

Definizione di programmazione economica territoriale

La programmazione economica territoriale riguarda tutti gli interventi attuati da uno o più attori istituzionali, generalmente pubblici ma anche privati, al fine di favorire lo sviluppo di un particolare territorio/regione. Obiettivi della programmazione territoriale possono essere: la crescita economica, la correzione di eventuali distorsioni nell'uso delle risorse, la diminuzione dei differenziali territoriali di crescita tra regioni, il ri-orientamento dello sviluppo verso obiettivi di sostenibilità ambientale e sociale.

Nei paesi a economia capitalistica avanzata la programmazione economica territoriale come campo di intervento pubblico a livello nazionale assume particolare rilevanza durante gli anni cinquanta, sessanta e settanta, in accordo con l'allora diffuso orientamento verso un ruolo forte dello stato nell'economia, sia come soggetto "regolatore" che come attore economico diretto. A partire dalla fine degli anni settanta, con l'avvento del neoliberismo e dei processi di globalizzazione si ha da un lato una diminuzione degli interventi di programmazione e da un lato si ha un cambiamento di "paradigma" per quel che riguarda i contenuti e le modalità dell'intervento. Gli obiettivi di sostenibilità e coesione divengono di gran lunga predominanti su quelli di sviluppo e riequilibrio, mentre la forma dell'intervento pubblico muta dalla forma diretta alla forma indiretta, vale a dire di indirizzo e di incentivo per la promozione di forme di governance del territorio che vedano la compartecipazione degli attori privati e delle istituzioni locali, più che dell'amministrazione pubblica centrale.

Definizione di sviluppo regionale

Una definizione di sviluppo economico regionale è data da Blakely (1994):

"Un processo nel quale i governi locali o le diverse istituzioni (organizzazioni) di una comunità locale sono impegnati al fine di stimolare o mantenere un certo livello di attività economica e di occupazione. Il principale obiettivo dello sviluppo economico a livello locale è di promuovere le opportunità di occupazione in quei settori che possano portare beneficio all'intera comunità, utilizzando le risorse umane, naturali e istituzionali esistenti a livello territoriale."

Tale concetto di sviluppo economico regionale introduce ad alcuni elementi chiave che definiscono le peculiarità del concetto di sviluppo quando questo venga declinato a livello territoriale, vale a dire tenendo conto della dimensione spaziale dell'economia. Questi sono:

Declinare lo sviluppo. Una concezione di sviluppo che non si riferisce alla sola crescita economica (quantitativa, aumento del PIL di un territorio, vale a dire del valore dei beni prodotti) complessiva, ma anche della crescita qualitativa (non solo quanti ma anche quali beni e servizi a disposizione della comunità che possano aumentarne il benessere, definito quest'ultimo in termini generali di "qualità della vita"), e della distribuzione della ricchezza e del benessere tra i diversi membri della comunità (attenzione al problema redistributivo in base ad una valutazione di giustizia economica come fondamento del benessere della collettività).

Identificare le determinanti dello sviluppo. L'identificazione di fattori della crescita che superano i tre elementi tradizionali che entrano nella funzione di produzione aggregata della teoria dello

sviluppo neoclassica, vale a dire terra, capitale, lavoro ($Q=f(K,L,T)$), fino a tener conto del capitale umano, del capitale sociale, del capitale di conoscenza diffusa per l'innovazione.

Rivalutare la dimensione sociale e politica dello sviluppo. La sottolineatura dell'importanza degli elementi istituzionali formali (governi locali, imprese, associazioni) e informali (norme sociali, fiducia) quali elementi portanti dei processi di sviluppo, e ciò in linea con la visione della nuova sociologia economica di "architettura" istituzionale dei mercati (Flingstein, 2004).

Tale concetto di sviluppo economico territoriale è coerente con la concezione di spazio fisico-relazionale e sviluppo economico della nuova economia regionale.

Le diverse prospettive delle politiche di intervento per lo sviluppo regionale

La tavola sotto riassume i cambiamenti nell'approccio alla pianificazione economica territoriale intervenuti in concomitanza dei cambiamenti di paradigma nell'ambito dell'intervento in generale di politica economica. si vede come il focus della pianificazione strategica territoriale sia di volta in volta cambiato con l'approccio di politica economica.

1960	1970
Approccio di politica economica di tipo keynesiano (dal secondo dopoguerra agli anni settanta)	
Lo Stato finanzia e gestisce Agenzie pubbliche per lo sviluppo	Lo Stato regola le attività economiche in modo da promuovere lo sviluppo (regolamentazione dei mercati e incentivi)
Focus della pianificazione strategica Sfruttamento dei vantaggi comparati	
Pianificazione "dall'alto" con decisioni centralizzate; investimenti in infrastrutture.	Definizione di obiettivi

Fine 1970	1980
Approccio di politica economica di tipo monetarista (intervento minimo, deregolamentazione, riduzione della spesa pubblica)	
Promozione dell'innovazione e interventi sul mercato del lavoro	Gli unici interventi riguardano l'obiettivo di avvicinamento delle regioni "svantaggiate" alla performance economica "media".
Focus della pianificazione strategica Sfruttamento del vantaggio competitivo	
Pianificazione strutturale	Pianificazione strategica

1990	2000
Approccio di politica economica di tipo “liberista-razionalista” (intervento minimo, regolamentazione, mirata soft regulation, decentramento decisionale e focus sulla governance)	
Iniziative per il miglioramento della qualità della vita e per l’attrazione di forza lavoro qualificata e imprese competitive.	Gli unici interventi riguardano l’obiettivo di sviluppo sostenibile.
Focus della pianificazione strategica Sfruttamento del vantaggio collaborativo	
Pianificazione strategica integrata	Pianificazione strategica integrata multisetoriale

E’ importante notare come il passaggio da una all’altra fase della filosofia di intervento di programmazione sia avvenuto in concomitanza con tre fenomeni: globalizzazione, neoliberismo economico, accentuazione della fragilità ambientale e ricerca della sostenibilità.

