



CAMERA DI COMMERCIO  
INDUSTRIA ARTIGIANATO E AGRICOLTURA  
VENEZIA

SINCERT



## Città in cerca di economie, economie in cerca di città

Intervento di Antonio G. Calafati  
Professore Università Politecnica delle Marche

**5<sup>a</sup>** **GIORNATA**  
**DELL'ECONOMIA**  
**10 MAGGIO 2007**

UNIONCAMERE  
CAMERE DI COMMERCIO D'ITALIA





## A. CITTÀ IN CERCA DI ECONOMIE IN EUROPA

Le città europee sono ritornate ad essere agenti economici che agiscono in modo strategico. La loro capacità di auto-eco-organizzazione non è determinata soltanto da meccanismi di aggiustamento naturali, ma anche da politiche pubbliche che provano ad adeguare la struttura socio-economica della città ai caratteri dell'ambiente esterno. Alcune città si sono trasformate in sistemi intelligenti che agiscono strategicamente già da molto tempo. Barcellona, ad esempio, ha fatto diventare la sua traiettoria di sviluppo urbano oggetto di politiche pubbliche dall'inizio degli anni Ottanta. Altre città hanno seguito la stessa strada negli anni successivi.

Provare, consapevolmente, a riconfigurare la propria economia – concesso che, data la distribuzione degli strumenti di politica economica prevalente in un dato momento storico, il governo locale abbia gli strumenti per farlo – può diventare necessario per le città sotto la spinta di fattori *specifici e contingenti*. All'inizio degli anni Novanta, ad esempio, come conseguenza della riunificazione tedesca, le città della Germania orientale hanno visto le loro economie disintegrarsi in pochi mesi – e la riconfigurazione delle loro strutture economiche è diventata un problema fondamentale delle politiche regionali. La riunificazione tedesca ha sconvolto l'economia di molte città europee, ma si è trattato, comunque, di una trasformazione che ci appare come delimitata e occasionale. Una situazione, inoltre, speciale per il ruolo che il governo nazionale ha svolto nell'accompagnare la transizione con investimenti pubblici, incentivi e misure redistributive.

Ci sono esempi di città europee che negli ultimi decenni hanno attraversato una fase di rapida trasformazione della loro struttura economica. Ma sembravano essere casi isolati; conseguenza, appunto, di fattori specifici e occasionali. Casi ricorrenti ma isolati: difficoltà di alcuni settori economici che, caratterizzando l'economia di una città, si ripercuotevano sull'economia della città stessa – o, semplicemente, una *one-factory-city* che entrava in crisi insieme alla sua *factory*.

Dalla metà degli anni Novanta – da quando è iniziato il processo di *internazionalizzazione radicale* dell'economia europea – le città europee (o territori) che hanno visto la loro economia entrare rapidamente in una difficile fase di transizione sono state sempre più numerose. E oggi gran parte di esse sembrano essere diventate *città globalizzate*: sembrano costrette a trovare una nuova posizione nella divisione internazionale del lavoro. Il fenomeno della de-industrializzazione, che sembrava essere la causa più ricorrente delle crisi urbane negli anni Ottanta, si manifestava con parsimonia nello spazio europeo e sembrava riguardare aree limitate – che, appunto, l'Unione Europea *de-limitava*. Dalla seconda metà degli anni Novanta, la de-localizzazione industriale è diventata un fenomeno che sembra manifestarsi in ogni città, qualsiasi sia la sua dimensione.

Tutte le città europee sono oggi in cerca di economie – ad eccezione di quelle (e ce ne sono) che hanno anticipato il cambiamento, adeguando per tempo la loro struttura alle nuove forme della competitività internazionale. Tranne quelle che sono sempre state *città globali*, la gran parte delle città europee sono oggi in cerca di economie – con qualche apprensione, perché si avverte che l'adeguamento della struttura

economica deve avvenire rapidamente e che, inoltre, deve avvenire in un contesto di competizione tra città. Solo limitatamente possono contare su uno Stato nazionale che, cercando l'equità territoriale, coordina e sostiene le trasformazioni economiche delle città. Il nuovo paradigma è la "competitività territoriale", e le città hanno, in effetti, nuovi strumenti di politica economica e l'autonomia per progettare e attuare politiche pubbliche che massimizzino la loro funzione di preferenza sociale. I "piani strategici delle città", nonostante gli esiti spesso incerti, sono diventati la manifestazione di questa rinascita delle città come soggetti di regolazione economica, di questa ri-occupazione dello spazio delle politiche pubbliche da parte delle città che oggi osserviamo. Esse non si limitano più a regolare la loro traiettoria di sviluppo spaziale – che per almeno un secolo è stato il loro principale campo di intervento. Ora perseguono un obiettivo più generale, quello di regolare la propria *traiettoria di sviluppo economico*.

Le città sono in cerca di *altre* economie rispetto a quelle che hanno perché una parte delle loro economie sta migrando o sembra sul punto di migrare o semplicemente di dissolversi. Oppure, sono in cerca di economie che generano più reddito per unità di lavoro, che hanno un impatto ambientale più basso, esternalità positive più elevate. Sono in cerca di economie come reazione a un dis-equilibrio che si sta manifestando ma anche per anticipare un dis-equilibrio che potrebbe manifestarsi in futuro. Oppure, sono in cerca di economie per migliorare la loro posizione in termini di benessere – persino quando hanno un livello di benessere già elevato se giudicato in termini comparati.

## B. L'INTERNAZIONALIZZAZIONE RADICALE DELL'ECONOMIA EUROPEA

Negli anni Novanta, si è manifestato in Europa un cambiamento molto profondo nei fondamenti istituzionali del processo economico, molto più profondo di quanto non si voglia ammettere. D'altra parte, si tratta di un cambiamento che lascia immaginare effetti così duraturi e complessi da suggerire una strategia di rimozione. Una strategia di rimozione che si scontra, tuttavia, con i dis-equilibri che in ragione di questo cambiamento si manifestano, in particolare nelle città. Dis-equilibri che sono all'origine del nuovo orientamento strategico delle città.

