, lo sviluppo delle tecnologie create o richieste dalle sue industrie più forti sembra un investimento più produttivo. Un valido esempio di questo principio è rappresentato dalla nanotecnologia, correlata direttamente al settore dei macchinari industriali e dell'elettronica. Da questo punto di vista, Bergamo con il Point ospita già il Centro di sviluppo di nanotecnologia dell'Università di Milano. Un altro esempio è la microbiologia, focalizzata sul problema dei rifiuti industriali, una potenziale tecnologia complementare nell'economia corrente. A Bergamo, esiste già un laboratorio per la microbiologia ambientale e per gli organismi geneticamente modificati. La promozione di queste future industrie chiave potrebbe diventare una delle politiche industriali principali per la provincia. La biotecnologia sembra essere un obiettivo a lunga scadenza, con l'eccezione dei casi in cui supporta merci prodotte localmente, come ad esempio i cosmetici.

Le tecnologie informatiche

Il settore delle tecnologie informatiche (IT), non in quanto prodotto ma come innovazione di processo, potrebbe diventare il più importante, ancorché il meno sviluppato, per l'economia di Bergamo. Senza l'e-commerce/e-business, i fornitori locali non potranno far fronte alle crescenti esigenze degli OEM, e i produttori finali non saranno in grado di mantenere le quote di mercato o fornire i servizi Internet necessari per mantenersi competitivi. L'economia manca anche di un numero adeguato di società di servizi informatici a supporto delle attività a forte contenuto di IT. Il mancato sviluppo di questa tecnologia essenziale della nuova economia porrà Bergamo sul versante svantaggiato di quello che gli americani definiscono lo "spartiacque digitale" fra i paesi ricchi e quelli poveri. La creazione in provincia di una struttura di supporto adeguata, costituita da amministratori di rete, web designer e sviluppatori software è particolarmente importante in quanto le imprese iniziano gradualmente ad adottare l'IT e a fare affidamento su Internet. La carenza a livello locale di servizi di supporto per l'IT (malgrado il vivaio di Point abbia iniziato a sfornare alcune aziende esordienti nel settore) è dovuta in parte alla vicinanza di Milano e dei suoi servizi.

A Bergamo, è ancora esiguo il numero delle imprese del comparto manifatturiero o dei servizi che hanno compiuto la transizione all'e-commerce o all'e-business, sempre più richiesti da fornitori e sempre più necessari per il commercio a livello globale. Ai membri dell'U.S. National Tooling and Machining Association (Associazione statunitense Lavorazioni meccaniche e macchine utensili) ad esempio viene sempre più spesso richiesto di rispondere agli appalti tramite Internet e in tempi brevissimi. Questo è un problema generalizzato, per l'Italia, "che, nella corsa a Internet, viene dopo altri paesi sviluppati."³⁸ Solo gli imprenditori più grandi sembrano essere ben preparati per l'IT. Malgrado le scuole siano oggi sempre più attrezzate con collegamenti IT, solo un numero limitato di alberghi, ad esempio, è

38. Thomas W. Fuller. "A Sensible Strategy for Italy.com" *International Herald Tribune*, Bologna, sezione italiana, 17-18 giugno 2000.

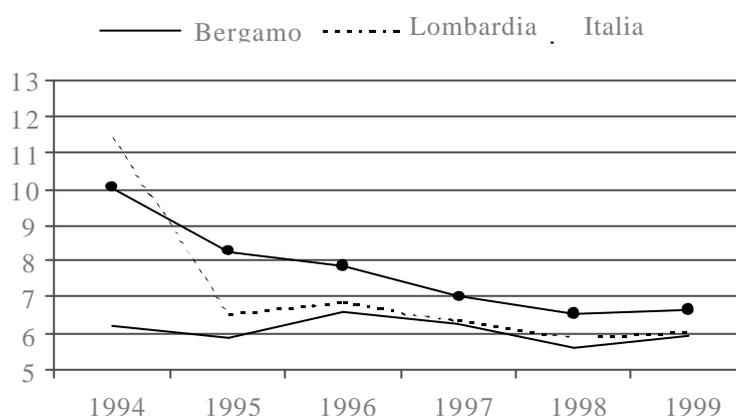
dotato di servizi Internet. La *Banca Popolare di Bergamo* e la Camera di Commercio sono all'avanguardia della conversione all'e-business e si assumono una parte dell'impegno nella formazione della forza lavoro. La Camera di Commercio, l'Unione degli Industriali, ASCOM e Servitec hanno creato di recente il CEB, un centro dedicato a sostenere l'approccio delle aziende all'e-business. HP ha creato uno dei suoi due centri di ricerche Internet a Bergamo. Il settore pubblico, tuttavia, principalmente nell'ambito del sistema dell'istruzione, dovrebbe assumere un ruolo di leadership più consistente.

Creazione di nuove attività

La provincia di Bergamo ha un tasso di natalità imprenditoriale inferiore rispetto alla Lombardia e all'Italia in generale. Il tasso lordo di natalità imprenditoriale, inoltre è diminuito considerevolmente negli ultimi anni (Figura 20). Considerata la fama di energia imprenditoriale di cui godono le regioni del nord Italia, questo dato rappresenta un limite potenziale alla crescita futura, in particolare se combinato al numero ridotto di investimenti esteri. Prevale la sensazione che l'imprenditorialità bergamasca non disponga di una strategia di sviluppo economico e che continuerà come nel passato. Poiché i programmi di istruzione in Italia, come nella maggior parte dei paesi, sono concepiti più per l'occupazione dipendente che per i lavoratori autonomi e poiché i giovani di oggi sembrano meno attratti dallo spirito imprenditoriale rispetto a quelli del passato, si potrebbe verificare un problema di sviluppo economico a lungo termine.

Figura 2 Tasso lordo di natalità imprenditoriale

(Servizi settori pubblico e privato)



Fonte: elaborazione IRS su dati CERVED.

La necessità di uno spirito imprenditoriale è evidente non solo per le regioni tradizionalmente industrializzate, ma anche per le aree più distanti. Esso infatti costituisce un'opportunità economica che potrebbe scoraggiare i giovani dal trasferirsi alla conclusione del ciclo di istruzione scolastica. Le aree che dipendono maggiormente dalle proprie attività stanno diventando, inoltre, sempre meno dipendenti dai trasferimenti pubblici regionali. Esiste tuttavia in queste regioni una chiara mancanza di "imprenditorialità politica". Le Comunità Montane, ad esempio, sono fortemente orientate alla redistribuzione e non inseriscono l'imprenditorialità tra le loro esigenze o interessi.

Un esempio di strategia di istruzione imprenditoriale negli Stati Uniti, imitata da altri paesi, è costituito dalle REAL Enterprises (Rural Education through Action Learning). Il REAL è un programma di studi secondari o post-secondari nel quale studenti e insegnanti pianificano, progettano e creano attività di impresa come mezzo didattico ma con un potenziale di applicabilità e di creazione di posti di lavoro locali. Anche l'Italia dispone di un programma simile che ha avuto molto successo ed è operato dalla IG SPA (Agenzia governativa dei giovani imprenditori); il piano *Formazione* della Camera di Commercio è interessato alla diffusione dei programmi IG nel Nord Italia. Questo programma intende sviluppare una cultura imprenditoriale tra i giovani. La Banca Popolare di Bergamo ha sottoscritto un accordo nazionale di esclusiva per i prossimi cinque anni per fornire assistenza finanziaria alle nuove imprese sviluppate dai partecipanti.

Infine, occorre notare che le nuove attività non sono confinate al settore industriale. Il settore dei servizi a Bergamo ha creato 31.000 nuovi posti di lavoro, rappresentando un aumento nell'occupazione da 88.000 a 110.000, tra il 1981 e il 1996. La maggiore espansione si è avuta nelle categorie "immobiliari, noleggi, tecnologia dell'informazione, ricerca, professionale e commerciale", dove l'occupazione è quasi triplicata con un aumento netto di 17.000 posti di lavoro. Anche i servizi finanziari e bancari sono considerevolmente aumentati (3.000 nuovi posti di lavoro per un aumento del 46%), così come la rivendita e il settore dell'ingrosso (5.000 nuovi posti di lavoro). Il turismo e l'intrattenimento, inoltre, se ulteriormente sviluppati potrebbero creare in futuro nuove attività. È importante prendere in considerazione programmi di avviamento per tutti i tipi di impresa.

“Specializzazione intermedia”: istruzione e innovazione in un contesto sovraprovinciale

È importante osservare che la vicinanza all'area metropolitana di Milano, con le sue istituzioni didattiche rinomate a livello nazionale e internazionale, garantisce alla provincia di Bergamo e ai suoi studenti l'accesso a uno dei centri più innovativi e competitivi d'Italia. Circa il 25-30% della ricerca italiana si svolge in una delle sei università milanesi e nei centri di ricerca pubblici e privati della città. Le imprese di Bergamo possono rivolgersi alle persone laureate presso queste università o attingere ai risultati dell'attività di ricerca. Riguardo all'istruzione e alla formazione, molte aree della provincia di Bergamo sono più vicine al Politecnico di Milano che all'Università di Bergamo, offrendo forti incentivi allo studio oltre i confini della provincia. L'economia di Bergamo pertanto non deve affidarsi interamente all'istruzione endogena. Quando si affrontano problemi specifici per il settore dell'istruzione nella provincia, occorre prevedere una forte interdipendenza dell'istruzione tra la provincia e la Lombardia.

Questo vale anche per l'innovazione. L'innovazione non deve essere necessariamente una prerogativa delle imprese locali o degli istituti di ricerca e università direttamente associati alla provincia. Anche il know-how di prodotti e processi potrebbe essere inserito "sul mercato", negli istituti di ricerca dell'area metropolitana di Milano o persino in qualunque area del mondo. Le aziende potrebbero usare l'esperienza o i prodotti e processi innovativi provenienti da qualsiasi fonte accreditata e specializzata. Poiché la conoscenza è diffusa in tutto il mondo, la società e l'economia di Bergamo non dipendono e non dovrebbero dipendere dalle conoscenze e dall'innovazione fornite da fonti interne ai confini della provincia. La specializzazione in alcuni settori economici non significa una concentrazione spaziale del potenziale di conoscenze per quei settori. In breve, usando i termini della globalizzazione: la società *locale* e l'economia di Bergamo possono fondare le attività di innovazione sull'accesso alle fonti *globali* dell'istruzione e della conoscenza.

Questo significa pertanto che le istituzioni accademiche di Bergamo non devono competere in tutti gli aspetti e a tutti i livelli dei risultati dell'istruzione. Non devono fornire all'intera economia tutti i tipi di innovazione e la gente istruita di cui questa necessita. Data la vicinanza di Milano con i suoi istituti di ricerca e il suo alto livello di raggiungimento scolastico, c'è ancora meno esigenza di un sistema

autosufficiente che fornisca al settore economico di Bergamo tutti i tipi di istruzione e innovazione. E ancora, sarebbe perfino rischioso per il settore dell'istruzione essere l'unico sistema a provvedere l'innovazione e il raggiungimento dell'istruzione poiché questo potrebbe portare ai già citati effetti di "path-dependency" e chiusura. È vero, tuttavia, ed è stato confermato da varie ricerche, che la vicinanza geografica di aziende e organizzazioni di istruzione rappresenta un prerequisito per una crescita sostenuta. Ciò indica che è essenziale, per la provincia di Bergamo, sviluppare un certo tipo di istruzione specialistica all'interno dei suoi confini. Malgrado questo, per i suoi prodotti finali, la provincia deve contare sulla specializzazione e sui vantaggi comparativi del suo sistema di istruzione, vale a dire sulla capacità di costruire, assorbire e adattare qualunque innovazione alle esigenze del tessuto economico locale.

L'organizzazione dell'istruzione e dell'innovazione nella provincia deve trovare pertanto un livello adeguato di specializzazione e integrazione nell'economia locale. Le istituzioni nazionali dell'istruzione presenti a Milano, o perfino più lontano, forniscono soluzioni alle esigenze di specializzazione di elevato standard qualitativo dell'economia di Bergamo. Un sistema di istruzione, a Bergamo, che cercasse di competere con le istituzioni milanesi, non solo condurrebbe a una costosa duplicazione spaziale ma aumenterebbe anche il divario tra istruzione, innovazione e applicazione fondamentale nella società e nell'economia di Bergamo. Una strategia provinciale di successo, che fornisca un livello di istruzione adeguato, potrebbe assumere la forma di "specializzazione intermedia", cioè di un'istruzione e di sistemi innovativi che non competano con, o addirittura non replichino, quelli di Milano, ma che offrano un vasto background istruttivo e innovativo per il settore dell'economia nella provincia. In questo contesto, il sistema d'istruzione di Bergamo sarebbe "specializzato" nella struttura economica e potenziale specifica della provincia e sarebbe "intermedio" in quanto fondato su ricerche applicate e sull'innovazione e le capacità costruttive ad esse associate. Dato che lo stato italiano sta sempre più demandando le prerogative dell'istruzione alle regioni e alle province, Bergamo goderebbe di una reale autonomia di investimento nelle competenze primarie del suo sistema di istruzione e innovazione.

4. Conclusioni e raccomandazioni

In conclusione, le caratteristiche e le relazioni tra istruzione, innovazione, mercato del lavoro ed economia nella provincia di Bergamo possono essere definite come segue:

- *Livello di istruzione*: il conseguimento di titoli di studio è basso per una serie di concause: una radicata avversione per l'istruzione scolastica, un mercato del lavoro che non ricompensa l'istruzione superiore, una struttura industriale che si affida ancora massicciamente a manodopera non specializzata, e un sistema di istruzione scolastica scarsamente adattato alle esigenze del settore economico. Il sistema italiano dell'istruzione scolastica è rigido e non permette un tipo di istruzione continuata. L'istruzione superiore non è collegata all'economia provinciale. Le opportunità tacite di sviluppo delle capacità sono buone e la formazione sul lavoro è molto solida, tuttavia disparata e non ben coordinata, e non indicata per le competenze specifiche richieste ai fini dell'innovazione. La situazione tuttavia è cambiata negli ultimi tempi grazie all'incremento significativo del numero di studenti delle superiori e universitari.
- *Potenziale innovativo*: il tasso di investimento misurabile nei settori della ricerca e dello sviluppo è basso malgrado un alto tasso autoriportato di innovazione. Il tasso di brevetti presentati, rispetto agli standard internazionali è basso. Le tecnologie informatiche non sono ancora largamente utilizzate. Nella provincia sono presenti poche industrie ad alto contenuto tecnologico, anche se questo non rappresenta necessariamente uno svantaggio. Il supporto politico e finanziario per il settore della ricerca e sviluppo è limitato. Il supporto dell'innovazione è ancora principalmente rivolto al manifatturiero e solo marginalmente al

settore dei servizi. Il basso potenziale innovativo dell'economia è sicuramente collegato ad uno scarso raggiungimento dell'istruzione. Anche per questo verso, la situazione sta migliorando poiché le richieste di brevetti e la ricerca e sviluppo formale nelle aziende industriali è stata negli ultimi anni intensificata.

- *Natalità imprenditoriale*: il tasso di natalità imprenditoriale è basso rispetto a quello della Lombardia e del resto d'Italia. Un mercato del lavoro ristretto riduce l'interesse per il lavoro autonomo ma aumenta le probabilità di successo. L'imprenditorialità femminile è bassa. Gli avviamenti di attività ad alto contenuto tecnologico sono poco numerosi. I programmi nazionali per promuovere l'imprenditorialità giovanile sono attivi principalmente nell'Italia meridionale, ma sono stati estesi anche al Nord Italia. Gli sforzi dell'università tesi ad aiutare la categoria accademica a creare le proprie attività (applicazioni allargate) sono molto limitati. Ancora una volta il tasso ridotto degli avviamenti di impresa sembra dipendere dal sistema d'istruzione della provincia che non promuove sufficientemente il lavoro autonomo.

Raccomandazioni

Il sistema di istruzione e il sistema economico della città di Bergamo si trovano di fronte ad un bivio. Le modalità tradizionali di apprendimento e di acquisizione delle competenze che funzionavano nel passato non sembrano più essere in grado di garantire una crescita sostenuta per il futuro. Per lo sviluppo futuro e per la capacità di rinnovamento dell'economia di Bergamo, sono necessari alcuni cambiamenti nei sistemi di istruzione e di sviluppo delle competenze. Nessuna delle riforme e delle nuove politiche raccomandate saranno efficaci senza una forza lavoro che abbia la capacità, la conoscenza e l'entusiasmo di sfruttare i potenziali vantaggi economici. Se la provincia compie passi verso processi e industrie ad alto valore aggiunto e basate sulla conoscenza, il contenuto concettuale del lavoro è destinato ad aumentare, rendendo la conoscenza formale codificata anche più importante.

La provincia dovrebbe sviluppare i suoi sistemi d'istruzione su una filosofia di "specializzazione intermedia". Data la vicinanza con la città di Milano e con le sue eccellenti istituzioni nazionali di istruzione e ricerca, il sistema di istruzione di Bergamo dovrebbe specializzarsi in base alla domanda dell'economia locale e concentrarsi su innovazioni e ricerca applicata. La provincia dovrebbe:

- *Favorire il rientro nell'istruzione scolastica*. Agli adulti dovrebbe essere fornita la possibilità di un rientro nel sistema d'istruzione formale per acquisire nuove o ulteriori credenziali, come avviene in altri paesi industrializzati. Questo potrebbe iniziare con un piccolo gruppo di programmi svolti all'Università di Bergamo, che consentissero l'accesso agli adulti. Questi programmi dovrebbero eventualmente essere integrati nei sistemi d'istruzione, come è avvenuto negli Stati Uniti, nel Regno Unito, in Irlanda o in Svizzera.
- *Rendere l'istruzione formale più accessibile ai lavoratori*. Occorre creare forme nuove e alternative di istruzione e formazione che consentano ai lavoratori di continuare la propria istruzione anche dopo l'impiego o che prevedano solo brevi periodi di interruzione. Esempi possibili sono i corsi serali o nel fine settimana, programmi intensivi o accelerati che combinino il lavoro alla scuola, o i programmi basati su Internet. È importante inoltre che i datori di lavoro incoraggino l'istruzione offrendo ai dipendenti incentivi per completare gli studi, sotto forma di orari di lavoro flessibili, compensi finanziari e supporto per il completamento nonché opportunità di promozione.
- *Indurre le donne alle occupazioni non tradizionalmente femminili*. Sviluppare schemi di inclusione di un maggior numero di donne nei programmi tecnici e scientifici. Questo è un

obiettivo a lungo termine che richiederà supporto da parte delle famiglie e della comunità. Potrebbe essere più semplice iniziare con nuove occupazioni tecniche, quali tecnologie dell'informazione, che non hanno ancora sviluppato una forte connotazione di genere.

- *Coordinare le alternative di formazione.* La provincia dovrebbe creare un “one stop shop”, vale a dire un organismo unico con il compito di aiutare i datori di lavoro a coordinare e razionalizzare i vari programmi di formazione. Questo potrebbe minimizzare la duplicazione e ottimizzare la qualità, fornendo ai datori di lavoro anche un supporto nel valutare le esigenze e nell'intraprendere scelte ottimali. Questo organismo dovrebbe inoltre facilitare la formazione di alleanze in base alle competenze locali, che riunirebbero la formazione per gruppi e aziende, riducendo allo stesso tempo i costi unitari per le singole aziende. Questo tipo di alleanze è già in via di formazione in alcune località.
- *Rafforzare i legami tra istruzione e economia.* Fare maggiore affidamento sulla domanda dei datori di lavoro per indirizzare scelta e contenuti dei programmi di istruzione professionali e tecnici. Un processo di programmazione strategico che coinvolga scuole, industrie, mondo del lavoro e stato, potrebbe produrre un sistema di sviluppo delle capacità che contribuirebbe in modo più efficace allo sviluppo economico. Una entità simile al Learning and Skills Councils (Gran Bretagna) o al Workforce Investment Board (USA), potrebbe coordinare i vari collegamenti e contribuire ad assicurare la rispondenza delle scuole alla domanda.
- *Migliorare l'immagine e lo stato dei programmi di istruzione professionali e tecnici.* Scuole (secondarie) che agiscono come “calamita” nei settori critici quali l'ICT o il manifatturiero avanzato possono contribuire a rendere più allettanti i percorsi professionali nei settori industriali. Pietre miliari per questo tipo di programma esistono già in Germania, Austria e Danimarca, dove la formazione professionale risponde a standard elevati. Uno degli approcci possibili potrebbe essere quello di porre come requisito al diploma una esperienza lavorativa di qualche tipo per tutti gli studenti. Un altro possibile approccio potrebbe essere stabilire scambi internazionali per promuovere questi programmi. In tutti i casi, sono necessari un maggior grado di addestramento per i datori di lavoro illuminati e un rafforzamento della parte accademica dei programmi professionali, ora alquanto superficiali. Si potrebbero prevedere inoltre sessioni esterne presso l'industria per insegnanti e consulenti del lavoro.
- *Sviluppo di nuovi piani di studio.* Nel futuro, il manifatturiero non sarà la sola fonte di entrate per la provincia di Bergamo. I servizi svolgeranno un ruolo sempre maggiore nella produzione di reddito. Una delle aree in cui, ad esempio, Bergamo potrebbe eccellere è il turismo. Bergamo vanta definitivamente un potenziale in questi due settori, attualmente non sfruttati. Gli enti locali dovrebbero esaminare la possibilità di istituire scuole specifiche o di incrementare i programmi esistenti dedicati a questi settori. Investimenti nei rispettivi programmi potenzerebbero lo sviluppo delle attività economiche e promuoverebbero ulteriormente l'immagine esclusiva della città di Bergamo. Per contro la stretta collaborazione tra istituti d'istruzione e rispettivi tessuti economici locali deve essere garantita fin dall'inizio.

3. TURISMO E SVILUPPO SOSTENIBILE

1. Introduzione

La provincia di Bergamo vanta numerose attrazioni turistiche. La sua posizione geografica, circondata tanto da monti quanto da pianure, conferisce al paesaggio una varietà praticamente senza pari. Il patrimonio culturale della provincia è assai ampio e diversificato. Architettura, arte, storia, enologia e gastronomia ne rappresentano gli aspetti principali. L'emblema della sua eredità culturale è rappresentato dalle chiese e dai palazzi e dalle opere d'arte in essi contenute, alcune delle quali famose in tutto il mondo. La provincia ospita svariate istituzioni culturali. Presenta inoltre, grazie alla elevata bio-diversità della regione padano-alpina centro-occidentale, un importante patrimonio naturalistico che è oggetto di studio da parte di università e musei. Il grado di diversità botanica e zoologica della regione prealpina lombarda, e il numero delle sue specie endemiche, sono tra i più alti dell'Italia centrosettentrionale. Le aree protette coprono quasi il 30% della superficie della provincia.

Ad ogni modo, tale patrimonio è scarsamente conosciuto nel resto del mondo. Il turismo svolge un ruolo marginale nelle strategie di sviluppo dell'economia bergamasca. La maggior parte delle attività turistiche sono disperse e isolate. Per un osservatore esterno è difficile percepire una strategia di mercato che possa accordare fra loro i diversi soggetti operanti nella regione e creare un collegamento tra i suoi beni culturali. L'offerta di infrastrutture per il turismo, come alloggi o mezzi di trasporto specifici, è inadeguata. Una corretta gestione delle attività turistiche dovrebbe essere volta ad una amministrazione più specifica del turismo cittadino, basato sulla ricca eredità culturale di Bergamo, o dell'agriturismo, sfruttando le attrattive del suo patrimonio naturale. Non esiste poi alcuna strategia evidente finalizzata ad associare il nome di prodotti noti a livello internazionale, come l'acqua minerale San Pellegrino o il formaggio Taleggio, al loro luogo d'origine. In definitiva, in questa provincia il turismo, soprattutto se confrontato con le sue reali potenzialità, sembra essere una risorsa ampiamente sottovalutata.

Promuovere una crescita economica nel pieno rispetto dell'ambiente e della strutture sociali è uno degli obiettivi chiave da perseguire nello sviluppo del turismo. Il turismo può avere un considerevole impatto sull'economia, incidendo in maniera sostanziale sul P.I.L. Il suo effetto più marcato consiste nella creazione di nuovi posti di lavoro, essendo un settore ad alto impiego di manodopera a qualsiasi livello di specializzazione; è inoltre in grado di stimolare positivamente l'attività di altri settori, quali quello dei trasporti, quello edile e quello delle industrie alimentari. Le sue prospettive di crescita promettono opportunità reali. Il turismo però può anche rappresentare una minaccia per l'economia, infliggendo danni irreparabili all'ambiente e alle società locali, mettendo esso stesso a repentaglio le proprie possibilità di sviluppo. Bergamo presenta grandi potenzialità per il settore turistico. Concretizzarle in modo tale da consentire a questo settore di dare un contributo significativo a un'economia sostenibile e allo sviluppo sociale rappresenta la sfida cui la provincia dovrà farsi carico.

2. Il turismo come fattore di sviluppo

Le opportunità offerte dal turismo

Nel corso degli ultimi 25 anni, l'industria del turismo e dei viaggi ha assunto su scala mondiale un ruolo di settore trainante dell'economia, grazie alla sua capacità di incentivare il commercio e rivitalizzare regioni rimaste indietro nel loro sviluppo. Alcuni studi indicano che nella UE un posto di lavoro su nove è ormai collegato, direttamente o indirettamente, al turismo, e che l'occupazione in questo settore è destinata ad allargarsi del 46% entro l'anno 2007. Il contributo alle economie nazionali si manifesta inoltre, a livello di bilancio pubblico, nel gettito fiscale del settore. I progetti di carattere turistico hanno anche un effetto indiretto sullo sviluppo di infrastrutture e servizi pubblici, come trasporti e servizi medici, che vanno a beneficio della popolazione locale. Le entrate legate al turismo possono inoltre contribuire ad incrementare e proteggere il patrimonio culturale e naturale locale.

I paesi dell'UE continuano ad incentivare la crescita di questo fenomeno, venendo così ad assumere un ruolo di primo piano nello sviluppo di un'industria che incide ormai per il 5,5% sul P.I.L. e per oltre il 30% nello scambio di servizi, con il 6% dei posti di lavoro, e stanno consolidando la loro posizione di primo mercato mondiale del turismo con un aumento, dal 1995 al 1997, dell'1,7% nei servizi venduti agli stranieri e del 18% nei servizi acquistati dagli europei all'estero.

I cambiamenti demografici, sociali e culturali in atto in questi paesi risultano evidenti nell'affermazione di nuovi mercati di nicchia, rivolti ad una popolazione composta in misura crescente da pensionati, single e coppie senza figli, più disposti, rispetto alle famiglie con figli, ad intraprendere viaggi per mete lontane. Anche il comportamento dei turisti sta cambiando, come testimoniano la crescente domanda di destinazioni poste al di fuori delle tradizionali mete del turismo di massa, con servizi di qualità, e il diffuso interesse per vacanze a base di natura, cultura, avventura e sport.

Per quanto riguarda le offerte, le distanze si vanno accorciando grazie all'abbattimento dei prezzi dovuto dalla liberalizzazione dei trasporti aerei e all'avvento di nuove tecnologie di informazione e comunicazione. Il viaggiatore ha adesso a disposizione una gamma di scelte più ampia e la possibilità di accedere a servizi di trasporto più efficienti, rapidi e confortevoli; gli spostamenti a lungo raggio non rappresentano più l'ostacolo di un tempo. La tecnologia dell'informazione ed i nuovi mezzi di comunicazione, come Internet, consentono ai singoli operatori, benché in competizione con una moltitudine di concorrenti, di fornire i propri prodotti al singolo viaggiatore in maniera più rapida ed economica, senza la necessità di mediazioni, e aumentando in percentuale i profitti per il paese visitato.

Il turismo è ormai un settore chiave, o è in procinto di diventarlo, in molti paesi o regioni che presentano le opportune potenzialità. Alcune di queste zone sono già mete affermate, con una fiorente industria del turismo che rappresenta un cardine della loro economia. Un buon numero di questi sta già sperimentando gli effetti deleteri della crescita incontrollata e devono migliorare la qualità del prodotto offerto. Altre regioni si presentano come destinazioni emergenti, interessate da un flusso turistico modesto ma in continuo aumento, il cui successo dipenderà dalla loro capacità di gestire la propria crescita. Infine, potenziali destinazioni interessate fino ad ora da un turismo sporadico stanno cercando di aumentare le proprie attrattive. Sfortunatamente, le condizioni per il decollo di una vera e propria industria del turismo non sono sempre presenti.

Minacce per la cultura locale e l'ambiente

Se la domanda turistica complessiva si va intensificando, il numero di mete e la capacità globale aumenta ancora più rapidamente. Per mantenere un saldo controllo sulle proprie quote di mercato, le

località più affermate, e quelle che vedono nel turismo una delle loro risorse più importanti, dovranno affrontare la concorrenza migliorando la qualità e diversificando i prodotti e le offerte. Destinazioni emergenti e potenziali dovranno ricavarsi una propria nicchia in un mercato così competitivo puntando sulle proprie novità e “peculiarità”, ed evitando di ripetere errori già compiuti da altri.

Lo sviluppo di un prodotto competitivo può essere ostacolato da molteplici fattori, quali le difficoltà di accesso, l'insufficienza dei trasporti, l'inadeguatezza delle infrastrutture e degli impianti, e anche la carenza di investimenti, l'arretratezza tecnologica, l'assenza di una gestione specializzata e la carenza di personale qualificato. I problemi incontrati dalle aziende locali, in particolare dalle piccole imprese, nell'inserimento sui mercati dei servizi internazionali sono esacerbati dalla mancanza di strategie commerciali e gestionali e resi più cruciali dai problemi di bilancio. Instabilità politica, difficoltà economiche e pubblicità mal gestita possono a loro volta danneggiare l'immagine della località e diminuire i profitti del settore.

L'utente europeo esige ormai precisi standard di qualità, affidabilità e sicurezza sia per quanto riguarda i prodotti turistici che per quanto riguarda l'ambiente in cui questi vengono fruiti, ed un riflesso di questo si osserva nelle leggi comunitarie intese a proteggere l'incolumità e i diritti dell'utente stesso. In alcuni casi, come la regolamentazione dei pacchetti di viaggio, queste leggi possono essere vincolanti anche per i fornitori di servizi turistici in paesi ospiti non appartenenti all'Unione Europea. Questa è una ragione ulteriore per cui le aziende che operano nel settore del turismo, comunemente piccole imprese, dovrebbero sempre offrire servizi affidabili, e le autorità controllare le condizioni in cui questi servizi vengono forniti.

Nel caso in cui non venga tenuta sotto controllo, la crescita del turismo può arrecare danni all'ambiente (distruzione di riserve naturali, minacce alla bio-diversità, inquinamento delle acque, produzione di rifiuti) e nuocere al tessuto sociale e culturale locale (instabilità occupazionale, peggioramento nelle condizioni di lavoro, prostituzione, minacce ai diritti umani, impoverimento della cultura e delle tradizioni locali, sovrautilizzo e quindi degrado dei siti di importanza culturale). Il patrimonio culturale locale potrebbe rischiare un impoverimento che si risolverebbe nel declino dell'attività turistica stessa. Uno sviluppo sostenibile deve basarsi sul rispetto per l'eredità culturale e naturale locale, e sul suo continuo sviluppo. La disponibilità di tali risorse, e l'attrazione che queste esercitano a livello internazionale, rappresenta il principale fattore di richiamo turistico per qualsiasi località.

Benché il cambiamento possa essere entro certi limiti accettato e benché debba essere considerato come il prezzo del processo di sviluppo, come una componente di questo stesso processo, il flusso turistico che una certa destinazione è in grado di sostenere presenta specifiche limitazioni di natura spaziale e sociale. Queste si possono esprimere in termini di densità di edificazione, limitazioni nelle risorse naturali o percentuale di turisti in rapporto alla popolazione locale in un dato periodo. Se l'afflusso supera una certa soglia, si possono registrare a) effetti negativi sulla capacità portante del territorio, b) abbassamento della qualità della vita per la popolazione locale, c) crescita degli investimenti pubblici destinati allo sviluppo del turismo fino a livelli proibitivi.

Il valore di tale soglia dipende dall'entità dei rischi ambientali e culturali cui l'area in questione è esposta. A tal proposito deve essere tenuta nella debita considerazione la natura specifica delle attività turistiche previste e quanto queste si integrino nel quadro di uno sviluppo sostenibile. Nel valutare i danni dovuti ad uno sviluppo non sostenibile del turismo si devono tenere in considerazione anche le ripercussioni che questo può avere, a più ampia scala, sul territorio circostante l'area più direttamente esposta all'afflusso turistico stesso, in particolar modo l'impatto dei trasporti, soprattutto aerei. I guadagni derivati ad una località dalle proprie attrazioni turistiche si rivelerebbero, sul lungo termine, inferiori ai costi conseguenti alla perdita, per degrado delle aree interessate, delle attrazioni turistiche stesse.

Contesti istituzionali

Sebbene la molla principale del turismo sia l'impresa privata, il suo sviluppo sostenibile richiede la partecipazione e il supporto del settore pubblico per predisporre il contesto legislativo e la pianificazione regionale necessari, coordinare i vari livelli amministrativi di competenza e garantire un'azione coordinata fra i vari operatori coinvolti.

Lo sviluppo sostenibile del turismo richiede l'interessamento degli enti pubblici e un dialogo strutturato e costante fra tutte le parti coinvolte: settore pubblico, impresa privata e società civile. Il compito di forgiare un ambiente in cui possa svilupparsi l'industria del turismo spetta agli enti pubblici, investite della responsabilità in numerosi settori quali la sicurezza, la salute e le infrastrutture di base. Anche la gestione responsabile del retaggio naturale e culturale su cui si fonda lo sviluppo del turismo, come le coste, i corsi d'acqua e i laghi, i parchi naturali, i monumenti e i musei, è una funzione essenziale che i governi devono assumere con il supporto e la collaborazione di imprese e cittadini.

Poiché il patrimonio turistico è effimero e le grandi aziende internazionali come le compagnie aeree, le catene alberghiere e i tour operator possono sempre dirigersi verso nuove destinazioni, i vantaggi economici a breve termine della crescita incontrollata possono svanire in brevissimo tempo. In assenza di una pianificazione e amministrazione rigorose, lo sviluppo a breve termine può dar vita a problemi duraturi. Al fine di garantire un impatto ottimale del turismo, è sempre necessaria un'amministrazione pubblica ben organizzata. Poiché numerosi enti pubblici condividono le responsabilità dello sviluppo, un coordinamento insufficiente è spesso causa di crescita squilibrata e di carenza di competitività rispetto a destinazioni simili. Sotto questo aspetto, il contesto istituzionale è spesso inadeguato. Spesso i governi non prestano al tema la dovuta attenzione, per esempio mediante il monitoraggio e il controllo dell'impatto positivo e negativo del turismo. Inoltre, ai "detentori" locali delle attrazioni vengono raramente concessi incentivi per la gestione nel medio e nel lungo termine, prediligendo invece obiettivi a breve termine.