La globalizzazione ha portato da un lato alla riduzione delle distanze fisiche e istituzionali, da un altro lato ha accentuato i fenomeni di concentrazione dello sviluppo e della ricchezza. La riduzione delle distanze e l’integrazione economica ha aperto nuove opportunità a livello locale ma ha accentuato anche i rischi e la fragilità ambientale e istituzionale (si veda ad esempio il percorso di alcuni paesi in via di sviluppo come le Filippine che si sono in un primo momento avvantaggiate della globalizzazione, per poi cadere vittima dell’instabilità finanziaria e dei danni sociali indotti da uno sviluppo finanziato in modo rilevante attraverso le rimesse degli immigrati; oppure si vedano quelle zone del sudest asiatico dove la costituzione delle export free zones ha in un primo momento promosso lo sviluppo, ma in modo ineguale sul territorio e spesso con conseguenze disastrose per quel che riguarda la sostenibilità sociale e ambientale). I fenomeni di concentrazione del potere e della ricchezza indotti dalla globalizzazione hanno accentuato enormemente i divari di sviluppo regionale, proprio nel momento in cui il passaggio al paradigma neoliberista imponeva il taglio degli interventi pubblici di riequilibrio, condannando molte regioni ad una “trappola del sottosviluppo”.

Il neoliberismo ha portato oltreché ad una riduzione progressiva degli investimenti pubblici per lo sviluppo regionale, ad un nuovo approccio relativamente alle “leve dello sviluppo”, identificate non più con la dotazione originaria di risorse, gli investimenti infrastrutturali e lo sviluppo del capitale umano, ma con i vantaggi competitivi, siano essi di costo o di differenziazione, ottenuti da un settore privato sempre più aggressivo e dotato di potere monopolistico (non a caso il registro dello sviluppo capitalistico nell’era della globalizzazione”è stato ristrutturazione e consolidamento). Le

“risorse locali” sono state spesso sfruttate e abusate, ed il valore da esse prodotto veicolato lontano dal territorio dove esse si trovavano, ciò grazie soprattutto alla libertà di circolazione dei capitali.

L'accresciuta fragilità ambientale, con l'insorgenza di problemi ambientali globali ad alto rischio di catastrofi, come il riscaldamento globale, ha portato, anche in tempi neoliberisti, ad una cresciuta sensibilità ambientale ed allo sviluppo di analisi e modelli di politica economica per uno sviluppo sostenibile. Tali modelli hanno spesso sottolineato l'importanza della dimensione locale, per l'efficienza e l'efficacia dell'intervento, offrendo alle politiche territoriali un nuovo terreno di intervento e rinnovate possibilità di finanziamento pubblico. Ad esempio lo spostamento dello sforzo finanziario dalla politica dei prezzi e dei mercati alle politiche strutturali e per lo sviluppo territoriale nell'ambito della politica agricola dell'Unione Europea ha abbracciato appunto l'idea che l'intervento pubblico deve essere “condizionato” al conseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale.

APPENDICE I

Sviluppo sostenibile: Dizionario minimo (tratto da internet, Autore: sconosciuto)

La protezione dell'ambiente è oggi una delle questioni più trattate a livello di politica internazionale. Fino agli anni '70, la stessa questione era solo marginale e poco considerata nelle riunioni dei rappresentanti dei differenti stati. Il primo impulso viene dato dalla pubblicazione del primo rapporto del Club di Roma "I Limiti dello Sviluppo", enfatizzato da una serie concomitante di catastrofi ecologiche.

La comunità internazionale inizia a prendere coscienza del problema, fatto che pone le basi della prima conferenza mondiale delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo nel 1972. In tale occasione, viene adottata la Dichiarazione di Stoccolma che stipula "L'uomo ha un diritto fondamentale alla libertà, all'eguaglianza e a condizioni di vita soddisfacenti, in un ambiente che gli consenta di vivere nella dignità e nel benessere, ed è altamente responsabile della protezione e del miglioramento dell'ambiente davanti alle generazioni future."

La dichiarazione introduce per la prima volta in modo ufficiale la correlazione tra ambiente e sviluppo. A Stoccolma si definisce pure la creazione dell'UNEP (United Nations Environment Programme), l'organizzazione delle Nazioni Unite dedicata allo sviluppo.

Nel 1983 le Nazioni Unite creano la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo. Posta sotto la presidenza del Primo ministro norvegese Gro Harlem Brundtland, la commissione aveva il mandato di definire un programma mondiale per incitare i governi ad intraprendere misure più incisive nella difesa dell'ambiente. Nel 1987 il rapporto finale della commissione viene pubblicato con il titolo “Our Common Future”. Tradotto in italiano con il titolo " Il futuro di tutti noi ", il rapporto si concentra sulla sfida globale a cui è confrontata la comunità internazionale: la sopravvivenza dell'ambiente.

Questa sfida implica l'adozione di un nuovo modello di sviluppo definito col termine Sustainable Development. Questo concetto, tradotto nell'edizione italiana con i termini Sviluppo sostenibile, riprende un modello di gestione utilizzato nell'ingegneria forestale. In effetti, nel 1818 Karl Albrecht Kasthofer sosteneva che lo sfruttamento delle foreste era sostenibile quando la quantità annuale di legno abbattuto non era inferiore o superiore alla quantità di legno generata dalla ricrescita naturale sull'arco dell'anno.

La commissione ripropone questo modello in un'ottica più globale: "Lo sviluppo sostenibile, lungi dall'essere una definitiva condizione di armonia, è piuttosto processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali".

Le raccomandazioni del rapporto Brundtland si concentrano sulla necessità di risolvere in comune i problemi dell'ambiente e dello sviluppo. Questo nuovo approccio richiede ai governi di considerare gli aspetti ecologici, economici e sociali in modo integrato, evitando pertanto l'eccessiva specializzazione dei propri servizi.

