



italiadecide
rapporto 2010

L'Italia che c'è Le reti territoriali per l'unità e per la crescita

Sintesi e finalità della ricerca.

Il Rapporto di *italiadecide* per il 2010, intitolato "**L'Italia che c'è**", è dedicato al sistema delle reti territoriali che innervano e tengono insieme il nostro Paese realizzando concretamente l'unità nazionale.

Le reti sono state individuate in otto settori strategici per la crescita civile ed economica della nazione: le reti infrastrutturali e logistiche, le reti economico-finanziarie, le reti istituzionali, le reti della sanità, della scuola, dell'università e degli istituti culturali e le reti delle città. Per ciascuno di tali settori è stato attivato un gruppo di lavoro (Vedi il riquadro n. 3).

Le politiche svolte attraverso queste reti sono state per la prima volta comparate guardando alle modalità della loro organizzazione sul territorio e alla loro efficacia nello strutturare il sistema paese.

Da tale comparazione, emerge come linea di tendenza evolutiva il modello delle reti territoriali che investe un nuovo ruolo dello Stato, caratterizzato dal compito di assicurare il concorso di forti autonomie pubbliche e private nello svolgimento unitario delle maggiori politiche nazionali.

Tale modello si sta delineando in Italia sotto la pressione delle tensioni territoriali che da sempre caratterizzano questo paese e come risultante positiva di un processo di modernizzazione e di apertura alla dimensione europea e globale. La leva dell'Unione Europea è stata il fattore principale che ha sostenuto e guidato - in una fase assai critica per la politica nazionale - questo processo. Da questo punto di vista la trasformazione in corso appare il frutto di una originale derivazione e reinterpretazione all'interno di uno Stato nazionale dei moduli più innovativi derivati dalla esperienza della Unione europea. La novità del modello spiega anche la difficoltà e la durata della sua progressiva comprensione e realizzazione.

Nella nuova prospettiva che si propone, le riforme in senso federale possono essere utilizzate per ribaltare le logiche di

frammentazione sin qui seguite e per costruire un sistema che, in analogia con il modello di *governance* multilivello perseguito dall'Unione europea, impegni tutti i livelli di governo verso concreti risultati di politica pubblica liberando risorse e semplificando il carico normativo ad amministrativo per cittadini e imprese.

Il nuovo modello italiano basato sulle reti territoriali potrebbe essere quindi un modello originale di Stato unitario decentrato, fortemente innovativo rispetto ai tradizionali Stati federali classici e che tende ad applicare i moduli europei della sussidiarietà e flessibilità organizzativa in modo più funzionale di quanto riesca attualmente a fare la stessa Unione europea.

italiadecide intende con questa ricerca valorizzare e scommettere sul processo di innovazione istituzionale che è già in atto e contribuire a orientarlo verso la ricomposizione su nuove e più forti basi dell'unità nazionale, dopo il superamento del precedente modello unitario, chiuso nella dimensione nazionale e fortemente centralizzato.

Il Rapporto è diviso in due parti: 1) il **Rapporto di sintesi**; 2) le **Relazioni dei gruppi di ricerca**.

- *Le Relazioni dei gruppi di ricerca* attraversano i diversi settori mettendo in luce le discontinuità e le vere e proprie fratture che le reti incontrano nel loro funzionamento sul territorio, ma anche i casi e le tendenze di ricomposizione e di buon funzionamento. Adottando il punto di vista della rete territoriale, le relazioni analizzano le politiche pubbliche comparandole dal punto di vista della loro organizzazione sul territorio e della efficacia nello strutturare il sistema paese (per una sintesi di queste analisi, vedi il riquadro n. 1).
- *Il Rapporto di sintesi* parte dai risultati delle ricerche per formulare una serie di proposte per migliorare il funzionamento complessivo delle reti che sostengono le politiche pubbliche necessarie a rilanciare l'unità nazionale (per una sintesi delle proposte, vedi riquadro n. 2).



