



Nuova Serie
WP – N. 11/2016

**Il ruolo delle città nello sviluppo economico
italiano ed europeo**

di Enrico Ciciotti



**Università Commerciale
Luigi Bocconi**

The Role of Cities in the context of Italian and European Economic Development

by Enrico Ciciotti

ABSTRACT

It is somewhat paradoxical that, in the current phase of deep crisis in the advanced industrial countries we only focus on the nature of macroeconomic policies (moreover, markedly neoliberal) and does not take into account that cities represent the place of maximum concentration of the population, consumers, human capital, knowledge, culture, infrastructure, (both tangible and intangible) and production capacity, with all the problems and opportunities that flow from it.

Starting from this basic assumption, the paper first analyses macro and micro economic features of economic and territorial development to highlight the inadequacy of macro economic policies and competitiveness policies implemented by the EU. In the second place, the relationship between city and economic development is taken into account as it has developed in Italy and Europe, with reference both to the evolution of the different urban structures, and to the possible future scenarios (§ 2).

These reflections allow to face the third point of the work: which of the different city models is useful to ensure growth and development in the advanced industrial countries, given the failure of macro policies implemented at national and European levels. In sequence are highlighted: the role of supply and the internal market; the importance of investment and innovation (models of triple and quadruple helix); the reasons for concentrating investment on the territory and in particular in the cities (the city as object and subject of public policies) (§ 3).

The last paragraph, finally focuses on the features, limitations and opportunities of the new current urban and regional policies and the governance of research risks, providing some tips to operationalize the theoretical framework of quadruple helix according to a regional/national development model centered on cities as engines of growth (§ 4).

Keywords: CITIES, INNOVATION, QUADRUPLE HELIX, TERRITORIAL POLICIES

JEL classification: O30, O38, R11, R58.

Il ruolo delle città nello sviluppo economico italiano ed europeo^φ

di Enrico Ciciotti

ENRICO CICIOTTI Professore Ordinario fuori ruolo di Politica Economica. È stato Preside della Facoltà di Economia dell'Università Cattolica di Piacenza e Direttore del DISES Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali della stessa Università. È inoltre stato Presidente dell' AISRe (Associazione Italiana di Scienze Regionali) e Direttore di «Scienze Regionali-Italian Journal of Regional Science». enrico.ciciotti@unicatt.it

È in un certo senso paradossale che nell'attuale fase di profonda crisi dello sviluppo nei paesi industriali avanzati ci si concentri solo su politiche di natura macroeconomiche (per di più di stampo marcatamente neoliberrista) e non si tenga conto che le città rappresentano il luogo di massima concentrazione della popolazione, dei consumatori, del capitale umano, delle conoscenze, della cultura, delle infrastrutture materiali e immateriali e delle capacità produttive, con tutti i problemi e le opportunità che da essa derivano.

Partendo da questo assunto di base il paper intende analizzare innanzitutto gli spetti macro e micro economici dello sviluppo economico e territoriale per mettere in luce l'insufficienza delle politiche macro economiche e delle politiche per la competitività messe in atto dalla UE. In secondo luogo viene preso in considerazione il rapporto tra città e sviluppo economico così come si è sviluppato nel caso italiano ed europeo, con riferimento sia all'evoluzione delle diverse strutture urbane, sia ai possibili scenari futuri (§ 2).

Queste riflessioni permettono di affrontare il terzo punto del lavoro: quale modello di città è utile per garantire lo sviluppo nei paesi industriali avanzati, alla luce dell'insufficienza delle politiche macro sinora messe in atto a scala nazionale ed europea. In particolare vengono messi in evidenza: il ruolo della domanda e del mercato interno; l'importanza degli investimenti e dell'innovazione (modelli della tripla e quadrupla elica); le ragioni per concentrare gli investimenti sul territorio e in particolare nelle città (la città come oggetto e soggetto delle politiche pubbliche) (§ 3).

L'ultimo paragrafo infine si sofferma sulle caratteristiche, i limiti e le opportunità delle nuove politiche urbane e territoriali attuali e sui rischi della ricerca della governance, fornendo alcuni suggerimenti per rendere operativi lo schema teorico delle quattro eliche secondo un modello di sviluppo regionale/nazionale centrato sulle città come motori della crescita, in cui sia possibile mettere in moto un circolo virtuoso che, partendo dalla domanda-offerta delle innovazioni necessarie ai nuovi bisogni

^φIl presente lavoro nasce all'interno del Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio" [<http://economia.uniroma2.it/dmd/crescita-investimenti-e-territorio/>].

dei cittadini, si evolva lungo il seguente sentiero: miglioramento della qualità della vita → maggiori economie esterne → maggiore competitività urbana → innovazione e attrazione di investimenti → sviluppo di nuovi settori a scala locale-nazionale (nuova economia industriale) (§ 4).

