

Una città, una strategia, un piano

Antonio G. Calafati*

1. Tranne rare eccezioni, lo studio dei fattori che determinano lo sviluppo economico delle città non ha attratto molta attenzione. Le città sono state a lungo considerate sistemi con una capacità di “resistenza” e “resilienza” elevata, sufficiente per garantire loro una traiettoria di sviluppo economico, per non preoccuparsi della loro efficienza dinamica. Certo, le città hanno prestazioni di lungo periodo diverse – e anche molto diverse. In Italia, negli ultimi cinquanta anni, ad esempio, alcune città sono cresciute molto di più di altre; alcune hanno avuto aumenti di reddito pro-capite molto maggiori di altre. Ma le differenze di prestazioni tra le città non hanno attratto molta attenzione perché tali differenze sembravano mantenersi entro limiti fisiologici – soprattutto, non sembravano esserci città in declino. Se alcune città crescevano troppo poco rispetto all’offerta di lavoro che si esprimeva localmente, la mobilità del capitale fisico e umano assicurava il ristabilimento di un equilibrio accettabile. In Italia, in effetti, negli ultimi cinque decenni praticamente tutte le città con una dimensione superiore a una soglia di 50/70.000 abitanti hanno seguito una moderata traiettoria di sviluppo economico. (Il dualismo territoriale italiano sembrava manifestarsi nella forma di una notevole differenza nelle prestazioni tra territori urbani e non urbani).

*Intervento al convegno
“Città motori della crescita”
organizzato dall’ANCI
(Roma, 27 febbraio 2006)*

2. Qualcosa deve essere cambiato se ora le città sono impegnate a definire e attuare una strategia di sviluppo economico, se esse rivendicano maggiori strumenti di intervento e risorse finanziarie per la regolazione delle loro traiettorie di sviluppo. Qualcosa deve essere veramente cambiato se, inoltre, sono proprio i governi nazionali e l’Unione Europea a incoraggiare le città a porsi il problema di governare la propria traiettoria di sviluppo economico. Se le politiche macroeconomiche dei governi nazionali perdono ogni rilievo – come è effettivamente successo nello spazio europeo –, se i fondamenti giuridici del processo economico diventano omogenei tra Paesi e Regioni quale altro livello resta, se non quello delle città, per affrontare i dis-equilibri economici? Se il campo di intervento di politica economica più importante diventa quello «infrastrutturale», soprattutto quello finalizzato al controllo delle esternalità urbane, quale al-

* *Professore di “Economia urbana” e “Analisi delle politiche pubbliche” nell’Università Politecnica delle Marche (<http://calafati.univpm.it>).*

tro livello di governo sembra essere più efficace di quello delle città? In questo nuovo contesto istituzionale – che ci siamo dati senza pensare troppo alle conseguenze, ai profondi cambiamenti che avrebbe portato con sé –, le città diventano fondamentali «unità di regolazione». Nelle città si manifestano i dis-equilibri economici e nelle città si devono progettare e attuare le politiche per contrastarli. In esse si manifesta il potenziale di sviluppo di un Paese e ai governi delle città devono essere affidate le politiche di utilizzazione e regolazione di questo potenziale.

3. Naturalmente, le città sono sempre state «ambiti di regolazione». Ma i dis-equilibri oggetto delle politiche comunali, per quanto rilevanti, sembravano appartenere a un livello di intervento diverso da quello dei meccanismi che nelle città generano innovazione, investimento e sviluppo. Le città avevano un problema di equilibrato sviluppo spaziale o di specificazione della loro identità fisico-funzionale. Avevano problemi di qualità urbana, di adeguamento dell'offerta di servizi pubblici, di segmentazione sociale e così via. E per ciascuno di questi dis-equilibri sono stati identificati nel tempo gli strumenti. Si trattava, tuttavia, di problemi di regolazione settoriali. I dis-equilibri si manifestavano nelle città che stavano seguendo traiettorie di sviluppo economico – appunto, traiettorie determinate dalla specifica capacità delle città di generare apprendimento, innovazione, investimenti. Si doveva regolare lo sviluppo spaziale di una città o adeguare l'offerta di beni pubblici perché la città cresceva. Si doveva intervenire sulla sua qualità urbana perché l'aumento del reddito pro-capite faceva mutare le metapreferenze dei cittadini. Ora è diverso: ciò che le città intendono regolare è la propria traiettoria di sviluppo economico.

4. Porre al centro del processo decisionale delle città il «piano strategico» – in definitiva, il piano di sviluppo economico – solleva questioni complesse – tutte poco esplorate, alcune per nulla esplorate. Significa apprestarsi a impostare e poi risolvere un problema di regolazione economica che in Europa le città – con qualche eccezione, forse – non si ponevano più da quando si sono formati gli Stati nazionali. Vi sono almeno quattro questioni che andrebbero affrontate per andare oltre una «retorica delle conseguenze» nella costruzione dei «piani strategici», per identificare nessi causali realistici tra interventi ed effetti. La prima riguarda l'intelligenza del governo locale – la sua capacità di impostare e risolvere un problema di regolazione complesso. La seconda riguarda l'identificazione dell'unità

di regolazione – quali sono i confini funzionali della città che stiamo cercando di regolare. La terza riguarda la misurazione delle prestazioni economiche della città – che cosa si intende con «sviluppo urbano». La quarta riguarda il grado di controllabilità della traiettoria di sviluppo economico della città, e, in particolare, la coerenza tra «strumenti» e «obiettivi» .