Nel 1992 la seconda conferenza dell'ONU sull'ambiente e lo sviluppo (CNUED) viene organizzata a Rio de Janeiro. I rappresentanti di 179 paesi adottano in tale occasione cinque documenti che costituiscono le basi dello sviluppo sostenibile a livello planetario:

- La Convenzione sui cambiamenti climatici, che fissa l'obiettivo di proteggere il sistema climatico mondiale.
- La Convenzione sulla biodiversità che tende a salvaguardare la diversità biologica del pianeta.
- La Dichiarazione dei principi relativi alle foreste, che contiene i principi per la gestione sostenibile delle risorse forestali.
- La Dichiarazione di Rio sull'ambiente e lo sviluppo, che riporta 27 principi che si integrano con quanto fissato nella dichiarazione di Stoccolma.
- Il Piano d'azione 21 presenta un programma per il XXI. secolo indirizzato in particolare all'attenzione delle collettività locali.

Il Piano d'azione 21 si concentra sulla concretizzazione locale del progetto globale di sviluppo mondiale. La realizzazione di un'Agenda 21 locale permette infatti di definire attraverso una larga concertazione gli obiettivi economici, sociali ed ambientali della collettività.

Il capitolo 28 del Piano d'azione richiede in modo esplicito alle autorità di intraprendere un processo Agenda 21 su scala locale, permettendo così di rispondere alle sfide globali dello sviluppo sostenibile: "Entro il 1996, la maggior parte delle amministrazioni locali di ciascun paese dovrebbe aver intrapreso un processo di consultazione della popolazione e raggiunto un consenso su una propria Agenda 21 locale".(capitolo 28.2a)

Negli anni Novanta si organizzano incontri che trattano singole tematiche appartenenti al problema dello sviluppo sostenibile: sulla popolazione (Cairo, 1994), sul ruolo della donna (Pechino, 1995), sulla pianificazione del territorio (Istanbul, 1996) e sul clima (Kyoto, 1997).

La Conferenza di Kyoto è stata probabilmente la riunione che ha suscitato più dibattiti e che è stata seguita con attenzione dai media mondiali. I problemi legati ai cambiamenti climatici e all'effetto serra hanno diviso la comunità internazionale. Su un fronte troviamo i paesi che promuovono una politica "passiva" e subordinata agli interessi economici nazionali come Stati Uniti, Russia e Cina. Sull'altro fronte troviamo i paesi che sono disposti ad intraprendere misure concrete e che a Kyoto hanno sottoscritto il relativo Protocollo, impegnandosi a ridurre del 5,2% le emissioni di anidride carbonica e degli altri gas tra il 2008 e il 2012.

Nel 2002 le Nazioni Unite organizzano il Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, tenutosi a Johannesburg (Sud Africa). Il documento finale del vertice pone nuovamente la separazione tra i paesi che promuovono una politica concreta nell'attuazione dello sviluppo sostenibile, principalmente l'Europa, e i paesi che sostengono unicamente delle dichiarazioni di intento. Il contenuto di questo documento comprende due testi:

- La Dichiarazione politica sullo sviluppo sostenibile, che rappresenta l'impegno formale degli stati partecipanti a realizzare l'obiettivo dello "sviluppo sostenibile".
- Il Piano di azione sullo sviluppo sostenibile, che contiene gli obiettivi concordati (in 152 punti) sui diversi argomenti in discussione, come la cooperazione allo sviluppo, la gestione

delle risorse idriche, la salute, l'energia, la biodiversità, le sostanze chimiche, il mare e la pesca.

I numerosi incontri che si sono tenuti nell'arco di trent'anni si sono conclusi sistematicamente con solenni assunzioni di impegni. Per alcuni governi l'impegno purtroppo rimane puramente formale e di principio

Appendice II

Globalizzazione finanziarizzazione dell'economia e nuova divisione internazionale del lavoro (di Valeria Sodano)

A partire dalla fine degli anni settanta è iniziata una nuova fase dello sviluppo capitalistico imperniata su di un processo di globalizzazione dell'economia i cui tratti salienti sono la liberalizzazione del commercio mondiale e la finanziarizzazione.

I fattori che hanno dato vita alla globalizzazione sono molteplici ma due sono stati estremamente rilevanti: la ricerca di nuovi mercati di sbocco e di nuove strategie per l'ottenimento del vantaggio competitivo da parte delle imprese; l'avvento delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione (ICT).

Le strategie per l'ottenimento del vantaggio competitivo hanno fatto leva in prima istanza su di un processo di de-verticalizzazione del ciclo produttivo attraverso il quale le imprese hanno potuto ridurre i costi, con l'esternalizzazione di parte del ciclo produttivo (outsourcing), e focalizzarsi sulla gestione delle risorse strategiche dell'impresa, vale a dire la gestione del capitale di marca e delle aree di attività finanziaria.

Il perseguimento di queste strategie è stato via via agevolato dall'innovazione tecnologica in campo informativo che ha permesso quelle innovazioni logistiche e organizzative che sono alla base delle politiche di outsourcing. Contemporaneamente le innovazioni di prodotto (mercati dei derivati) e tecnico-organizzative (digitalizzazione del settore) dell'industria finanziaria, hanno reso sempre più attraenti, in termini di profittabilità, le aree di affari (*business units*) strettamente legate all'industria finanziaria.

Le strategie di impresa descritte e l'innovazione tecnologica hanno entrambe spinto verso innovazioni istituzionali che hanno di fatto condotto ad un aumento dell'importanza dell'azione regolatrice del mercato di organismi internazionali quali il WTO, l'FMI e la WB¹ e ad una riduzione della sfera di intervento autonoma a livello nazionale.

Quando le imprese, e soprattutto le grandi corporations, hanno iniziato a de-localizzare, oltre che ad esternalizzare, esse hanno avuto bisogno di una maggiore libertà di circolazione internazionale dei capitali (sia per effettuare i propri investimenti all'estero, sia per sfruttare al meglio le opportunità di guadagno offerte da un settore finanziario internazionalizzato). Ciò che

¹ Tali sigle stanno per: Organizzazione del Commercio mondiale, Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale.