Anche la società civile svolge un ruolo importante ai fini del successo di una meta turistica. Affinché la popolazione locale possa trarre vantaggio dal settore senza subirne gli effetti deleteri, è essenziale accettare il turismo e stabilire un modello di sviluppo sostenibile nel rispetto delle tradizioni locali. In conclusione, per poter realizzare lo sviluppo del turismo, l'industria, gli enti pubblici e la società civile devono coordinare i propri sforzi tenendo in considerazione le esigenze del mercato e della popolazione locale nonché le caratteristiche specifiche della destinazione.

3. Patrimonio e minacce per lo sviluppo del turismo nella provincia di Bergamo

Risorse culturali e naturali

Il "Repertorio dei valori di natura e di cultura del territorio bergamasco" (promosso dalla Camera di Commercio di Bergamo e redatto dall'Università di Bergamo e dal CNR³⁹ in coordinazione con la Servitec Srl) elenca 1116 attrazioni storiche, artistiche, culturali, naturali, e gastronomiche, 108 delle quali sono menzionate anche in qualsiasi opuscolo turistico e costituiscono pertanto risorse note.

39. CSGAQ (1999).

Patrimonio culturale

Bergamo e la sua provincia offrono un patrimonio ampio e diversificato ma la caratteristica distintiva del loro retaggio culturale è costituita dalle chiese e dai palazzi e dalle opere d'arte in essi ospitati ed equamente distribuiti su tutto il territorio provinciale, anche se la maggiore concentrazione si trova nella città di Bergamo (in particolare nella *Città Alta*).

La provincia ospita anche numerose istituzioni culturali quali: il Museo dell'Accademia Carrara (1.200 opere d'arte), la biblioteca civica Angelo Mai (600.000 opere), il teatro Donizetti (che, in percentuale, vanta uno dei più elevati numeri di abbonati d'Italia per stagione), il Festival pianistico di Bergamo e Brescia e il Laboratorio 80 (uno dei più importanti centri per la promozione cinematografica d'Italia). Altre istituzioni importanti per il tessuto culturale della provincia sono l'Ateneo di Scienze Lettere ed Arti, il Teatro Tascabile di Bergamo e la Fondazione Ravasio che ha donato nuova vitalità alla tradizione del teatro dei burattini, ecc.

Flora e fauna, geologia e archeologia

A causa della variegata morfologia della provincia e dell'elevata bio-diversità che caratterizza la regione padano-alpina centro-occidentale, la provincia possiede un importante patrimonio naturale oggetto di studio da parte di università e musei. La diversità botanica e zoologica delle Prealpi Lombarde e la quantità di specie endemiche sono fra le più elevate delle regioni dell'Italia centrale e settentrionale. Dal punto di vista archeologico e geologico, la provincia svolge un ruolo ugualmente significativo: i ritrovamenti fossili di dinosauri e i sedimenti sono di importanza internazionale. Sono attualmente in corso iniziative legate ai musei come il Parco Paleontologico nei pressi del paese di Cene, recentemente inaugurato. Le successioni lacustri di Leffe e Pianico, sede di insediamenti palafitticoli risalenti all'età della pietra, sono località di grande interesse geologico e archeologico e mete di escursioni e congressi internazionali. Un tempo la provincia era nota per la produzione di pietre coti, oggi oggetto di iniziative museologiche.

Aree protette

La Provincia di Bergamo conta 12 aree protette per una superficie pari al 29,6% della sua superficie totale (813 metri quadri) (Tabella 24). Esse sono state istituite grazie a leggi regionali e non costituiscono pertanto parchi nazionali, ma sono gestite da consorzi di comuni, Comunità Montane e provincia, che redigono congiuntamente piani per una regolamentazione coordinata relativa al paesaggio urbano e rurale e ai budget. Queste aree protette sono suddivise in:

- Parchi regionali. Si tratta di aree in possesso di requisiti omogenei di protezione ambientale, ad uso culturale e ricreativo, sono governate da politiche uniformi mirate a favorire lo sviluppo di attività agricole, silvicole e pastorizie nonché le attività tradizionali previste per incoraggiare la crescita economica, sociale e culturale delle comunità residenti. Possono essere suddivise in parchi fluviali, montani, agricoli, forestali e di cintura metropolitana. Nella provincia di Bergamo ne esistono cinque (due dei quali interamente compresi nel territorio provinciale e tre condivisi con le province limitrofe). La superficie totale (812 kmq) rappresenta il 29,5% della superficie provinciale e il 99% del totale delle aree protette.
- Parchi locali di interesse sovracomunale. Si tratta di aree protette di dimensioni molto inferiori, con funzione di collegamento fra parchi più estesi. Nella provincia di Bergamo

esiste un solo parco di questo tipo (l'1,52% delle aree protette, lo 0,05% della superficie della provincia).

- Riserve naturali. Si tratta di aree specificamente concepite per la preservazione della natura e degli ecosistemi e coprono una superficie totale di 3,70 kmq (lo 0,13% del territorio della provincia). Alcune aree di questo tipo sono situate all'interno dei parchi regionali.

Table 24. Aree protette nella Provincia di Bergamo

Nome	Tipo	Provincia	Superficie (ettari)
Parco dei Colli di Bergamo	Parco agricolo e forestale	BG	4.050
Parco dell'Adda Nord	Parco fluviale e cintura metropolitana	BG, LC, MI	5.580 (complessivi)
Parco dell'Oglio Nord	Parco fluviale e agricolo	BG, BS, CR	14.170 (complessivi)
Parco delle Orobie Bergamasche	Parco montano e forestale	BG	63.000
Parco del Serio	Parco fluviale e agricolo	BG, CR	27.750 (complessivi)
Fontanili e dei Boschi	Parco naturale di interesse sovracomunale con sorgenti e resti di foresta	BG	150
Boschi del Giovetto di Palline	Riserva regionale e biogenetica parziale con foreste montane e pascoli alpini	BG, BS	4.794,9 (complessivi)
Valle del Freddo	Riserva naturale con particolari fenomeni geomorfologici	BG	70,3
Fontanile di Brancaleone	Riserva naturale con sorgenti ricche di specie invertebrate	BG	10,1
Valpredina	Riserva naturale, foresta pedemontana, oasi del WWF dal 1982	BG	37
Boschetto della Cascina Campagna	Riserva naturale, resti di foresta	BG	1,5
Bosco dell'Isola	Riserva naturale, territorio boschivo lungo il fiume Oglio	BG, BS, CR	42 (complessivi)

Fonte: IRS, 2000.

La città di Bergamo

La maggior parte dei turisti che arrivano nella provincia visitano la città di Bergamo. I siti storici della “Città Vecchia” (la *Cattedrale di Santa Maria Maggiore*, la *Cappella Colleoni*, il *Battistero*, la pinacoteca dell'*Accademia Carrara*, ecc.), le sue opere d'arte e la bellezza dei luoghi fanno di Bergamo una località di sicuro interesse per il turismo internazionale. Malgrado ciò, le potenzialità del turismo a Bergamo non sono state sufficientemente sfruttate, dimodoché la maggior parte del turismo cittadino resta strettamente legata ai viaggi d'affari.

Uno studio condotto nel 1995 rivela che solo il 27% degli intervistati identificava la città di Bergamo come un importante centro d'arte e cultura e il 29,9% come una località turistica interessante, mentre il 40,1% la percepiva come una città d'affari di qualche interesse turistico e il 2,7% esclusivamente come meta d'affari. Più recentemente, durante un'importante mostra su *Lorenzo Lotto*, è stata effettuata una nuova serie di interviste fra i visitatori. I risultati hanno rivelato una certa contraddittorietà: una buona percentuale degli intervistati giudicava la città meritevole di un soggiorno di 2 o 3 giorni ma finiva poi per trattenerci meno a lungo. Inoltre, la scelta dei prodotti in vendita nei negozi non sembrava soddisfare il mercato turistico. Mentre i visitatori della mostra *Lotto* consideravano la città in generale (70%), i musei (60%) e i luoghi storici (65%) di alto interesse turistico, i loro giudizi erano molto più severi in merito alle possibilità di shopping e ai prezzi della ristorazione locale.

Normative regionali e infrastrutture turistiche

Normative

La legislazione nazionale e regionale relativa alle aree protette e catalogate è percepita da molti come troppo vasta e severa. Sebbene la legislazione si occupi spesso anche dello sviluppo economico delle aree interessate, è opportuno sottolineare che il “regime speciale” viene spesso percepito dai residenti o dagli attori istituzionali come una limitazione alle possibilità di sfruttamento territoriale. Ecco un breve elenco delle principali normative regionali:

- Legge quadro sulle aree protette (legge regionale n. 5, dicembre 1991).
- Protezione dell’ambiente con particolare riguardo agli ambienti lacustri e fluviali (legge regionale n. 3, luglio 1977 e successivi emendamenti).
- Protezione della flora nei parchi (legge regionale n. 9, gennaio 1977 e successivi emendamenti).
- Protezione delle riserve naturali, dei parchi regionali e dei monumenti naturali (legge regionale n. 33, novembre 1983 e successive modificazioni).

Infrastrutture

Secondo l’annuario 1999 della Provincia, le infrastrutture turistiche nella provincia comprendono: 318 alberghi; 51 aziende agrituristiche; 27 rifugi alpini e 4 bivacchi; 11 campeggi di cui due sul lago d’Iseo e gli altri in montagna; un ostello della gioventù. Le infrastrutture viarie comprendono un tratto dell’autostrada A4 Milano-Venezia, 420 km di strade statali, 1.073 km di strade provinciali e una rete capillare di strade locali secondarie. Sia gli alloggi per turisti che le infrastrutture viarie sono insufficienti a soddisfare la domanda attuale, basata principalmente sul turismo di affari. In particolare, il sistema alberghiero è inadeguato dal punto di vista sia qualitativo che della distribuzione nella provincia. D’altra parte, vi è un numero elevatissimo di residenze per le vacanze e rurali, uno dei più elevati della Lombardia (Tabella 25).

Table 25. Residenze adibite alla villeggiatura nelle province della Lombardia, in base ai dati del censimento del 1991

Province	Numero di residenze
Varese	18.004
Como	25.676
Lecco	23.072
Sondrio	31.809
Milano	7.301
Bergamo	50.920
Brescia	44.747
Pavia	10.389
Lodi	623
Cremona	1.571
Mantova	2.177

Fonte: dati del censimento, 1991.

Per finire, l'offerta turistica della provincia di Bergamo è completata da cinque popolari località termali come San Pellegrino Terme e 21 centri di sport invernali, dotati di scuole di sci. Il comprensorio sciistico raggruppa 3 località attrezzate per sci alpino, sci di fondo e sci alpinismo. Questa offerta è insufficiente anche per la sola domanda locale e caratterizzata da assenza di coordinamento e di iniziative per competere con altre località sciistiche di maggiore attrazione nelle aree limitrofe. Recenti iniziative per la creazione di nuovi centri o per espandere impianti sciistici esistenti sono spesso state interrotte. I costi ambientali, giudicati elevati, non sono ancora stati sufficientemente studiati.

Punti di forza e carenze ai fini dello sviluppo turistico

I punti di forza in favore dello sviluppo di una coerente strategia turistica sono rappresentati dall'aeroporto, da un ricco patrimonio culturale e da un interessante panorama che si estende dalla piana del Po con lo stupendo fiume Adda e i laghi, fino alla fascia pedemontana e montana. Tuttavia, si ricava l'impressione che attualmente questi punti di forza rappresentino delle opportunità solo in virtù dello sfruttamento parziale. L'aeroporto sembra servire in misura molto maggiore i voli d'affari di Milano e il turismo in uscita che non quello in entrata.

La disponibilità alberghiera è totalmente inadeguata per una città e una regione così attraenti, e per un osservatore esterno non vi è alcuna evidenza di strategia di marketing. Inoltre, le considerazioni sullo sviluppo futuro del turismo per la provincia sembrano basarsi più sulle attrazioni tradizionali orientate verso le valli e i colli. Ma per un turismo moderno legato agli eventi occorre una dotazione di infrastrutture più ampia di quella offerta dalle località sciistiche della provincia, e un carattere urbano definito. Altre carenze sono l'insufficienza di promozione generale delle risorse turistiche, per esempio facendo uso di CD-ROM, Internet, opuscoli, esposizioni a carattere turistico, guide turistiche, ecc. Le strade sono frequentemente congestionate e i servizi di trasporti pubblici, specialmente verso le valli, sono insufficienti. Gli orari di apertura dei musei sono spesso eccessivamente limitati e non adattati alle necessità del turista, senza contare la carenza, in qualche caso, di personale qualificato. Ulteriori minacce allo sviluppo del turismo a Bergamo sono rappresentate da una preoccupante situazione ambientale che riflette il carattere industriale della provincia, e dalla tendenza (assai individualistica) degli attori locali a impegnarsi in una fiera "concorrenza".

Una recente esperienza positiva, la mostra sul *Lotto*, (Tabella 26) ha dimostrato che eventi significativi e ben organizzati sono in grado di attrarre numerosi visitatori sia nella città di Bergamo sia nei comuni limitrofi. Questa iniziativa, la prima del genere organizzata nella provincia, ha persuaso le autorità cittadine a proseguire nella stessa direzione. Per il 2000 sono state organizzate una mostra su *Caravaggio* e un'altra sui pittori del XVII secolo, mentre nel mese di novembre 2000 si è tenuta una mostra su Evaristo Baschenis, organizzata dagli enti locali e dall'Accademia Carrara in collaborazione con il Metropolitan Museum di New York. Questa nuova strategia, sviluppata dalla Camera di Commercio e da altre istituzioni al fine di portare in città importanti eventi annuali ha dato esiti molto incoraggianti. Tale strategia dovrebbe essere attuata anche nel resto della provincia.

Table 26. Dati sul numero di visitatori alla mostra sul Lotto

Exhibitions! places to visit /itineraries	Località	Numero giorni di apertura	Numer di visitatori
Lorenzo Lotto. The uneasy renaissance genius.	Bergamo	109	164.578
Marquetrv by Lotto. A journey between the Bible and Alchemy	Bergamo	110	33.885
Lotto at Trescore. Images, documents, subjects from the Suardi Oratorio.	Trescore Balneario	110	38.313
S. Maria Maggiore Choir	Bergamo	100	8.435
Guide round places with Lotto connections	Bergamo	109	13.000
The golden ways. Homage to Lorenzo Lotto. Churches of the city.	Bergamo Bergamo	73 109	20.000 25.000-30.000
Pinacoteca. Accademia Camara	Bergamo	109	37.054
Ponteranica itinerary	Ponterancia	110	15.000
Credaro itinerary	Credaro	110	5.000-6.000
Sedrina itinerary	Sedrina	110	8.000
Celana itineram'	Celana	110	5.000-6.000

Fonte: IRS, 2000.

Meritano particolare attenzione la riorganizzazione dei trasporti e l'allestimento di centri di informazioni turistiche in posizioni strategiche per l'accesso alla città e alla provincia, quali autostrade, aeroporti, stazioni ferroviarie e di corriere. Un programma di eventi strutturato, ispirato magari a qualche eminente personalità locale come il capitano di ventura Bartolomeo Colleoni, papa Giovanni XXIII e il compositore Gaetano Donizetti potrebbe rappresentare un valido metodo per catalizzare l'attenzione. Questo programma dovrebbe essere accompagnato da speciali pacchetti di promozione turistica per integrare gli eventi con possibilità di alloggio e altre opportunità. Le opzioni dovrebbero includere visite guidate a copertura dell'intero territorio provinciale, con particolare attenzione sulla natura e sul panorama, l'ambiente, ecc., oppure visite a tema, per esempio ai luoghi della fede, alle grotte della Bergamasca o ai vecchi siti industriali.

Lo scarso sfruttamento del potenziale turistico di Bergamo è particolarmente evidente in relazione al decadimento di San Pellegrino Terme. Per un osservatore esterno, è difficile comprendere i motivi per cui una simile attrazione con possibilità di impianto termale e dotato di un grand hotel in grado di soddisfare un mercato estremamente interessante si trovi in uno stato così deplorabile. La decisione della provincia di acquistare il vecchio edificio è un evento salutato con entusiasmo, che inaugura una nuova politica intesa a sfruttare questa attrazione esclusiva per la promozione della provincia. Un simile patrimonio dovrebbe entrare a far parte di un nuovo concetto di turismo. San Pellegrino è nota in tutto il mondo per l'omonima acqua minerale, ma solo una minima percentuale dei consumatori d'acqua è consapevole del fatto che la sorgente si trova nel cuore della provincia di Bergamo.

Table 27. Punti di forza, carenze, opportunità e minacce allo sviluppo turistico di Bergamo

Punti di forza	Carenze
<ul style="list-style-type: none"> – Patrimonio culturale e naturale – Aeroporto 	<ul style="list-style-type: none"> – Disponibilità alberghiera – Strategie di marketing
Opportunità	Minacce
<ul style="list-style-type: none"> – Turismo culturale e rurale – Terme e salute/fitness – Montagna/zona pedemontana 	<ul style="list-style-type: none"> – Concorrenza – Ambiente

4. Sviluppo turistico coerente

Promozione di un turismo sostenibile

Il turismo è una componente vitale dell'economia nazionale e locale. Questo settore offre un immenso potenziale di crescita per i decenni a venire, con vantaggi notevoli quali la creazione di posti di lavoro e la produzione di reddito. Il turismo, tuttavia, comporta anche gravi minacce per l'ambiente in senso lato, da quello naturale, a quello sociale e urbano. Un tempo il turismo era considerato una fonte di reddito "pulita", a basso consumo di risorse e privo di impatto ambientale; oggi questo modo di vedere è in crisi. Dato che questo settore potrebbe rivelarsi importante ai fini del mantenimento della vitalità di una significativa percentuale della popolazione di Bergamo, il problema della gestione dello sviluppo turistico assume un'importanza rilevante. L'obiettivo è riuscire a sviluppare un programma turistico in grado di attrarre visitatori e potenziare il benessere economico della comunità ospitante, promuovendo allo stesso tempo la protezione ambientale e il rispetto delle tradizioni e della cultura locali. Una soluzione è rappresentata dallo sviluppo di un turismo basato su prodotti di qualità, che rifletta il paesaggio regionale, le sue tradizioni e la sua cultura. Le attrazioni di Bergamo sono molteplici, ma considerate singolarmente non sono in grado di competere, per citare solo qualche esempio, con le zone costiere più note o con le Dolomiti.

Una "Strategia di rete" è probabilmente la chiave dello sviluppo del potenziale turistico della provincia. La provincia vanta numerose attrazioni che, prese singolarmente, hanno scarse possibilità di suscitare una massa critica di attrazione ma che opportunamente sviluppate e promosse come parte di un circuito potrebbero costituire un attraente pacchetto turistico, per esempio i percorsi di collegamento fra località storiche, edifici e monumenti di interesse culturale, vedute panoramiche, percorsi di trekking, aree ecologiche, ecc., la cui funzione consiste nel rivelare le caratteristiche esclusive della regione a visitatori che altrimenti, rivolgendosi solo a una o due località, non ne verrebbero a conoscenza. A integrazione di questi percorsi, è opportuno predisporre offerte gastronomiche locali e diverse possibilità di alloggio, per esempio *bed and breakfast* o agriturismo. Essenziale è anche il ricorso a opuscoli e pannelli informativi di ottima qualità presso ogni località. Questo tipo di sviluppo turistico è in grado di dar vita a numerose imprese: negozi, imprese di ristrutturazione di edifici storici, botteghe di specialità gastronomiche ed enologiche locali, negozi d'arte, ecc. La presentazione attraente di tutte queste località e attività sotto il

denominatore comune di "turismo bergamasco" offrirebbe ai visitatori la possibilità di compiere escursioni di una giornata lungo sentieri montani, visitare chiese di campagna il giorno successivo, esplorare la città vecchia di Bergamo il terzo giorno e trascorrere il quarto alle terme di San Pellegrino.

Lo sviluppo soddisfacente di un circuito di attrazioni rurali e urbane richiede però una visione chiara e una pianificazione scrupolosa. Poiché si articola attorno a molteplici località e varie attrazioni, è necessario il coinvolgimento di più soggetti interessati. Al fine di garantire la perfetta riuscita delle fasi di pianificazione e di attuazione è necessario assicurarsi la collaborazione di esperti dei campi più disparati (istruzioni, affari, organizzazioni ambientali non governative e altro). Solo questo tipo di apporto può garantire una sofisticata industria del turismo nel rispetto dell'ambiente e delle caratteristiche sociali della regione. Queste collaborazioni garantirebbero anche lo sviluppo complementare delle varie politiche correlate all'ambiente, all'industria, all'agricoltura e al turismo. Naturalmente, l'elevato livello qualitativo di questo tipo di turismo richiede un maggior numero di programmi di formazione per il personale addetto al nuovo settore: in tal modo si garantirebbe l'assegnazione dei nuovi posti di lavoro a persone del luogo anziché a imprenditori esterni.

Tuttavia, non tutti i progetti correlati al turismo sono necessariamente auspicabili. Ogni comunità dovrebbe esaminare le proprie caratteristiche, inclusa la posizione geografica, per accertarsi che lo sviluppo turistico sia accettabile e sostenibile nel contesto socioculturale, ambientale ed economico specifico. L'utilizzo di risorse rinnovabili e non deve essere pianificato e gestito in base a una prospettiva a lungo termine. Anche gli aspetti sociali rappresentano un fattore chiave ai fini di qualsiasi decisione gestionale in merito allo sviluppo turistico, poiché l'influsso stagionale dei turisti in una località provoca spesso dissesto sociale e inconvenienti per gli abitanti locali, congestionamento del traffico, rumore, ecc. Infine è necessario che il reddito prodotto dalle attività turistiche torni a circolare nella comunità locale al fine di procurarsene il sostegno.

Ogni decisione in merito allo sviluppo di attività turistiche specifiche deve avvenire nel riguardo di determinate soglie e limiti che non devono essere superati. Si tratta di:

- La portata fisica (cioè il numero massimo di turisti) cui una risorsa può far fronte.
- La portata ecologica, vale a dire il numero massimo di visite oltre al quale si verifica un impatto ecologico inaccettabile, sia a causa dei turisti stessi che dei comfort da essi richiesti.
- La portata sociale, vale a dire il livello oltre il quale il tessuto sociale e lo stile di vita dei residenti subirebbero una trasformazione inaccettabile.
- La portata turistico-sociale, vale a dire il livello oltre il quale la soddisfazione del visitatore subisce una flessione inaccettabile in conseguenza del sovraffollamento.⁴⁰

Naturalmente tutte queste soglie devono essere monitorate al fine di garantire la protezione dell'attività turistica. La mancata osservanza di tali limiti o capacità di portata potrebbe condizionare negativamente la continuazione dell'attività, pregiudicando il godimento della località da parte del turista e riducendone il valore complessivo.

40. H. B. Hoffman. "The Challenges of Tourism at the Turn of the Century; the Importance of Sustainability". *The IPTS Report*, n. 28 ottobre 1998.

La necessità di una strategia coordinata

L'alto livello di industrializzazione della provincia di Bergamo ha sempre impedito di considerare il turismo come un'importante risorsa economica. Solo negli ultimi tempi il turismo ha ricevuto attenzione da parte della giunta provinciale e dal mondo degli affari, ma è necessaria una strategia di sviluppo globale.

È alla luce di questi fatti che la Camera di Commercio e la Provincia di Bergamo hanno recentemente pianificato il potenziamento e il coordinamento delle istituzioni attualmente impegnate nel settore turistico. Ciononostante, occorre ricordare che il turismo è un fenomeno trasversale complesso e che è essenziale approntare organismi con lo scopo non solo di sfruttare il potenziale del settore, ma anche di coordinare il turismo con altre attività economiche. Il ricorso esclusivo a uffici turistici e ad autorità turistiche non risulta efficace nel medio e nel lungo termine. L'identificazione di progetti richiede un approccio focalizzato e operazioni oculatamente mirate, ma un atteggiamento troppo angusto volto al raggiungimento degli obiettivi produce soltanto un eccesso delle attività di promozione turistica. Troppo spesso, gli obiettivi dello sviluppo turistico sono stati intesi in termini di "aumento dei visitatori in arrivo". Pertanto, l'obiettivo strategico espresso dalla Camera di Commercio volto a migliorare il turismo dal punto di vista qualitativo anziché quantitativo è assai valido.

L'attuazione della strategia

Definizione del contesto di supporto

Le misure devono basarsi su un'analisi volta a identificare le carenze in termini di competitività e la sostenibilità del potenziale di sviluppo turistico, fra cui:

- Il livello di sviluppo del turismo e la sua integrazione nel panorama economico globale.
- In che modo lo sviluppo del settore regge il confronto con i prodotti disponibili, i mercati raggiunti e la competitività in termini di rapporto qualità/prezzo.
- Il grado di coinvolgimento dei settori pubblico e privato, il loro grado di impegno e affidabilità e il livello e il metodo di cooperazione.
- L'impatto economico, sociale e ambientale dello sviluppo del settore e gli eventuali rischi di questo nuovo sviluppo.
- L'esistenza di una strategia di sviluppo turistico attuabile aggiornata e di politiche volte a uno sviluppo sostenibile.
- Qualsiasi ostacolo allo sviluppo del turismo sostenibile.

Tale analisi dovrebbe inoltre stabilire il grado di potenziale turistico, attenendosi strettamente ai fatti e senza suscitare aspettative non realistiche. Il turismo non è una panacea: sebbene la provincia possa vantare un gran numero di località degne d'interesse, non tutte le vallate o i paesi hanno lo stesso potenziale o la stessa capacità di sviluppare un'industria del turismo in grado di contribuire in maniera tangibile al processo di sviluppo della provincia.

Programmi mirati

È necessario elaborare programmi coerenti e compatibili con le esigenze locali. Non esistono modelli prestabiliti e ogni operazione deve essere definita secondo le diverse esigenze e problematiche locali. Tali operazioni potrebbero:

- Ridefinire politiche e strategie, aggiornare e sviluppare normative e rivedere i sistemi di formazione.
- Elaborare progetti esaurienti focalizzati su singoli aspetti dello sviluppo turistico, come per esempio le infrastrutture, i programmi di formazione, i piani di miglioramento della qualità, oppure stabilire progetti che comportino un basso impatto ambientale.
- Sviluppare prodotti e mercati specifici, vale a dire applicare un approccio specifico per ciascun segmento (per esempio vacanze culturali, rafting, ecc.).

Oltre ad agevolare lo sviluppo delle infrastrutture, i programmi di supporto corrispondenti dovrebbero considerare una serie di aspetti a partire dall'identificazione delle priorità politiche e strategiche, ed essere integrati con misure riguardanti, per esempio, gli impianti d'accesso per viaggiatori, la protezione del patrimonio turistico, le normative in materia di imprese turistiche, lo sviluppo delle risorse umane, il potenziamento della sicurezza per i turisti, l'eliminazione degli ostacoli allo sviluppo e al funzionamento del settore privato e dei suoi organismi professionali. Le misure di supporto a livello comunale dovrebbero essere intese come facenti parte di progetti pilota specifici

Coinvolgimento di diversi attori

Il turismo dipende strettamente da altri settori e richiede un approccio multidisciplinare e interdipartimentale alla formulazione di politiche a livello governativo. È essenziale far sì che all'inclusione dell'obiettivo della sostenibilità faccia seguito il coinvolgimento delle autorità responsabili del patrimonio naturale e culturale nelle politiche di sviluppo turistico. Lo scambio di informazioni e di consulenze fra enti pubblici e associazioni private potrebbe produrre una forma di sinergia nella definizione e nell'attuazione di politiche e strategie accettabile a entrambe le parti, a condizione che non vi sia conflitto d'interessi fra queste e i beneficiari. Un maggior coinvolgimento dei beneficiari nell'elaborazione e nell'attuazione del progetto determina un più elevato livello di "proprietà" e di condivisione dei costi. Questi principi dovrebbero essere osservati per ogni tipo di politica e misura fin dalla fase di preparazione/identificazione. La cooperazione interregionale o interprovinciale/intraprovinciale può risultare utile ai fini dello sviluppo turistico, in particolare se conduce allo scambio di *know how* e di esperienze fra partner.

5. Conclusioni e raccomandazioni

Il settore turistico nella provincia di Bergamo è notoriamente sottosviluppato, con una dotazione insufficiente di punti vendita e di alberghi, questi ultimi inadeguati anche dal punto di vista delle dimensioni; è insufficiente anche la promozione turistica della regione, mentre i ristoranti risultano più che soddisfacenti, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Il turismo è un settore complesso e frammentato, composto da numerosi settori secondari collegati ad altri settori dell'economia. Il suo sviluppo comporta pertanto delle conseguenze per i mercati dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Per esempio, i programmi sull'ospitalità e la cucina sono molto popolari negli istituti tecnici irlandesi o presso le *Hautes Ecoles* svizzere specializzate nel settore alberghiero. Questo capitolo auspica l'adozione

di un approccio di ampio respiro ma mirato nell'applicazione di misure di supporto volte a stimolare il turismo.

La carenza di coordinamento in ambito provinciale e fra città simili dell'Italia settentrionale può costituire un ostacolo all'attuazione di una strategia integrata come quella sopra descritta, per superare il quale è necessario assicurarsi la collaborazione di altre mete turistiche che potrebbero essere proposte, o che già sono promosse, nell'ambito di un'iniziativa comune. Un'altra grave minaccia agli sforzi del turismo è costituita dalle condizioni ambientali. Attualmente questo non sembra rappresentare un problema per la provincia. Tuttavia, per attrarre un maggior numero di turisti e di imprese nel settore dell'alta tecnologia, l'ambiente costituisce un fattore di competitività essenziale. Anche il problema dei trasporti e del congestionamento del traffico costituiscono barriere allo sviluppo dell'industria del turismo.

La provincia di Bergamo vanta un prezioso patrimonio artistico, culturale e storico e attrazioni naturali su cui fondare un solido settore turistico. Tuttavia, date le dimensioni e la struttura della città di Bergamo, una crescita eccessiva o rapida potrebbe incidere negativamente sul degrado ambientale ed essere pertanto non auspicabile. Fintanto che l'economia della produzione resta forte, la strategia più auspicabile consiste nello sviluppo lento e controllato del turismo. Al fine di raggiungere gli obiettivi previsti dalla pianificazione e svolgere in maniera ottimale le funzioni amministrative e di monitoraggio volte a uno sviluppo sostenibile, le giunte della regione e della provincia dovrebbero svolgere una serie di compiti quali stabilire un contesto legale e istituzionale, promuovere lo sviluppo delle risorse umane e salvaguardare, oltre che sviluppare, il patrimonio naturale e culturale della provincia.

Raccomandazioni

Predisporre un contesto legale e istituzionale. Nelle regioni in cui il turismo rappresenta, o è destinato a rappresentare, un settore economico di rilievo, le strategie e le politiche di sviluppo globale devono essere compatibili con le priorità e con gli obiettivi posti per il turismo. Di conseguenza, i vari organismi governativi addetti allo sviluppo del turismo sono chiamati a condividere responsabilità, a collaborare e a nominare comitati o consigli interdisciplinari

Supportare le risorse umane. Il turismo è un'attività terziaria in cui il rapporto diretto fra cliente e personale addetto è un fattore fondamentale del successo e la qualità del patrimonio umano rappresenta un vantaggio competitivo imprescindibile. Da parte sua, il governo deve quindi garantire al settore del turismo un supporto significativo nella preparazione e nell'attuazione di un "piano di sviluppo delle risorse umane" a fini turistici, organizzando corsi di formazione in gestione del turismo, pianificazione turistica, applicazione della tecnologia informatica, analisi dell'impatto economico e ambientale e gestione del patrimonio naturale e culturale.

Elaborare una strategia turistica attorno alla città di Bergamo. Il cardine di qualsiasi strategia turistica dovrebbe essere il ricco patrimonio culturale della città di Bergamo. La città offre infatti un'immensa opportunità in quanto combina un patrimonio architettonico di impatto, edifici storici, arte, letteratura e musica su cui basare sogni e miti. In termini concreti, una simile strategia richiede l'organizzazione di pacchetti turistici, itinerari, visite guidate, e l'ideazione di offerte combinate con altre città dell'area pedemontana, ecc., ma, soprattutto, deve includere eventi. La provincia e la città di Bergamo devono collaborare al potenziamento di questa strategia, sfruttando al massimo l'impatto sul pubblico di mostre ed eventi presso l'Accademia Carrara. Un esempio da citare come brillante applicazione di questo programma è la città di Parma che ha attuato, almeno dalla prospettiva del semplice turista, una strategia comprendente alcuni degli elementi sopra descritti. Poiché Parma è comparabile per dimensioni e patrimonio a Bergamo, il suo caso è indicativo nella misura in cui è possibile replicare e perfezionare tale strategia.

Promuovere strategie tematiche integrate per lo sviluppo del turismo. Oltre alle strategie appena citate per Bergamo, è opportuno avviare una serie di programmi basati sulle specifiche attrazioni della provincia. Tali strategie integrate potrebbero collegare modelli di attività esistenti nella provincia, quali l'agricoltura o l'industria, nel tentativo di attrarre nuovi visitatori dall'esterno. Alcuni esempi sono:

- Una strategia integrata di sviluppo per le valli industriali. Questa strategia potrebbe combinare gli sforzi volti alla conservazione del patrimonio industriale delle valli con lo sviluppo culturale e la creazione di posti di lavoro nei settori dei servizi e della produzione culturale privata. Potrebbe trattarsi del primo passo verso un nuovo piano turistico generale provinciale.
- Un itinerario lungo a tema che attraversi l'intera regione collegando le realtà culturali di maggior rilievo o antiche chiese.
- Turismo termale e agriturismo: riqualificare San Pellegrino con l'ausilio della rinomata acqua minerale, e integrarlo in una strategia di agriturismo e di turismo in genere legato al benessere e alla salute.

Creare un ufficio per lo sviluppo rurale all'interno della giunta provinciale. Questo organismo dovrebbe occuparsi di agricoltura, turismo, ambiente e industria. Il suo primo compito sarebbe di formulare un piano provinciale di sviluppo rurale e stabilire una strategia a breve e a lungo termine per la crescita sostenibile e il turismo, tesa a valutare le necessità di infrastrutture fisiche e di trasporto, inclusi accesso a Internet, problematiche ambientali, il futuro dell'agricoltura e della silvicoltura e aspettative realistiche per la base manifatturiera. In particolare, dovrebbe concentrare l'attenzione sulle opportunità e sui limiti dell'agriturismo nella zona. Questo programma risulterebbe ancora più efficace se attuato congiuntamente alle province contigue come Sondrio, per uno sviluppo coordinato dell'area montana.

Valorizzare le attrazioni e sviluppare incentivi per la loro conservazione. La provincia vanta un paesaggio variegato con parchi naturali, montagne e numerose località di interesse storico e archeologico che, tuttavia, non hanno avuto molto successo nell'attrarre visitatori dall'esterno. Gli enti pubblici dovrebbero svolgere un ruolo chiave nella preservazione e nella promozione di questi siti, mediante incentivi economici per favorire la preservazione e lo sfruttamento sostenibile delle attrazioni culturali, compresi i necessari meccanismi di monitoraggio. Gli enti pubblici dovrebbero inoltre regolamentare lo sviluppo di quegli impianti che potrebbero condurre al degrado o alla distruzione di componenti dell'ambiente naturale e valutare attentamente l'opportunità di costruire ulteriori strade. La suddivisione o l'applicazione di ordinanze locali esistenti per la protezione delle aree naturali dovrebbe costituire una priorità assoluta in quanto queste aree, se adeguatamente gestite, offrono le maggiori opportunità a lungo termine per le attività del tempo libero e il turismo.