1. Aspetti macro e micro economici dello sviluppo economico e territoriale

1.1 Aspetti generali

Una politica economica per la crescita e, a maggior ragione, per lo sviluppo che si basi solo sui strumenti di natura fiscale e monetaria, cioè gli strumenti tradizionali della politica economica, ma che non tenga conto delle caratteristiche dell'economia reale, cioè dei territori in cui essa viene applicata, è infondata da un punto di vista teorico e scorretta dal punto di vista politico. Gli strumenti macro infatti possono avere un impatto totalmente differente a seconda delle caratteristiche:

- dei consumatori, quali ad esempio la distribuzione del reddito con i conseguenti effetti sulla propensione al consumo;
- delle imprese, sia per gli aspetti strutturali (contendibilità dei mercati, dimensioni e specializzazioni settoriali) sia per gli aspetti strategici (modalità di competizione, propensione all'innovazione, modelli organizzativi, ecc.);
- del sistema delle economie esterne, materiali e non, tra cui rientra anche la tipologia della struttura;
- delle istituzioni, soprattutto del sistema bancario che rappresenta uno strumento fondamentale per l'attuazione di alcune politiche macro (es. il *quantitative easing*).

Senza tener conto di queste differenze, infatti, è evidente che i risultati delle azioni macro tenderanno a creare squilibri o a perpetuare quelli già esistenti. Non solo, quindi, misure di politica economica macro indifferenziate che non tengano conto dei territori in cui vengono applicate possono essere inefficaci o addirittura controproducenti, ma è evidente che la promozione della crescita e dello sviluppo non possa prescindere da politiche incentrate sull'economia reale tra cui rientrano a pieno titolo quelle industriali, regionali ed urbane.

1.2 Insufficienza delle politiche macro e delle politiche per la competitività della UE

Le politiche macroeconomiche messe in atto a livello UE hanno mostrato la loro inadeguatezza nel rilanciare la crescita, in una fase caratterizzata per di più da chiari fenomeni di deflazione. Come è noto, si è in presenza di deflazione quando il denaro aumenta il suo potere di acquisto, i consumi si riducono per effetto delle aspettative di ulteriori ridu-

zioni, l'economia rallenta e i prezzi si riducono ulteriormente. Le cause normalmente addotte per spiegare tale fenomeno sono:

- il basso utilizzo degli impianti e del lavoro con conseguente rallentamento dei consumi e degli investimenti;
- il crollo dei prezzi delle materie prime (carenza di domanda) che deprimono le aspettative sui prezzi e l'export mondiale;
- la globalizzazione, con conseguente disponibilità di merci a basso costo;
- la riduzione dei costi di produzione per effetto delle nuove tecnologie
- la digitalizzazione dell'economia, con conseguente disintermediazione e nuovi modelli di consumo *low cost* che impediscono la crescita dell'occupazione e dei salari.

Le politiche tradizionalmente utilizzate per contrastare la deflazione si basano su:

- rilancio degli investimenti;
- redistribuzione del reddito.

Come si può vedere quindi, a parte i problemi legati alla globalizzazione e all'effetto della tecnologia sulla produzione e sui modelli di consumo, si torna sempre al problema della carenza di domanda e di stasi nei consumi e negli investimenti (basso utilizzo degli impianti, riduzione dei prezzi delle materie prime) ed infatti le politiche rimandano non solo alla politica monetaria in senso stretto, di cui abbiamo visto i pregi e i difetti, ma anche a politiche fiscali e di investimenti (pubblici).

Per rilanciare l'economia in una fase di bassa crescita e di deflazione gli Stati Uniti, hanno adottato una politica espansiva incentrata su:

- stimolo fiscale e spesa pubblica (c.d. *stimulus package*, poi bloccato dal senato americano);
- politica monetaria (FED) attraverso la riduzione del tasso di interesse (tasso zero) e il *quantitative easing*.

Questa politica è stata in grado di trasmettersi all'economia reale tramite tre leve:

- la svalutazione del cambio;
- l'acquisto di bond non pubblici (che funziona in un'economia cartolarizzata ma non banco-centrica qual è quella italiana);
- la bolla speculativa sulla borsa e su tutti gli asset finanziari (che però amplifica le disuguaglianze).

Dal canto suo l'Europa ha adottato, a livello macro, politiche di austerità o di modesta espansione; infatti il *quantitative easing* europeo non prevede l'acquisto diretto di bond non pubblici da parte della BCE, e finisce quindi per avere uno scarso impatto per l'economia reale.

A livello industriale e territoriale le politiche per la competitività hanno continuato a seguire l'approccio *place based*, con un marcato orientamento all'offerta, piuttosto che alla domanda. La *Smart Specialization Strategy* infatti, è stata caratterizzata da un approccio tipicamente export led,

volto alla valorizzazione delle eccellenze e delle risorse locali e allo stimolo della diversificazione tecnologica (*no lock-in*) e delle complementarità, al fine di realizzare economie di scopo a scala regionale-nazionale (specializzazione e diversificazione).