è emerso sono stati quei cambiamenti istituzionali che hanno condotto alla liberalizzazione prima del mercato dei capitali e successivamente dei mercati dei prodotti e dei servizi). Tuttavia l'apertura delle frontiere non è bastata alla nuova classe capitalista transnazionale². Questa ha richiesto la libertà non solo di investire in qualsiasi luogo ma anche in qualsiasi settore. In particolare ha richiesto la libertà di investire nei settori tradizionalmente (a partire ovviamente da una certa affermazione dell'idea di stato sociale che si è avuta negli anni centrali del novecento) occupati prevalentemente dal settore pubblico (come quello dei servizi -sanità, istruzione, servizi idrici-, della gestione delle grandi infrastrutture di comunicazione, della gestione di risorse naturali e così via). Di qui i processi di liberalizzazione dei mercati che, iniziati con una diffusa richiesta di deregolamentazione, hanno poi, sotto il dichiarato obiettivo di correggere le inefficienze prodotte dalla presenza di monopoli pubblici, condotto ad un vasto processo di privatizzazione. Intanto la liberalizzazione del mercato dei capitali ha richiesto riaggiustamenti delle politiche monetarie che spesso hanno posto vincoli di bilancio (come nel caso dei parametri di Maastricht richiesti per entrare nell'area Euro) tali da accelerare i processi di privatizzazione (ogni privatizzazione apporta contemporaneamente liquidità e riduzione della spesa pubblica), oltretutto avviare un'ampia riforma, in senso restrittivo, dello stato sociale.

Tali innovazioni istituzionali sono state particolarmente rapide in molti paesi del sud del mondo, in quanto sono state imposte dal Fondo Monetario Internazionale quale "condizione" alla concessione di prestiti (e/o alle facilitazioni per la restituzione del debito). In tal caso esse hanno rispecchiato le politiche di aggiustamento strutturale ritenute, in base al Washington consensus, necessarie allo sviluppo di tali paesi e che si riassumono nei quattro elementi: liberalizzazione del commercio con l'estero, deregolamentazione dei mercati, privatizzazioni, riduzione della spesa sociale.

I processi descritti hanno portato ad un nuovo assetto economico-istituzionale globale (ormai compiuto all'inizio del nuovo millennio) i cui tratti essenziali sono:

1. Una nuova divisione internazionale del lavoro basata su: 1) la dispersione spaziale delle attività produttive di tipo manifatturiero, attraverso le *commodity chains*, vale a dire le reti internazionali che collegano le attività di produzione-lavoro e consumo-distribuzione; 2) la centralizzazione delle attività di direzione e controllo, con la nascita delle città globali (Sassen, 1991) dove si trovano le centraline del potere finanziario e manageriale, vale a dire i centri direzionali delle grandi *corporations* ed il settore dei servizi finanziari.
2. Una riconfigurazione dei poteri statuari nazionali, con la subordinazione degli ordinamenti costituzionali agli imperativi delle istituzioni globalizzate, dettati a loro volta dagli interessi "privati" della nuova classe capitalistica transnazionale. In tale ambito è relativamente

² Si fa qui riferimento alla definizione utilizzata originariamente da Sklair (2001).

sbagliato parlare di affievolimento del controllo degli stati nazione, perché più che altro si ha un cambiamento degli attori e delle istanze rispetto a cui tale controllo viene esercitato³

La cosiddetta finanziarizzazione dell'economia globale è uno degli aspetti della nuova divisione internazionale del lavoro. Con questo termine ci si riferisce al peso crescente delle transazioni finanziarie sul totale delle transazioni economiche. "Tra il 1985 e il 1995, periodo di lancio di una nuova fase globale, l'ammontare totale dei patrimoni finanziari è cresciuto a velocità tripla rispetto al PIL aggregato dei 23 più sviluppati paesi dell'OCSE, e il volume degli scambi in valuta, titoli obbligazionari e azioni ordinarie, è cresciuto ad una velocità di circa cinque volte superiore. Questo PIL aggregato ammontava a 30000 miliardi di dollari alla fine degli anni novanta, mentre il valore mondiale dei derivati commerciali sul piano internazionale ammontava a circa 65000 miliardi, valore che sale nel 2004 a 290000 miliardi". (Sassen, 2008, p. 89). Le cause e gli effetti di tale processo di finanziarizzazione sono stati puntualmente analizzati da Susan Strange nei suoi lavori "Capitalismo d'azzardo", del 1988, e "Danaro impazzito", del 1998. Uno dei principali effetti che Strange indica non è tanto l'aumento della volatilità dei mercati finanziari e del rischio di crisi finanziarie⁴, e nemmeno i possibili effetti di tali crisi a livello macroeconomico. Ciò che Strange evidenzia sono i profondi cambiamenti comportamentali e sociali che tale processo ha comportato. Il dato maggiore è che l'innovazione tecnologica (la digitalizzazione dei mercati finanziari) insieme ad una serie di scelte politiche e militari che quasi casualmente ad essa si sono sovrapposte, ha costretto di fatto la "gente", nella maggior parte dei casi in modo indiretto e inconsapevolmente, a rivestire la parte di giocatori nel "grande casinò" del capitalismo globale.

E' bene ricordare le cinque principali conclusioni circa l'effetto dalla finanziarizzazione cui Strange arrivava nell'ultimo capitolo del suo libro del 1998 intitolato "quale futuro ci attende?"(pp. 267-72):

1. "La finanza dirige l'orchestra" (p. 268), vale a dire che tutti i settori dell'economia reale devono piegarsi ai dettami dei mercati finanziari.
2. I governi nazionali esercitano sempre meno controllo sulle proprie economie e sulle proprie società. La perdita di controllo è particolarmente forte rispetto al controllo della tassazione quale strumento di politica fiscale e al controllo del crimine organizzato.

³ "Come infatti ha mostrato Sassen esiste un rapporto profondo tra globale e locale, e tra lo sviluppo della globalizzazione e l'operato dello stato-nazione, che lungi dall'essere stato cancellato, in verità "lavora" al fine di favorire quest'ultima, creando le condizioni per un suo inserimento istituzionale e localizzato" (Giorgi C., 2008, recensione al libro di Laura Ronchetti "il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni, ed. Jovene, 2008).