Dalla fine della Seconda Guerra Mondiale fino all'inizio degli anni Novanta – il tempo della ricostruzione dell'economia europea e della diffusione dello sviluppo economico – lo spazio europeo si è lentamente costruito come il contesto – territoriale, relazionale, politico – all'interno del quale le imprese e le città europee competevano; all'interno del quale, lentamente e su segmenti comunque limitati, il mercato del lavoro si integrava. Sullo sfondo di questo contesto, imprese e città hanno modellato le loro pratiche competitive, gli individui definito i loro piani professionali – e la società ha provato a modellare le proprie preferenze. La costruzione del *mercato unico europeo* – e i vincoli e le possibilità da esso offerti – sembrava essere l'ancoraggio di ogni strategia di accumulazione di capitale fisico, umano e sociale.

Ma in alcuni anni, e inaspettatamente, la logica del progetto europeo è profondamente mutata. Prima, l'inevitabile ampliamento ai paesi europei centro-orientali avvenuto *di*

*fatto* all'inizio degli anni Novanta in forme anomale – con l'integrazione dei mercati dei beni, del lavoro e del capitale finanziario che ha anticipato di più di dieci anni l'integrazione istituzionale. Successivamente, la dissoluzione dei confini economici dell'Unione Europea, la rinuncia a ogni "chiusura operativa" del sistema economico europeo. In pochi anni, lo spazio competitivo delle imprese e delle città è cambiato radicalmente, *diventando il mercato globale*. L'Unione Europea si è trasformata in un progetto politico – da ri-definire, peraltro – ed è invece passata in secondo piano la costruzione di uno spazio economico caratterizzato da fondamenti giuridici condivisi, da una competitività determinata dall'innovazione tecnologica, con esternalità negative rigorosamente regolate.

Mentre si discuteva di differenze al margine nei tassi di cambio nazionali da fissare per la partecipazione alla Moneta Unica Europea – differenze che sembravano decisive per garantire un soddisfacente equilibrio competitivo *nello spazio europeo* alle singole economie nazionali –, l'internazionalizzazione radicale dell'economia europea modificava profondamente la logica competitiva delle imprese, sulla base di una nuova configurazione di prezzi relativi eccezionalmente diversa da quella che caratterizzava lo spazio europeo. Mai accaduto nella storia moderna che in un così breve lasso di tempo, in un'area economica tanto vasta quanto quella dell'Unione Europea, le condizioni competitive delle imprese (e delle città) si modificassero in misura così significativa. Variazioni del tasso di cambio lira-marco di alcuni punti percentuali – analizzate e valutate nelle loro conseguenze, discusse nel dibattito pubblico, negoziate – erano sembrate fin quasi alla fine degli anni Novanta un rilevante spazio strategico per i governi italiani in ragione degli effetti che esse determinavano – che ci si aspettava determinassero. Poi, nell'arco di alcuni anni, sono state di ben altra entità le differenze tra tassi di cambio reali e tassi di cambio monetari che hanno cominciato a contare nel calcolo economico delle imprese europee. Inoltre, *altri* erano i paesi e i tassi di cambio diventati rilevanti per computare le funzioni di costo e profitto. In questo nuovo contesto si palesavano differenze competitive molto grandi che, in aggiunta, non erano affatto negoziabili dai governi: erano – e sono – solo *un dato* di cui tenere conto.

Le città – quelle che svolgono un ruolo fondamentale nell'economia regionale e nazionale, quelle di cui ci preoccupiamo – hanno la caratteristica di essere sistemi con un grado di apertura molto elevato. A partire dal consolidamento degli Stati nazionali, inoltre, non hanno più la possibilità di regolare direttamente la loro "chiusura operativa" e le loro economie reagiscono prontamente a cambiamenti dei prezzi relativi. In aggiunta, le città sono molto diverse nelle loro strutture e reagiscono in modo asimmetrico e idiosincratico ai cambiamenti del loro contesto competitivo (che in un'economia capitalistica è, in primo luogo, quello delle imprese che in esse sono localizzate).

Le città sono anche molto diverse nella loro capacità di pensare e agire strategicamente: è diversa la capacità dei loro governi di interpretare i dis-equilibri attuali e potenziali e di progettare politiche. Ciascuna città ha un grado di resilienza diverso anche come conseguenza di differenti capacità di auto-governo. In quanto unità politico-amministrative esse sono agenti eterogenei – un'eterogeneità che si manifestava in modo limitato finché si rimaneva nel campo dell'amministrazione ma che è diventata palese – e rilevante – quando si è passati al campo della elaborazione di strategie di sviluppo economico.

In Europa, l'internazionalizzazione radicale dell'economia (e della società) ha aperto una "questione urbana" – la quale si manifesta in modo diverso da paese a paese, da regione a regione, da città a città. Ciascuna città sembra reagire diversamente, perché diversa è la sua capacità di assorbire gli *shock*, diversa è la sua capacità di reagire ai dis-equilibri che in essa si manifestano e diverso è il suo contesto territoriale e istituzionale. Ma tutte le città – o gran parte di esse – subiscono le conseguenze del cambiamento.

L'Unione Europea ha deciso di declinare la questione urbana apertasi come conseguenza dell'internazionalizzazione della sua economia in termini del paradigma della "competitività territoriale", mettendo in evidenza gli strumenti di cui le città dispongono per regolare la loro traiettoria evolutiva, favorendo i processi di pianificazione strategica delle città, dando ad esse maggiori strumenti di politica economica. Ma, di fatto, essa ha assegnato alle città la responsabilità politica (e persino morale) dei dis-equilibri locali che ora si manifestano.

### C. LE CITTÀ E LE LORO ECONOMIE

Le città hanno un'economia. Sono luoghi dove si producono e *si esportano* beni materiali (merci), soprattutto, e beni immateriali. Le città sono, come sempre sono state, anche mercati, ma non prevalentemente mercati. Ciò che da un punto di vista economico le caratterizza è *ciò che esse producono per l'esportazione*. Le città si presentano – a volte si rappresentano – come luoghi dello scambio, del consumo, della socializzazione, dell'apprendimento. Ma esse continuano ad essere luoghi della produzione di beni materiali e immateriali. Certo, esistono *consumer cities* quasi-pure, città dove si consuma soltanto, dove si vive stabilmente o temporaneamente per consumare. Guardando ai progetti di sviluppo urbano può sembrare che l'aspirazione di molte città, oggi, sia quella di trasformarsi in *consumer cities*. Ma le città che ci interessano, quelle che sono alla base del nostro benessere economico, sono *le città dove si producono* beni materiali e immateriali – i beni che entrano nella nostra funzione di benessere individuale e sociale, ciò che almeno consideriamo tale nel nostro atlante europeo (o occidentale), anche questo in mutamento.