Per raggiungere di questi obiettivi è prevista l'elaborazione di programmi di sviluppo economico integrato (Stato e Regioni) da finanziare attraverso fondi FESR al fine di massimizzare l'impatto delle politiche UE (regionali e non).

La politica delle *smart cities* ha migliorato solo in parte questo approccio attraverso un orientamento all'integrazione domanda offerta e basandosi sul modello di innovazione ispirato alla quadrupla elica (utenti, imprese, università, autorità pubbliche). Le ridotte risorse messe a disposizione e un marcato orientamento, almeno agli inizi, verso le innovazioni tecnologiche rendono però abbastanza marginale l'impatto di tale politica.

Appare evidente quindi che, seppure vi fosse un ripensamento delle politiche macro, ad esempio permettendo l'acquisto di bond non solo pubblici e non solo del governo centrale, rimarrebbe sempre il problema di dove orientare gli investimenti (sia pubblici sia privati) anche in relazione alle attuali politiche industriali e territoriali. In particolare, diviene importante individuare dove investire, in quali settori, con quali attori, seguendo quale modello di sviluppo. Di seguito abbiamo cercato di dare una risposta a questi interrogativi.

2. Il rapporto tra città e sviluppo economico

2.1 L'evoluzione delle strutture urbane

In linea di massima e in modo molto sintetico possiamo immaginare di rappresentare la struttura urbana, cioè l'insieme delle relazioni che ogni singola città intrattiene con tutte le altre, secondo diversi approcci che si differenziano essenzialmente a seconda del modello storico e funzionale di città a cui si richiamano.

- La città commerciale in cui le relazioni tra i diversi centri (o località centrali) sono di tipo gerarchico: le città dello stesso rango svolgono tutte le stesse funzioni (ovvero offrono la stessa gamma di servizi) e non sono in competizione tra loro, in quanto godono di un monopolio spaziale nella propria area di gravitazione. In base alla teoria della località centrale si ricava una triplice gerarchia: quella dei beni e dei servizi offerti, quella delle città commerciali che li offrono e quella della popolazione urbana (la città di maggiori dimensioni è anche di rango superiore).
- La città della prima fase del processo di industrializzazione, caratterizzato dalle grandi imprese e dalle economie di scala, dalla prima ur-

banizzazione e dallo sviluppo della teoria della base economica e del polo di sviluppo.

- La città della seconda fase del processo di industrializzazione, caratterizzato dalla produzione flessibile e dalle economie di scopo, dalla diffusione dello sviluppo e dal nuovo ruolo delle città medie, dall'affermarsi delle reti di imprese, delle reti di città e del paradigma distrettuale.
- La città post industriale, in cui i nuovi modelli di produzione si basano sull'integrazione tra manifattura e servizi, si assiste alla crisi-evoluzione del modello distrettuale e del modello di crescita export-led.
- La città strategica e la competizione urbana, con la conseguente crisi della pianificazione tradizionale e la ricerca di nuovi approcci (dalla regolazione dello sviluppo alla sua promozione).
- Le città globali/funzionali e le città-regione, (nuove armature urbane), in cui la produzione si dematerializza e deterritorializza (contrapposizione e integrazione tra globale e locale) e si afferma il concetto dell'economia della conoscenza.

Sono molti i riferimenti teorici che sono utili per spiegare i processi anzidetti. Tra i numerosi lavori vanno senza dubbio ricordati: la così detta "ipotesi dell'incubatrice" (Leone, Struick, 1976; Ciciotti, 1984), che lega la natalità delle imprese innovatrici al ruolo delle *inner cities* delle grandi aree metropolitane; la teoria del filtro (Berry, 1972 e 1973; Thompson, 1968), che mette in relazione la diffusione delle innovazioni con la struttura urbana; la teoria della città come milieu (Camagni, 1999), che assimila la città al modello del *milieu innovateur*; i poli di crescita che, secondo Boudeville (1972), hanno il compito di diffondere nel territorio lo sviluppo generato dai poli di sviluppo; le analisi delle reti di città (Camagni, 1993; Dematteis, 1985), che stabiliscono interessanti relazioni di sinergia e complementarietà tra i diversi centri urbani; e la rivisitazione del ruolo delle città in chiave post industriale e di competizione territoriale (Ciciotti, Perulli, 1991). Secondo quest'ultima visione acquistano un particolare significato, nel definire le nuove centralità urbane e il ruolo delle economie esterne dinamiche, le attività culturali e la conoscenza, che contribuiscono in modo significativo a determinare la loro attrattività in termini di residenti e *city users*.