4. DECENTRALIZZAZIONE E GOVERNANCE TERRITORIALE

1. Introduzione

In Italia, l'istituzione della provincia gode tradizionalmente di un potere piuttosto limitato: essa nasce infatti come organo esecutivo del governo centrale con la funzione di attuare le politiche nazionali sul territorio, e questa realtà vale anche per la provincia di Bergamo. Negli ultimi anni, tuttavia, l'Italia ha attuato un vasto processo di decentralizzazione che ha introdotto cambiamenti di rilievo nella distribuzione del potere fra gli enti subnazionali. In virtù delle cosiddette Leggi Bassanini del 1997 e del 1999, lo stato ha assegnato alle province (e quindi anche a quella di Bergamo) numerosi nuovi poteri e competenze, integrati con un maggior potere finanziario e tributario. La Regione Lombardia ha emanato inoltre nuove leggi volte ad investire le province di un ulteriore potere decisionale. La provincia di Bergamo oggi dispone non solo di potenziale economico ma anche dei prerequisiti istituzionali necessari per forgiare il tessuto spaziale, economico e sociale del proprio territorio e per gestire personalmente importanti decisioni sullo sviluppo.

Il ruolo della provincia, quindi, sta cambiando: la provincia non sarà solo responsabile della supervisione e dell'attuazione delle innovazioni locali, ma potrà esercitare un potere decisionale nella pianificazione e nel supporto di esse. La storia recente delle province italiane è ampiamente segnata da progressi in queste nuove forme di azione amministrativa. Questo, naturalmente, non è un ruolo semplice in quanto implica una trasformazione significativa nel comportamento di tutti gli attori sociali oltre che una modificazione delle procedure amministrative. Molto più che in passato, i diversi gruppi sociali sul territorio saranno chiamati a collaborare al fine di elaborare piani strategici e definire il futuro economico, sociale e ambientale dei loro territori.

L'obiettivo principale per la provincia di Bergamo consiste oggi nel fare un uso più intensivo delle nuove opportunità che si sono presentate. Oggi che le province sono investite di un potere decisionale crescente, i personaggi maggiormente influenti dovrebbero affrancarsi dal vecchio costume secondo cui le politiche decisive per la provincia erano stabilite lontano dalla provincia stessa. Oggi l'atteggiamento prevalente è di ricorrere ancora, ma senza risultati soddisfacenti, ad attività di dialogo verticale o, più comunemente, di opporsi alle decisioni collettive e pubbliche. Le sfere decisionali in ambito provinciale hanno il compito di sviluppare strategie pubbliche coerenti per lo sviluppo futuro della provincia, e gli attori pubblici o pubblici e privati devono cooperare al fine di attuare progetti di sviluppo locale o potenziare i servizi pubblici. La provincia di Bergamo deve riconfigurare il proprio sistema governativo in modo da trarre il massimo vantaggio dal processo di decentralizzazione.

2. Background della governance del territorio

La struttura istituzionale

In Italia il potere governativo si articola su quattro livelli: lo stato centrale, le regioni, le province e i comuni. Il livello provinciale è per tradizione l'organo esecutivo dello stato ma negli ultimi anni ha

acquisito una maggiore indipendenza. Il livello regionale prevede tradizionalmente cinque regioni a statuto speciale che godono di uno status di maggiore autonomia all'interno dello stato Italiano. Negli ultimi venti anni, tutte le altre regioni hanno assunto un'importanza crescente, culminata nella prima elezione diretta dei presidenti della regione nella primavera 2000. Oggi, l'Italia appartiene alla categoria dei "paesi regionali" in cui ogni regione gode di un grado considerevole di autonomia, tuttavia non ancora comparabile a quella delle unità subcentrali dei paesi federali.

La provincia di Bergamo consiste di 244 comuni e di otto Comunità Montane (Valle Imagna, Valle Brembana, Alto Sebino, Basso Sebino e Monte Bronzone, Valle Cavallina, Valle Seriana superiore, Valle Seriana, Valle di Scalve). Le Comunità Montane sono organismi locali che riuniscono più comuni che sorgono in un'area montuosa o parzialmente montuosa e appartenenti alla stessa provincia o a più province contigue. La loro funzione consiste nel promuovere gli interessi delle aree montane e la gestione congiunta delle funzioni degli enti locali.

L'organizzazione interna dell'amministrazione provinciale di Bergamo si basa sul seguente organigramma:

- Il Dipartimento della Presidenza con la Direzione Generale e la Segreteria Generale a cui fanno capo, fra gli altri, il Corpo di Polizia Provinciale, la Protezione Civile e il Controllo di Gestione e Programmazione.
- L'Area Servizi Generali, incaricata sostanzialmente dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane, degli archivi e dei sistemi informativi, nonché delle questioni legali.
- L'Area Risorse Economiche e Finanziarie, incaricata delle questioni relative a bilancio, tributi e patrimonio.
- L'Area Opere Pubbliche, responsabile dei progetti relativi a viabilità e trasporti.
- L'Area Sviluppo Economico, che segue le politiche di impiego (centri per l'occupazione e il mercato del lavoro), la formazione professionale e le attività economiche (nei settori di industria, artigianato, commercio, turismo, agricoltura e zootecnia).
- L'Area Valorizzazione dell'ambiente, che si occupa della pianificazione spaziale, ambientale e della mobilità, valuta l'impatto ambientale e, fra l'altro, si occupa della gestione dei parchi, dei corsi d'acqua, dei laghi e dei rifiuti
- L'Area Attività Culturali e Servizi alla persona, che si occupa della promozione della cultura, dello spettacolo e dello sport, delle biblioteche e dei centri di catalogazione, delle scuole e dell'istruzione, e della gestione e manutenzione dei beni della provincia.

Nel passato le Province, e quindi anche quella di Bergamo, non hanno mai esercitato un potere degno di nota in Italia. Le loro responsabilità sono limitate sia dalle regioni, incaricate della pianificazione e della redazione delle politiche generali, sia dai comuni, che si occupano dell'attuazione diretta di tali politiche. Ciononostante, per una serie di motivi, negli ultimi anni il significato istituzionale delle province ha registrato un'impennata. In primo luogo, la recente riforma "Bassanini" sopra menzionata per la decentralizzazione del potere⁴¹ ha ampliato le responsabilità e le prerogative delle province. In secondo luogo, il livello provinciale si è rilevato ottimale per le politiche nei settori dello sviluppo economico, dell'istruzione e della formazione, e della pianificazione territoriale. Si tratta infatti di settori troppo

41. Decreto legislativo n. 112, marzo 1998.

specifici per una regione, per questioni di omogeneità, e allo stesso tempo di troppo vasta portata per i comuni, per questioni di massa critica e per i vantaggi della collaborazione comunale. Grazie a questi sviluppi, oggi le province hanno la possibilità di esercitare un ruolo decisionale in più settori.

La struttura delle risorse finanziarie

Risorse fiscali e trasferimenti per la Provincia

Le risorse finanziarie che affluiscono alla provincia di Bergamo possono essere classificate in tre categorie:

*Entrate tributarie*⁴²: imposte e tributi speciali⁴³.

Entrate da trasferimenti: entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti⁴⁴ dal governo regionale e centrale e dall'UE.

*Entrate extra-tributarie*⁴⁵: entrate derivanti dalla fornitura di beni e servizi da parte della provincia, utili di aziende specifiche interamente o parzialmente di proprietà della provincia, ecc.

Le seguenti tabelle mostrano la composizione delle risorse finanziarie della provincia di Bergamo. I dati sono comparati con quelli della Regione Lombardia e dell'Italia in generale. Poiché l'inclusione dei dati relativi alla città e alla provincia di Milano fra i dati generali della Lombardia potrebbe condurre a conclusioni errate circa le risorse effettive della provincia di Bergamo, sono stati inseriti, ove possibile, due dati comparativi per la Lombardia, uno inclusivo e l'altro esclusivo del capitale regionale.

Table 28. Entrate correnti pro capite (1997) - Lire

	Bergamo	Lombardia	Lombardia esclusa la provincia di Milano	Italia
Tributarie	38.109	43.271	41.895	35.835
Trasferimenti	77.388	80.306	88.088	121.681
Extra-tributarie	12.393	9.338	11.421	7.686

Fonte: Unione delle Province d'Italia.

42. Le entrate tributarie consistono di: *imposte*: imposta addizionale sul consumo di energia elettrica, imposta provinciale per la registrazione dei veicoli, tributo provinciale per i servizi di tutela e protezione dell'igiene ambientale, altre *imposte*; *tasse*: tassa per l'occupazione di suolo pubblico, altre tasse; tributi speciali e altre entrate locali (inclusa una quota IRAP).

43. Per una descrizione dei tributi provinciali, consultare il paragrafo 5.2.

44. Le entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti sono: contributi e trasferimenti correnti da Stato e Regione, contributi e trasferimenti correnti dalla Regione per funzioni delegate; contributi e trasferimenti correnti dall'UE e da organismi internazionali; contributi e trasferimenti correnti da altri enti pubblici.

45. Le entrate extra-tributarie sono: proventi di servizi pubblici; proventi dei beni provinciali; interessi attivi; utili di servizi provinciali, ecc.

Table 29. Composizione percentuale delle entrate correnti (1997)

	Bergamo	Lombardia	Lombardia esclusa la provincia di Milano	Italia
Tributarie (a)	29,8	32,6	29,6	21,7
Trasferimenti (b)	60,5	60,4	62,3	73,7
Extra-tributarie (c)	9,7	7,0	8,1	4,6
Totale (d=a+b+c)	100	100	100	100

Fonte: Unione delle Province d'Italia.

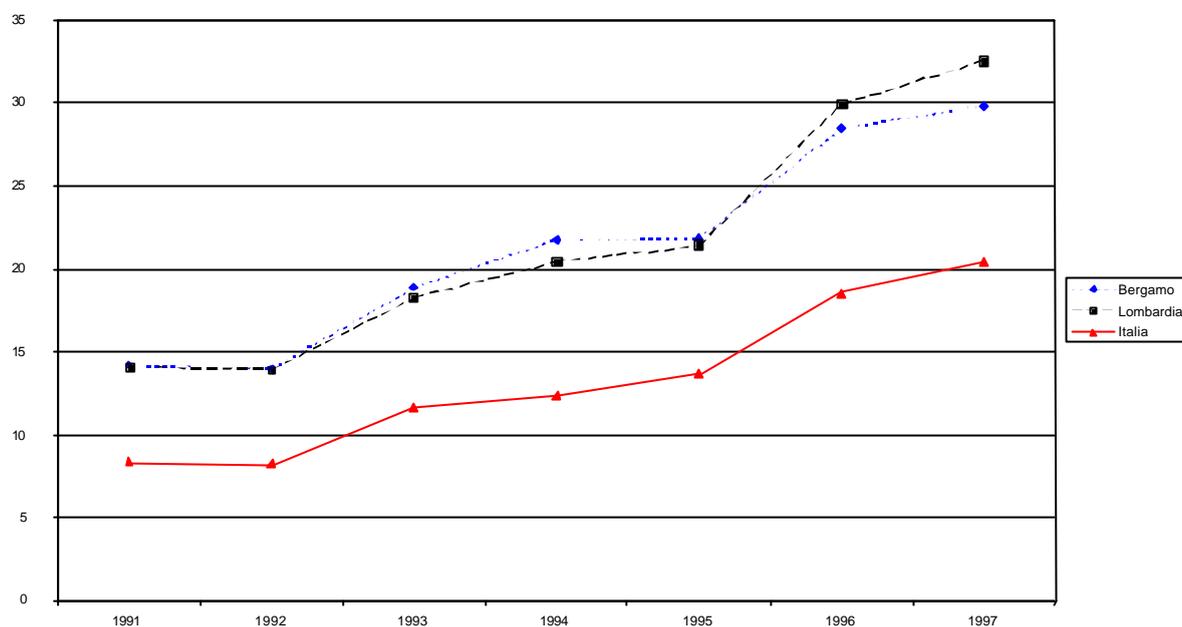
Le tabelle 28 e 29 mostrano che in termini di entrate pro capite Bergamo presenta livelli più elevati della media nazionale per quanto riguarda le entrate tributarie ed extra-tributarie, ma non per i trasferimenti⁴⁶. Ciò è dovuto alla presenza dell'Italia meridionale che incide sulla media nazionale dei trasferimenti. Dal confronto emerge l'effetto limitato dei trasferimenti alla provincia di Milano sul totale della Regione Lombardia. Le entrate tributarie totali di Bergamo rappresentano circa il 14,0% di quelle della Lombardia e l'1,8% di quelle nazionali. La maggior parte dei trasferimenti (non indicati nella Tabella), cioè circa l'85% di essi, deriva dal governo centrale e solo il 2% circa dalla regione. Si tratta di un dato semplificato che evidenzia l'ampio divario residuo fra l'Italia delle regioni e un paese federale. Circa il 6% è costituito da trasferimenti provenienti da programmi dell'Unione Europea.

La Tabella 29 indica che i trasferimenti costituiscono circa il 60% delle entrate correnti totali. Le entrate tributarie ed extra-tributarie costituiscono rispettivamente il 29,8% e il 9,7% del totale. La composizione percentuale delle entrate correnti di Bergamo è più o meno in linea con quella della Lombardia escludendo la provincia di Milano.

L'evoluzione dell'autonomia fiscale di Bergamo

La figura sottostante illustra l'evoluzione dell'autonomia fiscale della provincia di Bergamo fra il 1991 e il 1997. L'autonomia fiscale è definita come il rapporto fra le entrate tributarie e il totale delle entrate correnti.

46. Trasferimenti di *imposte* del governo centrale (IRPEF, IRPEG, IVA, ecc.) al governo locale.

Figure 20. Autonomia fiscale: rapporto percentuale e tendenze

Fonte: Unione delle Province d'Italia.

Il periodo 1991-97 evidenzia la crescita sistematica e sostanziale di questo indicatore. L'incremento più netto registrato fra il 1993 e il 1996 è dovuto alle riforme finanziarie attuate dal governo locale nel 1992⁴⁷ e alle misure di razionalizzazione della finanza pubblica⁴⁸ del 1995. I dati sono sostanzialmente in linea con quelli della Lombardia e decisamente più elevati rispetto alla media del paese, evidenziando il solido risultato economico conseguito dalla provincia di Bergamo, fonte di cospicue entrate tributarie. Le riforme Bassanini del 1997 e del 1998 determineranno un ulteriore aumento della percentuale di risorse fiscali proprie a livello provinciale, contribuendo ad assimilare la posizione fiscale delle province italiane a quella delle unità subnazionali di uno stato federale.

È interessante inoltre osservare che, a livello provinciale, nel periodo preso in esame le entrate extra-tributarie (non indicate nella figura) sono aumentate più rapidamente di quelle tributarie. Questo fenomeno evidenzia la tendenza della provincia a ricorrere in maniera crescente a tasse e ad altre forme di pagamento per fruizione effettiva, determinando perciò un più stretto legame fra la domanda di servizi pubblici e la loro fornitura.

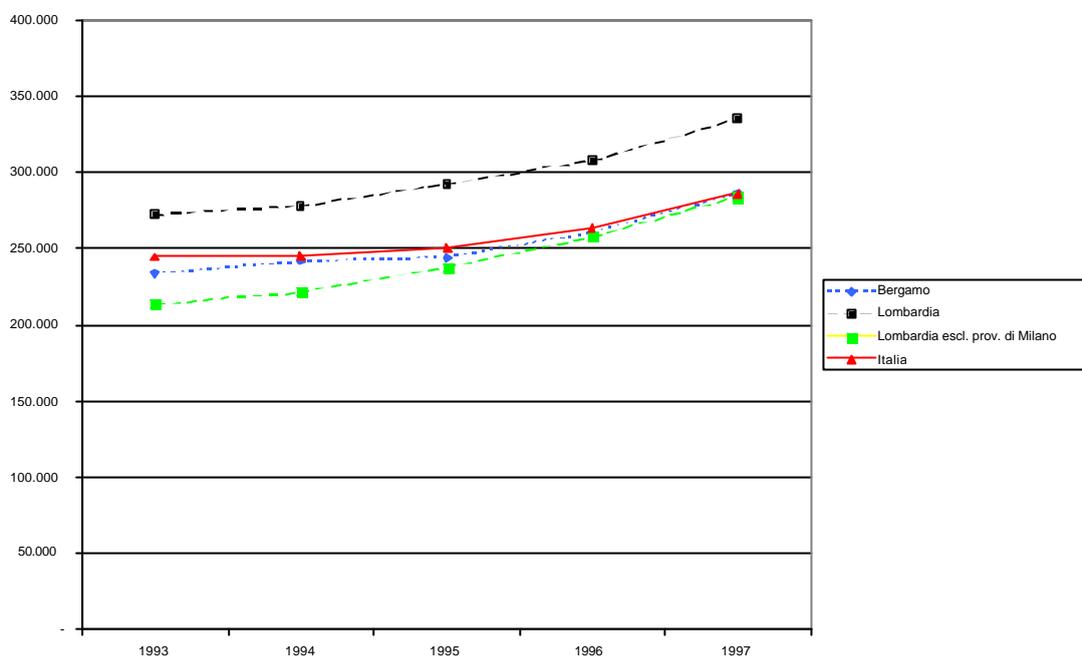
Le imposte locali

Dal punto di vista delle entrate, l'imposta comunale sugli immobili (ICI)⁴⁹ rappresenta il più significativo fra i tributi locali. La figura sottostante mostra l'evoluzione pro capite dell'ICI a Bergamo, in Lombardia e in Italia in generale.

47. Decreto legislativo n.504/1992.

48. Decreto legislativo n. 549/1995.

49. Introdotta dal Decreto legislativo n. 504/1992, con decorrenza dall'1 gennaio 1993.

Figure 21. Imposta locale pro capite sugli immobili: evoluzione

Fonte: elaborazione a cura della Regione Lombardia su dati ANCI-CNC, 1999.

I dati mostrano che il livello e l'evoluzione del gettito ICI pro capite di Bergamo sono in linea con la media nazionale, mentre i valori relativi alla Lombardia risultano più elevati a causa dell'incidenza di Milano che, da sola, contribuisce con oltre il 50% del gettito ICI regionale.

La riallocazione delle responsabilità a regioni e province

Le leggi "Bassanini" e "Bassanini bis" del 1997 e del 1998⁵⁰ hanno delegato doveri e responsabilità alle regioni e agli enti locali al fine di garantire il massimo grado di federalismo possibile nel rispetto della Costituzione. Mediante l'applicazione intensiva degli articoli 118 e 128 della Costituzione, ancora sostanzialmente inapplicati, i due tentativi di legge mirano a consentire il massimo della decentralizzazione e di autonomia già previste dalla Costituzione ma a tutt'oggi non attuate dal punto di vista legale. Le leggi Bassanini completano l'opera iniziata nel 1977 con il Decreto del Presidente della Repubblica del 24 luglio.

I decreti legislativi alle leggi Bassanini specificano le funzioni e le responsabilità mantenute dallo Stato e quelle delegate alle regioni, alle province e agli enti locali, suddividendo le funzioni decentralizzate in quattro ambiti di politiche principali:

- Sviluppo economico e commercio: artigianato, industria, sportello unico per le attività produttive, energia, risorse minerarie e geotermiche, fiere e commercio, turismo.

50. Leggi n. 59/1997 e 127/1997, Decreto legislativo n. 112, marzo 1998.

- Territorio, ambiente e infrastrutture: pianificazione urbana, pianificazione regionale e paesaggistica, edilizia residenziale pubblica, catasto, protezione dell'ambiente, inquinamento e gestione dei rifiuti, opere pubbliche, viabilità e trasporti, protezione civile.
- Servizi alla comunità e alla persona: sanità, servizi sociali, scuole, formazione professionale, cultura e patrimonio culturale, sport.
- Polizia amministrativa e regime autorizzatorio.

Nel mese di gennaio 2000, la Regione Lombardia ha approvato la Legge Regionale n 1 sul riordino degli enti locali in Lombardia al fine di attuare il decreto governativo precedentemente menzionato. Oltre a specificare in dettaglio i singoli compiti trasferiti alle province, ai comuni, alle Comunità Montane e autonomie funzionali (Camera di Commercio) sulla base dei quattro ambiti di politiche sopra elencate, essa introduce una serie di importanti novità rispetto al decreto sulle leggi Bassanini.

- La prima è l'istituzione di una "Conferenza regionale delle autonomie", un organismo permanente in cui gli enti locali possono partecipare alla definizione delle politiche regionali. Possono partecipare alla Conferenza i sindaci dei capoluoghi di provincia, i presidenti delle province, otto sindaci di comuni con oltre 15.000 abitanti, 12 sindaci di comuni con meno di 15.000 abitanti e quattro presidenti di Comunità Montane. La Conferenza esprime pareri su questioni rilevanti quali modifiche allo Statuto regionale, bilancio e legge finanziaria regionale, progetti di legge regionale in materia di ordinamento territoriale, ecc. Inoltre si esprime sulle politiche regionali in materia di programmazione e sviluppo economico, e su eventuali modifiche e integrazioni alla legge Regionale n. 1/2000 stessa.
- La seconda novità consiste nell'introduzione di nuovi strumenti di attuazione della programmazione regionale negoziata: il *contratto di sviluppo* e il *contratto di recupero economico*. Il primo è un accordo fra regione, enti locali, associazioni imprenditoriali, sindacati e soggetti pubblici e privati interessati alle politiche di sviluppo economico e alla creazione di nuova occupazione per mezzo di progetti di investimento ad alto contenuto tecnologico e il potenziamento delle infrastrutture. Il secondo è un accordo fra regione, enti locali, autonomie funzionali, rappresentanze dei lavoratori e altri soggetti pubblici e privati per attuare progetti di recupero economico di grande impatto sociale. Questo strumento è previsto per le aree in declino economico oppure per la realizzazione di progetti d'investimento con effetti di riassorbimento occupazionale.
- La terza novità è l'istituzione, in ogni provincia, di una Conferenza dei Comuni e delle Comunità montane per discutere e avanzare proposte su tutte le questioni trasferite alle province nel settore della pianificazione territoriale.
- La quarta e ultima novità consiste nel trasferimento agli enti locali del potere di approvare piani urbanistici generali e attuativi. I piani vengono trasmessi alla provincia che ne controlla la compatibilità con il piano provinciale di coordinamento, che costituisce un atto di programmazione generale e definisce gli obiettivi strategici della pianificazione. Esso è redatto con la partecipazione attiva degli enti locali e i suoi contenuti devono essere in linea con le proposte e le richieste di tali enti.

Poiché la Legge Regionale di attuazione del decreto del governo è entrata in vigore solo nel 1999, è ancora prematuro valutare la capacità degli enti locali di realizzare appieno le opportunità offerte dalla riforma.

Verso la decentralizzazione fiscale

L'Articolo 4 della legge Bassanini sancisce "il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite". Tale principio intende garantire alle regioni e agli enti locali i fondi necessari per l'esecuzione delle funzioni e dei doveri precedentemente garantiti dallo Stato. Questa assegnazione di risorse finanziarie deve essere eseguita nel pieno rispetto dell'autonomia decisionale dell'organismo beneficiario, una funzione essenziale per qualsiasi modello federale di governo che consente la possibilità di decidere in merito alle esigenze da soddisfare a livello locale.

La legge Bassanini 1 getta le basi per una ridefinizione delle finanze locali e sottolinea l'esigenza di accompagnare una maggiore autonomia amministrativa e gestionale, e di conseguenza maggiori oneri, con una più ampia autonomia fiscale. Questo principio ha comportato una revisione radicale del sistema di finanziamento delle regioni e degli enti locali.

La riallocazione delle risorse fiscali alle regioni

L'introduzione dell'imposta regionale sulle attività produttive (*IRAP*⁵¹), e dell'addizionale regionale sull'imposta sul reddito delle persone fisiche (*IRPEF*) ha trasformato profondamente il sistema tributario regionale. Inoltre, il rapporto fiscale fra stato e regioni è cambiato nel 1999. La legge⁵² attuativa del rapporto fiscale verticale definiva una serie di modifiche e di caratteristiche del nuovo sistema finanziario per le regioni "a statuto ordinario" (in opposizione alle regioni autonome), in particolar modo l'abolizione dei trasferimenti erariali statali precedentemente assegnati alle regioni, compresi quelli destinati ad usi specifici come per esempio i trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale. Essi sono stati sostituiti dalla compartecipazione al gettito di alcuni tributi sul reddito (0,9%), sulle imposte sul valore aggiunto (25,7%) e dall'aumento dell'accisa sulla benzina.

L'aumento dell'imposta addizionale sul reddito, dell'imposta regionale e della quota di compartecipazione all'IVA è stato deciso e calcolato in modo da garantire che il totale delle entrate percepite da ogni regione corrisponda esattamente alle somme derivanti dai trasferimenti. Il decreto stabilisce inoltre che durante il periodo di transizione (non superiore a tre anni), gli investimenti regionali destinati alla sanità saranno su base pro capite, per essere poi sostituiti da un nuovo sistema di monitoraggio delle spese.

La riallocazione delle risorse fiscali alle province e ai comuni

Dal 1997, la legge finanziaria nazionale trasferisce ai livelli provinciale e locale le entrate e le risorse finanziarie statali. A tal fine, la disposizione più rilevante è stata l'introduzione dell'imposta addizionale sul reddito versata ai comuni e alle province. Altre recenti disposizioni in materia fiscale⁵³ relative agli enti locali includono la fissazione di nuove percentuali per le aliquote delle addizionali

51. L'IRAP è un'imposta reale diretta sulle attività di produzione o scambio di beni e servizi, che grava su proprietari esclusivi, aziende, organismi commerciali e non commerciali, professionisti e lavoratori autonomi e pubblica amministrazione. L'IRAP viene applicata sul valore aggiunto netto prodotto sul territorio regionale, vale a dire sul valore aggiunto prodotto risultante dalle dichiarazioni dei redditi, secondo criteri specifici per ogni singola categoria di contribuenti. L'IRAP è stata introdotta in sostituzione di numerose imposte statali, regionali e comunali.

52. Legge n. 133/1999.

53. Contenute negli articoli 10 e 12 del *Collegato Fiscale* (allegato) alla Legge Finanziaria del 1999.

comunali e provinciali sul consumo energetico e l'attribuzione ai comuni dei maggiori proventi derivanti dall'imposta del governo centrale sui consumi elettrici precedentemente assegnati allo stato.

Il precedente sistema impositivo applicato da provincia e comuni in cui il ruolo più rilevante è quello svolto dall'ICI resta invariato.

L'emergere di un sistema di perequazione fiscale

La perequazione regionale

Con la riallocazione delle risorse fiscali stabilita nel 1999, il governo ha introdotto un sistema di perequazione fiscale volto a livellare le differenze di capacità fiscale di ogni regione; garantire un finanziamento sufficiente al mantenimento di livelli essenziali e omogenei di servizi (con particolare riferimento alle esigenze della sanità, come definite dal Piano sanitario nazionale); e garantire adeguata considerazione delle spese pregresse. Al momento di prendere decisioni in materia di trasferimenti, inoltre, viene preso in considerazione l'impegno di ogni regione nella lotta all'evasione fiscale.

Per la distribuzione delle quote di I.V.A. allocate alle regioni a fini di perequazione, sono stati adottati due criteri: quello della *capacità fiscale* e quello della *necessità*. In base al primo criterio, la perequazione della capacità fiscale "significa perequare il gettito dei tributi propri regionali valutato ad un'aliquota uniforme di prelievo per tutte le regioni"⁵⁴. L'obiettivo della perequazione esposto nel decreto delegato è ridurre al 90% la differenza fra il gettito standardizzato per abitante di ciascuna regione e il gettito standardizzato medio nazionale (solo per le regioni a "statuto ordinario"). La scelta del 90% come "parametro di solidarietà" massimo è stata presa considerando le spese delle regioni, in particolare nel settore della sanità e con inoltre l'obiettivo di ridurre le sperequazioni finanziarie fra regioni, come richiesto dalle proprietà dei modelli fiscali federali, anziché "livellare ogni sperequazione".

In base al secondo criterio, le risorse finanziarie devono essere allocate considerando gli indicatori di necessità selezionati, basati su fattori demografici, sulle differenze nel costo dei servizi e su particolari esigenze espresse dalle comunità locali.

Perequazione comunale e provinciale

È attualmente in fase di attuazione una revisione del sistema statale di trasferimenti a fini perequativi. Esso prenderà in considerazione la maggiore autonomia impositiva riconosciuta ai comuni e la capacità fiscale dell'ICI e dell'imposta addizionale IRPEF. La legge finanziaria nazionale del 1999 conferisce infatti esplicitamente al governo il potere di stabilire normative a tali fini entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge sopra menzionata.

Come specificato nella clausola corrispondente, la perequazione deve aver luogo sulla base delle quote pro capite calcolate secondo fattori geografici, demografici e infrastrutturali, nonché della situazione economica di ogni singolo comune. È stato inoltre stabilito che, almeno in fase iniziale, la perequazione potrà essere attuata sulla base dei trasferimenti precedenti. Tuttavia, a tutt'oggi il governo non ha ancora applicato il potere di emanare normative in materia.

54. "Il federalismo fiscale in attuazione delle legge n.133/199: aspetti tecnici, ragioni e problemi aperti" (edizione rivista), 1/2/2000, contributo presentato alla Conferenza "Il Federalismo fiscale dopo la riforma - Perequazione e finanziamento della sanità", organizzato da ECONPUBBLICA dell'Università Bocconi, 3 marzo 2000.

3. La collaborazione nei processi decisionali della provincia

Individualismo e azione collettiva

La società bergamasca è caratterizzata da uno spiccato senso dell'individualismo all'origine di un'etica del lavoro che spiega in parte il prolungato successo economico della provincia. Storicamente, il successo individuale e l'influsso della società sono stati conseguiti più attraverso il settore privato che quello pubblico, come dimostra l'ascesa delle grandi dinastie industriali della città di Bergamo. Le famiglie più influenti mostravano un interesse limitato nel settore pubblico e nella politica pubblica locale. In base a tale atteggiamento individualistico, il potere decisionale individuale è considerato superiore all'azione collettiva o pubblica. Lo stato, sia esso regionale o nazionale, è spesso considerato come un'entità non necessaria se non addirittura superflua, che assorbe il valore aggiunto prodotto dalla gente. Le riforme in direzione del federalismo⁵⁵ attraverso le leggi Bassanini e altre, che hanno contribuito ad avvicinare il settore pubblico alla gente, non hanno ancora influito in maniera rilevante sull'atteggiamento generale.

Questo comportamento, tuttavia, ha prodotto una serie di lacune che hanno influito direttamente sul successo della regione. Innanzitutto, il cosiddetto "privatismo" ha dato origine a una certa riluttanza da parte degli abitanti di Bergamo a considerare il loro paese in termini di sistema. La forte minaccia dall'esterno determinata dalla globalizzazione dell'economia viene percepita a livello individuale ma non di collettività. Dati gli eccellenti risultati economici ottenuti dalla provincia di Bergamo, da parte pubblica vi è grande inerzia in fatto di cambiamenti e riforme. Sebbene a livello individuale si percepiscano problemi e necessità di cambiamento, da parte pubblica si registra scarsa volontà di avviare riforme.

In secondo luogo, l'ambiente regionale non incoraggia la leadership politica. La consolidata tradizione del consenso regionale dissuade spesso i singoli dal partecipare ad azioni collettive. L'iniziativa privata regionale è scarsa. A causa del potenziale ridotto dell'università locale e dell'assenza in regione di commissioni di esperti o di sbocchi di ricerca autorevoli, il pragmatismo della popolazione regionale sembra dominare sull'approccio creativo al superamento dei vincoli regionali. Di conseguenza si registra uno scarso impegno nei confronti del territorio in generale e anche il ruolo dei media nello sviluppo territoriale resta marginale.

In terzo luogo, l'individualismo ha impedito l'evoluzione di un terziario influente. Per quanto a livello di comunità sembrano esistere serie iniziative volte al benessere e di interesse collettivo basate su sforzi individuali, si registra scarsa volontà nei confronti di iniziative permanenti e maggiormente impegnate nella sfera politica. In molti casi, né il settore pubblico né quello privato sono in grado di fornire alla cittadinanza locale vari servizi pubblici o semi-pubblici adeguati. Ecco pertanto un ruolo per il settore terziario, per le organizzazioni intermedie, per le istituzioni e per i gruppi di comunità: colmare il crescente divario fra il settore pubblico e un settore privato globalizzante sempre meno radicato e impegnato nella regione. Tuttavia a Bergamo non vi è alcuna chiara divisione concordata del lavoro fra il settore pubblico e il terziario, né esiste una cooperazione stabilita significativa in materia di sviluppo territoriale.

Alla frammentazione delle istituzioni e degli attori regionali, oltre che all'assenza di un'influente leadership a livello provinciale, può essere attribuita la responsabilità della carenza di opportunità di incontro e ricerca per gli attori regionali, per trovare insieme un consenso su problematiche territoriali essenziali. Sembra però che non vi siano iniziative tese a convincere gli attori regionali a pervenire a conclusioni strategiche congiunte.

55. Il fenomeno che in altri paesi viene chiamato "decentralizzazione" o "devolution", in Italia ha il nome di "federalismo".

La cooperazione territoriale

Protocolli e programmazione negoziata

Gli strumenti della cosiddetta “programmazione negoziata” costituiscono un esempio dei tentativi volti a sviluppare la cooperazione fra soggetti pubblici (e privati) nel settore delle politiche di pianificazione territoriale. Uno di essi è il “Patto territoriale”, cioè uno strumento di partnership sociale per la programmazione concertata di progetti di sviluppo locale in un contesto sub-regionale. La programmazione negoziata o i Patti sono stati sperimentati nella provincia di Bergamo con esiti diversi.

Inoltre, dal 1993 si è sviluppato un dialogo intensivo fra sindacati⁵⁶ e associazioni imprenditoriali⁵⁷ che ha dato luogo a una serie di “protocolli d’intesa” su argomenti specifici. Sono stati coinvolti inoltre Provincia e Comuni principalmente per discutere problematiche infrastrutturali e di competitività (formazione, ricerca, innovazione, ecc.).

Il risultato più significativo di questi accordi è stato la creazione di Servitec, di cui si parlerà nel capitolo successivo. Fra gli altri accordi, vanno menzionati:

- Il protocollo d’intesa del 1994 fra l’*Unione Industriali* e i sindacati sul mercato del lavoro e le politiche locali.
- Il protocollo generale d’intesa del 1995 fra le associazioni dei commercianti e i sindacati sulla sicurezza e la formazione.
- Il protocollo d’intenti, anch’esso del 1995, fra Confesercenti e sindacati sulle politiche in materia di vendita al dettaglio e all’ingrosso e turismo.

Molti di questi patti hanno incontrato difficoltà di attuazione. Inoltre, malgrado la “buona volontà” che motivava le parti coinvolte, i protocolli non hanno funzionato. In generale, queste iniziative sul territorio sono fallite in primo luogo a causa dello scarso impegno da parte politica, della mancanza di coordinamento fra partecipanti e di incentivi a cooperare. Se le parti coinvolte non sono in grado di distinguere alcun vantaggio finanziario o di altra natura nella cooperazione anziché produrre pianificazioni in reciproca concorrenza, l’iniziativa non sarà in grado di decollare.