Se si osservano le città da economisti, chiedendoci ciò che esse producono e esportano, si giunge alla conclusione che gran parte delle città europee erano all'inizio degli anni Novanta – e tali sono ancora oggi – *città industriali*. Solo in apparenza sono luoghi della produzione di beni immateriali, cioè di produzione di conoscenza a mezzo di conoscenza, di informazione a mezzo di informazione, di servizi per le transazioni, di servizi alla persona. Una tassonomia delle attività economiche obsoleta fa apparire come "terziarie" città che, invece, sono inequivocabilmente "industriali". Sono città industriali, da una prospettiva economica, perché *i beni-base*, quelli che la città esporta e che danno origine al flusso di reddito che alimenta l'intero settore privato dell'economia della città stessa, sono *soprattutto* beni materiali. Solo poche città in Europa hanno il privilegio di avere un'economia fondata sull'esportazione di beni immateriali.

Uno dei mutamenti più profondi delle economie capitalistiche negli ultimi decenni è stata la dis-integrazione verticale delle imprese sia in termini di diritti di proprietà che

di organizzazione spaziale dei processi di produzione. I nostri sistemi di descrizione – costruiti per altri scopi e mai adeguati – hanno classificato i fenomeni di dis-integrazione verticale come terziarizzazione. Esternalizzare la contabilità aziendale di un'impresa industriale  $A$  che produce un ammontare  $q_A$  di beni materiali fa nascere una nuova impresa (o una nuova unità locale) classificata nella nostra tassonomia come *impresa terziaria*. Ma la produzione della nuova impresa (o unità locale) – e il reddito che essa genera – dipende direttamente da  $q_A$ . Anche se per unità di prodotto aumentano le attività immateriali incorporate nei prodotti materiali (merci), non cambia il fatto che la catena produttiva poggia ancora sulla domanda di merci: l'economia delle città poggia molto spesso sulle esportazioni di beni materiali<sup>1</sup>. Sono eccezioni le città che hanno una base economica costituita dalla produzione di beni immateriali.

## D. DIS-INTEGRAZIONE VERTICALE E STRATEGIE DI LOCALIZZAZIONE DELLE IMPRESE

La dis-integrazione verticale delle imprese solleva la questione della localizzazione di ciascuna parte nella quale la produzione si è dis-integrata. Lo solleva in senso sostanziale perché le diverse parti (imprese), una volta separate, mostrano di avere in pratica *logiche di territorializzazione diverse*. D'altra parte, ci sono ragioni teoriche che giustificano queste differenze.

La standardizzazione dei processi di trasformazione di materia e energia rende la territorializzazione di questo tipo di processi produttivi molto sensibile ai prezzi relativi. Una standardizzazione peraltro rafforzata proprio dall'attesa dei vantaggi che essa determina permettendo processi di de-localizzazione. Invece, il carattere idiosincratico e culturalmente determinato dei beni immateriali che entrano nella produzione di beni materiali – ad esempio, la "strategia di comunicazione di un'impresa" – rende la localizzazione dei processi produttivi pertinenti meno determinata dai vantaggi competitivi in termini di costo per unità di produzione e, in generale, più complessa. I fattori che facilitano l'apprendimento sono, in questo caso, molto importanti.

Un aspetto che si tende a sottovalutare è il fatto che la produzione materiale che si de-localizza (che lascia la città) rende potenzialmente mobile anche la produzione immateriale che rimane. Non più vincolata dalla prossimità con i processi di produzione materiali, la produzione immateriale diventa libera di cercare luoghi (città) dotati di esternalità e configurazioni relazionali più rispondenti alle sue esigenze.

La nuova configurazione dei prezzi relativi che si è determinata con il dissolversi del mercato unico europeo nel mercato globale ha modificato profondamente le condizioni competitive dei processi di produzione materiale – della fase di manipolazione di materia e energia. Più complesso – certamente, più lento e meno determinabile *a priori* – sarà l'effetto che essa eserciterà sulla fase del processo di produzione che riguarda la produzione di informazione (e conoscenza). In questo caso, infatti, vi sono

---

<sup>1</sup> Ci sono città italiane che esportano verso altre città italiane servizi funzionali alla produzione: la rete di interdipendenze complica la ricostruzione spaziale della catena produttiva ma il primo anello (il bene di base) è ancora un bene industriale.

ostacoli – ad esempio, le barriere linguistiche e, più in generale, i codici comunicativi – che, per definizione, non esistono nel caso della trasformazione di materia/energia. Ma, se la Cina (o l'India) diventa lo spazio relazionale (istituzionale) in cui un'impresa di Milano de-localizza la sua produzione materiale, perché non aspettarsi che Parigi (o Monaco) non diventi più interessante di Milano per de-localizzarvi, successivamente, le sue funzioni strategiche?

Il concetto di "rete" unito a quello di economie esterne ci ha spinto troppo facilmente a pensare che la prossimità fisica fosse un risultato scontato: l'impresa si dis-integra, ma le diverse parti formano reti caratterizzate dal fatto di essere concentrate nello spazio. Ad un certo punto, si è smesso di aspettarsi che le imprese rispettassero il vincolo della lealtà territoriale per la produzione industriale – vincolo improponibile di fronte ai vantaggi che la de-localizzazione offre in termini di costo per unità di prodotto. Ed è stato introdotto il concetto di "rete lunga". Ma, dare per scontata la lealtà territoriale delle funzioni strategiche e di controllo delle imprese – il fatto, cioè, che il centro di gravità della rete resti locale – è un'ipotesi senza fondamento se proposta come ipotesi generale.

La de-localizzazione della produzione materiale dei beni ha aperto alcune fondamentali questioni per le città. Innanzitutto, essa sottrae domanda effettiva alla città – con tutti gli effetti depressivi sull'economia locale che si possono (e si devono) immaginare – e, secondariamente – conseguenza compresa con ritardo –, pone le basi per un disequilibrio potenziale rispetto al quale le città stanno cercando di confrontarsi e che è alla base di molte strategie urbane in Europa: una volta separata nello spazio la produzione di beni materiali dalla produzione di beni immateriali che appartengono alla stessa catena produttiva, la produzione di beni immateriali potrebbe non rimanere dov'è. "Le attività strategiche e di controllo gestionale delle imprese restano in città e la produzione materiale migra altrove" è l'ingenua aspirazione di ogni decisore locale. Ma perché dovrebbe avvenire proprio così? Quali sono i fattori che assicurano la lealtà territoriale della produzione immateriale? Per quale ragione non dovrebbero migrare altrove anche le attività strategiche e di controllo gestionale delle imprese visto che organizzare la catena produttiva su uno spazio globale non è più così difficile? In effetti, queste attività potrebbero localizzarsi in altre città italiane, oppure in altre città europee – o, magari, nelle stesse città dove è migrata la produzione materiale dei beni.