5. Una città è un sistema complesso, il cui funzionamento può essere compreso solo attraverso un modello interpretativo. Da questo punto di vista, sorge la domanda che sempre sta alla base di una decisione pubblica: i decisori pubblici, sostenuti dalle conoscenze disciplinari, sono in grado di costruire un modello pertinente dell'economia della loro città? Le città costruiscono i loro piani strategici e mentre lo fanno devono elaborare un modello con cui interpretare il proprio potenziale evolutivo, le traiettorie che potranno seguire. Si tratta di un problema che le città europee non si ponevano da molto tempo, che non si sa ancora impostare (nelle forme nuove in cui oggi si pone). La costruzione di una politica economica è un processo molto complesso: nasce da un pensiero collettivo che per essere condotto richiede basi istituzionali e risorse specifiche.

6. L'espressione “sviluppo economico della città” solleva anche un'altra questione: l'identificazione della città in senso spaziale e relazionale. Abbiamo imparato – e certo non è il caso di dis-impararlo ora – che ciò che chiamiamo città è quasi sempre, in Italia, un insieme di comuni contigui così profondamente integrati da essere parti di un unico sistema sociale ed economico. Quando diciamo Bologna o Torino intendiamo ‘Bologna’ e ‘Torino’, sistemi urbani (città) composti dall'insieme di comuni contigui che rispondono alla stessa logica auto-organizzativa – indipendentemente dalla loro articolazione amministrativa. E questa prospettiva non deve essere applicata soltanto alle grandi città. Anche quando diciamo Ancona o Prato dovremmo imparare ad intendere ‘Ancona’ e ‘Prato’ – sistemi urbani intercomunali. Assumere questa prospettiva – rispettare le logiche di auto-organizzazione territoriale – nel processo di definizione delle politiche pubbliche ha profonde implicazioni sulla costruzione dei piani strategici.

7. La città è un sistema che deve essere percepito come sistema, valutato nelle sue prestazioni come sistema: questa è una prospettiva che dobbiamo imparare a assumere. Gli interventi sulla città – “locali”, “specifici” per loro natura – devono essere valutati nei loro effetti aggregati, sistemici.

Città in declino con centri storici o quartieri che si riqualificano restano comunque città in declino. Città in declino che manifestano valori della rendita fondiaria in crescita (o molto elevati) restano comunque città in declino. Di deve imparare a guardare e a misurare le prestazioni della città intesa come un tutto. Ma, nel guardare alla città come un sistema, si devono costruire indicatori di prestazioni economiche integrati, in grado di restituirci lo stato del sistema a tutti i livelli di descrizione pertinenti. Si è ancora lontani, nel dibattito pubblico – e, anche, nell’ambito dei processi di costruzione delle politiche di sviluppo urbano – da una rappresentazione equilibrata dello stato delle economie delle città italiane, da una misurazione corretta del loro potenziale evolutivo. D’altra parte, in assenza di indicatori di sistema, che cosa può condurre – o costringe – il decisore a concentrarsi sulle prestazioni del sistema e non sulle prestazioni di parti del sistema (scambiate o proposte come ‘rilevanti’)?

8. La quarta questione da affrontare nella costruzione dei piani strategici concerne il grado di controllabilità delle traiettorie di sviluppo urbano: la possibilità di trasformare una strategia in un piano (realistico). Le città moderne – alcune più di altre – sono sistemi aperti in grado elevato, sono luoghi di trasformazione di materia-energia e sono influenzate dai cambiamenti che avvengono nell’ambiente nel quale acquisiscono e scambiano la materia-energia che trasformano. Le città sono, inoltre, strutture complesse che hanno una sostanziale inerzia: cambiano nel tempo, ma lo fanno a un ritmo che non si può accelerare o rallentare a piacimento. Sorge, di conseguenza, una domanda fondamentale: quanto può incidere il decisore locale sulla dinamica evolutiva dell’economia di una città? Quanto può farlo attraverso gli strumenti di cui dispone? La relazione tra la complessità del problema di regolazione che l’amministratore locale si pone e gli strumenti di cui dispone all’interno dell’assetto istituzionale costituisce un problema cruciale, da declinare con precisione.

9. L’efficacia dei «piani strategici» delle città dipende dalla soluzione di un basilare problema di allineamento tra (a) intelligenza del decisore, (b) identificazione dell’unità di regolazione, (c) specificazione degli indicatori di prestazione, (d) coerenza tra strumenti e obiettivi del decisore. Si tratta di quattro livelli interdipendenti il cui allineamento può avvenire solo attraverso estesi e profondi adeguamenti istituzionali e meta-istituzionali. Riportare le città, in Italia e in Europa, al centro dei processi di costruzione delle politiche pubbliche non è poi così semplice. Richiede un ri-orientamento della ricerca. Richiede profonde riforme istituzionali.

Altenburg (Germania), 1999