Come si può intuire sono diversi i ruoli che i singoli attori, imprese, cittadini e istituzioni, hanno assunto a seconda del tipo di città/fase dello sviluppo. Va però rimarcato come nei modelli dinamici l'innovazione abbia avuto sempre un ruolo centrale, legando in modo molto stretto lo sviluppo urbano e la crescita e lo sviluppo generale di un paese.

2.2 Quale futuro per la città?

Se questo è stato il passato, quali sono le prospettive per le città e in genere per l'abitare? Secondo la visione dell'*European Spatial Planning Observation Network* (2006), se dovessero continuare le attuali tendenze, gli insediamenti umani nell'Europa del 2030 sarebbero caratterizzati da notevoli squilibri. Vi sarebbe un rafforzamento ed estensione del pentagono (Parigi, Londra, Amburgo, Monaco, Francoforte, Milano, Stoccarda) e conseguente aumento della policentrismo senza peraltro l'affermarsi di nuove aree globali di integrazione. Le grandi città delle regioni periferiche rimarrebbero isolate. Vi sarebbe inoltre una urbanizzazione in situ della popolazione rurale, con migrazione di popolazione urbana verso le aree periurbane e rurali (pensionati) e il permanere della popolazione più giovane in città. Le città medie, grandi e piccole, nelle aree con produzioni tradizionali e mature andrebbero lentamente declinando mentre si assisterebbe allo sviluppo di nuove aree per funzioni turistico-residenziali (per effetto dello sviluppo del terziario e dell'ICT). Contribuiscono a questi ultimi fenomeni di nuova residenzialità a scala locale anche l'effetto della ricerca di maggiore sicurezza e tranquillità (fino all'estremo delle comunità cintate). Fenomeni correlati infatti sono la crescente segregazione fisica e sociale, accompagnata da approcci più compatti allo sviluppo urbano e i processi di gentrificazione e miglioramento ambientale, accompagnati dal peggioramento delle condizioni di vita delle aree più popolate.

Questi squilibri a scala urbana e territoriale sarebbero destinati ad acuirsi se venissero perseguite dai singoli stati e dall'Unione Europea delle politiche incentrate solo sulla competizione, da cui il suggerimento di attuare politiche di coesione per mitigare lo scenario descritto.

Accanto a questa visione tecnocratica, frutto delle analisi di un gruppo di esperti a scala europea, da tempo economisti, sociologi, urbanisti e filosofi si sono interrogati sul futuro della città e sull'urbanesimo in genere come modo di vita. Pur con diverse accentuazioni la loro visione appare pessimistica.

Il primo che vide il rischio della crisi o meglio della morte della città con il passaggio da metropoli a megalopoli è Munford (1999), che invocò quindi la necessità di inventare un ambiente urbano capace di servire a scopi comuni. La megalopoli è vista come un'estensione senza scopo della città e quindi rappresenta la negazione della città stessa. Questa è anche la visione di Nancy (2003) secondo il quale se la città si estende sino a coprire tutto il mondo perde le sue caratteristiche proprietà. L'utopia quindi è una città che non sia una megalopoli, in cui non vi sia dominazione tecnica senza finalità.

Se accettiamo il paradigma delle città rete o delle reti di città, proporre degli scenari diviene più complesso. Anche nel caso della forma estrema di città rete, E-topia (Mitchell, 1999) cioè della città virtuale, il non luogo

elettronico, va però sottolineato il bisogno di luoghi fisici e di infrastrutture, prime fra tutte la logistica. Inoltre, anche i cosiddetti non luoghi (Augè, 1993) sono in un certo senso la controparte della città virtuale.

La stessa città globale della Sassen (2001) ripropone di fatto il gioco di economie e diseconomie di agglomerazione nella divisione spaziale del lavoro tra le funzioni di diverso rango, anche se applicate a modelli di produzione post fordista, a imprese globali e a prodotti in cui prevalgono le economie di scopo rispetto a quelle di scala.

Questi discorsi sull'organizzazione urbana interna ed esterna e soprattutto sul loro futuro vengono portati alle estreme conseguenze da Attali (2007) che ipotizza degli scenari in cui l'affermarsi di un mercato mondiale e senza Stato potrebbe portare alla fine della democrazia. Anche in questa visione, che di fatto si ispira ai modelli centro-periferia, il ruolo dello spazio non sembra peraltro completamente venir meno. L'affermarsi di nuovi centri (e di nuove periferie) non mette in discussione l'esistenza di cuori in grado di dominare il mercato mondiale unificato (poco importa se sia ancora la California o un altro luogo).