Ma c'è un altro aspetto da considerare. Le attività di formulazione strategica e di controllo gestionale delle imprese sono esse stesse attività produttive che si fondano su input acquistati sul mercato, input che possono essere prodotti localmente o altrove. Per quale ragione la catena produttiva completa di quel bene immateriale dovrebbe trovarsi nella stessa città? Non potrebbe un'impresa di marketing di Milano acquistare una parte dei propri input (servizi fotografici, ad esempio) a Bologna o a Monaco? E se le banche preferissero concentrarsi a Francoforte ora che la distanza – come conseguenza dell'innovazione tecnologica e della standardizzazione dei codici comunicativi – non è un ostacolo?

## E. ECONOMIE IN CERCA DI CITTÀ

Non più ancorate ad un determinato luogo, integrate nella stessa fabbrica, ci sono ora economie – processi di produzione – che cercano i luoghi senza il vincolo della prossimità con le altre parti della catena produttiva della quale fanno parte. Le economie cercano luoghi con maggiore libertà di quanto non abbiano potuto fare in passato, quando a spostarsi erano necessariamente imprese integrate. Ora si muovono parti di economia. Siamo stati infatti capaci, attraverso la standardizzazione dei processi di produzione e l'utilizzo delle nuove tecnologie della comunicazione, di segmentare il processo di produzione in parti di limitate dimensioni. Nelle economie neo-capitalistiche l'economia è organizzata per parti di dimensioni ridotte e ciascuna parte ha la propria autonomia e, soprattutto, la propria logica di territorializzazione.

Ma cosa cercano queste economie? Cercano città, in particolare. Non cercano territori bensì città. Cercano configurazioni spaziali e relazionali che hanno la natura di città. Inoltre, potendo scegliere, cercano *le città migliori* – in termini della configurazione relazionale di cui hanno bisogno, in termini delle esternalità urbane che desiderano. In special modo, cercano città le economie che generano un maggiore valore aggiunto pro-capite, quelle che producono beni immateriali. Vale a dire, le economie che speriamo di trattenerne o attrarre in Europa – sia perché mantenerle (o attrarle) in Europa ha dei vantaggi statici e dinamici, sia perché sembra più facile riuscirci che non con la produzione materiale.

Le economie sono in cerca di città con una modalità che pone le città in competizione tra loro. In parte come reazione, le città si mettono in cerca di nuove economie per compensare le economie che perdono, che non riescono a trattenerne. Inoltre, si mettono in cerca di economie per attrarre quelle che generano maggiore valore aggiunto e minori esternalità negative. Questa loro ricerca è, appunto, una reazione alle nuove logiche dei processi di territorializzazione. A sua volta, tuttavia, tale reazione rafforza la mobilità delle imprese perché, modificando la loro struttura, le città modificano il campo di scelta degli individui e delle imprese: offrono a individui e imprese condizioni di localizzazioni più favorevoli di quelle iniziali.

## F. CI SONO CITTÀ IN ITALIA?

Nell'espressione "città in cerca di economie" il termine "città" si associa ad un'intenzione e a un'azione ("essere in cerca di"). Esso rimanda, quindi, all'esistenza di un agente (collettivo) che pensa e agisce, a un'unità politico-amministrativa capace di delineare e attuare una strategia condizionata ai caratteri dell'ambiente. Nell'espressione "economie in cerca di città" il termine "città" ha, invece, una dimensione spaziale e relazionale: le "economie" cercano luoghi che hanno la natura di "città". Le città sembrano avere un ruolo fondamentale nelle economie regionali e nazionali – sia come decisori (come organizzazioni capaci di pensare strategicamente), sia come configurazioni territoriali con specifiche caratteristiche (come agglomerazioni con caratteri urbani). Nella riflessione contemporanea sullo sviluppo economico le città sono, da una parte, soggetto e, dall'altra, oggetto.

Quando si passa dal piano astratto a quello concreto, la domanda cruciale, per quanto possa apparire paradossale, è la seguente: *quali sono le città europee (e italiane)?* Quali sono le città che cercano economie, che sono cercate dalle economie in movimento? Per gran parte dei paesi europei questa domanda ha una risposta ovvia: nell'immaginario collettivo, nelle pratiche di pianificazione, nelle analisi sembra esservi una convergenza nell'identificare e classificare come città un insieme di agglomerazioni insediative. Per l'Italia, invece, questa domanda non ha affatto una risposta ovvia. All'inizio del nuovo secolo – ed è così da almeno due decenni – non è affatto chiaro quali siano i nodi dell'organizzazione urbana italiana.

In effetti: *quali sono le città italiane?* Quali sono le agglomerazioni insediative che presentano caratteri tali da poter essere riconosciute come città? Quali sono le agglomerazioni (a) *spazialmente distinguibili e gerarchicamente ordinate*, (b) *con un'identità relazionale* e (c) *con un proprio sistema di auto-regolazione*, di governo? Se osservate da questo punto di vista, le agglomerazioni insediative che troviamo in Italia non sono città. Nessuna di loro si qualifica come soggetto strategico, ovvero, come unità di auto-regolazione e auto-organizzazione.

Affermare che oggi l'Italia non abbia città non è affatto paradossale – o, almeno, lo è in misura molto inferiore di quanto possa sembrare. In effetti, da una prospettiva analitica e non semplicemente metaforica, non è difficile giungere alla conclusione *che in Italia non ci sono più città*. Forse, ce ne sono ancora alcune, ma sono veramente poche. Le agglomerazioni insediative che osserviamo non possono essere definite città: hanno confini amministrativi che non corrispondono ai confini funzionali, hanno confini spaziali difficili da definire, non hanno un'identità relazionale e, soprattutto, non hanno *un* governo e, quindi, *una* strategia.

In Italia abbiamo l'organizzazione territoriale che abbiamo – e ciò che abbiamo sono "territori" non "città". Il capitalismo post-fordista che a un certo punto, negli anni Settanta, abbiamo cominciato ad apprezzare – a esaltare, persino – non aveva bisogno di città per esprimere le sue potenzialità, bensì di una configurazione spaziale più semplice: aveva bisogno di un territorio. La nostra varietà di capitalismo aveva bisogno di territori – e territori ha costruito.