56. I sindacati maggiormente influenti nella provincia di Bergamo sono la CISL (a forte orientamento cattolico, con oltre 100.000 iscritti nel 1999), la CGIL (oltre 77.000 iscritti) e la UIL (17.000 iscritti).

57. Dal punto di vista imprenditoriale, le associazioni principali sono l’*Unione Industriali* (la quarta del paese per numero di iscritti, che interessa industria, trasporti e servizi per l’industria), l’*Associazione Esercenti e Commercianti* (vendita all’ingrosso e al dettaglio, turismo e assicurazioni e servizi per l’industria), l’API *Associazione Piccole e Medie Imprese* e l’ACEB (edilizia), l’ASCOM e la *Confesercenti* (vendita all’ingrosso e al dettaglio, turismo e assicurazioni e servizi per l’industria), l’*Associazione Artigiani*, l’*Unione Artigiani* e la *Confederazione Nazionale Artigianato e Piccole Imprese* (artigiani-commercianti e piccole imprese). Infine, per il settore dei servizi, la *Confcooperative* e la *Compagnia delle Opere*. Nel settore dell’agricoltura operano l’*Unione Provinciale Agricoltori* e la *Coldiretti*.

Riquadro 4. Programmazione negoziata: strumenti per una politica territoriale

La programmazione negoziata consiste di: i) intese istituzionali e di programma; ii) patti territoriali; iii) contratti d'area; e iv) contratti di programma. Ciascuno di questi strumenti risponde a regole e obiettivi specifici ma sono tutti considerati parte di un sistema organico volto a coordinare l'intervento pubblico sul territorio.

Le **intese istituzionali e di programma** riguardano tutte le regioni italiane o le province autonome, indipendentemente dal loro livello di sviluppo. a) Un'intesa istituzionale fornisce un contesto per gli investimenti pubblici focalizzati sulle priorità di sviluppo identificate dalle regioni, dalle province autonome o dal governo centrale. Essa stabilisce azioni che necessitano di coordinamento fra le autorità menzionate al fine di evitare lo spreco di risorse e la frammentazione degli interventi. b) Un'intesa di programma è un impegno finanziario intrapreso dalle autorità sopra menzionate al fine di realizzare interventi specifici e concreti definiti nel documento.

I **patti territoriali** sono accordi fra attori pubblici e privati volti a realizzare programmi integrati di sviluppo locale. Essi promuovono lo sviluppo e la collaborazione a livello sub-regionale. Solo i patti territoriali promossi nelle aree depresse hanno diritto ad ottenere un finanziamento pubblico. L'iniziativa può essere intrapresa da un promotore pubblico o privato che definisce l'estensione territoriale del patto, ne analizza le problematiche socioeconomiche, delinea la strategia dell'intervento e coinvolge e impegna le parti interessate. Solitamente, i comuni si impegnano a semplificare le procedure burocratiche, le rappresentanze di lavoratori a ridurre i costi della manodopera, le banche a ridurre i tassi di interessi per il credito, le imprese a creare occupazione e così via. Le parti coinvolte sottoscrivono il patto supervisionato dal Ministero del Tesoro, la cui approvazione dipende dall'integrità economica del piano proposto e dalla capacità degli attori di intraprendere azioni collettive e sottoscrivere impegni vincolanti. I progetti sono co-finanziati: il settore privato contribuisce fino al 30% dell'investimento; in ogni caso, il finanziamento pubblico non può eccedere i 100 miliardi di lire. Un importo massimo pari al 30% del finanziamento pubblico può essere destinato alle infrastrutture. Patti analoghi sono stati adottati anche dall'UE.

I **contratti d'area** sono strumenti di promozione della collaborazione a fini di sviluppo locale. Essi differiscono dai patti territoriali in quanto l'amministrazione pubblica centrale svolge un ruolo essenziale; i contratti d'area, inoltre, vengono applicati ad aree circoscritte, selezionate dal governo centrale, affette da grave crisi economica. I contratti coinvolgono rappresentanze degli operai e dei lavoratori dipendenti, tutti i livelli dell'amministrazione pubblica e le imprese. Devono specificare il direttore responsabile, gli obiettivi, le opere imprenditoriali e pubbliche, le spese e le fonti del finanziamento. Il Ministero del Tesoro supervisiona e approva i contratti d'area coordinando l'azione fra le amministrazioni coinvolte.

I **contratti di programma** mirano a promuovere gli investimenti privati nelle aree depresse. Essi coinvolgono il Ministero del Tesoro e le singole imprese o consorzi di piccole imprese, oppure i rappresentanti dei distretti industriali. Di recente sono state incluse anche le attività agricole e turistiche. Lo stato e le regioni identificano le priorità e si impegnano a creare un contesto commerciale favorevole (per esempio, accelerano la realizzazione delle infrastrutture o le necessarie autorizzazioni). D'altra parte, le imprese ricevono incentivi pubblici e si impegnano ad attuare progetti rispondenti a obiettivi specifici sulla base di criteri quali la redditività, il potenziamento del settore di ricerca e sviluppo, la creazione di nuovi posti di lavoro, ecc.

Esempi di difficoltà di attuazione

La *Direttissima* è una nuova autostrada prevista per collegare Milano, il capoluogo della regione, con l'importante centro urbano di Brescia attraversando la provincia di Bergamo. Nell'ambito di questo progetto fu fondata la Brebemi S.p.A., un'azienda composta, per parte bergamasca, da provincia, Camera di Commercio e *Unione Industriali*. La Brebemi presentò le specifiche di progetto al Ministero dei Lavori Pubblici richiedendo un investimento di 1.650 miliardi di lire, l'80% dei quali sarebbe stato procurato mediante "project financing" e il restante 20% messo a disposizione dalla CARIPLO (una delle principali banche lombarde). L'aspetto interessante di questo caso sta nel fatto che evidenzia la propensione del settore privato locale a farsi carico dei problemi di interesse pubblico, sperimentando strumenti quali il "project financing", ancora molto poco praticato in Italia. Ciononostante, il progetto fu sospeso per un lungo periodo a causa di problemi a livello nazionale e comunale.

Un altro esempio è il terminale di trasporto merci multimodale (Interporto). Questo progetto prevedeva un'interessante forma di partnership fra settore privato e pubblico e mirava a separare l'aspetto immobiliare da quello della gestione effettiva al fine di ottenere una migliore definizione della struttura corrente dell'azienda SIBEM S.p.A. Tuttavia, attualmente il processo decisionale per questo progetto è stato sospeso a causa dell'opposizione del comune di Albano Sant'Alessandro sul cui territorio avrebbe dovuto sorgere. I cittadini hanno votato contro il progetto in un referendum e si sta quindi cercando di trasferire per spostare una parte sostanziale dell'infrastruttura nel comune di Montello.

Una cooperazione di successo

In certi casi, tuttavia, gli enti locali di Bergamo e altri attori sociali hanno dato vita ad una collaborazione efficiente e di successo. Si tratta di casi in cui i progetti da attuare erano chiaramente definiti oppure era necessario difendere interessi comuni. Vale la pena osservare che la cooperazione istituzionale fra attori sociali ha funzionato in maniera positiva quando gli accordi erano puramente orizzontali e non coinvolgevano livelli superiori di governo.

Il patto territoriale per le aree di Sebino, Val Camonica e Val Cavallina è il risultato di accordi orizzontali fra le province di Bergamo e Brescia che hanno condotto alla creazione di un'azienda, la società per lo sviluppo della Valle Camonica e del Sebino (SECAS). Partecipata dalle due province, dalle Comunità Montane di Valle Camonica, Sebino Bresciano, Alto Sebino e Valle Cavallina e da altri settori pubblici e privati, questa azienda è stata fondata allo scopo di gestire il patto.

Il patto territoriale per la Val Brembana è stato creato progressivamente, sulla base di un accordo iniziale sviluppatosi in seguito in un contesto di cooperazione maggiormente strutturato e ampio, supportato e incoraggiato dalla regione stessa. L'origine del patto va identificata in un'iniziativa del comune di Brembilla per un progetto integrato volto all'uso e al recupero delle proprie risorse idriche. A tale iniziativa seguì un "protocollo d'intesa" con la Regione Lombardia poi finalizzato in un "contratto di programma" (uno strumento di coordinamento operativo relativo alla partnership pubblico-pubblico previsto dalla legislazione nazionale) fra i comuni di Brembilla, Zogno, Sedrina, San Giovanni Bianco, Camerata Cornello, San Pellegrino Terme, Lenna e Ubiale Clanezzo. Il contratto di programma diede finalmente origine a un tavolo di concertazione per la realizzazione del patto territoriale. Oltre ai comuni menzionati, partecipavano al patto la provincia di Bergamo, la comunità montana di Valle Brembana e la Camera di Commercio, nonché associazioni commerciali e rappresentanze di lavoratori.

Il progetto Dalmine POINT (Polo per l'innovazione tecnologica della Provincia di Bergamo) fu lanciato nel 1996 a seguito di uno studio preliminare commissionato dalla Camera di Commercio. Al progetto Dalmine POINT si giunse per mezzo di un contratto di programma sottoscritto dalla regione, dalla

provincia, dal comune di Dalmine, dalla Camera di Commercio e dall'Università. Il progetto è gestito da due società con funzioni diverse: Tecnodal e Servitec. La prima, di proprietà della Provincia, del comune di Dalmine e della Camera di Commercio, è essenzialmente la società immobiliare del progetto, mentre la seconda è una società di servizi per l'impresa che mira a divenire un'agenzia di area nella provincia, con la funzione di promuovere lo sviluppo locale e l'innovazione tecnologica in aziende e amministrazione pubblica. Si tratta di una trasformazione significativa che mira alla possibilità di consolidamento delle reti esistenti di attori locali attorno a importanti obiettivi di sviluppo locale mediante l'identificazione di un braccio operativo (come Servitec) in grado di perseguirli. (Vedere il Riquadro 5).

Per l'aeroporto di Orio al Serio fu sottoscritto un contratto sindacale fra gli azionisti locali (per la maggior parte enti pubblici ma anche istituti di credito e l'*Unione Industriali* per una quota di minoranza) dell'impresa che gestisce l'aeroporto (SACBO) allo scopo di aumentare il peso degli azionisti bergamaschi rispetto agli azionisti di maggioranza dell'impresa (SEA, *Società Aeroporti Milanese*) e orientare maggiormente lo sviluppo futuro dell'aeroporto verso le necessità della provincia.

Riquadro 5. POINT e Servitec

I settori del comparto manifatturiero hanno espresso una domanda considerevole di alta tecnologia, anche nelle industrie tradizionali. Così, nel 1996 è stato istituito il POINT (Polo per l'Innovazione Tecnologica della Provincia di Bergamo) su iniziativa di un gruppo di enti pubblici locali, associazioni commerciali, sindacati e imprenditori di grande influenza. Si tratta di una rete di organizzazioni di carattere industriale, scientifico, tecnologico, universitario e di servizi per l'industria, che dal 1997 opera con gli obiettivi complementari di incentivare lo sviluppo tecnologico e socioeconomico della provincia di Bergamo. Il POINT è gestito da Servitec Srl., un'azienda a partecipazione statale che annovera fra i suoi azionisti i principali attori del sistema socioeconomico della provincia ai quali è affidato un ruolo attivo nella supervisione e nella gestione dell'azienda stessa. Fra le altre funzioni svolte, vi sono garantire la corrispondenza fra la fornitura dei servizi e la domanda e i reali interessi dell'industria. Il POINT è un'organizzazione concepita per fornire una vasta gamma di servizi volti a incoraggiare l'innovazione nell'economia locale sia attraverso lo sviluppo della tecnologia nelle aziende già esistenti, soprattutto le PMI, sia attraverso l'avviamento di nuove iniziative a tecnologia avanzata.

La Servitec persegue i propri obiettivi fornendo essenzialmente due tipi di servizio:

1. La gestione del polo scientifico e tecnologico in modo da ospitare piccole e medie imprese del settore dell'alta tecnologia, centri di ricerca e di sviluppo, organizzazioni e aziende che forniscono servizi scientifici e tecnici, organizzazioni di trasferimento tecnologico, e agire in generale come incubatore di imprese innovative.
2. Assistenza e supporto alle aziende bergamasche nel processo di innovazione.

Il POINT si articola attorno a due entità di base, legalmente e fisicamente separate e autonome ma con un approccio coordinato:

1. Il Campus Universitario della Facoltà di Ingegneria dell'Università di Bergamo.
2. Un polo scientifico e tecnologico comprendente:
 - Un'organizzazione di trasferimento tecnologico (Servitec s.r.l.).
 - Un gruppo di imprese innovative (attualmente ne sono state selezionate circa dieci nei settori della tecnologia informatica, microbiologia, elettromedicali e servizi tecnici).
 - Un laboratorio di georisorse del CNR.
 - I laboratori della Facoltà di Scienze dell'Università di Milano (geologia, biologia, nanotecnologia).
 - L'Istituto Italiano dei Plastici, un laboratorio di collaudo e certificazione per i prodotti in materiali plastici.

Gli edifici sono attualmente in fase di ristrutturazione come parte di un accordo di programma con la Regione Lombardia che ha concesso i finanziamenti necessari. Il completamento dei lavori è previsto per la primavera 2001. Nel frattempo, Servitec sta fornendo servizi e progetti di supporto alle imprese bergamasche che interesseranno i settori dell'energia (risparmio energetico, risorse rinnovabili, ecc.), dell'ambiente (riciclaggio dei rifiuti), della tecnologia informatica (Internet, e-business), della gestione qualità e dell'innovazione tecnologica in generale.

Recenti iniziative

Nel 1997, alcuni rappresentanti del mondo degli affari hanno fondato una nuova associazione chiamata "Polis", con la funzione di rappresentare una nuova piattaforma di discussione e proposte nei settori dello sviluppo economico, sociale e culturale nella provincia. Ne fanno parte le principali associazioni imprenditoriali di Bergamo (industriali, artigiani, commercianti, agricoltori e cooperative). Il suo obiettivo consiste nella promozione di una politica economica locale volta a stimolare lo sviluppo attraverso una maggiore competitività dell'economica bergamasca e attraverso un dialogo costruttivo con le istituzioni, i rappresentanti degli interessi collettivi e gli enti locali. Nella sua prima fase, la Polis si è occupata dell'Interporto, della Fiera, dell'università e delle infrastrutture e di altri progetti relativi allo sviluppo del centro urbano di Bergamo, ma ha preso posizione anche su certe questioni politiche quali il referendum e le elezioni amministrative locali. Il suo principio guida è cercare di unificare le varie associazioni attorno a importanti questioni di politica locale e di supportarne quindi la posizione unificata affinché venga assunto nell'agenda politica locale. La sua funzione consiste nel *lobbying* e, in futuro, nella costruzione di una comunità decisionale coesiva in grado di agire come interlocutore per amministratori e politici locali.

Alcune altre iniziative attualmente in corso che coinvolgono una cooperazione fra soggetti pubblici e operatori privati in progetti di interesse comune sono un interessante segno dell'emergenza di un nuovo stile delle politiche urbane. Per molti di questi progetti, sono state istituite o sono tuttora in fase di istituzione aziende a partecipazione mista con la funzione di attuare progetti o gestire servizi specifici fra cui:

Nuovi locali per l'università. Il dibattito sui locali che ospitano l'università verte da sempre sull'ubicazione e sull'entità del progetto, in particolare sull'opportunità di assegnare all'università nuovi spazi o un campus vero e proprio. Di recente è stata creata *Ateneo*, una nuova azienda cui è assegnata la responsabilità di realizzare i nuovi locali per l'università. Questo ente di proprietà dell'università e di altre istituzioni locali è un'associazione a partecipazione mista pubblica e privata.

Nuovi spazi espositivi Questo progetto fornirà a Bergamo un ulteriore spazio espositivo per ospitare un maggior numero di eventi. L'investimento totale è calcolato attorno a 35 miliardi di lire. Come per il progetto POINT, due aziende si occuperanno della sua gestione. La prima, "Fiera Nuova", è un settore interamente pubblico (Camera di Commercio, Provincia, Comuni di Bergamo e Seriate) e si occuperà dell'edificazione degli impianti. La seconda, di nome "Promoberg", è di proprietà congiunta della Camera di Commercio e di associazioni commerciali e si occuperà della gestione della fiera.

Tuttavia, è importante specificare che queste iniziative, per quanto assai promettenti, sono ancora troppo recenti per consentire una valutazione. In generale, si può affermare che una pianificazione strategica dipendente da una visione regionale comune e da una collaborazione impegnata fra partner sociali in ambito regionale, ha difficoltà a decollare nella provincia di Bergamo. Organismi di recente istituzione, come la "Conferenza regionale delle autonomie", sono prive di autorità e rappresentano poco più di un forum dove esprimere pareri. Di conseguenza, non esistono linee guida concordate su cui basare un'azione provinciale o una visione comune di sviluppo territoriale.

Necessità di collaborazione intercomunale

La progressiva delega di responsabilità da parte del governo centrale spiega in parte il livello e il modello di concorrenza e di collaborazione fra enti locali e altri attori sociali. Grazie alle aumentate

responsabilità dei governi locali e al crescente ricorso a risorse locali, il comportamento degli enti locali, in particolare dei comuni, è in trasformazione. I comuni sono in grado di definire e attuare le proprie politiche di sviluppo e di attrarre affari oltre che persone. Ogni ente locale intende conquistare la propria area di autonomia decisionale e di azione e cerca di assicurarsi i vantaggi derivanti dall'applicazione di politiche efficienti. Inoltre, poiché gli enti locali seguono i propri percorsi individuali, sul territorio regionale si sviluppa una molteplicità di nuove idee. Nell'ambiente di "federalismo competitivo" che si sta sviluppando in Italia, in cui ogni attore cerca spazio, riconoscimento e vantaggi in misura crescente attraverso l'azione locale piuttosto che mediante il colloquio con le alte sfere governative, il ruolo dell'iniziatore e del precursore di un progetto assume una notevole importanza. La collaborazione, cioè la condivisione di idee, può non essere ancora vantaggiosa, e ciò spiega il fallimento di molte azioni "coordinate" come i patti territoriali.

Tuttavia, in futuro il problema della collaborazione territoriale assumerà probabilmente un modello diverso. Il problema istituzionale che sta sorgendo nel contesto emergente del federalismo italiano è quello della collaborazione intercomunale nell'ambito di regioni funzionali. Nel passato, le città come Bergamo erano solite risolvere i rispettivi problemi mediante l'espansione del proprio territorio nell'*hinterland*, con l'unico risultato di determinare un aumento delle dimensioni urbane. Ai giorni nostri questa soluzione non è più realizzabile. Le città sono circondate da amministrazioni locali autonome che, per molte ragioni, non desiderano essere assorbite dal centro regionale. Lo sviluppo regionale, quindi, non può più basarsi sulla rigidità dei confini amministrativi. Inoltre, in generale, i confini delle regioni funzionali differiscono a seconda della funzione. L'ente regionale preposto ai trasporti ha la propria area operativa diversa da quella pertinente all'approvvigionamento idrico o da quella del sistema regionale di consegne dell'e-commerce. Evidentemente, esiste un nucleo comune nel quale convergono alcune delle aree funzionali e in cui i governi locali contribuiscono con un fondo comune per le attività intraregionali. In sintesi, gli enti locali con un interesse nel servizio pubblico specifico definiscono l'area dell'entità funzionale. Quanto maggiori i vantaggi degli sforzi congiunti di sviluppo e quanto minori i costi (transazionali) sostenuti per intraprendere l'azione collettiva, tanto più funzionale risulterà la collaborazione emergente. Nel lungo termine, prenderà probabilmente forma un variegato modello di collaborazioni orizzontali, adattato al carattere specifico del rispettivo servizio pubblico oltre che alle esigenze della popolazione locale.

Gli enti della provincia di Bergamo dovrebbero pertanto contare sull'autorganizzazione regionale e potenziarne le dinamiche. In periodi in cui i comuni tendono a lottare per la propria autonomia locale e libertà politica mentre i governi centrali promuovono la decentralizzazione, può essere controproducente e dispendioso in termini di tempo sviluppare progetti regionali attraverso "piani coordinati" con il consenso di qualsiasi attore sociale ed entro confini fissi. Occorre demandare alla dinamica del capoluogo regionale e dei suoi 244 comuni la scelta di partecipare, di discutere problemi di interesse comune e di concordare su decisioni strategiche. Limiti d'azione flessibili, basati sulla disponibilità a cooperare e su certe regole di partecipazione e di rinuncia, potrebbero rappresentare una soluzione più pragmatica. La provincia può promuovere la collaborazione funzionale per mezzo di incentivi finanziari o linee guida amministrative per la cooperazione intercomunale o fra soggetti pubblici e operatori privati.

Riquadro 6. L'esempio spagnolo: la Mancomunitat – cooperazione orizzontale flessibile e integrazione funzionale

La Mancomunitat è una forma di cooperazione intercomunale orizzontale che coinvolge più comuni e che svolge funzioni e responsabilità di prerogativa comunale per le quali un singolo comune non disporrebbe di risorse sufficienti. Paragonabili alle "Zweckverband" tedesche e svizzere, ai "syndicat" francesi o agli "special body" inglesi, le Mancomunitat funzionano su base volontaria: ogni comune, cioè, sceglie liberamente di far parte di una Mancomunitat. La Mancomunitat della Vall d'Albaida, per esempio, consta di 34 comuni, tutti volontari. Le Mancomunitat e i rispettivi comuni possono collaborare oltre i confini stabiliti dal livello governativo superiore. Così, per esempio, i comuni della Mancomunitat della Vall d'Albaida collaborano attraverso Comarcas e perfino oltre i confini provinciali.

Le Mancomunitat sono organismi flessibili, funzionanti secondo una "*géométrie variable*": sebbene in grado di fornire numerosi servizi, compresi lo smaltimento dei rifiuti, servizi sociali e attività culturali, la gamma di servizi offerti non è la stessa per tutti i comuni. Alcuni partecipano infatti a un numero limitato di tali servizi, facendo coincidere i "confini" di servizi diversi. Un comune si associa ai servizi di una Mancomunitat specifica se la quota dei costi da condividere è inferiore al costo della fornitura del servizio in autonomia. La natura volontaria della Mancomunitat determina quindi un livello ottimale delle economie di scala e di scopo. Poiché le economie di scala e di scopo sono diverse per ogni funzione, il modello di regioni funzionali che ne risulta è molto vario e può sembrare pertanto che nessuna regione funzionale sia uguale a un'altra.

Quali conclusioni si possono trarre dall'esempio delle Mancomunitat? La collaborazione funzionale su basi contrattuali può funzionare con grande efficienza ed eliminare ulteriori strati governativi o interferenze da parte del governo centrale. Nuova informazione e nuove tecnologie che trasformano il modello delle economie di scala e di scopo, possono facilmente essere integrate mediante l'adattamento alle dimensioni della regione funzionale. I confini politici non potranno mai essere "ottimali", nel senso che la corrispondenza all'estensione territoriale ottimale di un certo servizio pubblico sarà solo casuale.

Le Mancomunitat consentono ai livelli governativi inferiori di trarre vantaggio dalle economie di scala e di scopo senza interferenze dai livelli superiori. Esse dispongono di mezzi efficienti per raggiungere un'estensione territoriale ottimale ai fini della fornitura di beni pubblici. Esiste un "nucleo" di collaborazione al quale aderiscono tutti i comuni, tuttavia non tutti i comuni partecipano a tutte le attività della Mancomunitat. Le Mancomunitat evidenziano il grado di flessibilità necessario durante l'attuazione di politiche diverse, mostrano che questa flessibilità può essere raggiunta solo se le entità in cooperazione non sono troppo vaste, che tali entità devono poter cooperare oltre i confini (distrettuali, provinciali, regionali e perfino nazionali), e infine che esse necessitano di una certa autonomia finanziaria per realizzare progetti maggiori.

4. Conclusioni e raccomandazioni

La provincia di Bergamo sta attraversando una fase di riconfigurazione delle proprie forme di governo. In Italia, il processo di decentralizzazione ha conferito alle province una serie di nuove responsabilità e risorse. Il decentramento amministrativo è stato sostituito da un potere decisionale reale, mentre i sussidi condizionali del governo centrale sono stati sostituiti da fondi non condizionali ed entrate tributarie proprie. Questo processo proseguirà in futuro, specialmente se verrà modificata la costituzione nazionale. La provincia dispone oggi del contesto istituzionale necessario a sviluppare una identità regionale propria e ad apparire sulla mappa politica d'Italia.

Tuttavia, la valutazione globale mostra una regione ancora non pienamente preparata, in certa misura perfino allibita, ad assumere queste nuove libertà. I suoi enti locali appaiono deboli. Mancano una visione regionale e la sua controparte istituzionale, oltre a un efficace sforzo collaborativo fra attori sociali della regione. Vi sono inoltre pochi piani di sviluppo strategico a livello regionale. L'atteggiamento dei comuni e di altri attori sociali riflette ancora un certo riflesso antigovernativo. La cooperazione orizzontale, una caratteristica tipica di uno stato federale in cui le entità subnazionali detengono un potere considerevole, restano insufficienti. A causa della carenza di istituzioni regionali forti, la visibilità della provincia e la sua capacità di influire a livello regionale e nazionale restano limitate.

Le seguenti raccomandazioni si concentrano pertanto su come affrontare e gestire il processo di decentralizzazione in modo da trarne il massimo vantaggio o addirittura esercitare un influsso su di esso. La regione deve approfittare delle opportunità offerte dalle leggi Bassanini del 1997 e del 1999 per una governance territoriale più indipendente. Questo nuovo contesto costituzionale giustifica un forte ruolo per il governo provinciale per impostare chiari obiettivi di sviluppo territoriale.

Raccomandazioni

Creazione di un'identità regionale: è necessario sviluppare una doppia strategia svolta a promuovere al contempo un'identità interna e una consapevolezza esterna; definire il profilo della provincia e sviluppare una visione regionale comune per il futuro; spiegare al mondo esterno, per esempio ai potenziali investitori o residenti, che Bergamo rappresenta più che una (sub-)regione ricca dell'area metropolitana di Milano; elaborare un "piano strategico regionale" in forma di conciso piano programmatico contenente una visione comune dei problemi regionali, una serie di opportunità e di principi di politica per il futuro. A questo fine, nominare un gruppo dedicato di figure impegnate al livello regionale ma indipendenti, attraverso gli strati politici e ideologici della regione, e chiedere loro di produrre una tale visione per la regione e le relative linee guida da seguire. Un altro metodo può consistere nella ricerca di un'alleanza regionale indipendente (vedere di seguito).

Promozione di una collaborazione locale: promuovere uno spirito di collaborazione e di *networking* orizzontale fra partner pubblici e privati all'interno della provincia; creare incentivi amministrativi o finanziari per promuovere la collaborazione intercomunale o fra attori pubblici e privati volta alla fornitura di servizi pubblici o alla pianificazione territoriale; mostrare ai comuni e agli altri partner i vantaggi di un'azione congiunta; sviluppare linee guida e fornire consulenza per la struttura interna e il funzionamento di simili collaborazioni.

Identificazione di progetti in grado di catalizzare la collaborazione intra-regionale: specificare una serie di progetti che possano stimolare la formazione di una identità e di una cooperazione intra-regionali. Concentrarsi su progetti che mostrino e al contempo richiedano uno spirito di cooperazione regionale. Fra gli esempi di progetti globali centrati su un argomento di particolare rilevanza regionale e in grado di combinare politiche occupazionali e sviluppo delle infrastrutture o obiettivi ambientali o di istruzione vi sono:

- *Logistica a basso impatto ambientale:* un concetto di logistica a basso impatto ambientale per la direttrice di trasporto da Milano a Brescia attraverso la provincia di Bergamo. Una simile strategia potrebbe ispirare idee e progetti per lo sviluppo di una logistica a basso impatto ambientale, un settore che riceverà in futuro grande attenzione.
- *Turismo industriale e industrie culturali:* una strategia di sviluppo culturale integrata per le zone industrializzate, per esempio le valli, che potrebbe combinare gli sforzi tesi a conservare il patrimonio industriale della provincia con lo sviluppo culturale e la creazione di posti di

lavoro nei settori della produzione culturale privata e dei servizi. Questo potrebbe essere il primo passo di un nuovo piano generali per il turismo nella provincia.

- *Un centro per il federalismo applicato*: un centro per la ricerca applicata e lo sviluppo nelle questioni relative a decentralizzazione e federalismo, che potrebbe fornire soluzioni pratiche basate su progetti (amministrativi, finanziari e politici) a diversi organismi locali o regionali che hanno necessità di affrontare il tema della decentralizzazione in Italia. Con il vantaggio della “prima mossa”, il centro potrà successivamente estendere le proprie attività ad altre regioni italiane.

Sviluppo di una “politica estera” a livello provinciale: sviluppare una politica estera esplicita, volta ad aumentare la consapevolezza della provincia e aggiungere al profilo internazionale di Bergamo una componente facilmente commerciabile. Usare attivamente le reti globali di residenti, legami familiari, laureati, attori culturali ed economici di centrale importanza e imprese radicate nella regione, come la “Brembo”, con diversi tipi di legami economici, culturali o emotivi con la regione. Avvalersi di nuove tecnologie della comunicazione, come una “Bergamo-Net” globale, che agevoli la comunicazione all’interno di questa rete. Usare questa rete al fine di incentivare la visibilità di Bergamo e di promuovere i suoi interessi all’estero.

Creazione di una “Alleanza Regionale Bergamasca”: identificare un gruppo di individui chiave, piuttosto che rappresentanti di istituzioni esistenti, nei settori pubblico, privato e terziario per formare un’Alleanza Regionale Bergamasca autonoma, la cui missione consisterebbe nel moderare il processo di sviluppo territoriale nella provincia, indipendentemente dai compiti amministrativi quotidiani e dalle considerazioni politiche. Presieduta da una personalità dotata di immaginativa, flessibile, competente e rispettata a livello regionale, e supportata da un gruppo ridotto di generalisti dotati di comunicativa, questa alleanza regionale potrebbe costituire il motore di ispirazione e di innovazione per la regione, rivolgendosi a temi specifici (per esempio industrie del sapere, turismo integrato, federalismo, internazionalizzazione), promuovere la consapevolezza fra gli attori regionali, organizzare il supporto da tutti i livelli delle sfere decisionali e identificare i progetti in grado di catalizzare l’attuazione di politiche. Mantenendosi indipendente dalle istituzioni ufficiali e dalle loro tradizioni e reti, l’alleanza regionale può avere una possibilità di superare l’inerzia e la futilità della regione.

Potenziare la presidenza: al fine di superare gli attuali vincoli allo sviluppo, può essere necessario intensificare l’influenza della presidenza e potenziare la capacità di governo della giunta provinciale. Soggetta a processi decisionali frammentati, la provincia necessita di una forte istituzione regionale in grado di intercedere per i propri interessi presso centri decisionali quali Milano e Roma. Questa istituzione dovrebbe impegnarsi a rimuovere i vincoli nei rapporti nazionali/regionali/provinciali e supportare le iniziative intercomunali di sviluppo territoriale. È questo ruolo di abilitazione nello sviluppo territoriale, piuttosto che il controllo o lo sviluppo, che la provincia dovrebbe rilevare.

5. Allegato – Il progetto BA nella Ruhr: un esperimento per la promozione dell’attività regionale

Fin dalla metà degli anni ’60 il Land Renania-Westfalia ha intrapreso sforzi continui, oltre che dispendiosi, volti a guidare il processo di ristrutturazione e modernizzazione della Ruhr, il cuore industriale della Germania. Tutti questi sforzi, tuttavia, non hanno potuto né compensare le immense perdite subite in termini di posti di lavoro nei settori del carbone e dell’acciaio, né modificare l’immagine negativa della Ruhr come regione industriale tradizionale scarsamente dotata dal punto di vista estetico e ambientale. In queste condizioni, alla fine degli anni ’80 un giovane ministro dei trasporti e della pianificazione urbana lanciò l’ambizioso progetto “Internationale Bauausstellung Emscherpark”, un’iniziativa di sviluppo regionale per la fascia industriale di 25-80 km. Contrariamente a quelli precedenti, questo progetto di

sviluppo decennale (!) mirava in primo luogo a modificare l'aspetto fisico della Ruhr e l'immagine negativa della regione, oltre che a porre elevati standard per progetti sostenibili.

Progettato come iniziativa statale, l'ambizioso progetto era stato definito "Un laboratorio per il futuro delle regioni industriali" e concepito come un processo creativo continuo di incrementalismo guidato, rispondente alle iniziative dal basso o da attori innovatori della regione. Alla base del progetto non vi era un vasto piano generale concreto: i singoli progetti erano stati ideati secondo una vaga visione a lungo termine. Furono avviati numerosi progetti ideati parallelamente all'avanzamento dei lavori anche nei casi in cui era impossibile definire il prodotto finale, solo per illustrare e mostrare la direzione da seguire a certe iniziative locali. Furono attuati solo pochi progetti pilota per illustrare le modalità di applicazione dei principi e attrarre gli interessi dall'esterno. La conservazione del ricco patrimonio industriale e la promozione di catalizzatori culturali furono visti e iniziati come la chiave della modernizzazione regionale. L'iniziativa IBA è un approccio insolitamente creativo alla modernizzazione regionale che si distingue in maniera considerevole dal consueto approccio di rigenerazione programmata adottato da altre regioni in varie parti del mondo, come Pittsburgh o i Dockland. Malgrado l'iniziativa decennale presenti più caratteristiche demagogiche, si tratta di una strategia verticistica sovversiva che in molti casi ha funzionato contro gli interessi generali dei governi locali e del settore privato. Pertanto potrebbe essere descritto come un approccio "a rizoma" alla modernizzazione regionale in cui progetti individuali sono reciprocamente legati da un'invisibile rete sotterranea di principi e criteri qualitativi, promossa da una rete di singoli agenti di cambio. L'iniziativa è la prova del fatto che un simile approccio creativo alla rigenerazione regionale è in grado di guidare con successo un processo di innovazione e di modernizzazione regionale. Nel promemoria originale del progetto, gli obiettivi e le aree d'azione dell'iniziativa regionale erano definiti come segue:

- Trasformazione ecologica e rivitalizzazione strutturale dei paesaggi abbandonati.
- Ri-naturalizzazione del fiume Emscher.
- Riconversione dei territori industriali abbandonati.
- Conservazione del patrimonio industriale.
- Costruzione di schemi residenziali modello.
- Promozione di nuovi ambienti di lavoro secondo il modello "Arbeiten im Park".
- Valorizzazione di un ambiente culturale regionale.

Questi obiettivi sono stati perseguiti nei rispettivi progetti mediante la rigorosa applicazione di una serie di principi ambientali, sociali e culturali quali l'elevato standard qualitativo dell'estetica architettonica, la conservazione del patrimonio energetico, un design paesaggistico immaginativo, la conservazione dei micro-ecosistemi più sensibili, impegno a livello locale, collaborazione, organizzazione autonoma, attuazione procedurale, costi di manutenzione ridotti. Ma quali sono stati fino ad oggi i successi tangibili di questo progetto così innovativo? Negli ultimi dieci anni, sono stati iniziati, promossi e attuati oltre 200 progetti sia più modesti che più vasti in tutta la regione. Molti di essi sono diventati modelli di "know how". Alcuni dei progetti di maggior successo sono:

- La conversione del più grande e più alto deposito del gas della regione in osservatorio e museo.