⁴ Eichengreen (2004) evidenzia come non si possa valutare esattamente l'aumento del rischio di crisi finanziarie dovuto al processo di liberalizzazione dei mercati finanziari. La sua analisi delle cause della crisi messicana ed asiatica evidenziano come alla base della crisi vi sia stato un mix di problemi micro-strutturali dei mercati del credito locali, errori nella politica monetarie e del tasso di cambio dei governi, errori nei primi interventi di contenimento della crisi (in entrambi i casi invece sembra non abbiano giocato i cattivi fondamentali dei paesi interessati). Inoltre egli evidenzia come l'effetto complessivo della liberalizzazione, anche se potrebbe considerarsi buono visto in termini di crescita complessiva del PIL e della ricchezza a livello globale aggregato, ha portato a forti distorsioni nella distribuzione, prime fra tutte quella nella distribuzione dei capitali, che invece di essere trasferiti dai paesi ricchi ai paesi poveri, hanno seguito il tragitto inverso. La sua conclusione è che non bisogna interrogarsi se liberalizzare o no, ma come farlo in modo da massimizzare i benefici e minimizzare i costi per il paese che liberalizza (p. 294).

3. La finanziarizzazione accelera i processi di concentrazione delle imprese e offre alla grande impresa nuove leve di vantaggio competitivo rispetto alle piccole e medie imprese.
4. La finanziarizzazione contiene in sé una contaminazione morale. (“nella finanza è sempre esistito un elemento di ambiguità morale”, p. 270). Fenomeni come l’insider trading e l’aumento vertiginoso degli stipendi di manager e operatori di borsa, contestualmente al verificarsi di enormi perdite ricorrenti per gli investitori, possono essere considerati un segno di tale contaminazione morale (dove, come specifica Strange, la deriva morale per quel che riguarda le retribuzioni milionarie non risiede in una condanna morale dell’ineguaglianza ma nell’accresciuto livello di corruzione che essa determina nei rapporti tra mondo degli affari e politica).
5. Un effetto è la crescente sperequazione nella distribuzione del reddito e il crescente ineguale accesso delle piccole e grandi imprese al credito.

APPENDICE III

Globalizzazione, economia e ambiente: Dizionario minimo (di Valeria Sodano)

1. Economia e ambiente

I rapporti tra economia e ambiente sono studiati dall’economia ambientale, che talvolta viene suddivisa in economia delle risorse naturali ed economia ambientale in senso stretto.

L’economia delle risorse naturali studia i problemi connessi all’impiego nelle attività economiche delle risorse naturali, cioè di quelle risorse utilizzabili come **fattori di produzione** che sono presenti in natura “di per sé”. Per tali risorse esiste il problema di come renderle disponibili per l’attività economica (estrazione, modalità di accesso alle risorse naturali) e di come definirne il livello di impiego ottimale considerando sia le risorse rinnovabili (per le quali il livello di impiego ottimale dovrebbe assicurare la preservazione delle risorse nel tempo) che quelle non rinnovabili (per le quali il problema è di definirne l’uso ottimale in rapporto ad un dato orizzonte temporale). L’economia dell’ambiente studia i problemi connessi al “rilascio” nell’ambiente dei **“sottoprodotti”** dannosi dell’attività economica (sostanze inquinanti, rifiuti). Tali sottoprodotti possono essere definiti anche mali ambientali, in contrapposizione ai beni ambientali. L’economia dell’ambiente studia anche il problema della conservazione dei beni ambientali, intesi come **beni di consumo** finale “offerti” dalla natura (bellezze paesaggistiche, risorse naturali a scopo ricreativo, biodiversità, ecc.).

L’economia ambientale (delle risorse naturali e dell’ambiente) è una branca della teoria economica per la quale il modello standard (vale a dire il modello neoclassico, che è ancora il modello teorico di riferimento dominante e che “guida” le azioni dei governi in campo economico) mostra limiti particolarmente evidenti.

Il modello standard dimostra che sotto una serie di ipotesi molto stringenti sul comportamento degli attori, sulle strutture produttive e sulle modalità di scambio, il mercato è lo strumento più efficiente per risolvere il problema economico fondamentale, l’allocazione di risorse scarse tra impieghi alternativi. Quando alcune di queste ipotesi non sono rispettate il mercato fallisce nella sua funzione

allocativa e nasce la necessità di strumenti alternativi, quale ad esempio il piano (le risorse non sono più allocate dalla mano invisibile, vale a dire dal risultato delle interazioni di scambio anonime tra una moltitudine di soggetti, ma dalla mano visibile di un soggetto, sia individuale che collettivo, che decide in base a propri parametri e giudizi di valore come allocare le risorse). Nel modello neoclassico, tutti quei fattori che fanno sì che il mercato non assicuri l'allocazione ottimale in senso paretiano (vale a dire una allocazione delle risorse che data una iniziale distribuzione dei diritti di proprietà fa sì che le risorse siano allocate in modo efficiente –minimizzazione dei costi- ed equo – ogni risorsa riceve una remunerazione pari al valore della propria produttività marginale-) delle risorse vengono detti cause di fallimento del mercato. Si noti ovviamente che l'equità in termini paretiani non riguarda l'equità/giustizia redistributiva, così come l'efficienza di un dato equilibrio paretiano fa riferimento ad un sistema di prezzi relativi che dipende in ultima istanza dalla distribuzione iniziale dei diritti di proprietà sulle risorse che devono essere allocate attraverso il processo di produzione/scambio economico. I primi due teoremi dell'economia del benessere che guidano in definitiva molte scelte di politica ambientale che si basano sul modello standard recitano quanto segue. **Primo teorema:** data una iniziale distribuzione dei diritti di proprietà, un sistema di mercati completi perfettamente concorrenziali assicura un equilibrio di ottimo paretiano. **Secondo teorema:** dato un sistema di mercati completi perfettamente concorrenziali per ogni possibile distribuzione iniziale dei diritti di proprietà esiste un equilibrio di ottimo paretiano, associato ad una particolare distribuzione del reddito.

Nel caso dei beni e mali ambientali si rinvencono in modo massiccio sempre due tra le più importanti cause di fallimento del mercato: le esternalità (negative e positive) ed i beni pubblici. Si ricorda che le altre cause di fallimento del mercato sono: mercati imperfetti (cioè non di concorrenza perfetta, come monopoli e oligopoli), informazione imperfetta, razionalità limitata, presenza di costi di transazione.