Le aree industriali che nelle Marche, nel Veneto o in Toscana nascono e si moltiplicano a partire dagli anni Cinquanta nella campagna urbanizzata, *piuttosto che nella prima cintura di una città*, mostrano di avere bisogno per essere competitive di un territorio piuttosto che di una città. Nascendo (ed espandendosi) costruiscono il territorio, perché rendono più denso e stabilizzano il sistema insediativo, legittimano un modello di ciclo circadiano (movimenti quotidiani sul territorio) che ha il suo punto di gravità in un punto qualsiasi del territorio, legittimano stili di vita. Ciò che le imprese (le unità locali) cercano, territorializzandosi, sono "economie esterne" molto semplici che un *piccolo cluster di fabbriche* di per sé produce con la sua sola presenza – come nei *distretti industriali* inglesi dell'Ottocento (un modello profondamente diverso da quello delle città industriali tedesche che si afferma successivamente, nelle quali economie esterne d'impresa e esternalità urbane si sovrappongono). Atto di localizzazione dopo atto di localizzazione lungo un arco di quattro decenni, l'Italia centrale e nord-orientale si muove seguendo una traiettoria di industrializzazione che diventa paradigma – con un nome, anche: "Terza Italia", "NEC". I caratteri del territorio sono la variabile esplicativa fondamentale, oggetto di politiche pubbliche, configurazione spaziale cercata e trovata.

In Italia, – in molte regioni, in particolare – non esistono più città, bensì agglomerazioni insediative. Continuiamo a vedere le città per un riflesso concettuale ormai obsoleto. Esse sono la nostra più ricorrente illusione ottica. Ma, oggi, in Italia non ci sono città se non, in alcuni casi, come progetto. Non troviamo, infatti, insediamenti nei quali rintracciare i caratteri costitutivi di una città, caratteri che emergono quando si ha l'intersezione di tre dimensioni: *quando una densità relazionale si sovrappone a una densità spaziale ed entrambe si riflettono in un sistema di regolazione, di governo*. Solo da questa intersezione si genera una città – che, in questo modo, nasce come sistema con una fondamentale proprietà di auto-eco-organizzazione, come sistema intelligente che interpreta l'ambiente e ai suoi cambiamenti cerca di adattarsi allo scopo di perseguire i propri obiettivi (come ogni sistema intelligente *può solo provare ad adattarsi*).

## G. UNA RIVOLUZIONE TERRITORIALE

Tra il 1950 e il 1980 in Italia ha avuto luogo una "rivoluzione territoriale" – una straordinaria riconfigurazione dell'organizzazione spaziale del processo economico e della struttura sociale delle comunità locali – un processo che non si è verificato in nessun altro paese europeo. In tutte le regioni italiane – in particolare, nell'Italia centrale e nord-orientale – a una consistente riduzione della popolazione in molti comuni è corrisposto un consistente aumento della popolazione in altri. Tale fenomeno – ed è questo un aspetto decisivo – *ha avuto un pattern spaziale*: sia i comuni demograficamente in declino che quelli in crescita formano aree compatte. Nelle aree di crescita demografica ciò ha condotto alla formazione di nuove agglomerazioni insediative intercomunali, eliminando quasi ovunque la corrispondenza tra unità politico-amministrative e densità relazionali spazialmente definite. Si è trattato di una "rivoluzione territoriale" iniziata negli anni Cinquanta – simultaneamente al decollo industriale, che nel decennio 1951-1961 ha avuto la sua massima intensità – che, *di fatto*, ha dissolto le città nel territorio, eliminando la corrispondenza tra ambiti spaziali di regolazione e ambiti spaziali di territorializzazione. Come conseguenza di diffusi processi di "coalescenza territoriale", l'organizzazione spaziale dell'economia italiana si esprimeva già negli anni Ottanta, per gruppi di comuni contigui – e non per singoli comuni.

L'importanza di questo cambiamento – le sue conseguenze economiche e sociali – continua a non essere compresa nonostante che la traiettoria di sviluppo territoriale degli ultimi due decenni abbia rafforzato le nuove agglomerazioni. non avendo la capacità di distinguere tra *Regierung* (governo) e *Verwaltung* (amministrazione), non si è compreso l'importanza e l'urgenza di ripristinare la corrispondenza tra nuove agglomerazioni insediative e ambiti di governo, in particolare ambiti di regolazione delle dinamiche spaziali ed economiche. Non avendo neanche la capacità di distinguere tra *identità come appartenenza a un luogo* e *identità come progetto*, si è lasciato che insediamenti ormai diventati "quartieri" di un sistema urbano formatosi per coalescenza continuassero a pensarsi come comuni, esercitando governo e amministrazione in modo autonomo – con un'ostinazione che discende da un'interpretazione sacrale delle autonomie comunali. L'articolazione spaziale del

sistema politico italiano sembra essere un classico esempio di istituzioni che diventano obsolete, di "istituzioni cerimoniali".

Neppure dove i processi di coalescenza territoriale che hanno unificato *cluster* di comuni contigui si sono manifestati con maggiore forza e nitidezza – e dove il comune *pivot* del cluster avrebbe avuto la possibilità di esercitare la sua *leadership* – si è riusciti a dare loro una dimensione politico-amministrativa. A Torino, Bologna, Firenze, Ancona, Perugia e in tanti altri luoghi in cui i processi di coalescenza hanno generato agglomerazioni insediative con un evidente carattere urbano sarebbe dovuto sembrare necessario, *da almeno venti anni*, dotare di un governo unitario le aree urbane funzionali che si erano formate. Sarebbe dovuto sembrare necessario re-interpretare le città modificando i loro confini e inglobando nella stessa logica di auto-eco-organizzazione i pertinenti gruppi di comuni contigui. Non c'è alcuna ragione per non aver fatto quello che nella storia economica e politica dei paesi europei si è così spesso ripetuto – e continua a ripetersi perché del tutto naturale: ambiti di governo urbano che si ri-modellano, si riconfigurano inglobando territori limitrofi con i quali le interdipendenze spaziali sono diventate più dense. Un processo di espansione urbana che è un archetipo consolidato di come una città cresce, di come l'articolazione spaziale del governo si adegua all'evoluzione dell'organizzazione territoriale determinata dall'accumulazione di capitale fisico e di capitale sociale, dall'ampliamento dei cicli circadiani degli individui.