- La conversione graduale dei locali di un pozzo in disuso in un centro regionale di design e danza moderna, con laboratori per stilisti e artisti.
- La trasformazione di acciaierie in disuso in un parco di divertimenti pubblico, dotato di impianti per ospitare concerti e rappresentazioni teatrali, con centri di allenamento per club di immersioni subacquee e alpinismo.
- La costruzione di schemi residenziali dimostrativi per edilizia popolare.
- L’attuazione graduale di un vasto parco intra-regionale (il Parco Centrale della Ruhr). Questo corridoio verde che si estende da est a ovest, è facilmente accessibile per escursioni a piedi e in bicicletta.
- Una serie di poli tecnologici di elevata qualità architettonica, con sede sia in edifici nuovi che convertiti

Oltre a questi casi di rilievo, in tutta la regione è stata realizzata una profusione di progetti minori, anche se altrettanto innovativi, supportati da una rete di trasporti assai creativa o, in qualche caso, da reti ferroviarie che sfruttano binari in disuso. Tutto questo serve a illustrare che l’approccio IBA alla modernizzazione regionale differisce considerevolmente dai consueti programmi di sviluppo regionale.

- L’iniziativa IBA ha ampiamente contribuito a conferire alla Ruhr l’immagine ben più attraente di una regione in grado di offrire nuove attrazioni.
- L’IBA ha attribuito alla Ruhr una nuova dimensione regionale che va ben oltre l’identità di distretto fortemente caratterizzato dall’industria del carbone e dell’acciaio. L’IBA ha attratto e motivato numerosi residenti a esplorare la regione.
- L’IBA ha inoltre aggiunto una terza dimensione alla Ruhr aprendo al pubblico fabbriche e miniere di carbone. Oggi è possibile una migliore comprensione del patrimonio industriale e del tessuto urbano.
- La Ruhr è divenuta una nuova meta di turismo urbano, sia per la Germania che per l’estero, che attrae una vasta gamma di visitatori non limitata a gruppi di esperti e architetti.
- Gli standard di modernizzazione ecologica definiti dall’IBA e applicati a tutti i suoi progetti sono oggi generalmente accettati e replicati.
- Alcuni monumenti industriali di rilievo sono stati preservati per attività culturali ed economiche. Il consueto approccio del museo dell’eredità industriale è stato sostituito da un approccio di reimpiego maggiormente proattivo.

Il progetto IBA può essere definito come un esempio di modernizzazione a livello regionale pienamente riuscita, un approccio creativo alla modernizzazione sostanzialmente diverso dal consueto approccio di rigenerazione programmata adottato da altre regioni e città in altre parti del mondo, come per esempio Pittsburgh negli Stati Uniti o i Dockland a Londra. Ovunque, l’iniziativa IBA rappresenta un valido esempio di approccio innovativo e creativo alla rigenerazione regionale, in grado di guidare un processo sostenibile di innovazione e modernizzazione. In questo senso, l’approccio IBA possiede una dimensione di apprendimento considerevole e sostenibile, in cui gli attori regionali possono trarre esempio su come creare e agglomerare idee immaginative e forze creative volte a produrre uno sviluppo regionale sostenibile.

III. LA VICINANZA AD AREE METROPOLITANE: BENCHMARK E KNOW HOW

1. Introduzione

Il *benchmarking* è uno strumento comunemente usato per la comparazione e la valutazione di attività commerciali e non è semplice applicarlo a un contesto territoriale. I risultati del *benchmarking* territoriale devono pertanto essere interpretati con cautela. Le regioni da usare come *benchmark* devono soddisfare una serie di criteri essenziali ai fini dell'analisi dei punti di forza, delle carenze, delle tendenze e delle opportunità di Bergamo.

Le regioni da usare come *benchmark* per Bergamo sono state selezionate in base a caratteristiche morfologiche e strutturali specifiche: innanzitutto doveva trattarsi di regioni intermedie secondo la classificazione OCSE, inoltre dovevano presentare un forte grado di industrializzazione e una posizione geografica non distante (tale cioè da consentire il pendolarismo) a una vasta area metropolitana, preferibilmente uno dei principali centri sociali, economici e culturali del paese. In base a queste caratteristiche sono state selezionate le seguenti regioni:

- Providence, Rhode Island, Stati Uniti, non distante da Boston
- Coventry, West Midlands, Regno Unito, non distante da Birmingham
- L'area di Akron, Northwest Ohio, Stati Uniti, non distante da Cleveland

Gli elementi da identificare in base al metodo del *benchmarking* sono:

- Quali sono stati e quali sono i principali problemi di sviluppo della regione?
- Quali sono state e quali sono le strategie applicate per affrontarli e risolverli?
- Quale ruolo ha svolto il contesto governativo del paese per quanto riguarda le problematiche relative allo sviluppo?
- Qual è l'impatto della vicinanza di una vasta area metropolitana sullo sviluppo?

La presentazione della regione segue un modello comune, partendo dalla descrizione del contesto regionale e della storia economica, delle istituzioni di governance territoriale di cui la regione è parte, dei problemi attuali di sviluppo regionale, degli obiettivi da perseguire e delle risposte corrispondenti.

2. Providence

Il contesto regionale

Providence, Rhode Island, è una città di 151.000 abitanti, situata lungo la costa dell'Oceano Atlantico, circa 72 km a sud della vicina e più grande Boston, Massachusetts. Lo sviluppo di Boston ha sempre dominato l'economia del New England. Con una superficie di circa 130 kmq, Boston conta una popolazione residente di 600.000 abitanti e una densità demografica approssimativa di 4.600 abitanti per kmq. Providence occupa una superficie di 47,8 kmq e ha una densità demografica di 3.000 abitanti per kmq. Affacciata sull'Oceano Atlantico, è attraversata da diversi fiumi. Qualsiasi località del Rhode Island dista non più di 45 minuti da Providence. La città si trova al centro di un contesto economico tipico del New England meridionale, in cui otto milioni di persone si trovano a meno di due ore di automobile lungo una rete di autostrade in buone condizioni. Providence è collegata con Boston e, verso sud, con New York per mezzo di una linea ferroviaria ad alta velocità ed è dotata di un aeroporto regionale attivo (vedere la cartina sottostante).

Cartina 1. Providence e Boston



Sia Boston che Providence hanno una popolazione superiore rispetto ai 117.300 residenti di Bergamo, ma la popolazione della regione metropolitana di Providence pari a un milione di abitanti, si presta positivamente al confronto con quella della provincia di Bergamo (956.000 abitanti). Entrambe sono circondate da una vasta cintura urbana e presentano una ricca tradizione storica ed etnica. Boston e le città limitrofe di Cambridge, Somerville e Medford, Massachusetts, ospitano oltre 40 fra college e università. Negli ultimi anni, Boston ha tratto grandi vantaggi della ricerca universitaria in settori quali la biotecnologia e lo sviluppo di software. La città possiede un nucleo di cliniche universitarie e di ricerca di

livello mondiale, un settore biotecnologico molto attivo e un'industria del software in rapida espansione. Anche Providence è sede di numerose università e college di grande importanza, ma solo di recente ha cominciato ad attingere alle risorse di queste istituzioni per favorire lo sviluppo locale.

Providence e Boston hanno vissuto entrambe un periodo di grave recessione in seguito alla Seconda Guerra Mondiale, quando le rispettive industrie dominanti si trasferirono verso i paesi degli Stati Uniti del Sud, non appartenenti all'unione e caratterizzati da un minor costo della manodopera, e oltre oceano. Secondo un recente studio sull'economia del New England, ai periodici rischi corsi dalle maggiori imprese locali negli anni '60 e '70 faceva seguito "l'emergere di attività sostitutive a più alto contenuto concettuale e tecnologico. L'ingegneria aeronautica ed elettronica sostituirono l'industria tessile. Quando i tagli alla difesa all'inizio degli anni '70 misero in difficoltà questi settori, sorsero i settori dell'informatica miniaturizzata e della strumentistica a fornire un potente stimolo alla crescita"⁵⁸. Nel New England, il settore dell'alta tecnologia è rimasto strettamente associato all'autostrada 128 attorno a Boston. Così, Providence ha incontrato maggiori difficoltà rispetto a Boston nel generare e sostenere nuove opportunità d'occupazione ad alta remunerazione per i propri cittadini

Raggiunto il punto di massimo ristagno alla fine degli anni '80, l'economia di Providence era dominata da industrie a remunerazione relativamente bassa e a bassa specializzazione. L'oreficeria, e non più l'elettronica o l'informatica, sostituirono l'industria tessile fra le attività manifatturiere di maggior rilevanza nel periodo post-tessile⁵⁹. Negli ultimi trent'anni, Providence è rimasta molto arretrata in termini di crescita dell'occupazione e del reddito rispetto all'area metropolitana di Boston e, a causa delle diverse dimensioni delle rispettive economie, Providence non è in grado di competere alla pari con Boston. Per questo motivo, i responsabili dello sviluppo di Providence sono costretti a trovare mercati di nicchia per competere attingendo alle proprie risorse esclusive, le solide istituzioni locali che vi restano e la vitalità delle località limitrofe intente a migliorare la qualità della vita in città.

Un esempio ne è il recente successo di Providence nella ridefinizione di se stessa come alternativa, dal punto di vista delle arti, dello spettacolo e della ristorazione, alla vicina (e più costosa) Boston mediante un uso creativo dell'innovativa legislazione fiscale dello stato. In un secondo sforzo, avvalendosi delle possibilità offerte dai programmi statali e federali di risanamento ambientale, la città ha reclamato gran parte del litorale inquinato al fine di svilupparvi uffici e un polo di ricerca. Le imprese dell'area metropolitana di Boston, a corto di spazi, hanno iniziato a espandersi verso Providence. L'aeroporto regionale è diventato una brillante alternativa al caotico aeroporto internazionale Logan di Boston. Infine, grazie all'impegno diretto dei gruppi di località limitrofe e di organizzazioni cittadine, nonché all'istituzione di innovativi sistemi di partnership fra pubblico e privato nei settori della ricerca e dello sviluppo, Providence ha iniziato a dar vita una nuova economia propria. Quali tendenze possono allora essere identificate a questo proposito?

L'economia si è diversificata attuando una transizione dal settore manifatturiero verso quello dei servizi e delle attività a contenuto concettuale. Il mercato presenta tuttavia ancora una preoccupante frattura in quanto la maggior parte dei posti di lavoro nel terziario accessibili agli ex operai è a basso livello retributivo, mentre le attività di concetto sono al di fuori della portata degli operai.

- Il più vasto settore d'occupazione in città è quello della sanità (un posto di lavoro su cinque) a cui si prevede l'aggiunta di ulteriori posti di lavoro da parte dell'industria. La maggior parte di queste attività, tuttavia, prevede retribuzioni inferiori alla media.

58. Browne e Sass, 2000, p. 205 – 6.

59. Browne e Sass, 2000, p. 244 – 5.

- La strategia per lo sviluppo del centro storico di Providence come meta turistica e sede di convegni ha aumentato le opportunità di occupazione nel settore alberghiero e della ristorazione. In tutto lo stato, inoltre, si è registrato un aumento dell'occupazione nel settore dei viaggi e del turismo passando dai circa 22.000 posti di lavoro del 1986 ai circa 29.000 nel 1999. Si tratta tuttavia di attività stagionali caratterizzate da stipendi base ridotti.

L'economia regionale

Il declino industriale di Providence

Dal 1800 fino circa al 1960, Providence è stata sede di un solido comparto manifatturiero. Grazie alla posizione sulla Baia di Narragansett, sull'Oceano Atlantico, è un porto marittimo molto attivo, la cui ricchezza prodotta dalle attività di trasporto e di pesca del diciottesimo secolo è stata reinvestita in imprese industriali nel corso del secolo successivo. L'espansione ferroviaria attorno al 1840 ha dato un enorme impulso alla crescita consentendo alla città di diventare un importante nodo di trasporto e spedizioni con funzione di collegamento di Boston con New York e altre località più a sud lungo la costa orientale degli Stati Uniti. Nel 1890, Providence è una delle città più ricche degli Stati Uniti grazie alla presenza di cinque settori manifatturieri assai attivi: metalli, macchinari, tessile, oreficeria e argenteria. Ancora nel 1940, 5.000 dei 34.000 posti di lavoro nel comparto manifatturiero di Providence sono in cotonifici, 1.400 in filande di rayon, 6.500 in lanifici e 5.700 in attività collegate al tessile, mentre circa 6.500 nei settori della produzione di metalli e macchinari.

A differenza di Bergamo, sfuggita al processo di deindustrializzazione generale verificatosi in Italia fra la fine degli anni '80 e l'inizio dei '90, Providence ha sofferto di una gravissima recessione economica negli anni '70 e negli anni '80. Malgrado l'accentuata espansione nazionale degli anni '90 e il ridottissimo tasso di disoccupazione del New England, la popolazione totale di Providence e del Rhode Island si è ridotta drasticamente, determinando una forte flessione della forza lavoro dello stato. Per la maggior parte degli anni '90, il tasso di disoccupazione del Rhode Island e di Providence ha superato quello degli Stati Uniti e del New England. Nello stato, il numero totale degli occupati ammontava a 499.000 nel 1988 e a 73.800 nel 1998, per una perdita del 5,1%; gli stessi dati relativi a Providence ammontano rispettivamente a 72.422 e a 64.406, per una perdita dell'11%. I livelli di occupazione in tutto il Rhode Island non sono ancora tornati ai livelli precedenti la recessione del 1988.

Oggi Providence non è una città industriale. Fra il 1948 e il 1987 ha perduto il 60% della base occupazionale manifatturiera: circa 36.000 posti di lavoro. La Providence dei giorni nostri, al contrario, sta attraversando di una fase di transizione da tipico centro manifatturiero a città che attinge alla propria tradizione industriale per dare un impulso al settore dell'alta tecnologia alimentando al contempo una forte economia basata sui servizi e sulle arti e lo spettacolo. La Tabella seguente illustra i risultati della ristrutturazione economica di Providence negli ultimi dieci anni

Table 30. La ristrutturazione dell'economia di Providence 1985 – 1995

	Percentuale dei posti di lavoro totali	
	1985	1995
Edilizia	2%	2%
Industria	26%	16%
Trasporti, comunicazioni e servizi pubblici	5%	4%
Commercio	17%	14%

Finanza, assicurazioni e patrimonio immobiliare	12%	11%
Servizi	38%	53%

Fonte: Nexus Associates, Inc., dati del Rhode Island Dept. of Employment and Training.

La Tabella 31 illustra il declino del settore industriale e l'avvento dell'economia dei servizi. Con il ristagno economico, il 33% (per un totale di 5.000) delle attività di vendita al dettaglio della città è fallito nel giro di un decennio. Se il settore dei servizi ha creato 10.000 nuovi posti di lavoro a metà degli anni '80, si tratta comunque di lavori a basso livello retributivo rispetto a quelli perduti nel settore manifatturiero.

La ristrutturazione di Boston

L'economia di Boston subisce una profonda trasformazione dopo la Seconda Guerra Mondiale, quando la popolazione e gli investimenti cominciano a dirigersi verso la periferia. La popolazione della città raggiunge il picco massimo nel 1950 con 801.444 abitanti per scendere a 641.000 nel 1970, mentre al tempo stesso la popolazione della provincia supera i due milioni di abitanti. La crescita della provincia dipende in gran parte dalla costruzione della circonvallazione cittadina, in più anelli concentrici finanziati da denaro pubblico, e dalla costante espansione dei settori della difesa e dell'alta tecnologia lungo queste strade. Il costo della vita raggiunge livelli insostenibili facendo di Boston una sede non conveniente per la produzione e la distribuzione di merci; inoltre, la città ha bisogno di sostituire la propria base di manodopera in costante flessione. Boston inizia quindi un processo di conversione in centro di servizi e di finanze, emergente a livello nazionale grazie anche ad una modifica apportata nel 1960 alla legislazione statale in materia tributaria, volta ad incoraggiare la realizzazione di nuovi edifici ad uso di uffici.

Il risultato è stata una lenta ma costante crescita dell'economia di Boston; con il 9,5% della popolazione nazionale, la città conta oggi il 17% dei posti di lavoro totali dello stato, rappresentando quasi il 18% delle entrate tributarie. Nel New England, quasi un posto di lavoro su tredici si trova a Boston (Boston Redevelopment Authority, 1999). Dal 1993, sono stati creati a Boston quasi 90.000 nuovi posti di lavoro con un tasso annuo di crescita del 2,4%; l'occupazione totale ammonta attualmente a 665.500. I settori più ricettivi a Boston sono: finanze, assicurazioni e immobiliare con 105.000 posti di lavoro; sanità con 98.000 e servizi professionali per l'impresa con 75.000 posti di lavoro. Fra le dieci imprese di Boston che offrono le maggiori possibilità di occupazione figurano cinque complessi medicali, due compagnie d'assicurazioni e un'impresa di servizi finanziari. Oggi a Boston il comparto manifatturiero rappresenta solo il 4% dell'occupazione, in confronto al 16% di Providence.

Come per Boston, anche per l'economia di Providence il settore dei servizi svolge una funzione di traino, con particolare riferimento per i settori sanità, istruzione, credito, assicurazioni e servizi per l'impresa. Tuttavia, il Massachusetts mantiene redditi medi sensibilmente più elevati (Tabella 32).

Table 31. Retribuzioni e occupazione nel Rhode Island e in Massachusetts

Settori	Classe di reddito		Classe di specializzazione		Reddito medio	
	RI	MA	RI	MA	RI	MA
Amministrazione centrale	1	1	5	8	36.155	41.564
Amministrazione locale	2	6	2	2	36.029	33.555
Varie industrie	3	3	6	48	32.891	36.186
Servizi sanitari	4	5	1	1	32.714	34.506
Istruzione	5	4	10	7	30.449	35.185

Servizi per l'impresa	6	2	4	3	25.097	41.371
Commercio al dettaglio - vari	7	7	9	10	23.329	21.500
Servizi sociali	8	8	8	11	17.738	19.603
Alimentari	9	9	7	9	14.006	16.706
Ristorazione	10	10	3	4	11.010	13.130

Fonte: L. Lardaro, www.members.home.net./lardaro/low_wage.htm.

Il reddito pro capite del Rhode Island è inferiore a quello prodotto dai due stati limitrofi, Massachusetts e Connecticut, in quanto non si è verificata una creazione proporzionale di lavori ben retribuiti emergenti nei settori dell'alta tecnologia e dei servizi per l'impresa (Tabella 33).

Table 32. Reddito personale pro capite

	Classificazione 1998	1998	Variazione % dal 1997
Stati Uniti		26.212 USD	4,4
New England		31.901 USD	4,8
Connecticut	1	37.598 USD	4,8
Massachusetts	3	32.797 USD	5,0
Rhode Island	15	26.797 USD	4,4

Il progresso di Boston è il progresso di Providence

La rapida espansione di Boston ha determinato una carenza di stanze d'albergo e di spazi per convegni in centro, costringendo i numerosi visitatori a cercare alloggio a Providence e a servirsi dell'aeroporto regionale di questa città. La rapida crescita del settore dei servizi professionali e finanziari ha dato luogo a un tasso di disponibilità di spazi ad uso ufficio inferiore al 2%, con conseguente aumento degli affitti. Anche in questo caso, il progresso di Boston ha determinato notevoli vantaggi per la vicina Providence, grazie al trasferimento di numerose aziende di servizi finanziari in cerca di locali più a buon mercato. Il mercato immobiliare di Boston è oggi uno dei più costosi del paese. Dal 1995 al 1998, gli affitti a Boston hanno registrato un incremento medio del 64% mentre il prezzo di vendita delle abitazioni ha visto nello stesso periodo un aumento del 15%. Grazie alla migliorata efficienza dei trasporti ferroviari fra Boston e Providence e al recupero del centro storico di quest'ultima, numerosi datori di lavoro scelgono oggi di espandere la propria attività a Providence.

In sintesi, la rapida crescita di Boston ha provocato l'aumento dei canoni di locazione e una carenza di forza lavoro, gravando inoltre sulle infrastrutture di trasporto con un conseguente rallentamento dello sviluppo. Nell'area metropolitana di Boston, il tasso di disponibilità degli spazi industriali è inferiore al 5%, mentre quello relativo ai locali ad uso ufficio è inferiore all'1%, con conseguente aumento dei canoni di locazione. La vicina Providence ha tratto grande vantaggio dall'aumento dei costi a Boston in quanto i servizi finanziari, le imprese del settore dell'alta tecnologia, i laboratori di biotecnologia, le imprese di telecomunicazioni e i membri della comunità artistica si sono trasferiti da Boston a Providence in cerca di nuovi spazi a minor costo.

La strategia di sviluppo di Providence

Secondo un rapporto su Providence pubblicato su un quotidiano, "Nel 1990, il trasferimento generalizzato verso la periferia e il declino economico avevano determinato la chiusura di tutti i principali punti vendita del centro cittadino che si era trasformato in un complesso di uffici. Nella nuova realtà economica, le tradizionali strategie di rivitalizzazione non erano più applicabili." Nel 1994, il congresso dei sindaci degli Stati Uniti (United States Conference of Mayors) ha conferito a Providence il City Livability Award per la realizzazione di programmi creativi ed efficaci volti a migliorare la vivibilità di Providence. Secondo lo storico James Kunstler nel suo recente libro *Home From Nowhere*, "Providence è destinata a porsi come caso esemplare per il reimpiego delle province cittadine americane. La strategia attualmente adottata a Providence è flessibile, dimensionata con buon senso e rivolta all'investimento privato: globalmente, è in grado di promuovere la reputazione della città negli Stati Uniti." Quali sono gli ingredienti di questa svolta?

Prende forma una strategia di riqualifica del centro cittadino

Oggi Providence non è più una città in declino. Dall'inizio degli anni '90, al contrario, si è trasformata nel punto cardine di un centro commerciale, finanziario, governativo e culturale in continua

crescita per oltre un milione di persone nel New England meridionale. La città sta vivendo una felice transizione da tipico centro manifatturiero tradizionale del New England (dominato da stabilimenti tessili antiquati e inquinanti) a centro dominante nel nuovo panorama economico regionale basato su imprese altamente specializzate e attività culturali. La riqualifica del centro cittadino è frutto di una stretta collaborazione fra diversi enti cittadini e statali e numerose aziende e istituzioni pubbliche (collegi e università locali).

Fin dalla fine degli anni '60, Providence ha sfruttato a proprio vantaggio la legislazione federale iniziando a preservare gran parte del proprio patrimonio architettonico storico nell'ambito di una strategia globale di risanamento del settore del commercio al dettaglio in forte declino. Il comma 1968 dell'atto per la preservazione del patrimonio storico nazionale (National Historic Preservation Act) ha condotto alla fondazione dell'omonima Commissione per il Rhode Island, concretizzandosi nella realizzazione di un programma per il restauro di numerosi immobili di Providence. Fra il 1976 e il 1986, la Commissione ha concesso a 144 progetti nel centro cittadino, valutati a 108 milioni di dollari, incentivi fiscali a livello federale per la riabilitazione di edifici di valore storico con potenzialità di produzione di reddito (Chase, 1986). Nel 1990, in una seconda ondata di interventi di ristrutturazione e preservazione, Providence ha iniziato a promuovere un'immagine di 'Città della rinascita'. Parallelamente alla ristrutturazione di complessi di uffici in decadenza, sono stati edificati in un *Downcity District* predestinato, nuovi edifici da destinare ad uso di uffici, residenziale e alberghiero, oltre al Rhode Island Convention Center, un centro commerciale e un cinematografo a 16 sale.

Il ritorno delle arti e dello spettacolo

Una camminata di buon passo per le strade del centro storico di Providence offre prove sufficienti — sia per la vista che per l'udito e l'olfatto — che gran parte della crescita della città è stata trainata dal settore delle arti, del teatro, della cultura, della ristorazione e dell'intrattenimento. La comunità artistica locale ha occupato numerosi quartieri grazie agli studi di artisti, alle rappresentazioni teatrali e agli spazi espositivi allestiti in vecchie fabbriche. Analogamente alla preservazione del patrimonio storico favorita dalla legislazione in materia tributaria, anche il cosiddetto "Downcity Arts Project" ha sfruttato a proprio vantaggio una legge statale del 1996 che autorizzava la città di Providence a convertire 2,6 kmq del proprio centro storico in un'area di valorizzazione economica nota come Arts and Entertainment District. In virtù di questa legge, gli artisti residenti nel quartiere non versano alcuna imposta sul reddito derivante dalle vendite dei propri prodotti, e i loro clienti sono esentati dalle imposte sull'acquisto di prodotti artistici acquistati nel distretto. Questa iniziativa incoraggia gli artisti ad allestire le proprie abitazioni, studi e gallerie in edifici restaurati del centro storico. Al fine di promuovere la creazione di spazi ad uso residenziali e professionale, anche i proprietari immobiliari del quartiere godono di esenzioni fiscali per la conversione di vecchi edifici inutilizzati in unità di locazione.

Le sinergie istituzionali nella pratica

In che modo le sinergie fra istituzioni locali incentivano lo sviluppo? L'Arts and Entertainment District attinge alle risorse di tre delle principali istituzioni cittadine, la Rhode Island School of Design, la scuola culinaria presso la Johnson and Wales University e la Trinity Repertory Company. La Rhode Island School of Design, fondata nel 1877 e considerata una delle scuole d'arte più valide del paese, ha svolto un ruolo decisivo nella progettazione del quartiere, eletto da numerosi membri e laureati della facoltà come sede dei propri studi. La School of Design gestisce inoltre in città un museo d'arte, una biblioteca dedicata al design e una galleria. La scuola culinaria ha contribuito a trattenere nel quartiere e in città di molti dei migliori ristoranti del New England. La Trinity Repertory Company, una compagnia teatrale cui sono stati assegnati riconoscimenti di livello nazionale e internazionale, allestisce rappresentazioni classiche,

contemporanee e nuovi lavori in due teatri in ogni periodo dell'anno. Gli sforzi della città sono stati inoltre supportati da innovativi programmi di sviluppo federali e statali.

Il contesto istituzionale: sviluppo pubblico e privato

Il Rhode Island Economic Policy Council e la 'New Economy'

Il Consiglio per le politiche economiche del Rhode Island Economic Policy Council, (RIEPC), costituito da direttori generali delle imprese più influenti, rappresentanze dei lavoratori, presidi universitari e membri del governo, è stato fondato nel 1997 con la funzione di consentire l'analisi dei punti di forza e delle carenze del panorama economico del Rhode Island, nonché delle sue potenzialità e dei rischi. Il RIEPC è un ente senza fini di lucro partecipato in uguali proporzioni da operatori privati e dallo stato del Rhode Island, con l'obiettivo di elaborare politiche e strategie creative per poi rivolgere queste problematiche ai funzionari di stato. Per il Consiglio, l'impegno economico assunto nei confronti degli abitanti del Rhode Island (e di conseguenza i residenti di Providence) può essere sintetizzato come completare la transizione verso la 'New Economy'.

Nel 1999, il RIEPC riferisce che: dal 1992 le esportazioni di manufatti statunitensi hanno registrato un incremento doppio rispetto alle esportazioni del Rhode Island; il valore delle esportazioni di manufatti del Rhode Island per lavoratore (14.000 dollari US) è molto inferiore rispetto ai valori registrati nel Massachusetts (40.000 dollari US); la produttività del settore manifatturiero nel Rhode Island corrisponde al 69% di quella statunitense e gli investimenti di capitale per lavoratore sono inferiori alla metà del valore statunitense corrispondente a 10.000 dollari US. Il RIEPC si pone quindi l'obiettivo di realizzare per lo stato un futuro economico forte quanto il suo passato (RIEPC, 1999a). (Consultare l'Appendice A per il confronto della vecchia e della nuova economia operato dal RIEPC). A tali fini, il RIEPC suggerisce una serie di strategie volte a incentivare l'economia locale.

Strategie di ricerca e sviluppo: il Samuel Slater Technology Fund

Anziché ricorrere a strategie di propaganda volte a convincere le aziende a trasferirsi a Providence e nel Rhode Island in virtù della maggiore economicità degli affari, è in fase di attuazione una vasta strategia che coinvolgerà imprese già affermate e avviamenti d'impresa. Nella propria analisi dell'economia di Rhode Island completata nel 1997 (*Meeting the Challenge of the New Economy*) il RIEPC auspica che la legislazione del Rhode Island istituisca un fondo per lo sviluppo della commercializzazione tecnologica e dei cluster industriali teso ad incentivare quello che è stato identificato come un livello inadeguato di investimento in ricerca, sviluppo della forza lavoro e acquisizioni tecnologiche da parte delle imprese. Nel 1997, è stato quindi istituito a norma di legge il Samuel Slater Technology Fund (intitolato a un innovatore nel settore dei macchinari industriali vissuto all'inizio del diciannovesimo secolo, fautore della meccanizzazione degli stabilimenti tessili del Rhode Island.) Il Fondo svolge nel Rhode Island molte delle funzioni assegnate nella provincia di Bergamo al Polo per l'Innovazione Tecnologica (POINT).

Grande rilievo è stato posto sull'attività rivolta a cluster industriali identificabili e a gruppi selezionati di cluster di incubazione nascenti. Nel 1997 e nel 1998 è stata condotta un'approfondita analisi dell'economia dello stato per identificare tali cluster. Negli ultimi tre anni è stata effettuata un'assegnazione statale annuale di 3 milioni di dollari a favore del Fondo, con 6,3 milioni del totale destinati a finanziare i Research Centers of Excellence. Il resto del budget è stato lasciato alla discrezione del RIEPC, a cui è affidata la responsabilità dell'amministrazione dell'intero Fondo (RIEPC, 1999b). Per quanto riguarda i 9 milioni di dollari assegnati dallo stato, i progetti di investimento hanno fino ad oggi:

recuperato quasi 14 milioni di dollari da risorse federali e private; supportato numerosi centri universitari di ricerca nei settori di medicina, oceanografia e biotecnologie ambientali che hanno prodotto 21 nuovi brevetti; fornito un finanziamento preliminare per l'avviamento di numerose imprese nel settore della tecnologia e supportato la fondazione di sette sforzi collaborativi in cinque cluster industriali. I centri includono:

- *Centre for Design Innovation presso la Rhode Island School of Design.* A Providence sono già state fondate da laureati e membri della facoltà numerose imprese per la progettazione e lo sviluppo del prodotto. L'attività principale del Centro consisterà nella commercializzazione di un progetto di design di cucine e lo sviluppo di nuove opportunità d'impresa collegate a questo settore.
- *Environmental Biotechnology Centre presso la University of Rhode Island.* Il Centro si basa su oltre un secolo di ricerca in campo vegetale presso l'Università. L'obiettivo è lo sviluppo di una collaborazione industriale nel settore dei prodotti agricoli e correlati.
- *Centre for Sensors and Surface Technology presso la University of Rhode Island.* Il Centro conta già numerosi partner aziendali che operano nel settore dei microprocessori avanzati e dei dispositivi di rilevazione ambientale.
- *Rhode Island Centre for Cellular Medicine presso la Brown University School of Medicine.* Il Centro si basa sull'attività svolta nei settori della medicina cellulare e dell'ingegneria tissutale e conta numerosi partner nell'industria biotecnologica. La ricerca si concentra sull'uso di cellule viventi come agenti terapeutici e diagnostici
- *Ocean Technology Centre presso le Schools of Oceanography and Marine Electronics della University of Rhode Island.* Il Centro si occupa dello sviluppo delle tecnologie di base ad uso di varie industrie marittime, inclusi materiali e rivestimenti, fonti energetiche, robotica, acustica e hardware e software.

L'aeroporto T. F. Green

Per consentire la transizione di Providence e del Rhode Island verso l'economia globale, è attualmente in corso un investimento a lungo termine nell'aeroporto T. F. Green. Situato a soli quindici minuti dal centro di Providence, l'aeroporto ha dato un forte stimolo economico alla città e allo stato procurando nel 1988 un introito aggiuntivo di 346 milioni di dollari alle economie dell'area metropolitana di Providence e dello stato; secondo uno studio commissionato dalle autorità aeroportuali dello stato, nel 1998 l'impatto superava di poco il miliardo di dollari. L'occupazione nell'aeroporto ha generato quasi 2.000 posti di lavoro per un totale di 47 milioni di dollari in stipendi. Alberghi, agenzie di viaggio e autonoleggi hanno tutti tratto grandi vantaggi dall'intensificato uso del T. F. Green in alternativa all'estremamente affollato aeroporto Logan.

L'investimento nell'aeroporto è legato a una strategia che mira a incentivare le esportazioni di manufatti. Nel 1998, le esportazioni totali di manufatti ammontavano al 35% della produzione manifatturiera nazionale, contro solo il 19% del Rhode Island. Mentre la media delle esportazioni del Massachusetts ammontava nel 1999 a circa 40.000 dollari per lavoratore, questa cifra superava appena i 10.000 dollari per ogni lavoratore del Rhode Island. Al fine di incrementare le esportazioni del comparto manifatturiero, quindi, l'Export Assistance Center del Bryant College (Rhode Island) offre un pacchetto di servizi che agevoleranno la penetrazione delle imprese locali nei mercati stranieri o l'incremento delle vendite globali. Il Technology Fund ha investito inoltre in progetti di sviluppo delle esportazioni di frutti di mare, pesce e prodotti di oreficeria.

Istruzione e formazione

Il Rhode Island e Providence intendono attrarre attività ad alto livello retributivo, soprattutto nei settori del software e delle telecomunicazioni, dei servizi finanziari e della tecnologia medica. All'inizio degli anni '90, è stata così creata la Rhode Island Skills Commission con la duplice funzione di attuare una strategia di incentivazione del livello di istruzione della forza lavoro dello stato e di coordinare un sistema di formazione e di impiego vasto e coerente. A tali fini sono stati stabiliti così nuovi standard di istruzione per tutti gli studenti; avviati programmi di lavoro rivolti a coloro che avevano abbandonato gli studi superiori, in modo da aumentarne l'alfabetizzazione; introdotti programmi di certificazione professionale in numerose attività ma, soprattutto, è stata inaugurata un'efficace alleanza fra i sistemi di istruzione e formazione e le agenzie di sviluppo economico del paese. Di conseguenza, il Rhode Island dispone oggi di numerosi e innovativi programmi di istruzione e formazione, per esempio è l'unico stato con un programma per posti di lavoro ad alte prestazioni – lo Human Resources Investment Council – autofinanziato mediante una quota della loro assicurazione di disoccupazione. Lo stato dispone di tre comitati regionali per l'occupazione che coordinano le spese statali e federali nel settore della formazione, con un comitato specifico per l'area di Providence.

A integrazione del programma di formazione, il consiglio regionale ospita anche il Rhode Island Manufacturing Extension Service, la Rhode Island Area Coalition for Excellence e il Technology Transfer Centre. La Manufacturing Extension offre alle imprese una consulenza a domicilio sul potenziamento della produttività, mentre la Coalition for Excellence offre ai produttori la certificazione di qualità a norma ISO. L'obiettivo principale di questi gruppi è il coordinamento di servizi alle imprese e disoccupati in gruppi specifici al fine di ridurre la disoccupazione. Le organizzazioni sono impegnate inoltre in una costante ricerca sul mercato del lavoro volta a risolvere il diffuso problema della formazione per quelle professioni in via di estinzione.