Una **esternalità negativa** si ha quando l'attività di un attore economico (sia essa di produzione o di consumo) genera un effetto negativo su altri attori economici senza che questi siano "risarciti" per tali danni. Una **esternalità positiva** si ha quando l'attività di un attore economico (sia essa di produzione o di consumo) genera un effetto positivo su altri attori economici senza che questi debbano pagare alcunché per usufruire di tali benefici. Una esternalità negativa è prodotta da una azienda che con il proprio processo produttivo inquina l'aria, provocando malattie respiratorie a danno della popolazione e che non paghi alcuna forma di risarcimento per tale danno. Una esternalità positiva è prodotta da un agricoltore che sistemi il terreno ai fini della propria produzione producendo un beneficio, come la minore usura di strade comunali adiacenti ai campi, del quale beneficiano altri individui senza dovere pagare un "prezzo" per tale beneficio.

I beni pubblici sono quei beni per i quali vale la **non escludibilità** (nessuno può essere escluso dall'uso del bene) e la **non rivalità** (il consumo da parte di un soggetto di tale bene non ne riduce la disponibilità per altri soggetti). Un bene pubblico puro è completamente e simultaneamente non escludibile e non rivale (gli esempi tipici sono la difesa nazionale e la luce di un faro). Generalmente esistono beni pubblici "spuri" che presentano in modo parziale e/o alternativo le due proprietà. In particolare quando è presente la non escludibilità ma non la non-rivalità si parla di "commons" (beni comuni).

Sia nel caso delle esternalità che dei beni pubblici non esiste un mercato che attribuisca un valore (un prezzo) che rispecchi i costi ed i benefici ad essi associati. La teoria economica standard non sa dire nulla circa il livello ottimale di produzione e consumo di tali beni.

Come si adatta allora il modello standard (l'economia ambientale) all'analisi di tali beni/mali?

Sostanzialmente in due modi: 1. prende atto del fallimento e chiama esplicitamente in causa il potere politico per risolvere i particolari problemi di allocazione; 2. suggerisce il modo di regolamentare il mercato al fine di alleviare le cause del fallimento del mercato. La prima soluzione fa riferimento alle politiche ambientali di tipo **command-and-control**, che prevedono: l'offerta di beni pubblici direttamente da parte dello stato; l'imposizione di standard adeguati a raggiungere il livello di produzione/consumo scelto sulla base di un giudizio di valore da parte dell'operatore pubblico. La seconda soluzione fa riferimento all'**approccio cosiddetto di mercato**, che prevede una regolamentazione indiretta tesa a correggere le cause di fallimento del mercato e a offrire agli operatori privati degli incentivi che li spingano a offrire il livello di beni/mali ambientali scelto come obiettivo (la fissazione di tale livello obiettivo dipende ancora da un giudizio di valore). Esempi di interventi di tipo di mercato sono le tasse sulle emissioni, sussidi per l'innovazione, il mercato dei permessi ad inquinare, tasse sul consumo di prodotti inquinanti e così via.

Entrambi gli approcci richiedono alla base la sostituzione dell'agire politico all'agire economico nel processo di allocazione delle risorse, attraverso la definizione di livelli obiettivo di offerta di beni pubblici e livelli di inquinamento. Ciò che cambia è lo strumento scelto per raggiungere l'obiettivo, che nel secondo caso tira ancora in ballo il mercato. Gli economisti ambientali si sono da sempre divisi riguardo alla efficacia/ragionevolezza relativa dei due approcci. Gli economisti più ortodossi difendono l'approccio di mercato sulla base di una presunta maggiore efficienza. Gli economisti eterodossi difendono spesso l'approccio command-and-control, ritenendolo più idoneo a perseguire obiettivi di giustizia sociale.

Senza entrare nel merito del confronto dei due approcci è importante sottolineare che con il primo approccio può capitare (ma non è sempre vero) che il raggiungimento di un obiettivo ambientale richieda un costo economico maggiore che nel caso del secondo approccio. Per esempio può darsi che con il primo approccio un livello di emissioni di CO₂ nella Unione Europea che non superi un certo limite, richieda per essere raggiunto un rallentamento della crescita economica di due punti percentuali. Con il secondo approccio lo stesso livello di emissioni potrebbe essere raggiunto con un rallentamento di un solo punto percentuale medio. Nel primo caso però il rallentamento colpirebbe allo stesso modo tutti i paesi europei. Nel secondo caso il rallentamento potrebbe essere forte per alcuni paesi (probabilmente i più poveri, che non possono permettersi l'acquisto dei diritti ad inquinare) e debole per altri.

Nel caso dei commons l'approccio di mercato risolve il problema utilizzando il famoso teorema di Coase. Dato che il fallimento del mercato deriva dalla non escludibilità nell'uso della risorsa, derivato dall'appartenenza comunitaria dello stesso, basta istituire l'escludibilità attraverso la privatizzazione della risorsa comune. Il teorema di Coase dimostra che assegnando i diritti di proprietà della risorsa comune ad una unica parte che ne potrà pertanto avere l'uso esclusivo si avrà una offerta/consumo del bene in causa ottimale in termini paretiani, attraverso un processo di scambio che vedrà la vendita di tale uso a coloro i quali ne ricevono una utilità maggior/uguale al prezzo di vendita, sotto l'ipotesi di costi di transazione nulli.

L'esempio classico che si fa è quello di una industria che inquina un fiume di proprietà comune degli abitanti di un dato territorio. Se si dà diritto ad una delle due parti in causa (l'impresa e la comunità locale) di utilizzare a proprio modo il fiume si attiverà un processo di scambio che alla fine porterà ad un livello di inquinamento "ottimale". Se la proprietà viene affidata all'impresa, la comunità locale offrirà all'impresa del danaro affinché questa non inquina; il processo di contrattazione tra le parti porterà ad un prezzo per "non-inquinare" ed ad un determinato livello di inquinamento, che rifletteranno il costo opportunità dell'impresa per il non-inquinamento (associato

al mancato reddito che deriva dal rallentamento della propria attività) e la disponibilità a pagare della comunità per il non inquinamento (associato all'utilità che i cittadini ricevono dal fiume pulito, sotto l'ipotesi di omogeneità delle funzioni di utilità individuali). Se la proprietà viene affidata alla comunità sarà l'impresa ad offrire a questa del denaro in cambio della libertà di inquinare. Si avvierà un processo di contrattazione che porterà alla scoperta di un prezzo e di una quantità di inquinamento di equilibrio che rifletteranno ancora una volta il costo opportunità relativo delle controparti.