La trasformazione in città delle agglomerazioni insediative intercomunali non ha avuto luogo in Emilia-Romagna, una regione nella quale tra vincoli geografici, forma del policentrismo urbano all'inizio degli anni Cinquanta e scelte di pianificazione la "rivoluzione territoriale" ha creato, per coalescenza, agglomerazioni intercomunali in modo abbastanza nitido. Non ha avuto luogo neppure nelle Marche e in Umbria, nonostante il loro policentrismo fine, di regioni piccole e marginali, non sembrasse fornire alternative alla costituzione di nuove città a partire dalle nuove agglomerazioni insediative create dai processi di industrializzazione. Anche perché solo integrando i comuni centroidi con i comuni limitrofi sarebbero apparse città con una dimensione appena significativa. Non si è avuta in Toscana, nonostante la pianificazione regionale abbia da qualche tempo iniziato ad assumere le nuove unità territoriali come unità di pianificazione, aspettando che diventassero unità di auto-regolazione. In nessuna di queste regioni i "fatti territoriali" sono stati trasformati in "fatti istituzionali", creando sistemi locali con un governo unitario. Il riconoscimento della dimensione politico-amministrativa delle nuove agglomerazioni insediative non ha avuto luogo neanche in Veneto, una regione nella quale il compito era, in effetti, molto più difficile che altrove per la sua peculiare traiettoria di sviluppo territoriale.

Il mancato adeguamento dell'organizzazione spaziale del sistema politico italiano alle trasformazioni del territorio è uno dei capitoli più sorprendenti della storia istituzionale italiana degli ultimi decenni – anche perché le forme che essa ha assunto spontaneamente hanno trovato una teorizzazione che l'ha giustificata. Nessun altro paese europeo ha pensato di fare a meno delle città come principio ordinatore dello spazio e come meccanismo politico di regolazione dello sviluppo spaziale *alla scala pertinente*. L'Italia l'ha fatto, immaginando che sarebbe effettivamente emerso uno stato del mondo efficiente come esito di un gioco competitivo condotto tra comuni contigui (un gioco multilaterale, con scelte irreversibili e moltissime unità interagenti).

## H. IL VENETO COME PARADIGMA

In Veneto, come nelle altre regioni del NEC, non è stata data una dimensione politico-amministrativa ai processi di coalescenza territoriale. D'altra parte, il Veneto è una regione in cui la "rivoluzione territoriale" – la concentrazione dell'attività antropica in un sottoinsieme dei comuni della regione (vedi Tabella 1) – ha assunto una forma che sembrava incarnare, in una modalità classica, il "paradigma territoriale" che era posto alla base dell'interpretazione delle dinamiche territoriali. Una regione in cui le città si sono rapidamente e senza resistenza dissolte nel territorio come in nessuna altra parte d'Italia. Una regione in cui la diffusione dello sviluppo, comune per comune, prefigurava una sorta di coesione territoriale per antonomasia. Una regione, inoltre, in cui l'intensità del processo di accumulazione sembrava di per sé legittimare l'organizzazione territoriale che prendeva forma atto di investimento dopo atto di investimento.

Tabella 1 – Andamento della popolazione nei comuni del Veneto

	1951-81 val ass	1981-2001 val ass	1951-2001 val ass	1951-81 val %	1981-2001 val %	1951-2001 val %
dinamica negativa	330	184	285	57,1	31,8	49,3
dinamica positiva	248	394	293	42,9	68,2	50,7
tot comuni	578	578	578	100,0	100,0	100,0

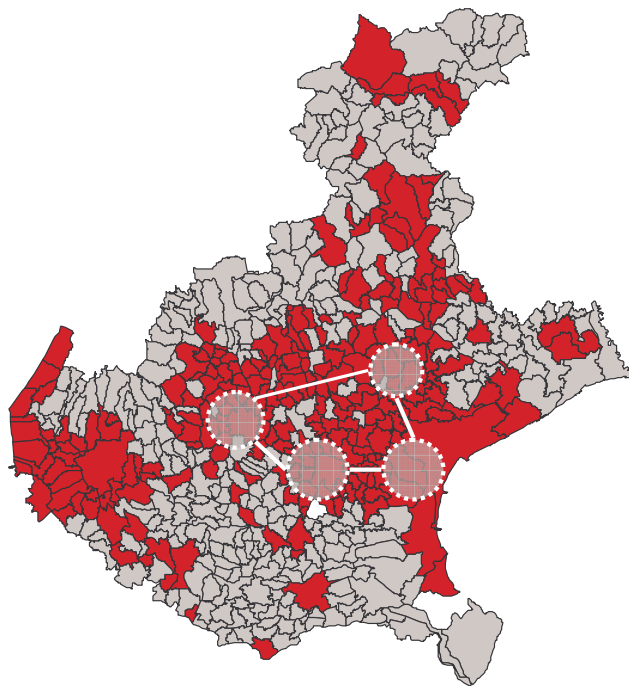
In effetti, il Veneto era la regione italiana nella quale, data l'organizzazione territoriale che la caratterizzava all'inizio degli anni Cinquanta, si poteva prevedere che la "rivoluzione territoriale" avrebbe preso una strada singolare, diversa da quella delle altre regioni dell'area NEC. Una regione di 3,9 milioni di abitanti (1950) che aveva soltanto sette comuni con più di 50.000 abitanti – e con quattro tra le città maggiori (in termini di popolazione e di addetti totali nel settore privato: Venezia, Padova, Vicenza, Treviso) racchiuse in un cerchio di un raggio inferiore a quello di una città di medie dimensioni (alla scala europea) (vedi Figura 1) Questo cerchio conteneva al suo interno un territorio già antropizzato – il quale costituiva un punto di partenza ideale per localizzare il centro di gravità di cicli circadiani baricentrici rispetto alle quattro città.

Quando, negli anni Cinquanta, è iniziato il decollo industriale – di una rapidità singolare – non c'era alcun bisogno di "cercare le città" nel decidere gli atti di territorializzazione, poiché ogni atto di territorializzazione all'interno del cerchio formato dalle quattro città aveva, comunque, una natura urbana e queste città ricadevano nei cicli circadiani che la motorizzazione aveva rapidamente e decisamente esteso. L'intera area aveva una natura peri-urbana – con tutti i vantaggi in termini di differenze nella rendita fondiaria esistenti all'inizio dello sviluppo economico (e che hanno avuto un ruolo decisivo nei processi di diffusione, anche perché tali vantaggi costituivano lo strumento con cui i comuni conducevano il gioco competitivo che ci si aspettava giocassero sulla base del paradigma territoriale).