Se però si viene affermando il modello della società in rete come la chiama Castells (2003), in cui l'unità economica di base non è l'individuo, l'impresa o lo Stato, ma l'impresa-rete, la città globale non è più un luogo, ma un processo. In questa visione il problema diviene quindi quello della dimensione istituzionale, cioè della mancanza di un governo (o una governance) di questa economia globale. Secondo Attali, non solo manca il governo ma, in prospettiva, manca anche la democrazia, in quanto la tendenza sarà quella di un mercato senza democrazia (l'iperimpero). Al riguardo va ricordato che già Simmel (1908) faceva notare che la democrazia richiede una limitazione spaziale, un luogo in cui esercitarla.

Di fronte a questi scenari è lecito porsi una domanda: se la città diviene un processo, a parte il problema della sua dimensione istituzionale, che succede alla sua dimensione fisica? Si ha di fatto una destrutturazione per reti esterne ed interne, gerarchiche e non, di cooperazione e di competizione nell'ambito però un rapporto centro-periferia che si mantiene ancora di dominazione? In questo, caso il cuore (come sostiene Attali) è ancora la California e Los Angeles, che peraltro per la sua struttura urbana è già una negazione di città (città dell'auto)? Inoltre, come giustamente si chiede Perulli (2007), si possono abitare i flussi, si possono governare i flussi?

Sia la storia delle città, sia i possibili scenari della sua evoluzione mettono in evidenza che accanto ai benefici essa ha prodotto enormi costi, sia per i suoi abitanti sia per l'ambiente circostante. Analizzando anzi gli scenari, da quelli più tecnocratici a quelli più futuribili e apocalittici, la tendenza a perpetuare questa situazione, cioè ad aumentare gli squilibri sociali e territoriali addirittura a scala planetaria sembrerebbe inevitabile.

Proprio per questa ragione è quindi importante individuare una politica per le città che ne valorizzi tutti gli aspetti positivi ed innovativi e ne

integri la crescita in modello complessivo di sviluppo sostenibile e inclusivo.

3. La città come oggetto e soggetto delle politiche pubbliche

3.1 Perché investire nelle città

Anche in considerazione dei riferimenti teorici fatti in precedenza è indubbio che le città siano il luogo per eccellenza dell'innovazione, sia da un punto di vista strutturale (lato della domanda e lato dell'offerta), sia da quello strategico (lato dell'interazione tra i diversi attori e nuova governance territoriale).

In modo molto schematico è possibile considerare, a livello strutturale e dal lato della domanda:

- la concentrazione della popolazione e della ricchezza: nel contesto europeo circa 359 milioni di persone (72% del totale della popolazione) vivono in grandi città e in aree metropolitane. Inoltre questo dato è destinato a superare l'80% nel 2050. Infine, secondo l'Eurostat, 85% del GDP UE è concentrato nelle città;
- la conseguente concentrazione di consumatori evoluti, in grado di innescare nuovi cicli di vita del prodotto;
- l'emergere di nuovi bisogni, quali: come ambiente, qualità della vita, mobilità, svago e tempo libero;
- l'acutizzarsi di vecchi problemi, quali: povertà, crisi abitativa (*social housing*), disagio sociale.

Mentre dal lato dell'offerta vanno presi in considerazione:

- la concentrazione delle informazioni e della conoscenza: Università centri direzionali delle grandi imprese, KIBS;
- l'elevata natalità delle imprese innovative: città come incubatrice delle innovazioni e relativa teoria del *filtering down*;
- la grande offerta di spazi per la localizzazione: aree industriali dismesse, aree militari, ex aree ferroviarie e, più in generale, un patrimonio costruito e infrastrutturale che costituisce una importante risorsa per soddisfare i nuovi bisogni economico-sociali-ambientali e avviare nuove attività economiche.

A questi aspetti strutturali vanno aggiunti alcuni aspetti strategici, in grado di rendere la città il luogo ideale per l'interazione domanda-offerta. Innanzitutto l'importanza dei rapporti di cooperazione e sinergia che si possono instaurare tra le città per effetto del superamento del modello gerarchico di armatura urbana a vantaggio di approcci di tipo reticolare.

In secondo luogo il ruolo giocato dalle componenti sia strutturali sia strategiche nella competizione che caratterizza la città post-industriale nell'era della globalizzazione e le conseguenze sul tipo di strumenti adatti per le politiche urbane, soprattutto in termini di (nuovi) attori (la città

come luogo per la quadrupla elica (cfr. § 3.3). In terzo luogo il fatto che la città è al tempo stesso oggetto e soggetto delle politiche pubbliche per lo sviluppo sostenibile, con la conseguente necessità di distinguere tra politiche urbanistiche, politiche urbane e politiche territoriali per lo sviluppo basato sulle città (cfr. § 4.3)