Le soluzioni che si ottengono assegnando i diritti di proprietà all'una o all'altra parte sono ritenute equivalenti in termini di benessere sociale in quanto sono due equilibri di ottimo paretiano. Tuttavia bisogna notare che il confronto in termini di benessere viene fatto dopo che i diritti di proprietà sono stati assegnati e sono stati quindi definiti i vincoli di reddito delle parti in causa; si riproduce in altri termini il limite fondamentale del modello standard: qualsiasi giudizio di equità/efficienza viene fatto solo a partire da una distribuzione iniziale data dei diritti di proprietà. E' vero che il secondo teorema dell'economia del benessere dimostra che se i mercati sono perfetti è possibile modificare la distribuzione iniziale dei diritti di proprietà ed ottenere un equilibrio parimenti ottimo in termini paretiani, ma una tale azione è considerata tabù, un non senso in un modello il cui obiettivo è di svincolare i fatti economici dalla politica e dalla morale. Inoltre qualsiasi intervento sulla distribuzione delle risorse determina oltretutto effetti di equilibrio generale, effetti di equilibrio parziali che vengono interpretati come distorsivi del "normale" funzionamento del mercato.

Comunque anche volendo accettare in toto il teorema di Coase e rinunciare a obiettivi di giustizia va sottolineato che l'assunto sul quale teorema si fonda, l'assenza di costi di transazione, è assolutamente irrealistico.

In definitiva ciò che si può dire sul rapporto economia ambiente è:

- L'attività economica utilizza risorse naturali e danneggia (più che protegge) l'ambiente.
- Le risorse naturali, i beni ambientali ed i mali ambientali (inquinamento) non sono beni qualsiasi, non possono essere allocati dal mercato in quanto presentano sempre almeno due cause di fallimento del mercato: esternalità e beni pubblici.
- I problemi ambientali (danni alla salute e all'ecosistema, depauperamento delle risorse naturali) sono in ultima istanza problemi che influiscono sull'attività economica ma che non sono di natura economica, bensì politica e morale.
- L'ideologia dominante che affida alla "scienza economica" la soluzione dei problemi ambientali, può avere effetti catastrofici (nel significato letterale del termine).
- Una strada alternativa da percorrere è quella di pensare ai beni ambientali non come merci ma come diritti umani e valori etici. Contrariamente a quanto vogliono farci credere i difensori dell'approccio di mercato che si divertono con le loro sofisticate tecniche di valutazione contingente, non è possibile dare un prezzo alla vita umana, alla biodiversità, ed alla vista di un cielo stellato.

2. Globalizzazione, neoliberismo e ambiente

Il processo di globalizzazione in corso, connotato dall'ideologia neoliberista, tende ad avere effetti negativi sull'ambiente.

L'ideologia neoliberista avvalsa la fede nel mercato quale migliore strumento di allocazione delle risorse e sostiene una visione della società come organizzazione economica. Essa quindi afferma il primato dell'economia sulla società e dell'economia di mercato su qualsiasi altra forma di

organizzazione economica. E' chiaro che se si fa riferimento ai beni/mali ambientali, per i quali un mercato di fatto non esiste, e li si considera quali diritti umani (attinenti quindi la sfera sociale nelle sue componenti etica e politica), tale ideologia risulta assolutamente incapace ad analizzare e risolvere i problemi ambientali.

La "negazione" ideologica dei problemi ambientali ha fatto arretrare negli ultimi dieci anni le politiche ambientali sia a livello nazionale che internazionale, con un'accelerazione del degrado ambientale. In particolare:

La deregolamentazione dei mercati richiesta dalle regole del WTO ha ridotto la possibilità (e la volontà) degli interventi di politica ambientale da parte dei singoli stati-nazione e ha spinto ad un ribasso degli standard ambientali e sociali.

L'accresciuto potere delle corporations ha reso sempre più imperfetti i mercati, aggravando tutte le cause di fallimento del mercato.

Le politiche di riorganizzazione territoriale delle attività di produzione e distribuzione a livello globale sono avvenute largamente all'insegna dei fenomeni di *race-to the bottom* e *pollution haven*.

La finanziarizzazione dell'economia ha promosso orientamenti strategici di breve periodo delle imprese, riducendone la responsabilità sociale.

La nuova collusione tra mondo finanziario, grandi imprese e poteri politici ha accentuato i rischi di guerra connessi al controllo delle risorse primarie (acqua e petrolio in primo luogo).

La corsa alla crescita economica a tutti i costi ha portato ad una accelerazione dell'uso delle risorse naturali e della produzione di rifiuti e sostanze inquinanti.

L'ideologia della "frontiera tecnologica illimitata" ha portato ad una diminuzione della percezione del rischio tecnologico ed ad una corsa all'innovazione che sta portando ad immettere nell'ambiente nuove sostanze e nuovi prodotti ad un ritmo impressionante, senza una adeguata valutazione dei rischi ambientali e sanitari.

Tutto il processo di globalizzazione sta accentuando le ineguaglianze nella distribuzione della ricchezza a livello sia intra-nazione che inter-nazione, laddove è riconosciuto che l'ineguaglianza aggrava i problemi ambientali.

Concludendo il processo di globalizzazione in corso sembra non promettere nulla di buono in tema ambientale. Il primo passo per invertire le attuali tendenze è quello di riconoscere il primato della politica sull'economia (è la politica che può suggerire come fronteggiare le emergenze ambientali prima che l'economia); il secondo passo è quello di riconoscere che le interrelazioni tra economia e ambiente potrebbero essere diverse (anche reciprocamente sinergiche) in sistemi economici alternativi a quelli sorretti dall'attuale fase di sviluppo capitalistico.