RIQUADRO 1

Le tendenze positive in atto

1. Dalla indagine sull'Italia che c'è attraverso le reti territoriali emerge una condizione assai critica dell'unità nazionale, ma anche una prospettiva di rilancio e trasformazione su nuove basi.
2. L'unità appare oggi, come al suo inizio, nella lungimirante visione di modernizzazione impostata da Cavour, come la condizione cruciale per la competitività e la ripresa della crescita del paese.
3. Per rafforzare l'unità del paese e scongiurare il suo declino, è oggi essenziale la capacità di raccordare intorno ad ampie strategie nazionali e a precise finalità la molteplicità di soggetti pubblici e privati che concorrono alla determinazione e attuazione delle politiche pubbliche.
4. I fondamenti di una organizzazione a rete delle politiche pubbliche si rintracciano nei principi ispiratori del Titolo V della Costituzione in gran parte mutuati dalla Unione europea.
5. Grandi finalità e ampie strategie richiedono una forte ispirazione politica. L'impostazione a rete delle politiche pubbliche comporta, oltre ad una forte regia politica, la messa a punto di un sistema di vincoli e di controlli reciproci tra i diversi attori istituzionali, che permetta la finalizzazione delle politiche a effettivi risultati.
6. Le reti rispondono in forme innovative alla richiesta di processi di governo che mettono in primo piano l'efficacia dei comportamenti e i risultati e sono capaci di differenziarsi secondo le esigenze dei diversi tipi di funzione e secondo quelle dei territori.
7. Il sistema delle Conferenze fra Stato e Autonomie rappresenta uno snodo decisivo nella formazione e nello svolgimento delle reti territoriali. Alcune delle pubbliche amministrazioni di eccellenza (ad es. la rete dei prefetti e le reti della sicurezza) hanno saputo innovare significativamente le proprie modalità di intervento attraverso l'adozione di moduli operativi polifunzionali e lo stretto contatto con il territorio.
8. Si stanno diffondendo in talune aree del nostro paese esperienze molto avanzate di integrazione fra reti di diversa natura (della conoscenza, della produzione, della logistica) che strutturano sistemi urbani complessi particolarmente favorevoli agli insediamenti industriali e dei servizi avanzati.
9. Una preziosa funzione unificante del sistema continua ad essere svolta dalla Corte dei Conti – nonostante gli ostacoli derivanti dalla più accentuata autonomia di enti ed aziende – per la diffusione di pratiche gestionali delle risorse pubbliche omogenee ed efficienti e per la garanzia in senso sostanziale del principio di legalità dell'azione amministrativa.
10. Il sistema bancario ha vissuto una lunga fase di ristrutturazione che ne ha favorito il consolidamento e, in controtendenza con quanto avvenuto nel sistema delle imprese, la crescita dimensionale.
11. Sul piano del coordinamento della finanza pubblica, sotto la spinta della crisi economico-finanziaria, il processo di rafforzamento e armonizzazione delle politiche e procedure è in pieno corso attraverso la definizione di regole e obiettivi generali che impegnano il paese nel suo complesso.
12. Nell'ambito delle nuove procedure di federalismo fiscale, il miglioramento della organizzazione delle reti territoriali e cioè dello svolgimento delle funzioni pubbliche sul territorio si collega infatti ai meccanismi di finanziamento basato sul calcolo del fabbisogno *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali (LEA).

RIQUADRO 2

Dieci proposte

1. Unificare il paese attraverso le grandi politiche nazionali dando priorità alle riforme per il miglioramento del sistema politico amministrativo delle reti territoriali.
2. Dare priorità alla logica intersettoriale delle reti territoriali privilegiando i grandi obiettivi unificanti relativi agli interessi vitali per il futuro della comunità nazionale: innovazione, governo delle città, trasporti porti e logistica, energia.
3. Passare dal governo per procedure al governo per risultati.
4. Concentrare lo sforzo organizzativo sui meccanismi collaborativi, sull'accessibilità e l'efficienza integrata delle reti (intermodalità e efficienza dei nodi interconnettivi all'interno delle reti e tra le reti).
5. Passare dallo Stato gerarchico allo Stato che indirizza e controlla.
6. Riorganizzare i vertici degli esecutivi e le pubbliche amministrazioni per la gestione delle politiche intersettoriali.
7. Puntare all'innovazione come chiave per lo sviluppo definendo un chiaro quadro di priorità ed una tendenziale divisione del lavoro fra settore pubblico e privato ed integrando i diversi livelli di intervento territoriale, di orizzonte temporale e di rischio.
8. Assicurare attraverso le reti territoriali i livelli di armonizzazione di regole e comportamenti anche nei rapporti tra pubblico e privato necessari a conseguire gli obiettivi delle politiche nazionali .
9. Interpretare il Titolo V della Costituzione in modo da garantire l'attuazione degli obiettivi delle politiche nazionali vincolando e responsabilizzando tutti i livelli di Governo.
10. Assumere lo sviluppo delle reti territoriali come asse unificante per il programma di riforme dell'Italia da presentare nel 2011 nel quadro della Strategia europea 2020 e della nuova *governance* economica.

RIQUADRO 3

I gruppi di ricerca

Reti infrastrutturali

Direttori: prof. Paolo Urbani e prof. Attilio Celant

Reti economico-finanziarie

Direttore: prof. Paolo De Ioanna

Reti istituzionali

Direttore: prof. Vincenzo Cerulli Irelli

Reti della sanità

Direttore: prof. Massimo Luciani

Rete della scuola

Direttore: prof. Nicolò Zanon

Rete dell'università

Direttori: prof. Angelo Maria Petroni e prof. Filippo Satta

Rete degli istituti culturali

Direttore: prof. Alessandro Campi

Reti delle città

Direttore: Arch. Margherita Petranzan



italiadecide

ASSOCIAZIONE PER LA QUALITÀ DELLE POLITICHE PUBBLICHE

Tel. +39 06 67602138 +39 06 67602139

fax +39 06 67604186

Mail: info@italiadecide.it

www.italiadecide.it