3.2 In quali settori investire

Per quanto riguarda i settori in cui investire, va fatta una prima considerazione di ordine generale. Le politiche industriali e territoriali si sono evolute nel tempo passando dall'approccio per settori a quello per fattori, per arrivare poi alla centralità dei territori e alla strategia *place based*. Dietro tutti questi approcci vi era sempre più o meno implicita la visione che lo sviluppo (o meglio la crescita) dovesse essere sempre trainata dalle esportazioni (modelli export led). Come si è già detto, anche la *Smart Specialization Strategy* che costituisce in ordine di tempo l'ultima evoluzione delle politiche territoriali della UE ha come presupposto la ricerca e la valorizzazione delle specializzazioni e delle risorse locali e la conseguente realizzazione di economie di scopo a scala regionale-nazionale in vista di un aumento della competitività sui mercati esteri. Ora fin dai tempi dell'enunciazione teoria della base economica a scala urbana, che faceva dipendere la crescita delle città dal settore di esportazione, l'esogeneità dello sviluppo dipendeva essenzialmente dal fatto che le dimensioni ridotte del territorio non consentivano uno sviluppo basato sulla domanda interna. Al crescere però della dimensione territoriale il ruolo delle esportazioni perde via via di peso per lasciare anche un ruolo al mercato interno. Facendo quindi riferimento all'intero territorio della UE è più corretto parlare di competitività e di esportazioni da parte dei singoli paesi solo facendo riferimento ai mercati esterni alla UE stessa. La competitività e le conseguenti esportazioni nei confronti dei paesi UE infatti sono un gioco a somma zero visto che ad aumenti delle X (esportazioni) di un paese membro corrispondono uguali aumenti delle M (importazioni) in un altro paese membro. L'unico modo per far crescere l'economia UE nel suo complesso è rappresentato quindi da un aumento dei consumi interni e della spesa autonoma cioè sostanzialmente dagli investimenti I e dalla spesa governativa G – questo aspetto è stato ben messo in luce nel modello del reddito interregionale (Ciciotti, 1993) -. Queste considerazioni di carattere macroeconomico inoltre lasciano intravedere gli aspetti microeconomico che si celano dietro di essi, mettendo in luce quali sono gli attori dello sviluppo: consumatori, imprenditori, governo ed il ruolo fondamentale che in questo contesto gioca l'innovazione (e quindi anche la R-S e l'Università).

Si tratta in pratica di passare da un approccio in cui un ruolo determinante è svolto dai settori strategici (per il commercio estero) e dai fattori chiave per lo sviluppo (ricerca, capitale umano, ecc.) ad uno in cui anche i

nuovi bisogni vengano presi in considerazione, cioè da un orientamento rivolto prevalentemente all'offerta ad uno rivolto anche alla domanda.

Si può crescere cioè puntando su entrambi gli approcci ma con politiche differenziate anche se integrabili: da un lato le imprese che producono prevalentemente per il mercato/consumi interni (a livello UE si tratta di un mercato di più di 500 milioni di persone) e dall'altro le imprese esportatrici verso mercati extra UE che basano la loro competitività su innovazione e qualità.

Una nuova politica urbana e territoriale per il rilancio degli investimenti e dello sviluppo dovrebbe puntare su prodotti e servizi emergenti e innovativi:

- per dare una risposta ai nuovi bisogni del cittadino-consumatore, migliorare la qualità della vita, le economie esterne e la competitività delle aree urbane, produrre una nuova base economica urbana;
- a forte domanda interna, ma nei quali è anche possibile acquisire vantaggi competitivi a scala internazionale (es. valorizzazione centri storici, messa in sicurezza dei relativi edifici, industrie culturali e creative, turismo, riqualificazione urbana);
- caratterizzati da una progettazione integrata, dando la giusta enfasi nella valutazione dei progetti di politiche urbane agli elementi immateriali, quali il marketing territoriale, la promozione, la comunicazione e gli aspetti gestionali delle iniziative.

3.3 Quali sono i nuovi attori dello sviluppo urbano

La strategia per raggiungere l'obiettivo di integrare domanda e offerta, puntando sull'innovazione, richiede di individuare i (nuovi) attori dello sviluppo urbano sostenibile e di definire i loro ruoli. Il modello a cui ispirarsi è quello della triplice elica e, in tempi più recenti, della quadruplica elica.