Appendice IV

IL PATTO TERRITORIALE (documento tratto da sito web)

Il Patto territoriale è uno degli strumenti della Programmazione Negoziata ed è stato inserito dalla legge n. 662 del 1996, art. 2, commi 203 e segg.

I patti territoriali rappresentano, nel rispetto delle competenze dei diversi livelli istituzionali, lo strumento per l'individuazione di un complesso coordinato di interventi di tipo produttivo e promozionale, nonché di quelli infrastrutturali ad essi funzionali, ai quali concorra il finanziamento pubblico.

L'elemento caratterizzante di un patto territoriale è costituito dalla concertazione tra i diversi attori sociali (rappresentanti delle forze sociali., degli enti locali e singoli operatori economici) finalizzata all'elaborazione di progetti concreti di sviluppo locale. Si presenta, dunque, come uno strumento selettivo che si basa su elementi qualitativi in ordine ai tempi, agli impegni assunti dai soggetti sottoscrittori e alla selezione degli obiettivi.

Il patto territoriale costituisce il punto di arrivo di un processo di concertazione "dal basso" tra gli attori sociali nel quale viene evidenziato il ruolo del partenariato sociale, alla base del quale vi è essenzialmente la presenza di un'idea forza di sviluppo del territorio. Si tratta di un punto di riferimento fondamentale sia per potere delimitare l'area oggetto del patto, sia per riuscire a fare una selezione e a stabilire delle priorità tra i vari interessi presenti a livello locale.

Il patto deve essere costituito da un insieme di progetti che si rafforzano reciprocamente avendo come obiettivo il raggiungimento di una dimensione di sviluppo integrato. Per questo motivo risulta importante che il patto preveda attività economiche caratterizzate da una rapida eseguibilità e si riferisca ad una dimensione territoriale complessiva abbastanza contenuta.

I patti territoriali sono finalizzati allo sviluppo integrato di aree territoriali delimitate a livello subregionale, costituendo fondamentale espressione del principio di "partenariato sociale".

L'idea che sta alla base del patto territoriale è quella di rivolgersi in primo luogo agli attori "forti" delle aree in deficit di sviluppo, cercando in questo modo di mobilitare tutto il sistema dell'imprenditoria locale.

I requisiti per l'attivazione di un patto territoriale sono:

- esistenza della concertazione fra le parti sociali, da certificare tramite specifico protocollo d'intesa;
- disponibilità di progetti di investimento coerenti con gli obiettivi del patto.
-

L'elaborazione del progetto di attivazione di un Patto Territoriale deve contenere le seguenti parti:

- premessa di intenti, che si riferisce alle ragioni che sono alla base del ricorso al patto territoriale e al contenuto operativo del patto stesso
- il territorio e le sue caratteristiche, vale a dire la descrizione "geografica" dell'area oggetto del patto, con le sue potenzialità e gli ostacoli che si frappongono invece allo sviluppo
- la gerarchia degli interessi e gli obiettivi. Questi ultimi devono riferirsi allo sviluppo integrato del territorio, alla valorizzazione delle risorse locali, alla valorizzazione e alla promozione del fattore umano; nel perseguire tali fini il patto deve essere in grado di fare una selezione degli interessi in una visione di sviluppo integrato, deve quindi, prevedere il concorso degli attori locali, degli enti locali e delle parti sociali secondo una logica di composizione degli interessi particolari, entro un disegno di pubblica utilità

i progetti del patto e gli interventi necessari. Ci si riferisce al complesso degli investimenti e degli interventi, con i tempi di completamento, l'evoluzione dell'occupazione, la redditività e le fonti di tipo finanziario. La capacità progettuale deve, pertanto, tradursi in interventi ben definiti, rispondenti a logiche di mercato. A questo proposito è opportuno che siano coinvolti nel progetto di patto i soggetti che nell'area individuata sono in grado di svolgere una funzione di arricchimento culturale e di sviluppare capacità di fare innovazione scientifica.

Un patto territoriale coinvolge una molteplicità di soggetti sia pubblici che privati, sia promotori che sottoscrittori.

I soggetti promotori possono essere:

- enti locali
- altri soggetti pubblici che operano a livello locale
- rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori
- soggetti privati

I soggetti sottoscrittori sono:

- rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate
- regione o provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli interventi previsti
- istituti bancari e finanziarie regionali
- consorzi di garanzia collettiva fidi
- consorzi di sviluppo industriale operanti nel territorio oggetto del patto

Un ruolo significativo nella promozione e nella realizzazione dei patti territoriali è svolto dal CNEL la cui funzione è decisiva nella fase di concertazione.

Il patto territoriale si caratterizza per la sua natura di vero contratto sottoscritto tra le parti, e per questo motivo deve anche espressamente prevedere e indicare quali sono le assunzioni di responsabilità dei singoli contraenti:

- associazioni sindacali dei lavoratori - avviamento professionale, flessibilità del mercato del lavoro, ottimizzazione della produttività, ecc.
- imprese e associazioni di imprese - nuove iniziative imprenditoriali, creazione di consorzi, sostegno all'occupazione, riqualificazione professionale, ecc.
- provincia - costituzione di condizioni ambientali favorevoli allo sviluppo degli investimenti e al potenziamento del tessuto economico locale, creazione di un adeguato sistema di trasporti, formazione professionale, ecc.
- comune - accelerazione delle procedure di autorizzazione per l'allocazione degli insediamenti produttivi e, più in generale, snellimento degli iter burocratici relativi, ecc.
- camera di commercio - potenziamento del ruolo di servizio alle imprese, creazione di organismi consortili per la gestione dei progetti a corredo dei patti territoriali, ecc.

comunità montane - adeguamento dei piani zonali e dei piani annuali di sviluppo alle finalità del patto, incentivi alle iniziative di natura economica che si insedieranno nel comprensorio della comunità, opere di bonifica, realizzazione delle infrastrutture e dei servizi necessari per l'attuazione del patto, ecc.