Misurazione della performance: come determinare il successo

L'Economic Policy Council, lo Slater Technology Fund e la Providence Empowerment Zone hanno stabilito una serie di misure atte a stabilire se nelle economie dello stato e della città si stiano verificando variazioni e se Providence si stia avviando ad assumere una posizione nella New Economy. I fattori da rilevare sono spesso sovrapposti, specialmente nei campi dell'istruzione e della formazione, della creazione di lavoro e dell'accesso alle tecnologie informatiche. Ciò che più conta, tuttavia, è che i gruppi progettano di rendere pubbliche le proprie valutazioni annuali in modo da fornire dati di riferimento.

Il RIEPC progetta di tracciare diversi indicatori. Il rapporto del 1999 segna un primo sforzo teso a quantificare il progresso in direzione della New Economy e intende "compilare un rapporto aggiornato ogni inverno in modo da condividere con le sfere decisionali e il pubblico un quadro dei cambiamenti economici a lungo termine" (RIEPC, 1999a, p. 1). Il Samuel Slater Technology Fund compila resoconti di progresso con dati relativi a: brevetti risultanti dalla ricerca finanziata; quantità di denaro derivante dal settore privato, procurato per ciascun progetto a finanziamento pubblico; incremento delle vendite fra le imprese che si rivolgono al Fondo; livello di nuova collaborazione fra le imprese nell'identificazione di cluster industriali; tasso di commercializzazione delle tecnologie sviluppate presso i college e le università che vi partecipano; eventuale incremento degli investimenti in nuove tecnologie da parte delle imprese del Rhode Island.

Un efficace modello di valutazione è stato pubblicato in *Charting Rhode Island's Course to the New Economy* che elenca sei obiettivi, in relazione a ciascuno dei quali sono riportati: le varie strategie che saranno attuate, la legislazione richiesta per assistere nell'attuazione della strategia, una pianificazione temporale per la realizzazione dei compiti specifici, i risultati attesi e i criteri applicati per valutare il grado

di successo (vedere l'Appendice B per il modello). Tali obiettivi sono: 1) potenziamento dei collegamenti globali; 2) sviluppo dei cluster industriali; 3) controllo dei costi d'impresa regolati; 4) incremento della produttività della forza lavoro; 5) trasformazione delle idee in posti di lavoro; 6) crescita sostenibile.

Come viene attuato questo programma nella pratica? La digitalizzazione e la globalizzazione sono due caratteristiche imprescindibili della New Economy, che rendono essenziale la capacità di Providence e dello stato di istituire collegamenti globali, vale a dire consentire il trasferimento di informazioni, persone e merci fra fornitori e clienti in qualsiasi parte del mondo. Per monitorare il progresso raggiunto man mano nel potenziamento dei collegamenti globali, sono stati stabiliti cinque criteri: quantità di adulti on-line; spostamenti internazionali per via aerea; valore dei trasporti marittimi; esportazioni di manufatti e registrazioni di qualità ISO delle imprese. Stabilendo una linea di base per ciascun obiettivo, è possibile tracciare la curva di progressione nel tempo.

Le valutazioni tradizionali dei programmi di sviluppo economico si basano su obiettivi programmatici quantitativi, vale a dire il numero di nuovi posti di lavoro creati, dei nuovi investimenti diretti verso l'obiettivo, delle imprese di nuovo avviamento che si sono avvalse dei programmi di credito fiscale disponibili e, infine, dei residenti che hanno frequentato un programma di formazione. In un prudente articolo sui nuovi approcci alla valutazione della zona di potenziamento, Jenkins e Bennett (1999) affermano che tali analisi quantitative tradizionali "non funzionano con altrettanta efficacia per i programmi dipendenti dall'azione collettiva volti a promuovere lo sviluppo della comunità. Le strategie di cambiamento sociale non sono definite con precisione tale da consentire l'applicazione dei metodi tradizionali". Due obiettivi da monitorare sono la riduzione della povertà e il potenziamento della comunità.

Conclusioni

La capacità di un'economia regionale di creare occupazioni ben retribuite e una prosperità sostenibile diffusa è contingente alla capacità di apprendere e di risolvere i problemi man mano che essi si manifestano. L'avvio di un processo di apprendimento sistematico fra le imprese, le istituzioni, i funzionari governativi e i cittadini, alimenta un accumulo delle competenze necessarie a perseguire questi obiettivi. Dall'esperienza di Providence e di altre città industriali di più antica tradizione e avviate in un processo di sviluppo analogo, sono emersi tre temi fondamentali.

- Innanzitutto, se lo sviluppo della comunità riguarda anche la creazione di nuovi posti di lavoro, sicuramente non è questa la sola problematica in gioco. Le strategie di attrazione basate su bassi livelli retributivi o ridotti canoni d'affitto dei locali ad uso industriale, non sono in grado di rivigorire un'economia nel lungo periodo e contribuiscono piuttosto all'inserimento dei lavoratori in occupazioni con scarse possibilità di formazione e di avanzamento di carriera. È pertanto necessario attuare strategie di sviluppo fondate su una valutazione di più ampio respiro, non solo per il mercato del lavoro in senso stretto ma per l'intero tessuto sociale della città.
- In secondo luogo, occorre affrontare con creatività il tema delle tipologie d'impresa e delle iniziative per la comunità che possono contribuire a una sostenibilità economica e ambientale a lungo termine, al fine di evitare la discontinuità del panorama economico vissuta da città come Providence.
- Infine, è essenziale far partecipare la comunità ai processi decisionali in modo da coinvolgerla attivamente nell'identificazione degli obiettivi da perseguire. Assemblee regolari per discutere le attività di sviluppo, eventualmente accompagnate dalla diffusione di

un bollettino informativo per i cittadini e da un discorso approfondito e costante a livello regionale sono componenti importanti di qualsiasi sforzo di sviluppo. La convergenza degli approcci e delle prospettive generati da tale processo agirà come elemento catalizzatore per lo sviluppo sostenibile di una città o regione.

Riquadro 7. Misurazione della performance: il punteggio della comunità

La Providence Empowerment Zone ha stabilito numerosi valori sociali ed economici di riferimento (un punteggio di comunità) per quantificare il progresso dei vari quartieri. Il punteggio è il risultato di una serie di incontri fra i rappresentanti dei quartieri di Providence e si basa su quattro obiettivi chiave con risultati misurabili. Vengono stabiliti dati di riferimento per ciascun obiettivo, quindi si compilano grafici in base ai risultati immediati e si procede infine al monitoraggio dei risultati intermedi a lungo termine (stabiliti da un'assemblea di cittadini) per valutare l'avanzamento. Sono stati avviati numerosi programmi di formazione a livello di quartiere al fine di promuovere una sfera d'influenza nella comunità. Una donazione da parte di una fondazione privata, la Pew Charitable Trust, ha consentito di creare nel 1998 un programma di imprenditoria civile. Si è registrato un notevole incremento di visibilità della comunità ispanica della città, evidenziato dall'avviamento di numerose imprese, dall'elezione del primo membro ispanico del consiglio cittadino di Providence, e dall'istituzione di Latinos for Community Advancement.

Obiettivo 1: Stabilire collegamenti interpersonali – Sarà realizzata una rete per il rinnovamento e il potenziamento continui della comunità.

Dimostrazione delle attitudini giovanili

Numero di progetti di servizi avviati da giovani nella EZ

Numero di piccole imprese avviate da giovani

Percentuale di adolescenti (età compresa fra i 16 e i 19 anni) che non frequentano la scuola e non inseriti nel mondo del lavoro

Percentuale di diplomati presso istituti superiori

Aumento della capacità delle organizzazioni civiche

Livello di equilibrio finanziario delle organizzazioni con sede all'interno della comunità

Livello di soluzioni complete alle esigenze dei clienti

Livello di reddito percepito prodotto dalle Community Development Corporations

Valore delle risorse recuperate

Accesso dei residenti alla tecnologia

Numero di residenti dell'EZ che hanno completato un corso di formazione per l'uso del computer

Numero di computer resi accessibili ai residenti dell'EZ

Livello d'utilizzo del computer presso i siti tecnologici designati

Numero di studenti diplomati in possesso di alfabetizzazione informatica

Disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia

Numero di posti disponibili presso i centri di assistenza all'infanzia per bambini di età inferiore a tre anni

Numero di posti disponibili per bambini di età compresa fra i tre e i cinque anni nel programma prescolare Headstart

Percentuale di residenti nell'EZ idonei che percepiscono il sussidio per l'assistenza all'infanzia

Obiettivo 2: Stabilire collegamenti fra persone e mondo del lavoro, ricchezza e risorse – L'economia della città risulterà rivitalizzata a tre livelli, costruendo infine le basi della New Economy.

Posti di lavoro esterni alla Zona

Tasso di occupazione e di mantenimento del lavoro per residenti dell'EZ che lavorano esternamente alla zona

Numero di persone in possesso di diploma parificato di scuola superiore

Numero netto di nuovi posti di lavoro detenuti da residenti

Livello di disoccupazione

Reddito medio per famiglia di residenti dell'EZ con un'occupazione

Creazione di ricchezza e affari a livello locale

Numero di imprese sostenute con sede all'interno della comunità

Livello di concessi a imprese dell'EZ
Numero di imprese fallite
Numero di avviamenti di impresa nell'EZ
Volume di vendite di imprese nell'EZ

Obiettivo 3: Stabilire collegamenti fra persone e luoghi – Ci saranno sei quartieri sostenibili, ciascuno dotato di un consiglio di cittadini.

Pubblica sicurezza migliorata

Numero di programmi a livello locale collegati a servizi per la comunità
Percentuale di arresti per criminalità giovanile
Numero di arresti per aggressione ed effrazione
Numero di incendi dolosi

Più spazi con verde pubblico

Migliaia di verde pubblico
Numero di alberi piantati
Numero di lotti disponibili

Disponibilità di alloggi sicuri

Quantità di piombo eliminato dalle abitazioni
Livello di case di proprietà
Percentuale di unità abitative di proprietà dell'occupante

Maggior rilievo ad arte e cultura

Numero di residenti nell'EZ impiegati nel settore delle arti
Numero di programmi scolastici inerenti materie artistiche e design
Numero di eventi e conferenze nel settore dell'arte ospitati da istituzioni cittadine
Numero di eventi artistici sponsorizzati da organizzazioni dell'EZ
Numero di artisti residenti nell'EZ

Obiettivo 4: Stabilire collegamenti fra le persone e il futuro – Realizzare una piattaforma per la trasformazione locale.

Comparsa della New Economy

Retribuzione annua media dei residenti dell'EZ occupati nel settore del design
Numero di posti di lavoro nel settore del design occupati da residenti
Base fiscale della città

Cambiamenti nella pubblica istruzione

Livelli superiori di competenze matematiche e verbali
Numero di studenti che frequentano scuole sperimentali
Percentuale di adolescenti dell'EZ che hanno abbandonato gli studi superiori
Numero di iniziative scuola-lavoro patrocinate da scuole pubbliche

Uso dei Siti di sviluppo

Numero netto di posti di lavoro creati
Numero di residenti nell'EZ occupati
Numero di persone espulse dal mercato del lavoro per residenti dell'EZ

Comuni limitrofi presenti

Superficie di suolo industriale abbandonato
Numero di minorenni al di sotto della soglia di povertà
Numero di bambini di età inferiore a 6 anni al di sotto della soglia di povertà
Livello di consapevolezza pubblica del carattere specifico dei diversi quartieri
Frequenza degli spostamenti in autobus fra località limitrofe

3. Coventry

Il contesto regionale

Le città di Coventry e Birmingham, separate da una distanza di circa 35 chilometri, sono situate nel Regno Unito nella regione del West Midlands, comprendente le contee di Herefordshire, Worcestershire, Shropshire, Staffordshire e Warwickshire, oltre alle sette aree metropolitane di Dudley, Sandwell, Solihull, Walsall, Wolverhampton, Birmingham e Coventry (vedere la carta geografica, sotto). La regione conta una popolazione di circa 5,3 milioni di persone, pari al 9% della popolazione totale del Regno Unito, con una densità demografica media di 3.000 abitanti per kmq. La cartina sottostante illustra la posizione geografica della regione all'interno del Regno Unito.

Cartina 2. Coventry e Birmingham



In termini economici, la regione rappresenta il 9,5% dell'occupazione nel Regno Unito e l'8,5% del P.I.L. Circa l'80% del territorio è costituito da aree rurali con l'1,7% dei lavoratori impegnati nel

settore primario. La regione resta relativamente dipendente dall'industria manifatturiera, specialmente dal settore automobilistico e dalle industrie correlate. Le industrie dei metalli di base, metalmeccanica, dei motoveicoli e di altre apparecchiature per il trasporto rappresentano i tre quinti dell'occupazione nel settore manifatturiero e del P.I.L. regionale. In generale, l'industria manifatturiera rappresenta tutt'oggi oltre il 25% dell'occupazione totale e il 30% del P.I.L. della regione. La proporzione dei lavoratori occupati nel settore manifatturiero è 1,5 volte la media nazionale. Sebbene si sia verificata una significativa deviazione dalle attività primarie e manifatturiere a vantaggio dei servizi (che assorbono oggi il 67% dell'occupazione totale), le attività del settore terziario sono ancora poco rappresentate nella regione, a dispetto della rapida crescita degli ultimi anni soprattutto a Birmingham e Coventry.

La scarsa competitività in alcuni settori dell'industria locale ha contribuito al declino della base manifatturiera. Il valore aggiunto lordo (V.A.L.) pro capite della regione resta al di sotto della media nazionale a causa dei bassi livelli di investimento che contribuiscono a questa carenza di competitività. Gli investimenti nei settori della ricerca e dello sviluppo in percentuale del V.A.L. nel West Midlands corrispondono a circa la metà di quelli dell'Inghilterra in generale, con alcune industrie nella regione tutt'oggi basate su attività a basso valore aggiunto e ad alto impiego di manodopera, vulnerabili alla concorrenza di produttori a basso costo.

Tuttavia, al tempo stesso la proporzione di lavoratori occupati nei settori dell'alta tecnologia (2,9%) è leggermente superiore rispetto alla media nazionale. Inoltre, la regione ha continuato a trarre vantaggio dagli investimenti esteri diretti (I.E.D.). Oltre 1.850 aziende straniere hanno sede nella regione, occupando circa 220.000 persone. Nel 1998, il West Midlands era la prima regione inglese per I.E.D. e la quinta in Europa per popolarità. Questa posizione è tuttavia minacciata in misura crescente dai problemi infrastrutturali della regione, in particolare dalla congestione del traffico, sempre più intenso sulle direttrici principali, e dalla grave carenza di siti e locali industriali di alta qualità.

La struttura del mercato del lavoro, tanto nella regione quanto a livello nazionale, è caratterizzata da una forza lavoro di età sempre più avanzata, dall'aumento dell'occupazione part-time, temporanea e ad orari variabili, oltre che da un numero crescente di lavoratori autonomi. Il drastico aumento della presenza femminile nel mondo del lavoro ha rappresentato un cambiamento rilevante della composizione della forza lavoro. Il tasso di disoccupazione nella regione ha registrato una flessione durante gli anni '90 fino ad essere oggi quasi in linea con i valori medi nazionali. Tuttavia, la regione presenta alcune gravi sacche di povertà. Due dei suoi distretti (Birmingham e Sandwell) sono inclusi nella classifica delle prime dieci aree più disagiate dell' 'Index of Local Deprivation' e sei di essi fra quella delle prime 50. La regione resta inoltre al di sotto della media nazionale per quanto riguarda tutti gli obiettivi di istruzione nazionali. L'inadeguato livello di formazione nel passato e i bassi livelli di istruzione conseguiti si riflettono nei problemi di reperimento di personale idoneo per i settori della componentistica automobilistica, telecomunicazioni/IT, servizi per l'impresa, gomma e materie plastiche e ingegneria elettrica/elettronica. I livelli di reddito sia medi che mediani sono inferiori ai livelli nazionali.

Da questa analisi emerge una serie di importanti problematiche regionali: la dipendenza continua dal comparto manifatturiero e in particolare dalle sorti dell'industria dei motori, un fattore recentemente evidenziato dalla liquidazione della Rover; la scarsa rappresentazione nel settore dei servizi per l'impresa; il basso livello di competitività fra le industrie locali e infine i problemi della carenza di personale qualificato dovuti a bassi livelli di istruzione. Queste problematiche si manifestano a livello locale, specialmente nelle aree metropolitane fra cui Birmingham e Coventry.

La struttura istituzionale e la governance territoriale

L'evoluzione istituzionale

Negli ultimi 30 anni sono stati creati numerosi organismi sia pubblici che privati, frutto di una collaborazione orizzontale nell'ambito della regione West Midlands. Alcuni di essi hanno perduto importanza o si sono dissolti dopo qualche tempo. Il verificarsi e il dissolversi delle collaborazioni mostrano come i processi decisionali pubblici e privati si siano adattati all'evoluzione delle regioni funzionali nell'area.

Fra la metà degli anni '70 e la metà degli '80, Birmingham e Coventry (e con esse le altre cinque aree metropolitane Dudley, Sandwell, Solihull, Walsall e Wolverhampton) hanno operato sotto il West Midlands County Council (WMCC), in seguito alla cui destituzione, alla metà degli anni '80, il consiglio cittadino di Coventry ha rafforzato i propri legami con il Warwickshire County Council formalizzandoli attraverso la creazione della Coventry and Warwickshire Partnerships Limited (CWP) nel 1994. La Coventry & Warwickshire Partnership Limited (CWP) di Coventry offre un esempio tipico: si tratta di una rete di enti di sviluppo economico locale pubblici e privati (i cosiddetti LEDA) con sede a Coventry e nel Warwickshire, la cui connettività si distingue per il fatto che, malgrado si tratti di entità autonome con scopi e obiettivi diversificati, hanno un interesse comune nello sviluppo della prosperità economica della sub-regione Coventry e Warwickshire. In tal modo, la città di Coventry non è più associata alla città di Birmingham tramite il WMCC ma piuttosto alla contea del Warwickshire per partnership.

La struttura istituzionale

Lo sviluppo economico e gli enti locali per lo sviluppo economico (LEDA) delle aree oggetto di studio considerano quattro livelli di gerarchie spaziali nel tentativo di affrontare i problemi economici locali.

- *Europa*: innanzitutto, l'Europa è diventata un nuovo campo di influenza. La ristrutturazione dell'economia europea mediante l'Atto Unico Europeo del 1992 ha creato una nuova attenzione sui processi decisionali e sull'assegnazione delle risorse, parallelamente a, e talvolta in concorrenza con, i livelli governativi nazionali, regionali e locali preesistenti. Dall'UE sta arrivando una profusione di nuove normative e direttive, derivanti dalle sempre più estese facoltà di legiferare in merito agli aspetti politici particolari negli stati membri. Questo risultato sarà raggiunto mediante una serie di programmi pilota, iniziative di comunità e fondi speciali molti dei quali diretti attraverso le autorità locali e altri enti locali.
- *Stato centrale*: al secondo posto della gerarchia si trova il governo centrale. Come precedentemente osservato, la legislazione è stata strumentale alla costituzione delle aree locali. I vincoli istituzionali formali e informali hanno relegato l'invidiabile posizione un tempo occupata dagli enti locali. I LEDA sono sottoposti in misura crescente alla pressione del governo locale tesa a commisurare le loro politiche alle priorità del governo stesso.
- *Regione*: il successivo livello della gerarchia è costituito dalle regioni. Uno dei modi possibili di concepire l'Europa futura è il concetto di una 'Europa delle regioni', vista da alcuni come il modello emergente di un'Europa federale basata su un forte centro in collegamento diretto con una forte periferia. Tale modello prevede l'affievolimento del potere degli stati nazionali, da un lato a vantaggio dell'UE, dall'altro a vantaggio dei governi regionali che costituiscono oggi una caratteristica di tutti i principali stati, compreso il Regno Unito che sembra essersi unito al gruppo sotto la guida del nuovo governo laburista. La creazione degli enti per lo

sviluppo regionale ('Regional Development Agencies') nel 1997, per esempio, è indicativa dell'impegno assunto dal governo nei confronti dei mezzi 'regionali' di promozione dello sviluppo economico. Questo significa che alcuni dei sussidi dell'UE sono stati devoluti al livello regionale anziché sub-regionale o locale. Così, al fine di trarre vantaggio da tali sussidi, le aree locali sono state costrette a congiungersi a forze di livello regionale. A livello regionale, sono degne di nota le seguenti organizzazioni: il Government Office West Midlands (GOWM), il Regional Development Agency (RDA), la Regional Chamber e la Local Government Association (WMLGA). Il GOWM coordina gli investimenti dell'Unione Europea e del governo centrale nella regione West Midlands e offre un collegamento fra governo centrale e governi locali. La WMLGA è l'organismo che rappresenta gli enti governativi locali. L'RDA di più recente istituzione, chiamato 'Advantage West Midlands', detiene il ruolo chiave di produrre una strategia economica regionale. L'RDA ha l'obbligo, previsto dal proprio statuto, di consultarsi con la West Midlands Regional Chamber (WMRC), un'organizzazione composta da rappresentanze delle imprese, dei lavoratori, del governo e del settore del volontariato. La Regional Chamber è considerata un organismo precursore dell'assemblea regionale eletta.

- *Enti locali:* l'ultimo livello di influenza nella politica economica locale è costituito dai singoli enti locali (i consigli cittadini di Coventry e Birmingham), responsabili della promozione dello sviluppo economico nei rispettivi comuni, con le priorità esposte nei programmi annuali di sviluppo economico. Gli strumenti tipici per attrarre nuove imprese e assistere quelle esistenti sono: informazione, assistenza finanziaria, consulenza e formazione per l'impresa e servizi di assistenza continuati. Per esempio, a Coventry sono disponibili sovvenzioni da parte del consiglio cittadino per l'industria manifatturiera volti ad assistere lo sviluppo delle reti di catena di fornitura. In base alla politica regionale del governo centrale, le imprese sia di Coventry che di Birmingham sono idonee ai servizi di assistenza finanziaria selettiva.

Anche il livello locale rientra nel campo d'azione dei LEDA. Tali enti prevedono organismi politici (partiti, comuni, un ente di regolamentazione), organismi economici (aziende, sindacati, camere di commercio, cooperative, ecc.), organismi sociali (chiese, club, comprese le associazioni sportive) e organismi educativi (scuole, università, centri di formazione professionale). L'influenza esercitata da tali organismi dipende in massima parte dalla rispettiva influenza politica o economica. Occorre sottolineare che, per quanto le aziende private siano state escluse dai ranghi dei LEDA, esse esercitano spesso un'influenza decisiva sulle politiche economiche locali in quanto costituiscono le più vaste forze di occupazione delle rispettive aree.

In entrambe le aree, l'intermediazione con le imprese locali viene mantenuta tramite i Training and Enterprise Council (TEC), i Business Link e le Camere di Commercio. Nel caso di Coventry, il TEC e la Camera di Commercio si sono fuse in un'unica organizzazione. I primi Training and Enterprise Council sono stati fondati alla fine degli anni '80 allo scopo di gestire e finanziare la pianificazione e la realizzazione dei corsi formativi e la promozione dello sviluppo imprenditoriale a livello locale, un ruolo precedentemente mantenuto dall'Employment Department. I TEC hanno assunto quindi la responsabilità di soddisfare gli obiettivi di formazione imposti dal governo. Anche il Business Link funziona localmente allo scopo di fornire una serie di servizi e di agevolazioni per le imprese al fine di soddisfare le esigenze locali. Normalmente, tali servizi includono: informazione e consulenza, pianificazione e strategie di impresa, vendita e marketing, sviluppo del personale, operazioni sui mercati continentali, innovazione, qualità, IT, gestione finanziaria, legislazione e regolamentazioni, avviamento di impresa.

Vincoli al processo decisionale dell'economia locale

A questo livello, i vincoli sono esemplificati principalmente dalle dinamiche dell'industria automobilistica. Per esempio, dal 1987 Jaguar e Peugeot rappresentano le principali fonti di occupazione del settore privato per l'intera sub-regione di Coventry e Warwickshire. Ciò ne determina un importante influsso dinamico sull'economia locale anche se sono direttamente controllate dalle decisioni prese al di fuori dell'area interessata. La decisione da parte di un'impresa madre di chiudere un impianto secondario può destabilizzare gli obiettivi dei LEDA che, quindi, si trovano ad affrontare una situazione in cui potenziali shock subiti dalle imprese che costituiscono le principali fonti di occupazione dell'industria automobilistica possono rendere meno importante il ruolo dei LEDA stessi nella rigenerazione economica della sub-regione. L'esempio più recente è quello della casa automobilistica tedesca BMW che ha acquistato e rivenduto la Rover, e la potenziale minaccia di chiudere la fabbrica.

Anche organizzazioni esterne a un'area locale possono limitare le attività dei LEDA. Per esempio, organizzazioni tipicamente britanniche quali i Training and Enterprise Council e i Business Link, adesso gestite attraverso la Camera di Commercio di Coventry (un'organizzazione privata), sono influenzate da politiche del governo centrale frequentemente oggetto di modifiche. Inoltre, il supporto di capitale per la rigenerazione nell'area in oggetto offerto dall'Unione Europea, è vincolato dalle politiche di un'organizzazione sopranazionale.

Vincoli al processo decisionale dell'economia regionale

La programmazione economica regionale nel Regno Unito ha una lunga tradizione ed è stata ampiamente organizzata mediante un governo centrale secondo un approccio verticistico. La più recente manifestazione è l'introduzione dei Regional Development Agencies (RDA) nel 1999. Malgrado il suo ruolo chiave consista nel produrre una strategia economica regionale, i termini di riferimento di questa organizzazione sono specificati nella legislazione. Nel West Midlands, essa è chiamata 'Advantage West Midlands', e la strategia economica regionale è la seguente: "entro 10 anni, il West Midlands sarà riconosciuto come una regione europea di grande rilevanza in cui vivere, lavorare e investire, oltre che da visitare, internazionalmente considerata come regione di categoria mondiale e di maggior successo nella creazione di ricchezza a vantaggio di chiunque viva entro i suoi confini" (Advantage West Midlands, 2000; p. 10)

Sebbene l'RDA del West Midlands sarà operativo a un livello spaziale superiore rispetto a quello della CWP, le dinamiche dell'economia locale sono controllate direttamente da una gerarchia di livelli spaziali al di sopra di quello regionale. Così, pur auspicando un simile meccanismo di rigenerazione, restano tuttora da risolvere due questioni: innanzitutto, se l'RDA stia operando al livello spaziale corretto per risolvere le dinamiche divergenti dell'economia dell'area di Coventry; in secondo luogo, se le attività di sviluppo economico dei LEDA risulteranno potenziate o indebolite. I risultati delle ricerche condotte (Botchway, 1999) suggeriscono che il centro di gravità delle dinamiche industriali si sta spostando da Coventry/Birmingham verso altre località esterne alla regione del West Midlands. Per esempio, prima degli anni '80 l'ex Gruppo Rootes, oggi di proprietà del gruppo francese Citroen/Peugeot, offrì alla Scozia nuove potenzialità, mentre la Standard/Triumph (poi Rover) si sviluppò nel Merseyside. La produzione di autobus si concentrò nel Lancashire. Più recentemente, il settore dell'assemblaggio automobilistico ha guadagnato terreno in altre località. Alcune imprese giapponesi hanno edificato impianti a Derby (Toyota) e Sunderland (Nissan).

Coventry e la sua economia

Coventry è una città autonoma situata nel cuore della rete di comunicazioni del paese. Con una popolazione approssimativa di 306.000 abitanti per una densità di 3.200 persone per kmq, la città è ben servita sia per quanto riguarda i collegamenti stradali e ferroviari sia per quelli aerei. Da Coventry, qualsiasi località dell'Inghilterra è raggiungibile in un massimo di cinque ore d'automobile. Londra si trova a soli 65 minuti di distanza in treno, mentre Birmingham (la seconda città del paese per dimensioni) dista solo 20 minuti. L'aeroporto internazionale di Birmingham si trova a soli dieci minuti di treno ed è in effetti più facilmente accessibile dal centro cittadino di Coventry che da quello di Birmingham. Coventry possiede un aeroporto proprio specializzato in trasporti di merci ma che offre anche voli executive e charter per numerose destinazioni europee. Anche i principali porti del paese sono facilmente accessibili attraverso la rete autostradale. Sebbene questa vasta rete di comunicazioni rappresenti una grande ricchezza, la congestione del traffico verso e dalla città costituisce un problema sempre più grave.

Nel 1997, il numero totale dei lavoratori in città era di 140.600 persone, delle quali oltre il 90% costituito da lavoratori dipendenti e poco meno dell'8% da lavoratori autonomi (un dato significativamente inferiore rispetto alla media nazionale del 13%). La proporzione dei lavoratori part-time è salita al 29% ed è in linea con la media nazionale. Il reddito medio settimanale in città è coerente con i dati nazionali. Si calcola che vi siano circa 40.000 pendolari che raggiungono il posto di lavoro in città e 20.000 che invece lavorano fuori. L'hinterland economico di Coventry si estende fino a Atherstone, Hinckley e Nuneaton verso nord; Rugby, Leicester e Northampton verso est; Kenilworth, Warwick, Leamington e Stratford-on-Avon verso sud e Solihull e Birmingham verso ovest.

L'economia di Coventry dipende ancora pesantemente dal comparto manifatturiero. Questo settore assorbiva nel 1997 il 24% dell'occupazione, corrispondente a circa 32.000 lavoratori, contro il 18% registrato a livello nazionale (Tabella 34). Nell'ambito del comparto manifatturiero, l'industria automobilistica occupa una posizione di particolare rilievo, assorbendo a tutt'oggi direttamente circa 8.500 posti di lavoro in città: la proporzione di lavoratori occupati in questo settore è quasi sette volte la media nazionale. Questa relativa dipendenza dalle sorti dell'industria automobilistica pone evidentemente Coventry in una posizione di vulnerabilità, soprattutto in considerazione del fatto che le imprese che offrono il maggior numero di posti di lavoro sono di proprietà di stranieri. La città rappresenta anche un centro importante per l'industria delle comunicazioni. La proporzione di lavoratori occupati in questo settore è sei volte la media nazionale. In seguito al recente enorme sviluppo della tecnologia delle comunicazioni, questo settore rappresenta un'importante risorsa per la città, grazie anche agli ulteriori investimenti di Marconi annunciati per la primavera 2000. Sebbene la proporzione di lavoratori occupati nel settore manifatturiero sia elevata in rapporto alla posizione nazionale (18%), la dipendenza della città dal settore manifatturiero si è sensibilmente allentata. Nel 1989, questo settore assorbiva circa il 42% dell'occupazione.

Table 33. Struttura occupazionale di Coventry in confronto ai dati della sub-regione, Birmingham e West Midlands

	Coventry		Coventry e	Birmingham	West	Gran
	Individui	%	Warwickshire	%	Midlands	Bretagna
			%	%	%	%
Agricoltura, pesca, industria mineraria	-	0	0,6	0	1,7	2,0
Industria manifatturiera	32.000	24,3	22,9	23,4	26,1	17,8
Servizi pubblici	2.300	1,8	0,9	0,6	0,7	0,6
Edilizia	2.800	2,1	3,7	4,9	4,2	4,3
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	18.500	14,0	16,1	13,9	16,7	16,9

Alberghi e ristoranti	5.000	3,8	5,4	4,9	4,6	5,6
Trasporti	6.400	4,8	5,5	5,0	4,7	5,8
Intermediazione finanziaria	5.800	4,4	3,2	5,6	3,1	4,3
Settore immobiliare, attività imprenditoriali	16.300	12,3	14,3	14,2	11,8	14,0
Amministrazione pubblica	6.500	4,9	4,7	5,0	4,9	5,6
Istruzione	18.800	14,3	9,3	8,0	7,9	7,7
Sanità e servizi sociali	12.200	9,2	9,3	10,1	9,6	10,7
Altri servizi	5.300	4,0	4,2	4,2	3,9	4,7
TOTALE	131.900	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Parallelemente al declino dell'occupazione nel settore manifatturiero, il terziario come fonte di occupazione ha assunto un'importanza crescente, assorbendo oggi il 72% dei lavoratori. L'autorità locale, il consiglio cittadino di Coventry, rappresenta la principale fonte d'occupazione della città. Le attività chiave, in termini di occupazione, sono l'istruzione e la sanità, i servizi per l'impresa, la vendita al dettaglio e all'ingrosso e la distribuzione, che nel 1997 costituivano 66.000 posti di lavoro, corrispondenti al 72% dell'occupazione totale nel settore dei servizi. Tuttavia, malgrado l'incremento dell'occupazione in questo settore, verificatosi negli ultimi decenni, Coventry è tutt'oggi insufficientemente rappresentata in confronto al paese in generale. Vale la pena osservare che la proporzione dell'occupazione nel settore alberghiero e della ristorazione, un'area in crescita, era pari al 68% della media nazionale. La principale eccezione a Coventry è costituita dall'istruzione, settore in cui la percentuale dell'occupazione rappresentata è circa il doppio rispetto alla media nazionale. Oltre a rappresentare in proporzione rilevante l'istruzione primaria e secondaria, Coventry è sede anche di due università (Coventry e Warwick) che hanno sviluppato un solido legame con il mondo dell'industria.

Negli ultimi anni, il tasso di disoccupazione della città si è ridotto in misura rilevante fino a scendere al di sotto della media nazionale. Fra il mese di gennaio 1996 e il mese di dicembre 1999, il numero di disoccupati ufficialmente registrati è sceso di oltre il 50%, portando il numero totale da 13.600 a 6.200. Il dato attuale corrisponde a un tasso di disoccupazione del 3,9%, rispetto alla media regionale del 4,4% e a quella nazionale del 4,0%. Esistono tuttavia sacche di povertà, con due circoscrizioni presenti fra le prime dieci località più disagiate del paese. In queste circoscrizioni, i tassi di disoccupazione corrispondono a più del triplo della media nazionale. La percentuale di lavoratori a Coventry in possesso di una qualifica professionale nazionale (NVQ) di livello III o equivalente è superiore alla media regionale o nazionale. Durante l'ultimo anno, il totale è salito al 47,1%. Malgrado ciò, la carenza di operai specializzati resta un problema.

Negli ultimi anni, il lavoro del comune locale a fianco di partner tanto pubblici quanto privati ha contribuito a fare affluire in città nuovi, ingenti investimenti e sono tuttora in corso progetti di investimento per un totale di 1,5 miliardi di sterline. La nuova disponibilità di ex siti industriali oggi in disuso in seguito alla ristrutturazione del settore manifatturiero, ha determinato la necessità di vaste opere di recupero. Tali siti sono stati sviluppati in modo da consentire una varietà di destinazioni d'uso fra cui attività industriali, commercio al dettaglio, distribuzione, uffici, centri di affari, tempo libero e alloggi. Tale varietà di destinazioni ha offerto numerose opportunità di occupazione, creando posti di lavoro per la popolazione locale. Coventry ha inoltre avuto un grande successo nell'attrarre investimenti stranieri diretti, con oltre 150 imprese continentali attualmente presenti in città. In generale, negli ultimi dieci anni Coventry ha attratto 350 nuove imprese creando oltre 20.000 posti di lavoro.