In questo spazio, ogni atto che costruiva il territorio *de-costruiva*, allo stesso tempo, le città. Ogni area industriale o residenziale che nasceva nelle aree peri-urbane è stata

un tassello verso la formazione di una figura territoriale che ha caratterizzato l'Italia: un'agglomerazione senza governo, senza identità, senza comunità.

Figura 1 – Dinamiche demografiche in Veneto (1951-1981)



Diversamente dal Veneto, nelle altre regioni dell'Italia centrale – in misura minore in Toscana – la "rivoluzione territoriale" ha disegnato un territorio con agglomerazioni insediative ancora riconoscibili. Si sono formati agglomerati urbani tra cui è visibile una cesura. Tali agglomerazioni aspettano soltanto un atto di razionalità per essere trasformate in città, ricomponendo la frattura tra dimensione territoriale e dimensione politica. In queste regioni basta soltanto imparare a "vedere" le nuove città – le città *in nuce* create dai processi di coalescenza territoriale. Cosa non facile finché si continua a guardare il territorio attraverso il "paradigma territoriale". Nel Veneto centro-orientale, invece, non si tratta semplicemente di imparare a "vedere" le città (o insegnare a "vederle"). Le si deve definire come atto progettuale – anche arbitrario (nel senso in cui ogni progetto è arbitrario). Ci sono centri storici, diversamente mantenuti, come residuo di una identità urbana che si è dissolta nel territorio, ma non ci sono agglomerazioni insediative con un carattere urbano distinguibili. Verona e Rovigo lo sono, ma il sistema territoriale Vicenza-Padova-Venezia-Treviso non si lascia segmentare facilmente, non ci sono rarefazioni nell'interdipendenza territoriale che suggeriscono confini. I "punti focali" che identificano le intersezioni dei cicli circadiani degli individui sono dispersi nel territorio, disegnando un policentrismo senza gerarchia<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Per la sua posizione geografica e la differenza di scala tra il centroide (Verona) e i comuni limitrofi, l'intenso sviluppo economico si è diffuso sul territorio, dando luogo ad un sistema urbano funzionale molto esteso, comunque separato dall'agglomerazione Vicenza-Padova-Venezia-Treviso e con una gerarchia spaziale più chiara. Rovigo ha seguito, invece, una traiettoria tipica di una città che concentra le attività di un contesto territoriale in declino: in questo modo si è formato un sistema urbano chiaramente identificabile.

Se si ritiene necessario avere città – perché si desidera intercettare le economie che nello spazio europeo e nello spazio globale sono in cerca di città – le si deve ricostruire. In Veneto, se si vogliono avere città con le quali competere nello spazio europeo allargato e, soprattutto, nello spazio globale, sarebbe necessario cominciare a costruirle. Sarebbe necessario porre vincoli accurati alla traiettoria di sviluppo spaziale del prossimo decennio, così da far riapparire, almeno *in nuce*, un disegno urbano. In Veneto, non vi è altro modo di farlo se non immaginare, come primo passo, Vicenza, Padova, Venezia, Treviso come comuni centroidi di aree urbane funzionali composte di insiemi di comuni contigui (la prima cintura, forse la seconda cintura) e a questa scala territoriale ridisegnare, senza incertezze, l'organizzazione dei cicli circadiani e formulare progetti di sviluppo spaziale. Sarebbe necessario assegnare a queste quattro aree urbane funzionali – come primo passo, almeno – lo *status* di città, obbligandole a pensarsi come città disperse, segmentate ma, comunque, città con una unica identità urbana (in termini progettuali) e una unica strategia di sviluppo spaziale – quindi, un unico governo. In Veneto dovrebbe avvenire quello che dovrebbe aver luogo anche nelle regioni dell'Italia centrale: *trasformare in città le aree urbane funzionali*. Non progetti di cooperazione generici bensì allineamento tra fatti territoriali e fatti politico-amministrativi.

Ma, dopo avere ridisegnato in questo modo una parte del territorio del Veneto, ci troveremmo di fronte a una situazione che prefigura un'evoluzione successiva. Una situazione che è simile a quella di altre aree in Italia, ma con una scala che la rende singolare, specifica. Dopo aver trasformato in città le aree urbane funzionali di Venezia, Padova, Vicenza e Treviso, apparirebbe il disegno di un'area metropolitana composta di unità elementari (le aree urbane funzionali) che sono, esse stesse, sistemi di comuni contigui. A questo punto della traiettoria dello sviluppo territoriale veneto non ci sono alternative all'interpretazione della sua parte centro-orientale in termini di un'area metropolitana. Si tratterebbe di un'area metropolitana *policentrica* ma, comunque, un'area così profondamente integrata da richiedere un livello strategico unitario.

Esistono casi simili in Italia, casi in cui la "rivoluzione territoriale" ha creato aree urbane funzionali contigue tra le quali si è poi stabilita un'interdipendenza territoriale di grado superiore. Ne sono un esempio Firenze-Prato-Pisa, Forlì-Cesena-Rimini-Ravenna – così come, ad una scala più piccola, lo sono Ancona-Jesi o Pesaro-Fano. Sono situazioni singolari per le quali, dati i vincoli geografici, storici e spaziali, non si può immaginare la costruzione di un unico sistema urbano. Per queste aree si deve imparare – e non è poi così difficile – a governare l'interdipendenza (tra un numero limitato di aree urbane funzionali trasformate in città e non tra un numero molto elevato di comuni). Interdipendenza tra città tra le quali non ha alcun senso immaginare una competizione, bensì soltanto forme di cooperazione.

Il "paradigma della competizione territoriale" che sta diventando anche in Europa l'ancoraggio delle politiche regionali deve essere declinato in Italia con particolare attenzione. Si tratta di una logica che si applica a regioni organizzate in città, non può applicarsi a regioni che sono diventate un territorio senza gerarchia. Se continueranno ad essere i comuni a competere – come accade in Italia dagli anni Cinquanta –, il tentativo di applicare il paradigma della competizione territoriale avrà in Italia esiti profondamente negativi.