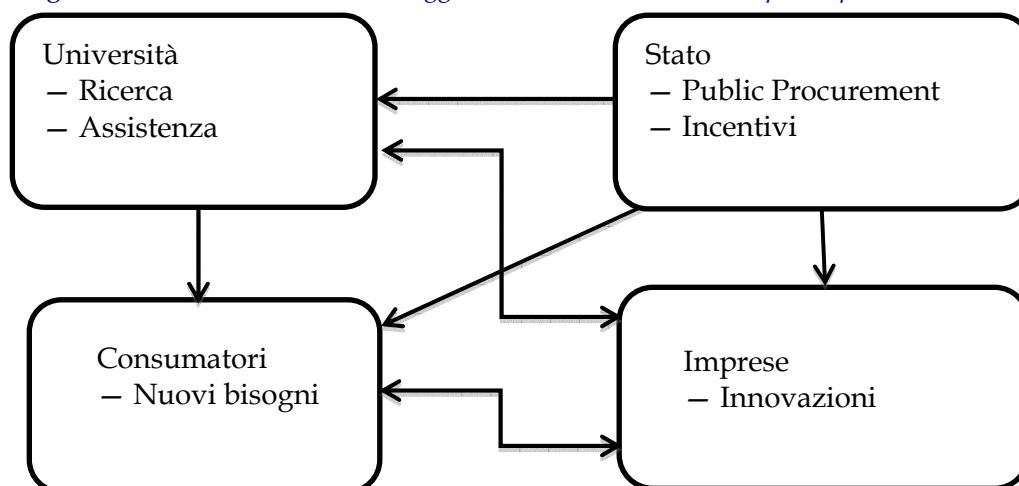
Come è noto, il modello della triplice elica è rappresentato dall'intersezione di tre sfere che indicano rispettivamente il governo, le aziende e le università. In ogni sfera è possibile identificare nel dettaglio quali sono gli attori e quali i loro obiettivi: la sfera delle università avrà come fine ultimo l'istruzione, l'innovazione e la ricerca; le aziende quello della produzione di beni e servizi e la sfera relativa al governo quello della determinazione delle politiche e degli incentivi disponibili ([Etskovitz 2003](#)).

La legittimazione dei consumatori, puntando anche sul mercato interno, richiede però il coinvolgimento degli utilizzatori finali e dei destinatari delle politiche per l'innovazione, passando dalla tripla elica alla quadruplica elica (Istituzioni, Ricerca, Impresa, Società civile). La tripla elica non basta per una specializzazione intelligente così come richiesto da l'Europa 2020 ma serve un attore in più. In questo modo l'innovazione sociale può trovare un posto preminente nelle strategie di ricerca e inno-

vazione per la specializzazione intelligente al pari dell'innovazione tecnologica. Grazie alla quadrupla elica risulta così possibile: raggiungere una crescita sostenibile e inclusiva; rispondere ai problemi sociali derivanti dalle attuali sfide economiche; affrontare le sfide strutturali dell'invecchiamento della popolazione, il cambiamento climatico, la dipendenza energetica; modernizzare il settore pubblico; ideare nuove opportunità imprenditoriale ([Horizon 2020, Advisory Group](#)). Al riguardo si è anche parlato di RRI (*Responsibile Research and Innovation* come un processo in cui tutti gli attori sociali (ricercatori, cittadini, imprese, policy makers) lavorano insieme durante l'intero processo per indirizzare i risultati della RRI verso i valori i bisogni e le aspettative della società (europea) ([Goddard e Vallance 2013](#)).

Quanto detto è vero a maggior ragione se i luoghi dove realizzare questa strategia sono le città dove il modello della quadrupla elica può trovare la una sua più completa realizzazione.

Figura 1 – Interazione dei diversi soggetti secondo lo schema della quadrupla elica



La quadrupla elica, mettendo in evidenza un maggior cooperazione nelle attività innovative, tra i soggetti indicati, rappresenta una chiara svolta verso una politica per l'innovazione sistemica, aperta e centrata sugli utilizzatori. Questo segna il passaggio da una produzione di beni e servizi guidato da esperti secondo un modello top down, a diverse forme e livelli di coproduzione con i consumatori, clienti e cittadini ([Arnkil et al. 2010](#)).

Lo spostamento verso le innovazioni sociali ha anche un impatto sulla dinamica delle ICT. Le innovazioni sono divenute via via più distribuite: nuovi portatori di interessi sono entrati in gioco e le innovazioni coprodotte sono divenute fonti importanti di rapida crescita e successo commerciale ([ISTAG, Scenarios for Ambient Intelligence in 2010 – CORDIS](#)).

Non va inoltre dimenticato il ruolo della domanda pubblica di prodotti e servizi (*Public Procurement*) per stimolare l'innovazione e accelerarne

la sua diffusione attraverso l'incremento e la migliore articolazione della domanda di innovazione e la definizione di nuovi requisiti funzionali per prodotti e servizi. In questo modo la domanda pubblica può giocare un ruolo rilevante nella riduzione dell'incertezza degli investimenti.

La messa in opera della quadrupla elica secondo lo schema indicato richiede però una nuova governance territoriale tra le quattro categorie di soggetti, esigenza che solleva numerosi problemi su cui torneremo. (cfr. § 4.2).

3.4 L'integrazione tra politiche industriali, territoriali ed urbane

Un importante elemento di innovazione della nuova politica è rappresentato dalla necessità di superare l'approccio esclusivamente tecnologico (*smart cities*) e settoriale (patto per le città), favorendo l'incontro tra domanda e offerta di nuove tecnologie e lo sviluppo di progettualità diffusa di tipo applicativo, anche grazie alla circolazione delle buone pratiche.