Dal punto di vista del patrimonio culturale, Coventry possiede un simbolo famoso in tutto il mondo: la cattedrale. La città ospita inoltre numerosi altri edifici storici e luoghi di interesse, fra cui otto musei. Nel settore dell'intrattenimento e del tempo libero, Coventry è tradizionalmente in competizione con la vicina Birmingham dalle numerose attrattive. Negli ultimi anni, tuttavia, sono stati compiuti notevoli

progressi volti a migliorare l'immagine della città da questo punto di vista. La città è dotata di 45 impianti per conferenze, cinque teatri, 300 ristoranti, quattro cinematografi, dieci night-club e tre casino. Il complesso di recente inaugurazione 'Skydome', sede di bar, ristoranti, night-club, un cinematografo e un'arena coperta appositamente commissionata, ha dato un contributo significativo alle attrattive della città e contribuirà a ridurre la fuga di capitale del settore dell'intrattenimento notturno verso Birmingham.

Lo sviluppo spaziale: gli Unitary Development Plan

Unitary Development Plan come piani territoriali

Le politiche di sviluppo spaziale di Coventry e Birmingham, espone negli Unitary Development Plan, elaborati secondo linee guida stabilite dal segretario di stato per l'ambiente, i trasporti e le regioni, sono essenzialmente piani territoriali. D'altra parte, le politiche di sviluppo economico sono espone nelle Economic Development Strategies a livello regionale (West Midlands) e locale. Gli Unitary Development Plan (UDP) sono elaborati dai consigli dei distretti metropolitani descritti nella Parte II del Town and Country Planning Act, 1990 (Sezione 12) e sono definiti 'unitari' poiché costituiscono un piano territoriale unico con valenza legale che aggrega sia un insieme di direttive strategiche sia piani locali dettagliati, mentre in precedenza le politiche di pianificazione strategica e territoriale erano separate. Gli UDP devono contenere politiche e proposte per lo sviluppo fisico e altri usi del territorio, comprese misure volte al miglioramento della gestione ambientale e del traffico. Se anche gli UDP tengono in considerazione fattori sociali ed economici, è importante sottolineare che si tratta di piani territoriali a integrazione delle strategie di sviluppo economico ma distinti da esse.

L'elaborazione dei primi UDP per Coventry e Birmingham, ad opera dei rispettivi consigli cittadini, iniziò nel 1988 in seguito alla pubblicazione della direttiva strategica per il West Midlands (Planning Policy Guidance, 10) da parte del segretario di stato per l'ambiente. La direttiva si poneva il duplice obiettivo di perseguire la rivitalizzazione economica e la rigenerazione urbana, fornendo il contesto globale all'elaborazione degli UDP. Gli UDP di Coventry e Birmingham sono stati adottati entrambi nel 1993, con inizio nel 1988 e fine nel 2001. La seconda serie degli UDP di Coventry e Birmingham fino al 2011 è stata elaborata nel contesto della direttiva per la programmazione regionale (RPG 11), pubblicata dal segretario di stato nel 1995 e rivisitata nel 1998. Essi espongono un concetto di West Midlands come regione manifatturiera competitiva e all'avanguardia il cui sviluppo debba svolgersi nell'ambito di un contesto sostenibile di pari opportunità.

L'Unitary Development Plan di Coventry

La prima parte del primo UDP di Coventry (1993) esponeva un principio e delineava le politiche generali in merito alla destinazione territoriale. I tre obiettivi fondamentali dell'UDP erano: rigenerazione economica, cioè potenziare e diversificare la base economica della città creando nuovi posti di lavoro e tutelando quelli esistenti; riduzione della polarizzazione sociale; miglioramento dell'ambiente fisico. Le politiche a livello cittadino riguardavano: l'identificazione di un'estensione territoriale sufficiente a soddisfare le esigenze occupazionali e residenziali di una popolazione di 301.000 per l'anno 2001; la gestione della politica di destinazione territoriale elaborata dal consiglio cittadino in modo da ridurre lo svantaggio fra gruppi e aree; una strategia di mantenimento e miglioramento dell'ambiente. La seconda parte dell'UDP esponeva i particolari delle politiche a livello cittadino e conteneva inoltre i piani locali in merito a tre aree: Central, Foleshill e Longford. Per quanto riguarda l'area centrale, sono stati amplificati i tre obiettivi fondamentali dell'UDP. Il centro cittadino era ritenuto il perno della rinascita economica, con impianti di shopping rivitalizzati e lo sviluppo di nuovi uffici come base di crescita sostenuta. Il miglioramento ambientale avrebbe determinato un contesto più sicuro e attraente.

Il secondo UDP di Coventry (1998), attualmente in corso, si riferisce al periodo 2001-2011 e si basa sul seguente principio: 'Lo sviluppo di una cittadina prosperosa, vitale e attraente, in grado di soddisfare le esigenze di tutti gli individui e le comunità in modo sostenibile e civilizzato'. Gli obiettivi da promuovere sono: rigenerazione economica, uguaglianza sociale e qualità ambientale. Nell'ambito della città, occorre sviluppare in pieno il ruolo sub-regionale del centro cittadino. La rigenerazione del centro cittadino comprende, come nuovo ambito politico, l'iniziativa Phoenix (Millennium Project).

La strategia economica regionale del West Midlands

Sulla base della legislazione del governo, nel 1999 è stato istituito un ente di sviluppo regionale, il Regional Development Agency (RDA), per ciascuna regione inglese. Ogni RDA persegue l'obiettivo primario dello sviluppo economico sulla base di una strategia regionale specifica.

L'RDA del West Midlands è chiamato "Advantage West Midlands" e la strategia di sviluppo economico corrispondente, dal titolo di 'Creating Advantage', è stata pubblicata nel mese di ottobre 1999. Il principio chiave di questa strategia è fare in modo che entro dieci anni il West Midlands sia riconosciuto come una località europea di prim'ordine in cui vivere, lavorare e investire, oltre che da visitare, mediante la creazione di ricchezza attraverso l'impresa e la promozione dell'accesso alle opportunità. Questa strategia si basa su quattro fondamenti. Il primo consiste nello sviluppo di una base d'impresa diversificata e dinamica mediante l'incoraggiamento dell'innovazione e l'uso dell'ICT, lo sviluppo di cluster di alta tecnologia e industrie che rappresentino una nuova presenza in regione, come per esempio la tecnologia medicale, e continuando ad attrarre investimenti diretti dall'estero. Il secondo consiste nella promozione di una regione caratterizzata da elevato livello culturale e potenziale di apprendimento mediante lo sviluppo di una forza lavoro altamente qualificata e adattabile, e la promozione di una cultura dell'educazione permanente. Il terzo è la creazione di condizioni di crescita economica, inclusi il miglioramento dei trasporti e il reperimento di siti e locali adeguati per le imprese. Il quarto è rappresentato dalla rigenerazione delle comunità, da perseguire fra l'altro attraverso lo sviluppo di una serie di zone di rigenerazione sub-regionali.

Le politiche di sviluppo economico di Coventry

Una strategia economica per Coventry

Le politiche di sviluppo economico per Coventry sono espone nell'Economic Development Plan della città, elaborato ogni anno. Il contesto di questo documento è delineato nella strategia sub-regionale di Coventry e Warwickshire, 'Regeneration Beyond 2000', realizzata dalla Coventry & Warwickshire Partnerships Ltd. (vedere la sezione III). Il piano per lo sviluppo di Coventry attualmente in corso (1999/2000) contiene sei obiettivi: sviluppare la forza lavoro dal punto di vista formativo e il potenziale di occupazione mediante un approccio coordinato e concertato da parte dei partner locali; consentire alle comunità e alle categorie svantaggiate l'accesso alle opportunità mediante il coordinamento fra enti e costruzione di capacità locale; promuovere un ambiente fisico e sociale di alta qualità, sicuro e sostenibile attraverso azioni per la sostenibilità e una maggior sicurezza ambientale; supportare gli investimenti e lo sviluppo economico locale mediante il potenziamento delle comunicazioni e di altre infrastrutture; potenziare la competitività e la crescita commerciale rafforzando e diversificando l'impresa locale e incoraggiando l'innovazione; sviluppare ulteriormente la sub-regione come sede di affari, investimenti e turismo mediante la valorizzazione della sua immagine e campagne di promozione e di marketing.

Gli ambiti chiave delle politiche di sviluppo economico si riferiscono a occupazione, possibilità d'occupazione, impresa e ambiente economico.

Occupazione

La crescente disoccupazione ha indotto gli enti di sviluppo economico locale (LEDA) dell'area di Coventry ad affrontare con priorità assoluta il problema della creazione di nuovi posti di lavoro per la popolazione locale. Per esempio, il consiglio cittadino ha attribuito un'alta priorità all'esigenza di creare e mantenere posti di lavoro di qualità ad alta specializzazione nei vari settori dell'industria. Dal punto di vista politico, tuttavia, si è registrata un'opposizione all'eventuale aumento di dipendenza da attività a basso livello retributivo/di specializzazione nel settore dei servizi. È stato favorito, piuttosto, un approccio alla creazione di posti di lavoro attraverso un processo di identificazione di imprese locali (preferibilmente del settore manifatturiero), rimozione degli ostacoli alla crescita e potenziamento della capacità di occupazione di popolazione locale. Il consiglio cittadino, per esempio, ha lavorato in stretta collaborazione con le principali imprese come la Jaguar al fine di assicurare ogni sforzo possibile di procurare ulteriori investimenti alla città. Ha inoltre riconosciuto l'esistenza di una serie di azioni pratiche possibili per garantire il superamento di eventuali ostacoli all'espansione, assicurando per esempio a tale scopo l'adeguata disponibilità territoriale.

Possibilità d'occupazione

Le politiche relative alle possibilità d'occupazione si riferiscono a informazioni su competenze, formazione e mercato del lavoro. In questo caso, l'obiettivo consiste nel far corrispondere le competenze attuali e future della forza lavoro locale a quelle richieste dall'impresa.

Il potenziamento delle possibilità d'occupazione della forza lavoro nell'area di Coventry è stato uno degli obiettivi centrali dei LEDA. Un approccio tentato è quello della creazione di legami più saldi fra gli ambienti della cultura, rivolgendosi al sapere e alle competenze di accademici e professionisti di reputazione internazionale per aiutare le aziende locali a diventare centri di sviluppo del capitale umano. Il Warwick Manufacturing Group, con sede presso l'università di Warwick, ha svolto un importante ruolo nel garantire lo sblocco della capacità di ricerca dell'università a vantaggio delle locali case automobilistiche. Un altro approccio è stato quello delle aziende di intermediazione della manodopera fondate dai partner locali al fine di migliorare le possibilità di occupazione per i disoccupati di lunga data. La strategia adottata a livello locale è potenziare la base di competenze di Coventry, inclusa la fascia circostante di provenienza dei pendolari, al fine di creare infrastrutture adeguate non solo per la prosperità delle imprese locali ma anche per attrarre l'interesse internazionale.

Le strategie adottate dai LEDA per creare una base di risorse altamente competitiva possono rappresentare la strada del futuro, ma il modello recentemente introdotto di investimento interno nel settore dell'assemblaggio automobilistico in aree di investimento prive di una tradizione di competenze specifiche ha minato tale strategia. Un esempio tipico è quello dell'investimento giapponese in Galles e nel nord-est dell'Inghilterra piuttosto che a Coventry o Birmingham.

Impresa

Le principali iniziative a sostegno dello sviluppo dell'impresa si riferiscono alle iniziative generiche di supporto imprenditoriale, come il Business Link, e al supporto del governo in forma di sovvenzioni per l'avviamento d'impresa. È importante anche la problematica della formazione, sia in termini di acquisizione delle competenze necessarie per operare e gestire un'impresa, sia di consapevolezza dell'ambiente imprenditoriale in senso lato.

In termini di 'impresa', i LEDA intervengono agevolando la realizzazione della capacità delle PMI attraverso incentivi e meccanismi di supporto potenzialmente in grado di perseguire 'prestazioni o

standard di classe mondiale' nelle attività di routine. Nel documento strategico ufficiale esposto nel 1995 in 'The Economic Strategy for Coventry & Warwickshire, 1995-1998', la Coventry and Warwickshire Partnership Limited (CWP) ha identificato gli 'obiettivi di classe mondiale' come una via d'uscita per l'economia locale. Inoltre, l'obiettivo primario della CWP al fine di potenziare e diversificare le imprese locali era garantire il conseguimento di standard di classe mondiale nel settore manifatturiero parallelamente allo sviluppo di un settore del turismo e dei servizi di importanza crescente, diversificato e in espansione.

Riquadro 8. *Benchmarking* del successo regionale: la “World Class Partnership”

Il crescente interesse nei confronti della qualità e del successo a livello internazionale ha condotto al potenziamento della ‘World Class Partnership’ (WCP) che, pur istituita nel 1993, è attiva solo dal 1994 con la nomina di un ispettore addetto alla valutazione del successo nel settore manifatturiero. L’obiettivo della WCP consiste nel lavorare a fianco di aziende locali e LEDA di importanza fondamentale al fine di agevolare i produttori di Coventry e del Warwickshire nel miglioramento dei propri livelli prestazionali nella sub-regione fino ad ottenere livelli di eccellenza internazionale. I membri della WCP provengono in gran parte dalla rete di programmi di supporto per l’impresa del consiglio cittadino. Le imprese potenzialmente di “classe mondiale” come quelle locali insignite dei riconoscimenti per pratiche innovative sono quelle prescelte per il lancio. Una volta selezionate o prescelte le aziende idonee a tale collaborazione, esse vengono sottoposte a una fase di istruzione e apprendimento volta a portarne la ricettività e la visione a “livelli di eccellenza internazionali”. Il processo richiede l’identificazione di esigenze comuni, la definizione di una comune visione e l’organizzazione di metodi efficienti di collaborazione e di condivisione di *know how*.

I progressi dei membri vengono monitorati mediante il sistema di *benchmarking* definito ‘MOP’ (“methods of performance”, metodi di prestazioni). Questo metodo consente di presentare ai membri un contesto dal quale raccomandare i cinque provvedimenti chiave considerati necessari per il conseguimento di uno ‘standard di classe mondiale’. Il contesto consiste dei seguenti provvedimenti: valore aggiunto ai dipendenti, portafoglio azionario, consegne puntuali, qualità, corsi di formazione, assenteismo. Successivamente, si richiede alle imprese di votare per i provvedimenti che riterrebbero opportuno condividere con le altre.

Un elemento integrante della strategia della ‘classe mondiale’ è costituito dai servizi “aftercare” (soddisfare le esigenze delle imprese già attratte nella regione) volti a garantire che le esigenze di un’impresa siano costantemente tenute nella debita considerazione. Nel tentativo di creare l’atmosfera adatta a tale pratica, il cosiddetto ‘Investment Group’ del consiglio cittadino, responsabile degli investimenti interni della sub-regione, è stato riorganizzato in modo da offrire un servizio maggiormente specializzato alle imprese emergenti. Precedentemente noto come ‘Coventry Investment Group’, il ‘Coventry Centre for Investment’ (CCI) di recente creazione è costituito da tre squadre che si occupano rispettivamente di investimenti interni, risorse di formazione e investimenti nel settore manifatturiero. La squadra relativa agli investimenti nel settore manifatturiero detiene inoltre la responsabilità di incrementare la capacità delle aziende locali per agevolare il conseguimento dello status di ‘classe mondiale’.

Il desiderio di assicurare che tali approcci si concretizzino in un beneficio per l’economia locale nella sua globalità anziché limitarsi alle imprese interessate, si riflette nella natura delle informazioni richieste dal CCI a proposito dei potenziali beneficiari. Per esempio, oltre al questionario standard volto a raccogliere informazioni specifiche e particolari circa le singole imprese, un ‘After-Care Officer’ viene normalmente incaricato di effettuare una visita di controllo per discutere tematiche menzionate nel questionario, e per approfondire problematiche rilevanti in merito allo sviluppo dell’economia locale, fra cui eventuali variazioni sostanziali nell’organizzazione dell’impresa, piani strategici, rapporti con l’impresa madre e qualsiasi altro problema relativo allo sviluppo, come la carenza di personale qualificato e la disponibilità di territorio e locali.

Ambiente economico

I LEDA intervengono nel cosiddetto ‘ambiente economico’ gestendo la relazione fra le dinamiche industriali e le economie locali di cui hanno la responsabilità. Questa relazione è importante in quanto le strategie di LEDA contribuiscono a stimolare pratiche d’impresa innovative come quella del

'just-in-time', poiché il vantaggio dell'economia locale potrebbe risultare minato dall'evoluzione e dalla dispersione geografica delle industrie oltre i confini locali.

I risultati delle ricerche condotte (Botchway, 1999) suggeriscono che l'intervento sull' 'ambiente economico' è una responsabilità di pertinenza di numerose organizzazioni anziché esclusiva. Per esempio, la responsabilità dell'occupazione spetta al consiglio cittadino e di contea; la 'possibilità d'occupazione' spetta alla Camera di Commercio/Training and Enterprise Council; l' 'impresa' è responsabilità del Business Link, del Coventry Centre for Investment e della World Class Partnership; e infine l' 'ambiente' è responsabilità della Coventry and Warwickshire Partnership Limited.

Le politiche di sviluppo spaziale di Coventry

Uno degli obiettivi strategici fondamentali del consiglio cittadino di Coventry è stato la promozione di un ambiente fisico e sociale sicuro e di alta qualità, per conseguire il quale sono state adottate diverse attività con particolare riguardo per il centro cittadino. L'iniziativa Phoenix, per esempio, ha avuto lo scopo di sviluppare gran parte della fascia settentrionale del centro storico al fine di incoraggiare lo sviluppo commerciale. La prima fase di questo sviluppo si è concentrata sulla realizzazione di una serie di piazze, spazi e giardini pubblici collegati, ai quali si aggiungerà in seguito un percorso pedonale di collegamento fra due importanti punti di interesse turistico (il Museo dei motori e la Cattedrale). Lo scopo dell'operazione è racchiudere i nuovi spazi all'interno di questo percorso insieme a negozi, bar e ristoranti oltre che alloggi privati ed edilizia residenziale dell'università di Coventry ubicati nel centro cittadino. Una seconda fase si è concentrata sulla ristrutturazione di negozi esistenti e sul reperimento di spazi per la realizzazione di nuovi punti vendita. I piani specifici includono i collegamenti esistenti fra il mercato e l'area pedonale, oltre che fra il centro cittadino e le aree di parcheggio.

Sono stati predisposti diversi meccanismi volti a attuare o potenziare le politiche di sviluppo spaziale sopra delineate. Per esempio, al fine di valorizzare le strategie di alloggio elaborate del consiglio, è stata avanzata una proposta di istituzione di un'azienda edilizia, a responsabilità limitata da garanzia con un comitato costituito da inquilini, rappresentanti di imprese locali, interessi professionali locali e membri nominati dal consiglio cittadino. Analogamente, il consiglio cittadino ha trattato con la 'City Centre Company' recentemente istituita al fine di attuare le proprie attività di riqualificazione del centro storico. Il lavoro di questa impresa sarà supportato da 'The City Centre Access Study' e dal 'Shoppers/Visitors Survey', studi condotti nel periodo 1998/99 per attuare dei provvedimenti relativi al traffico e al funzionamento della rete autobus nonché iniziative per lo shopping, il tutto allo scopo di agevolare l'esecuzione delle migliorie e delle ristrutturazioni precedentemente menzionate. A tale scopo sono stati utilizzati finanziamenti di varia provenienza, fra cui il Single Regeneration Budget (SRB), il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (ERDF), l'English Partnerships, la Lotteria nazionale e altre fonti governative e private. Periodicamente vengono effettuate aste e/o perizie con gli amministratori di questi fondi, i cui risultati vengono resi noti al pubblico.

Gli effetti della vicinanza di Birmingham su Coventry

Le possibilità di espansione di Coventry oltre il proprio ruolo sub-regionale in qualità di centro di svago e turismo, arti, tempo libero, shopping e servizi per le imprese è limitato dalla vicinanza del capoluogo di regione che è anche la seconda città del paese. Birmingham possiede alcuni fra i principali complessi di intrattenimento nazionali e internazionali quali la National Indoor Arena che ospita eventi sportivi a livello regionale e nazionale, l'International Convention Centre, la National Symphony Hall, il National Exhibition Centre e il National Sea Life Centre. Birmingham rappresenta inoltre un centro importante per la vita notturna con una vasta gamma di locali e ristoranti. Il quartiere indiano 'Balti' e il

quartiere cinese sono rinomati per la cucina etnica. La vastità e la varietà delle possibilità di shopping sono molto maggiori a Birmingham che a Coventry. Il settore dei servizi finanziari e per l'impresa di Birmingham è secondo solo a quello di Londra.

L'atteggiamento proattivo del consiglio cittadino in materia di sviluppo economico ha contribuito ad attrarre nuovi significativi investimenti a Coventry nel tentativo di controbilanciare l'attrazione esercitata da Birmingham. Il recentemente inaugurato complesso attrezzato per il tempo libero 'SkyDome' ha arricchito notevolmente il panorama di svaghi offerto dalla città. Il complesso contiene un cinema multisala, bar, ristoranti e nightclub, oltre a un campo coperto che ospita eventi di basket, boxe e hockey su ghiaccio. Le squadre cittadine di calcio di Premier League si serviranno di un nuovo stadio da 40.000 posti che fungerà anche da impianto sportivo coperto multifunzionale nelle vicinanze di un nuovo, importante centro commerciale. È stata istituita un'azienda privata per il centro storico, la prima del genere nel paese, con la funzione di gestire e promuovere questo quartiere cittadino. Coventry ha inoltre tratto vantaggio dall'arrivo di imprese di servizi finanziari trasferitesi dalla zona sudorientale del paese.

In sintesi, considerato il ruolo di Birmingham di capoluogo di regione, la risposta più adeguata del consiglio cittadino di Coventry consiste nella valorizzazione del ruolo di centro sub-regionale.

- Coventry trae vantaggio dalla vicinanza dell'aeroporto internazionale di Birmingham, che serve destinazioni in Europa e America e offre l'accesso regolare a dirigenti d'impresa. Questo vantaggio viene promosso ampiamente dal team addetto agli investimenti interni di Coventry, il cui centro storico è infatti più vicino all'aeroporto che non la stessa Birmingham. L'aeroporto di Coventry offre principalmente servizi di trasporto merci e integra i servizi di trasporto passeggeri offerto da Birmingham.
- Entrambe le città sono centri di produzione e di assemblaggio di motoveicoli. A causa della vicinanza fra le due città, le case produttrici di autoveicoli si servono spesso fornitori comuni da una catena di fornitori altamente localizzati. Un'iniziativa promossa per sviluppare la relazione fra fornitore/acquirente è stata l'istituzione di un Regional Supply Office la cui funzione è mettere in contatto fornitori e acquirenti.

Conclusioni

Nella promozione del proprio futuro economico, la città di Coventry deve affrontare una serie di obiettivi.

- La struttura istituzionale è complessa. La Regional Planning Guidance for the West Midlands fornisce alle autorità metropolitane le linee guida per la pianificazione regionale. Questa istituzione offre inoltre il contesto per i cosiddetti Unitary Development Plan (UDP) della città. Per quanto riguarda lo sviluppo economico, è stata introdotta una nuova strategia a livello regionale che dovrà agire come riferimento per le strategie cittadine. Gli UDP e le strategie economiche della città hanno lo scopo di integrarsi a vicenda, ma nella pratica perseguono obiettivi spesso sovrapposti
- A causa dello sviluppo di iniziative di collaborazione fra le autorità pubbliche stesse e il settore privato (per esempio la Coventry & Warwickshire Partnerships Ltd.), è emerso un livello di attività sub-regionale che complica ulteriormente la struttura istituzionale ma che si è anche adattato al modello in evoluzione delle regioni funzionali e di compiti specifici.

- Dato che Birmingham è il capoluogo della regione, la misura in cui Coventry, come centro sub-regionale, è in grado di competere in settori quali cultura, tempo libero, turismo e shopping è limitata.
- Per quanto riguarda sia Coventry che Birmingham, la favorevole posizione centrale in corrispondenza del principale nodo viario del paese è minata dal problema della congestione del traffico lungo le principali arterie regionali. I progetti per la realizzazione di una strada in grado di dirottare il traffico lontano da Birmingham sono stati rinviati
- Entrambe le economie dipendono ancora dalle sorti dell'industria manifatturiera e, più specificamente, di quella automobilistica. L'alto grado di partecipazione straniera rende entrambe le città vulnerabili a decisioni esterne. Malgrado la significativa opera di ristrutturazione intrapresa, la relativa carenza di industrie in crescita resta un problema.
- Le università di Coventry potrebbero istituire legami ancora più importanti con le industrie di quanto già non avvenga. Ciò potrebbe assumere la forma di trasferimento tecnologico, aziende derivate, offerta di personale specializzato rispondente alle esigenze dell'industria, offerta di servizi di consulenza e di ricerca e sviluppo.

4. Akron

Il contesto regionale

L'area metropolitana di Cleveland-Akron si trova nella zona nordorientale dello stato dell'Ohio. Gran parte di questa regione economica è occupata dalla Consolidated Metropolitan Statistical Area (area statistica metropolitana consolidata, d'ora in poi definita CMSA) di Cleveland-Akron, che copre l'economia funzionale regionale⁶⁰. La CMSA, a sua volta, si compone di due piccole unità statistiche, le Primary Metropolitan Statistical Area (area statistica metropolitana principale, d'ora in poi definita PMSA) di Cleveland e Akron. Nel 1990, la CMSA contava una popolazione di 2.759.823 abitanti, distribuiti su una superficie di 7.537 kmq, per una densità demografica media di 366 abitanti per kmq. La PMSA di Cleveland, escludendo le aree di Lorain e Elyria, è la zona principale della CMSA, con una popolazione di 1.831.122 abitanti su una superficie di 2.344 kmq.⁶¹ L'area di PMSA di Cleveland intorno a Lorain e

⁶⁰. Negli Stati Uniti, le statistiche di carattere locale si riferiscono ad aree metropolitane, nella maggior parte dei casi definite come un centro urbano con una popolazione minima di 50.000 abitanti, la contea in cui si trova (chiamata "contea centrale") e tutte le contee circostanti da cui provenga almeno il 15% della popolazione che lavora nella contea centrale. Se l'area metropolitana è circondata da contee rurali, essa viene definita "area metropolitana statistica" (Metropolitan Statistical Area, MSA). Nel caso di due o più aree metropolitane confinanti, se i pendolari si recano verso entrambe le contee centrali da almeno una delle contee periferiche, ogni area metropolitana viene definita area metropolitana statistica primaria (Metropolitan Statistical Area, PMSA) mentre l'area urbanizzata amalgamata viene definita area metropolitana statistica consolidata (Consolidated Metropolitan Statistical Area, CMSA). Nella PMSA in cui si trova la città di Cleveland vi sono tre centri urbani: Cleveland, Lorain ed Elyria. Akron è il centro urbano della PMSA a sud di Cleveland. Queste due PMSA costituiscono la CMSA Cleveland-Akron. Si rimanda a: Hill, Edward W., John Brennan e Harold L. Wolman, "What is a Central City in the United States? Applying a statistical technique for developing taxonomies," *Urban Studies*, Novembre 1998, 35(11): 1935-1969.

⁶¹. U. S. Bureau of the Census, Population Division, Population and Housing Programs Branch, Tabella 1: Land Area, Population, and Density for States and Counties, 1990, www.census.gov/population/www/censusdata/density.html

Elyria ospita 271.126 abitanti, per una densità demografica di 493 abitanti per kmq. La PMSA di Akron conta una popolazione di 657.575 abitanti, distribuiti su una superficie di 2.344 kmq per una densità media di 280 per kmq.⁶² La posizione della regione è illustrata nella cartina di seguito.

⁶². La provincia di Bergamo occupa una superficie di 2.722,86 kmq per 949.862 abitanti. La densità demografica è di 348,8 abitanti per kmq in media, con un picco di 871,1.

Cartina 3 Akron e Cleveland



La regione è di grande interesse per gli studiosi dello sviluppo economico regionale per due motivi

- Innanzitutto, si tratta di un'economia industriale ben integrata, articolata attorno a una pluralità di nuclei e priva di un'unità governativa regionale di coordinamento, ma che ciononostante riesce a fare investimenti strategici attraverso una fitta rete di partnership tra il settore pubblico e quello privato e grazie all'intervento del governo statale, oltre al coordinamento formale del sistema autostradale regionale attraverso il dipartimento statale dei trasporti. Benché la partnership sia una pratica diffusa, i governi locali all'interno di questa regione sono altamente competitivi sia per i residenti a reddito medio-alto che per le aziende presenti sul territorio.
- Secondariamente, tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80 si è verificata una profonda ristrutturazione economica. È interessante osservare quali meccanismi sono stati attuati per far fronte ai cambiamenti avvenuti nella realtà competitiva che le aziende locali hanno riscontrato sul mercato.

Nel presente documento, si ripercorre innanzitutto questa storia economica, con una presentazione della regione dal punto di vista geografico. Al termine di queste sezioni, seguirà una discussione sulle dimensioni e la struttura dell'economia regionale, sottolineando la relazione tra i due maggiori centri urbani della regione, Akron e Cleveland, esaminandoli non solo uno rispetto all'altro ma anche rispetto alle nuove "città di confine". Ci si concentrerà inoltre sul significato dell'occupazione "ad alto contenuto tecnologico" nel contesto di un'economia regionale altamente industrializzata. Il contenuto tecnologico del lavoro merita particolare attenzione, in quanto si dichiara spesso che la lenta progressione della crescita dell'occupazione regionale è attribuibile alle lacune tecnologiche dell'economia.

Dimostreremo, al contrario, che l'occupazione in questa regione è altamente sofisticata dal punto di vista tecnologico, in particolare nell'area di Cleveland. Gli interventi regionali tesi al coordinamento saranno trattati dalla sezione successiva fino all'ultima del presente documento; seguirà una serie di osservazioni conclusive.

La cooperazione regionale in un paese federale

La portata limitata della cooperazione intergovernativa

Il sistema di governo federale degli Stati Uniti non incoraggia né agevola la cooperazione intergovernativa.⁶³ Le autorità governative locali dipendono dal governo statale, e la Costituzione dell'Ohio e la sua legislazione prevedono poche norme per la promozione di azioni di coordinamento tra i governi locali. L'autonomia del governo locale in materia di suddivisione delle zone, uso del territorio e potere decisionale a livello locale è sancita nella clausola di autogoverno della costituzione statale, rendendo la cooperazione regionale particolarmente difficile e limitando la capacità dello stato di intervenire in tale ambito. I programmi statali per lo sviluppo economico hanno una cognizione scarsa, se non addirittura nulla, delle regioni o delle loro economie e spesso promuovono la concorrenza addirittura tra giurisdizioni appartenenti alla stessa economia regionale e in casi in cui le strategie di coordinamento agevolerebbero lo sviluppo economico e l'erogazione di servizi pubblici. Alcuni programmi statali riducono persino gli interventi di coordinamento: laddove lo stato fornisce alle autorità locali determinati poteri per l'attuazione dello sviluppo economico, come nel caso del programma statale di abbattimenti fiscali, questi strumenti promuovono la competizione intergiurisdizionale anche semplicemente traslando le attività economiche all'interno della regione economica stessa.

La regione metropolitana vanta una tradizione scarsa, se non addirittura nulla, di cooperazione tra governi locali. La cultura politica della regione e, in particolare, quella della città di Cleveland, non riflette né supporta un orientamento regionale, né tanto meno riconosce all'economia un carattere regionale piuttosto che giurisdizionale. La leadership politica di Cleveland non ha supportato, anzi ha spesso osteggiato, gli sforzi per promuovere strategie regionali o soluzioni ai problemi di sviluppo. Il punto di vista prevalente è che la città ha interesse a partecipare alle iniziative regionali soltanto nella misura in cui possa esercitare un notevole controllo e se i vantaggi da esse derivanti andassero principalmente a favore di Cleveland. Questa indifferenza, e talvolta opposizione, agli approcci regionali ha scoraggiato la ricerca di strategie regionali e di cooperazione volte alla costruzione dell'economia della regione metropolitana.

La regione affronta oggi la necessità di sviluppare un aeroporto internazionale "ad utenza mondiale".⁶⁴ Attualmente, l'aeroporto internazionale Hopkins di Cleveland funge da punto di collegamento per la compagnia Continental Airlines, che ha segnalato l'inadeguatezza delle attuali strutture a supportare l'espansione di servizi e voli internazionali. Le proposte di sviluppare il gruppo di aeroporti dell'Ohio nordorientale in un sistema aereo regionale sono state ignorate o respinte dalla leadership politica della città di Cleveland che possiede e gestisce l'aeroporto Hopkins. Questa posizione ha effettivamente paralizzato, e forse polarizzato, le discussioni a livello regionale di strategie alternative, costringendo altre strutture aeroportuali, incluso l'aeroporto Akron-Canton, a sviluppare strategie autonome. Questo

⁶³. Barnes, William R. e Larry C. Ledebur, *The New Regional Economies: The U.S. Common Market and the Global Economy*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998.

⁶⁴. Hill, Edward W. "The Air Services Hierarchy in North America: A regional perspective on air services and economic development", *Economic Development Commentary*, Fall 1998, 22(3): 30-38 e Hill, Edward W. *The Future of Northeast Ohio's Airports: Framing the Coming Debate*, Cleveland: The Urban Centre, 14 ottobre 1997, <http://cua6.csuohio.edu/~ucweb/pubs/airport.pdf>

atteggiamento regionale determinerà in futuro investimenti non complementari nella regione più vasta e, con tutta probabilità, servizi aerei non coordinati a livello regionale.

In generale, l'organizzazione del settore pubblico per lo sviluppo economico è a carico delle giurisdizioni politiche. All'interno della Contea di Summit, nella regione metropolitana di Cleveland-Akron, la città di Akron, la Contea di Cuyahoga e la città di Cleveland gestiscono dipartimenti di sviluppo economico separati, che mostrano scarsi segni di coordinamento o collaborazione. Nella contea di Cuyahoga, il principale attore del settore pubblico nella città è il governo della città di Cleveland. Gli sforzi di sviluppo economico della contea sono focalizzati maggiormente sulle giurisdizioni della contea oltre la città di Cleveland. L'unica effettiva entità di sviluppo regionale è la Camera di Commercio regionale, la Growth Association di Cleveland. La Growth Association si occupa spesso di raccogliere i finanziamenti per le complicate trattative di ubicazione delle aziende.

Il consorzio di sviluppo regionale: NEOTEC

L'eccezione alla frammentazione dei programmi di sviluppo economico del settore pubblico è costituita dal Northeast Ohio Trade and Economic Consortium (NEOTEC, consorzio economico e commerciale dell'Ohio nordorientale).⁶⁵ Questa partnership economica, fondata nel 1996, è tesa a "promuovere il commercio, la crescita aziendale e le opportunità economiche in tutto l'Ohio nordorientale". La partnership era inizialmente costituita da sei contee. Due, Summit e Portage, si trovano nell'area statistica metropolitana di Cleveland-Akron. Altre due (Mahoning e Trumbull) nell'area statistica metropolitana di Youngstown. Le rimanenti due contee si trovano a sud delle contee di Summit e Mahoning. Questa configurazione geografica rispecchia quella che spesso viene considerata la maggiore regione dell'Ohio nordorientale, ad eccezione della contea di Cuyahoga. Che sia per scelta o per esclusione volontaria, la contea di Cuyahoga si fa notare per la sua assenza dall'iniziativa di sviluppo economico regionale.