## I. DAI TERRITORI ALLE CITTÀ

Non dobbiamo sentirci obbligati a percorrere la strada della trasformazione delle aree urbane funzionali in città – e, in effetti, non la stiamo percorrendo. Tuttavia, è necessario essere consapevoli che ciò che l'Italia può offrire sono territori e non città. Certo, non si può escludere che non esisteranno più economie in cerca di territori piuttosto che di città. Resta il fatto che le economie di cui parliamo – in Italia, in Europa e altrove – sembrano cercare città.

Le economie che cercano un luogo in cui territorializzarsi non vedono "territori comunali" – ciò che in Italia continuiamo a vedere –, vedono "aree urbane funzionali": identificano, giudicano, comparano i caratteri delle aree urbane funzionali non i caratteri dei territori comunali, i quali da almeno trenta anni non sono più degli spazi economici perché le esternalità e le configurazioni relazionali non si esprimono più alla loro scala. Giudicano la qualità di queste aree – nelle quali trovano territori non città, insediamenti da decenni non governati come città e che non posseggono i caratteri delle città. Vedono, praticamente ovunque in Italia, città *in nuce* o pseudo-città.<sup>3</sup>

Si può restare fedeli all'ipotesi che la modalità di territorializzazione avvenuta in Veneto sia stata un fondamentale fattore di competitività – e di sviluppo economico nei decenni passati. Si può restare fedeli all'ipotesi che l'Italia che costruiva il territorio, mentre altri paesi – come la Germania o la Spagna – costruivano (e ricostruivano) città, stesse scegliendo l'opzione migliore, date le sue peculiarità. Si può continuare a pensare che liberarsi del suo policentrismo ben conformato come ci si libera da un vincolo fosse la scelta economica giusta all'inizio degli anni Cinquanta. Anche accettando questa ipotesi – che, comunque, ritengo non sia affatto corroborata e che, forse, viene ripetuta come riflesso ideologico più che per convinzione –, rimane che i fattori di competitività sono decisamente cambiati in questa Europa che si internazionalizza. Ora le economie cercano città piuttosto che territori e noi abbiamo territori piuttosto che città. Gli investimenti diretti esteri che evochiamo cercano città e non le abbiamo, o ne abbiamo poche e neanche così competitive.

Ma, in una prospettiva dinamica – in particolare, in una prospettiva di *policy* – si deve osservare che non disponiamo neppure di strategie urbane (né abbiamo elaborato, perché logicamente impossibili, "strategie territoriali", un'espressione che è piuttosto un ossimoro che altro)<sup>4</sup>. Non solo, oggi, non abbiamo città. Non le avremo neppure nei prossimi due decenni. O ne avremo poche. In effetti, in Italia stiamo attraversando una fase di transizione dagli esiti incerti. Da una parte, il paradigma territoriale continua ad avere i suoi sostenitori – e il territorio continua ad essere costruito e ricostruito, attraverso processi di auto-organizzazione, secondo le modalità usuali che hanno scandito lo sviluppo spaziale negli ultimi decenni. Dall'altra, ci sono evidenti segni di città che tornano ad avere una visione strategica e che, come primo atto, ridisegnano lo spazio delle proprie politiche, i confini dei processi di regolazione.

<sup>3</sup> Vedono anche parodie di centri storici: qualche via pedonalizzata non può essere scambiata per un punto focale che rispetti il significato della urbanità nella società contemporanea.

<sup>4</sup> Abbiamo "progetti territoriali" che non hanno mai generato o modificato le traiettorie di sviluppo, sovrastati come sono dalle logiche sistemiche.

## L. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

In Italia alcune città *in nuce* sembrano avere compreso che i sistemi urbani funzionali nati per coalescenza sono le nuove unità di regolazione, sono la scala territoriale alla quale definire strategie di sviluppo urbano, il territorio da trasformare in città. Torino che proietta la sua area metropolitana in Europa sembra averlo capito. Così come sembra averlo capito Firenze – e la Toscana che, almeno nella pianificazione regionale, sembra scegliere questa opzione. Altre città italiane sembrano essere giunte a capirlo.

Queste differenze di comportamento sono interessanti da un punto di vista analitico. In una situazione in cui le economie cercano città, le città sono costrette a competere per trovare economie. In Italia inizia ora una fase nella quale vi saranno territori che dovranno competere con le città, e sarà una competizione ad esito certo: vinceranno le città, perché le economie che si mettono in movimento cercano città.

Ma vi è un'altra ragione che renderà impari la competizione: nelle città si concentrano i nuovi fattori dello sviluppo endogeno. Se è la produzione dei beni immateriali il nostro futuro – ammesso che, effettivamente, lo sia –, allora la traiettoria di sviluppo futuro sarà determinata dalla nascita di nuove imprese in questo settore e dall'espansione delle imprese esistenti (non ci sono soltanto investimenti diretti esteri da attrarre e condizioni per attrarli). Nel territorio vi erano i fattori che hanno reso possibile lo sviluppo endogeno della "Terza Italia", nelle forme che sono state esaltate in Italia negli anni 1950-2000, ma nella città si troveranno i fattori dello sviluppo endogeno che sono necessari alla società della conoscenza che vorremmo costruire.

Si deve aggiungere, inoltre, che lo spazio competitivo non è quello italiano ma quello europeo, e in Europa ci sono città che da almeno venti anni – alcune da sempre, altre più di recente – hanno mantenuto il capitale urbano, la loro capacità di governo, la loro identità. Nella società della conoscenza, nella quale la produzione di beni immateriali caratterizzerà le economie delle città europee, le città italiane – e i territori italiani – competeranno con Vienna, Monaco, Stoccarda, Francoforte, Lipsia, Dresda, Praga – che non sono poi così distanti da Bologna, Verona, Padova, Venezia, Trieste.

Le città europee sono diventate tutte *città globalizzate* – così come lo sono diventati i territori: uno stato delle cose che non abbiamo subito, bensì progettato e realizzato rapidamente nell'ultimo decennio in Europa. Ci siamo lasciati alle spalle senza esitazioni il Mercato Unico Europeo, al quale avevamo consegnato la nostra identità economica, e siamo entrati nel mercato globale. Ma solo alcune città europee hanno il rango di città globali – e hanno vantaggi da trarre, in linea di principio almeno, dal nuovo assetto istituzionale. Ma le altre, tutte le altre città? Le altre sono, appunto, città in cerca di economie.

**Antonio G. Calafati:** Professore di Economia urbana e Analisi delle politiche pubbliche nella Facoltà di Economia "Giorgio Fuà" dell'Università Politecnica delle Marche. Sito web: <http://calafati.univpm.it>.