NEOTEC enfatizza un approccio regionale basato sulla cooperazione piuttosto che sulla competizione. La sua missione include la costituzione di partnership strategiche con organizzazioni di sviluppo economico ed enti pubblici. Tra questi enti pubblici rientrano i dipartimenti dell'Ohio di sviluppo e trasporto, le principali società di erogazione dell'energia elettrica della zona, l'aeroporto regionale Akron-Canton, l'aeroporto Youngstown-Warren Airport e le autorità principali di ciascuna contea partecipante.

Il consorzio è stato fondato sulla base di tre principi guida: potenziare, piuttosto che raddoppiare, gli interventi di sviluppo esistenti; definire gli interessi nell'ambito degli obiettivi regionali, e stabilire un solo voto per ogni contea.

NEOTEC ha adottato i seguenti obiettivi:

- Sviluppare l'infrastruttura intermodale delle risorse dell'Ohio nordorientale in un sistema di trasporti senza soluzione di continuità, in grado di offrire opzioni di flessibilità in termini di tempo e costi alle aziende che trasportano verso e dall'Ohio nordorientale.
- Promuovere l'infrastruttura dell'Ohio nordorientale su scala nazionale e internazionale al fine di valorizzare la posizione della regione e la sua partecipazione all'economia globale.

⁶⁵ <http://www.neotec.org/home.shtml>

- Collaborare con gli enti regionali per migliorare la posizione competitiva della regione e potenziare la sua capacità di supportare le aziende.

Reti aziendali per la cooperazione regionale

Le camere di commercio sono organizzazioni importanti per lo sviluppo economico dell'Ohio nordorientale. L'associazione Greater Cleveland Growth Association ha svolto un ruolo fondamentale negli interventi per rivitalizzare sia l'immagine che la realtà di Cleveland dopo il fallimento fiscale del governo della città e il declino dell'occupazione nel settore manifatturiero che ha reso tristemente nota la zona a livello nazionale. Le 50 maggiori società della regione hanno creato una seconda organizzazione aziendale focalizzata sulla rinascita di Cleveland, *Cleveland Tomorrow*. L'obiettivo primario di Cleveland Tomorrow è stato, e continua ad essere, lo sviluppo della città di Cleveland. L'opera più evidente è stata nei quartieri suburbani, attraverso progetti su ampia scala, come stadi sportivi professionali e progetti di sviluppo all'avanguardia come il Great Lakes Science Centre e il Rock and Roll Hall of Fame. Recentemente l'organizzazione ha concentrato i propri sforzi, con altrettanto entusiasmo anche dal punto di vista finanziario, sulla ricostruzione di un mercato immobiliare nei dintorni di Cleveland. In tal senso, Cleveland ha adottato nuovamente la strategia già utilizzata nel campo dello sviluppo regionale, costituendo intermediari, costruendo apposite strutture e, una volta che tali intermediari avevano raggiunto un'indipendenza, lanciandoli operare come entità autonome.

L'Akron Regional Development Board (ARDB, consiglio per lo sviluppo regionale di Akron), la camera di Greater Akron Region, comprende tre contee meridionali dell'area metropolitana: Summit, Portage, e Medina. L'ARDB si concentra da sempre su servizi di sviluppo aziendale e sullo sviluppo economico. Né la Greater Cleveland Growth Association né Cleveland Tomorrow vantano un passato di collaborazione con l'ARDB. Recentemente, altre tre organizzazioni, oltre alla Cleveland Port Authority, hanno sponsorizzato congiuntamente un importante studio sui gruppi aziendali e i maggiori settori industriali dell'Ohio nordorientale.⁶⁶ In una certa misura, questa collaborazione dimostra una crescente consapevolezza del fatto che l'economia è regionale e non giurisdizionale.

Nel 1999 è stata creata una nuova organizzazione del settore privato, il Northeast Ohio Regional Business Council (RBC, consiglio aziendale regionale dell'Ohio nordorientale). Questa organizzazione è stata espressamente creata per realizzare un intervento regionale volto alla risoluzione di importanti aspetti dello sviluppo regionale. I componenti di questo nuovo organismo sono gli amministratori delegati delle maggiori società della regione. Attraverso la loro leadership e l'influenza che esercitano, le camere di commercio e altre organizzazioni aziendali sono state coinvolte, a diversi livelli, tra i principali partner e costituenti dell'RBC. Le priorità iniziali stabilite dall'RBC sono sviluppo della forza lavoro, capacità dell'aeroporto regionale e sviluppo tecnologico. Le strategie di attuazione di queste priorità sono ancora in fase di elaborazione.

È ancora prematuro stabilire l'impatto, anche potenziale, di questa nuova organizzazione, a parte la sua importanza regionale e il supporto delle maggiori società. Nell'elaborare il modello di questa nuova organizzazione, i fondatori hanno esplicitamente respinto la possibilità di creare una partnership tra settore pubblico e privato per rispondere ai fabbisogni regionali. Il settore pubblico non trova rappresentanza all'interno dell'RBC. In tal senso, funge da complemento regionale a Cleveland Tomorrow. È un'organizzazione del settore privato che solo ora si sta accingendo a sviluppare una partnership con il settore dell'istruzione superiore per perseguire alcuni obiettivi.

⁶⁶. Kleinhenz, Jack, "An Introduction to the Northeast Ohio Clusters Project," *Economic Development Quarterly*, 14(1), febbraio 2000: 63-64.

*Storia economica recente: la regione del ritorno*⁶⁷

Alla fine della seconda guerra mondiale, l'Ohio nordorientale consisteva di una serie di città industrializzate compatte divise le une dalle altre da ampi terreni da coltivazione e collegate da ferrovie interurbane elettriche (note anche come tram) e strade cittadine. Il sistema di autostrade ad accesso limitato (normalmente chiamate autostrade interstatali) che definisce attualmente i confini della regione apparve solo alla metà degli anni '50 e queste economie separate erano collegate al resto degli Stati Uniti attraverso una fitta rete di linee ferroviarie.⁶⁸ La serie di centri industriali tipici dell'Ohio nordorientale erano concentrati a Cleveland e nelle periferie immediate. Akron, capitale americana della gomma e del pneumatico fino agli anni '70, si trova 67 chilometri a sud; 20 chilometri a est sorge invece la città di Euclid, nota per la produzione industriale pesante; circa 50 chilometri a ovest si trovano le città manifatturiere gemelle di Lorain e Elyria. Queste cinque città non costituivano un'economia regionale integrata alla fine della guerra, in quanto ognuna aveva la propria manodopera, i propri alloggi e i propri mercati al dettaglio.

Dalla seconda metà degli anni '60, la situazione è cambiata molto. La regione è diventata un nodo fondamentale della rete ferroviaria intercontinentale, vanta un sistema di autostrade interstatali e l'aeroporto di Cleveland è diventato il terzo aeroporto di collegamento del sistema di rotte nazionali della Continental Airlines. A sud di Akron si trova un secondo aeroporto regionale che offre una concorrenza limitata e impone il contenimento dei prezzi all'aeroporto principale di Cleveland. A causa della convergenza di numerosi fattori, negli anni '60 ha avuto inizio un flusso migratorio al di fuori delle città centrali. I distretti finanziari di queste città hanno perduto la loro posizione dominante nella vendita al dettaglio. Oltretutto, è sorto un gruppo di città quasi autonome situate nell'angolo nordorientale dei più grandi stati degli Stati Uniti, che attraversa otto contee e costituisce una regione economica che, benché racchiusa nei confini di un singolo stato, non è governata da un unico governo locale.

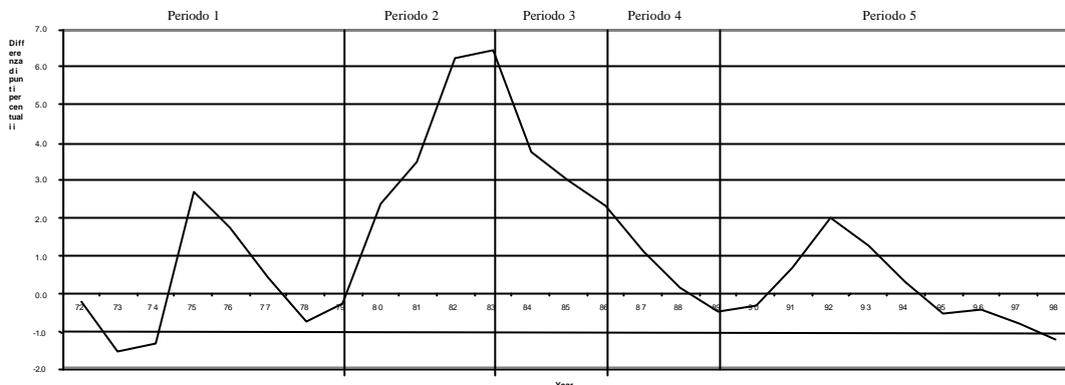
Negli anni '90, l'Ohio nordorientale ha invertito la tendenza demografica negativa che perdurava da ormai due decenni. La popolazione stimata della CMSA tra il 1990 e il 1998 è aumentata dell'1,8% portandosi a 2,9 milioni di abitanti, dopo aver visto una riduzione del 2,7% tra il 1980 e il 1990. La porzione di Cleveland della CMSA ha conosciuto un aumento dello 0,9% della popolazione, contro quello del 4,8% di Akron. Ovviamente, nelle due porzioni della CMSA la tendenza si sta oggi invertendo. La trasformazione demografica più accentuata si è verificata nelle quattro principali città della regione.

La storia economica recente della regione, in particolare l'inversione da vecchio centro industriale ad un'economia moderna e competitiva ad alto contenuto tecnologico, può essere ripercorsa osservando il tasso annuo di disoccupazione rispetto alla media nazionale. Questi dati sono rappresentati graficamente nella Figura 23 per il periodo tra il 1972 e il 1998, dove il tasso di disoccupazione nella CMSA viene sottratto dal tasso nazionale e vengono raffigurate le due proporzioni. Dove il tasso di disoccupazione dell'area metropolitana consolidata di Cleveland-Akron è superiore al tasso di disoccupazione nazionale, la differenza è positiva e la retta si trova al di sopra dell'asse X del grafico.

⁶⁷. Vedere Hill, Edward W., "Cleveland, Ohio: Manufacturing Matters; Services Are Strengthened; But Earnings Erode," (p. 103-140) e Shanahan, James L. e W. Richard Goe, "Akron: Ohio: Regional Economy at the Turning Point", p. 9-46, in Richard D. Bingham e Randall W. Eberts (eds.), *Economic Restructuring of the American Midwest*, Boston: Kluwer Academic Press, 1988; Hill, Edward W. "The Cleveland Economy: A Case Study of Economic Restructuring, in W. Dennis Keating, Norman Krumholz e David Perry (eds.), *Cleveland: A Metropolitan Reader*, Kent, OH: Kent State University Press, 1995: 53-86; e Hill, Edward W., "Comeback Cleveland by the Numbers: The Economy, Employment and Education", in David Sweet, David Beech e Kathryn Wertheim Hexter (eds.), *The New American City Looks to its Regional Future*, Athens, OH: Ohio University Press, 1999: 77-100.

⁶⁸. Vedere "Highways" in *Encyclopedia of Cleveland History*, <http://ech.cwru.edu/scripts/article.asp?ID=H2>

Figure 22. Differenza in punti percentuali tra tasso di disoccupazione annuo della CMSA e tasso nazionale: dal 1972 al 1998



Fonte: U. S. Bureau of Labour Statistics.

Generalmente, il tasso di disoccupazione della CMSA è inferiore alle cifre regionali a partire dal 1988, anno che segna la ripresa economica dell'Ohio nordorientale. Le oscillazioni del tasso di disoccupazione contraddistinguono quattro periodi su cinque della storia economica recente. Nel quinto periodo, la crescita occupazionale della regione è stata piuttosto bassa, con una disoccupazione lievemente inferiore alla media nazionale, che riflette già di per sé una leggera recessione.

L'economia di Cleveland-Akron

Nel 1997, la CMSA di Cleveland-Akron presentava un prodotto metropolitano lordo compreso tra 93 e 93,2 miliardi di dollari.⁶⁹ In proporzione, questa economia si trova a metà strada tra quella dell'Irlanda e quella della Finlandia; è un po' più ridotta dell'area metropolitana di San José (96 miliardi di dollari) e poco più della metà del Michigan sudorientale (le aree metropolitane di Detroit, Flint e Ann Arbor). Il reddito pro capite nel 1998 è stato di 29.239 dollari nella PMSA di Cleveland e di 26.934 dollari in quella di Akron, superiore cioè al reddito pro capite di qualsiasi nazione europea.⁷⁰

Nonostante la vasta ristrutturazione degli impianti e delle aziende manifatturiere della regione, il contributo apportato dal settore manifatturiero al prodotto metropolitano lordo non ha fatto che diminuire nel periodo di recessione tra il 1989 e il 1992. La portata di questo fenomeno è evidenziata dal fatto che l'occupazione nel settore manifatturiero nella PMSA di Cleveland è diminuita del 28% tra il 1979 e il

⁶⁹. Corrispondenti rispettivamente a 86 miliardi e a 87 miliardi di dollari alla quotazione del 1992.

⁷⁰. Le stime del Prodotto metropolitano lordo (PML) sono state operate dall'Urban Centre, Cleveland State University. Il PML si calcola sulla base delle stime del Prodotto statale lordo (PSL) eseguite dal Bureau of Economic Analysis (BEA) dell'U. S. Department of Commerce, moltiplicandone il valore per la quota di reddito personale statale della CMSA (anch'esso rilevato dal BEA). Si applica lo stesso metodo per valutare la proporzione regionale del contributo del manifatturiero al PSL. Questi dati sono stati ricavati da: www.bea.doc.gov/bea/regional/. Le stime del reddito personale pro capite sono state ricavate da www.bea.doc.gov/bea/regional/bearfacts/. I dati sulle economie europee sono stati ricavati dalle stime per il 1997 e il 1998 pubblicate nel *World Economic Factbook, 1999*, a cura della CIA e disponibile presso Global Statistics: <http://www.xist.org/countries/countries.htm>

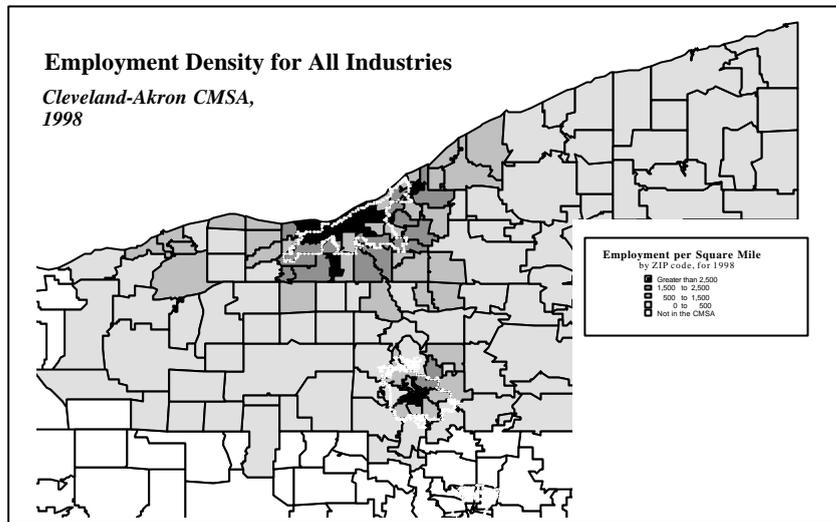
1987. La PMSA di Akron ha conosciuto una perdita del 23% nell'occupazione manifatturiera nello stesso periodo. Nel 1983, il valore reale del prodotto metropolitano lordo nel settore manifatturiero era di 16,2 milioni di dollari, alla quotazione del 1992. Nel 1997, il contributo di questo stesso settore al prodotto metropolitano lordo è stato di 23,2 miliardi di dollari, alla quotazione del 1992. Alla fine della più recente recessione, la quota del settore manifatturiero del prodotto metropolitano lordo è aumentata dal 25,3% ad un valore picco di 27,2% nel 1996, scendendo poi a 26,9% nel 1997.

L'ubicazione dell'attività manifatturiera

Il fatto che la regione rappresenti un panorama economico altamente integrato è evidente dalla seguente cartina, che ritrae l'occupazione per miglio quadrato nel 1998, raffigurata per aree di avviamento postale.⁷¹

⁷¹. Si tratta di aree di dimensioni inferiori rispetto ai comuni e che coprono superfici relativamente omogenee.

Cartina 4 Densità di occupazione per tutti i settori, CMSA Cleveland-Akron, 1998



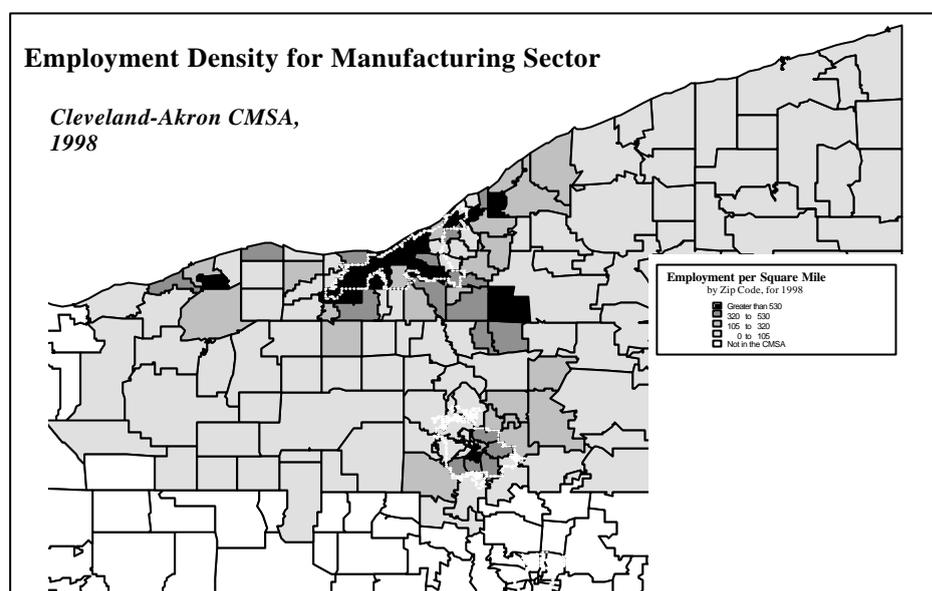
Fonte: ES – 202, The Urban Center, Cleveland State University

Le aree più densamente occupate sono riportate in nero (con oltre 970 dipendenti del settore privato per kmq), seguite da quelle in grigio scuro (da 581 a 970 per kmq), grigio medio (da 194 a 581 per kmq) e grigio chiaro (da zero a 194 per kmq). Le aree più densamente occupate si trovano tra le città di Cleveland e Akron (entrambe sono evidenziate con una linea tratteggiata bianca), e in due “città di confine” ben note a livello regionale⁷². Una di esse si trova all’incrocio tra due autostrade interstatali, la principale direttrice nord-sud tra Cleveland e Akron, e l’altra sul principale asse di collegamento est-ovest. La seconda si trova nella periferia est di Cleveland, caratterizzata da un alto status sociale e da un reddito elevato, che ha attirato numerose sedi aziendali. In ordine decrescente, le aree più densamente popolate sono rappresentate da una serie di comuni che costeggiano il sistema autostradale intorno a Cleveland, cioè nella città di Akron e della sua periferia.

La seguente cartina ritrae le densità di occupazione del settore manifatturiero nella regione.

⁷². Bingham et al., *Beyond Edge Cities*, NY: Garland Publishing, 1997.

Cartina 5 Densità di occupazione nel settore manifatturiero, CMSA di Cleveland-Akron, 1998



Fonte: ES – 202, The Urban Center, Cleveland State University.

Le più alte concentrazioni si trovano nella città di Cleveland, dove la densità è di oltre 205 posti di lavoro per kmq. Questa densità è mantenuta anche nella periferia orientale di Solon e Euclid e nella città occidentale di Elyria e in una porzione di Akron. In ordine decrescente, la densità media si situa tra 124 e 205 posti di lavoro per kmq.

La regione è probabilmente uno dei maggiori centri di eccellenza manifatturiera della nazione e del mondo in termini di capitali e tecnologia. Ha dimostrato un vantaggio competitivo nella lavorazione dell'acciaio e del metallo, nei prodotti chimici specifici (in particolare vernici e rivestimenti), componenti e gruppi per automobili, prodotti plastici e assicurazione⁷³. Gli interventi tesi allo sviluppo economico locale hanno evidenziato aree emergenti di vantaggio competitivo nel settore dei dispositivi di controllo industriale e strumentale (in particolare nel campo dell'automazione di fabbrica), apparecchiature mediche e settore dei dispositivi (settore con base sociale consolidata che utilizza la tradizione di lavorazione meccanica della regione e la recente notorietà di molti complessi ospedalieri della regione nella ricerca medica) e possibilmente nel settore dell'illuminazione. Un filo tecnologico comune che lega il settore dei prodotti plastici con quello di vernici, rivestimenti e materiale da copertura è la ricerca di base nella chimica dei polimeri.

È importante comprendere che il fondamento competitivo dell'economia risiede nella regione. Le interviste condotte con consulenti industriali locali hanno portato alla conclusione che la regione viene vista come un elemento integrativo da parte del mercato di ubicazione delle risorse finanziarie o strutturali.

⁷³

Hill, Edward W. e John Brennan, "A Methodology for Identifying the Drivers of Industrial Clusters: The foundation of regional competitive advantage", *Economic Development Quarterly*, February 2000, 14(1): 65-96.

L'alta qualità delle reti autostradali o ferroviarie fa sì che l'ubicazione venga presa in considerazione in termini di disponibilità di terreni ed edifici, nonché di offerta di forza lavoro e non in termini della possibilità di accesso ad una particolare area della regione. Questo implica che i governi locali sono molto competitivi nell'attrarre l'industria, sia dall'interno che dall'esterno della regione, in quanto nessuno prevede di trarre vantaggio da questa competizione. La natura competitiva della guerra all'assunzione è accentuata dal fatto che i governi locali beneficiano di tasse municipali sul reddito e sulle proprietà, basate sulle strutture, sulle apparecchiature e sull'inventario.

Gran parte dei commenti locali sull'economia mette in luce la fragilità del settore dell'alta tecnologia della regione. Questo atteggiamento trova in parte un fondamento economico, in quanto la rapida crescita dell'occupazione e nuovi slanci di creazione di ricchezza si verificano più facilmente in un'economia che genera nuovi prodotti, beni e servizi nelle prime fasi del ciclo di vita del prodotto. I prodotti e le società dell'Ohio nordorientale si situano al centro del ciclo di vita dei prodotti. In effetti, il concetto di alta tecnologia deve essere suddiviso in *prodotti* e *processi* ad alto contenuto tecnologico. Nel caso dell'Ohio nordorientale e delle città principali di Akron e Cleveland, l'obiettivo consiste nell'attuare IT all'interno dei prodotti e dei processi esistenti al fine di rinnovare i prodotti e aumentarne il valore. A tale riguardo, la regione non è un'economia di nuovi prodotti. La ricerca mostra che, in base a questa distinzione, quella dell'Ohio nordorientale non è un'economia ad alto contenuto tecnologico, ma piuttosto un'economia che usa in modo intensivo l'alta tecnologia nei propri processi di produzione industriale.

Il vero problema dell'area statistica metropolitana di Akron, in qualità di area metropolitana più piccola della regione, è il ruolo competitivo che ha assunto a livello regionale e la piena integrazione delle sue risorse nell'economia regionale. L'intera regione dovrebbe essere preoccupata della capacità delle aziende di stimolare lo sviluppo di nuovi prodotti attingendo alla base e all'eredità industriale di cui dispone. L'Ohio nordorientale è un'economia che dipende dalla tecnologia, che adotta le tecnologie ad una base di prodotti esistenti. Uno dei principali ostacoli che la regione si trova ad affrontare è quello di cambiare il modo in cui procede agli investimenti economici, al fine di stimolare l'innovazione.

Riquadro 9. *Cleveland tomorrow*: un'iniziativa privata per rivitalizzare l'economia regionale

Quando l'economia di Cleveland crollò, tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80, un'organizzazione formata dalla comunità aziendale, chiamata *Cleveland Tomorrow*, condusse uno sforzo concertato a livello regionale per reinvestire e rinvigorire l'economia regionale. Gran parte delle energie di *Cleveland Tomorrow* si concentrarono sulla città di Cleveland e si formarono numerose organizzazioni affiliate per la risoluzione di specifici problemi economici regionali. Tra queste organizzazioni rientravano l'Edison Biotech Institute (Istituto Edison di biotecnologia) di Cleveland, l'Edison Polymer Institute (Istituto Edison per lo studio dei polimeri) di Akron, il Cleveland Advanced Manufacturing Program (Programma manifatturiero avanzato di Cleveland), di portata regionale, oltre ad un organismo di gestione della forza lavoro, estremamente pragmatico, chiamato Work in Northeast Ohio Council. Una volta che erano riuscite ad ottenere finanziamenti indipendenti e sostenitori propri, *Cleveland Tomorrow* ha reso indipendenti queste organizzazioni affiliate. *Cleveland Tomorrow* ha lavorato a stretto contatto con i funzionari eletti, in particolare il Governatore, il Sindaco di Cleveland, la delegazione regionale nella legislatura statale, che detenevano posizioni politiche influenti, per tutti gli anni '80; ha collaborato inoltre con il Comitato dei Commissari della Contea di Cuyahoga e con la Delegazione al Congresso della regione, che deteneva importanti cariche nel partito di maggioranza all'inizio degli anni '80. Purtroppo, l'eredità di questa attività di collaborazione e partnership è andata sfumando negli ultimi vent'anni e le relazioni politiche regionali si sono logorate, largamente influenzate dallo stile politico individualista dell'attuale sindaco di Cleveland.

Come affrontare un mercato del lavoro a misura di regione

Dai mercati del lavoro locali a quelli regionali

Lo sviluppo della forza lavoro sta svolgendo un'enorme funzione catalizzatrice per l'avvio del processo di concezione e risoluzione dei problemi di sviluppo in un contesto regionale. Le organizzazioni del settore privato, nella maggior parte dei casi camere di commercio, sono state le prime a rispondere in modo specifico alla domanda di forza lavoro qualificata e ad assumere un atteggiamento critico nei confronti dei sistemi di istruzione e formazione. La Greater Cleveland Growth Association ha lanciato l'iniziativa "Jobs and Workforce" (posti di lavoro e forza lavoro), destinata ad essere "un'iniziativa pionieristica per costruire una forza lavoro regionale qualificata e preparata a rispondere alle aspettative e ad abbracciare le opportunità profilate dal prossimo secolo". L'ARDB ha lanciato un'iniziativa simile per le contee di Medina, Portage, e Summit. Attraverso la coalizione di forze pubbliche, private e del sistema di istruzione, è stato fondato il Workforce Institute of Lorain County, una sorta di risorsa a livello di contea per affrontare i fabbisogni attuali, anche di forza lavoro, attraverso dati e informazione, valutazione e azione collettiva. La Contea di Lake ha sviluppato l'iniziativa Workforce Development (Sviluppo della forza lavoro) focalizzata principalmente sulla capacità di facilitare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro.

Queste iniziative private e semi private costituiscono il cuore della risposta alla necessità di aumentare l'offerta di lavoratori qualificati in questa regione. Hanno cercato di definire la portata geografica in termini di giurisdizione e di focalizzare le loro attività all'interno di questi confini. Nel 1996, un gruppo di istituti scolastici superiori ha costituito l'iniziativa Northeast Ohio Workforce (NOW) Initiative (Forza lavoro dell'Ohio nordorientale) per promuovere soluzioni regionali ai fabbisogni di sviluppo regionali. NOW, recentemente rinominata Regional Workforce Partnership, è composta dalle principali iniziative di sviluppo della forza lavoro delle 14 contee più grandi della regione. Questa partnership è riuscita a ricostituire il dialogo sullo sviluppo della forza lavoro in un contesto regionale e a creare un forum per la ricerca di strategie collaborative a livello regionale per lo sviluppo della forza lavoro. Il relativamente nuovo Regional Business Council (Consiglio aziendale regionale) del settore

privato ha identificato lo sviluppo della forza lavoro come una delle tre aree di attività prioritarie e Regional Business Partnership come la propria iniziativa di sviluppo della forza lavoro.

Nuova legislazione federale e statale per affrontare gli aspetti del mercato del lavoro regionale

L'1 luglio 2000, la legge federale Workforce Investment Act of 1998 (WIA) ha sostituito un'altra legge federale, la Job Training Partnership Act (JTPA). Nell'ambito della nuova legislazione, lo stato cerca di creare "un sistema verticale di investimenti integrati per la forza lavoro, con il coordinamento di tutti gli elementi e uno spirito di complementarità, al fine di promuovere la competitività economica dell'Ohio". Questo sistema completo di forza lavoro ha l'obiettivo di integrare gli investimenti effettuati nell'ambito di assistenza, istruzione, sviluppo economico e forza lavoro. L'espressione locale della legge WIA è rappresentata dagli One Stop Centre. Questi centri sono "partner necessari" di programmi collegati federali fondati sull'occupazione o ad essa correlati, che spaziano dalla riforma assistenziale all'assistenza alla regolazione del commercio nell'ambito del North American Free Trade Agreement (NAFTA, trattato del libero scambio nel Nord America).

I principali obiettivi dei servizi erogati dai centri one-stop sono le contee o le configurazioni delle contee. La regione metropolitana di Cleveland/Akron conta quattro centri: Cleveland/Cuyahoga County One Stop, Summit-Medina Employment and Training Connection, Portage-Geauga One Stop Inc., ed Employment Network of Lorain County.

Nell'ambito della legge WIA, ogni stato aveva l'opportunità di fornire speciali incentivi per le strategie regionali e il coordinamento nell'attuazione del sistema di servizi one-stop. L'Ohio non si è avvalso di questa opportunità. È stato creato un consorzio regionale per la discussione dei problemi reciproci, delle opportunità e delle fasi di attuazione, benché la configurazione e l'attuazione effettiva delle fasi fossero in realtà non correlate. Il risultato di questo sforzo è una serie di centri di erogazione dei servizi one-stop dotati di sistemi software separati che non riescono a comunicare con gli altri centri della regione né a condividere le informazioni. Tuttavia, le leadership di questi centri sono a stretto contatto e presumibilmente svilupperanno strategie per il coordinamento dei servizi one-stop in tutto il mercato del lavoro regionale.

Conclusioni

L'area metropolitana di Cleveland-Akron si è sviluppata all'interno di una regione caratterizzata da molti centri di occupazione, di cui i maggiori sono le città di Cleveland e Akron. Sono in forte competizione con numerose città di confine suburbane e fasce di occupazione ubicate lungo il sistema autostradale interstatale, dove possono sorgere opportunità di lavoro. In questo ambiente politico-economico, il coordinamento dello sviluppo economico e gli investimenti in infrastrutture avvengono in due modi: i mercati e gli alti livelli governativi. Tuttavia, il coordinamento intergovernativo è debole, in accordo con la tradizione politica americana.

Il vero coordinamento si verifica in maniera disgregata attraverso le azioni di migliaia di persone con potere decisionale, tra cui datori di lavoro e nuclei familiari che rispondono a servizi pubblici in competizione, imposizione fiscale ed accedono all'infrastruttura dei trasporti attraverso il mercato. Poiché il vantaggio competitivo del mercato risiede prevalentemente nel settore manifatturiero, le ubicazioni aziendali che meglio riescono a supportare la produzione manifatturiera e i servizi di supporto necessari per questo tipo di produzione risultano avvantaggiate nella concorrenza sul lavoro. Gli edifici che ospitano queste aziende tendono ad essere vaste aree suburbane con palazzi di uno o due piani.

I confini politici sono decisamente irrilevanti per l'economia regionale, eccetto per i pacchetti di servizi locali e di tasse che i comuni forniscono a privati e aziende. Non sembra esservi una logica politica che conferisca ad un'ubicazione particolare nell'area metropolitana un vantaggio rispetto ad altre posizioni, almeno fino a quando da tale ubicazione si possa accedere al sistema autostradale interstatale. La struttura della regione non può essere vista come un cerchio che si chiude, in quanto l'economia regionale è molto più vasta di qualsiasi istituzione del governo locale, sia essa un comune, una contea o un distretto speciale. Tuttavia, sembra che l'economia regionale funzioni in termini di produzione di occupazione, reddito e ricchezza. Questo approccio disgregato al dominio dell'area ha i propri vantaggi, ma anche il suo prezzo. Il prezzo più alto e più visibile è l'incapacità del governo di fornire un ambiente per lo sviluppo di un sistema regionale di servizi aerei.⁷⁴

Il governo locale svolge un importante ruolo nella competitività di questa economia. Innanzitutto, ha la responsabilità di collegare i suoi residenti e i suoi beni ai mercati regionali, sia fisicamente che economicamente. I collegamenti economici sono rappresentati dai costi fiscali che vengono accollati per l'affitto di una sede in una particolare giurisdizione politica e dalla qualità dei servizi forniti in base alle tasse pagate. Secondariamente, il coordinamento regionale dipende dal coordinamento intergiurisdizionale sugli aspetti delle infrastrutture per lo sviluppo economico: è su questi punti che il governo locale è assente nell'Ohio nordorientale.

Quando l'Ohio nordorientale si trovava in uno stato di profonda crisi economica nei primi anni '80, è intervenuta una cooperazione intergovernativa. Attualmente, l'Ohio nordorientale è privo di pressioni economiche e pertanto è meno cooperativo. Tuttavia, sussistono due eventi che potrebbero scatenare una forma, sia pure mite, di cooperazione, nuovamente attraverso attori esterni. Il primo è la carenza di forza lavoro qualificata. Le aziende regionali hanno fondato una nuova organizzazione per reagire alla carenza di manodopera qualificata a livello regionale, che sta stimolando l'attuazione di una nuova azione di cooperazione governativa. Il secondo è che la Corte Suprema dello Stato ha scoperto che il modo in cui gli stati partecipano al finanziamento dei propri sistemi di istruzione primaria e secondaria non rispetta gli standard fissati dalle costituzioni statali. La Corte ha scoperto che il sistema è eccessivamente dipendente dalle risorse locali di ricchezza patrimoniale. Questo decreto costringerà la legislatura statale a trovare un modo per sondare la ricchezza patrimoniale a scopi di imposizione fiscale che vada a vantaggio del sistema scolastico. La diminuzione della pressione per l'accumulo della ricchezza patrimoniale ai fini del finanziamento dell'istruzione locale potrebbe allentare la competizione nello sviluppo economico e favorire la cooperazione.

⁷⁴. In questa sede non sono stati affrontati altri esempi di fallimento politico con conseguenze economiche. L'esempio riferito riguarda la concentrazione della fascia di popolazione regionale al di sotto della soglia di povertà nei centri urbani, con i costi corrispondenti in termini di erogazione di servizi locali. Nei centri urbani dell'Ohio, tuttavia, il problema appare meno grave rispetto ad altre località degli Stati Uniti, a causa di un'imposta sullo stipendio gravante sui residenti dell'area suburbana che lavorano nelle città della regione.