Questo obiettivo può essere ottenuto orientando le iniziative oltre che all'interno delle città che le sperimentano per il miglioramento della loro qualità della vita, anche al loro esterno per la creazione di una nuova base economica urbana. In particolare vanno sfruttati i nuovi ruoli che le città possono svolgere sui temi innovativi citati in precedenza come possibili esempi di una nuova base economica urbana al servizio dello sviluppo sostenibile nazionale, e non solo come luogo di applicazione delle innovazioni. Si tratta in pratica di realizzare un circolo virtuoso che partendo dalla domanda-offerta delle innovazioni necessarie ai nuovi bisogni dei cittadini si evolva lungo il sentiero: miglioramento della qualità della vita → maggiori economie esterne → maggiore competitività urbana → innovazione e attrazione di investimenti → sviluppo di nuovi settori a scala locale-nazionale.

L'elemento più innovativo da un punto di vista metodologico è proprio rappresentato dall'integrazione della politica urbana con una nuova politica industriale e di filiera. Non si tratta soltanto di mettere in rete le città perché si scambino le buone pratiche, o di sfruttare il naturale processo di diffusione delle innovazioni attraverso l'armatura urbana ma, soprattutto, di sfruttare le possibili economie di scala nella produzione e nell'utilizzo dei nuovi prodotti e servizi messi a punto per i singoli sistemi urbani. Le relazioni di complementarietà e di sinergia che si possono stabilire tra le singole iniziative vanno valorizzate attraverso strategie ed azioni specifiche volte, ad esempio, alla nascita o al consolidamento di opportuni cluster di imprese operanti nei settori ove la domanda da parte delle città si mostra di peso maggiore in termini quantitativi, di innovazione tecnologica e di export potenziale.

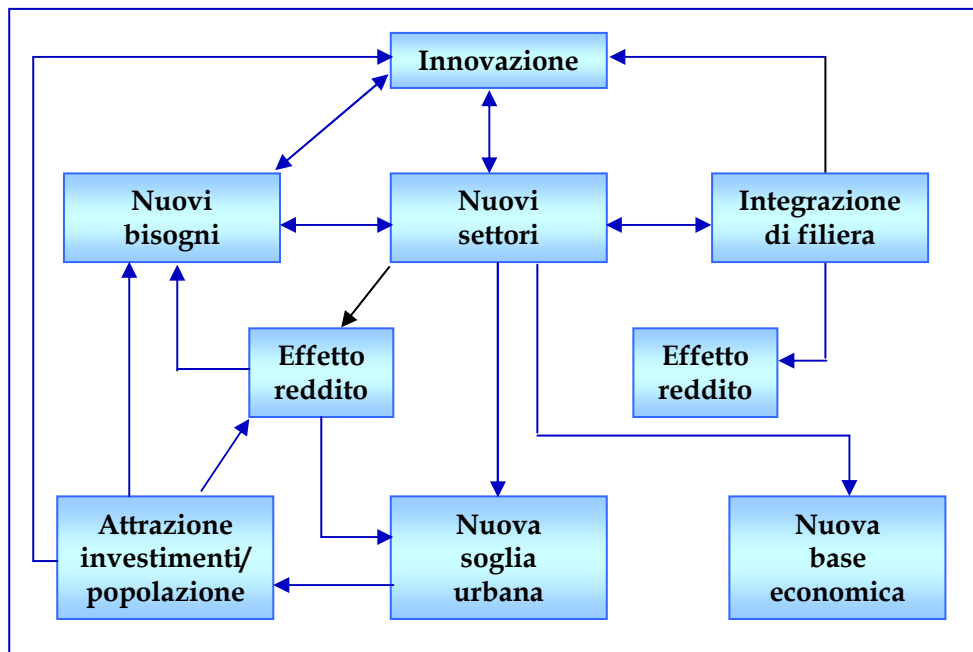
L'approccio settoriale/verticale, cioè dal lato dell'offerta di tecnologie, va integrato con quello orizzontale, dal lato della domanda e dei bisogni. In tale contesto la città, come sistema complesso, è in grado di operare

questa sintesi in un rapporto circolare tra domanda e offerta che si autoalimenta in modo virtuoso (Cappellin, 2012). Spetta però ad un operatore di livello superiore il coordinamento di queste progettualità diffuse per realizzare le opportune economie di scala di cui si è parlato in precedenza. Inoltre l'utilizzo di approcci bottom-up peraltro va fatto tenendo conto dei limiti che politiche *place based* hanno incontrato in termini di capacità progettuale e gestionale nel caso di iniziative complesse.

Si pensi al riguardo al progetto *smart cities*, cioè al finanziamento di attività di ricerca e solo in parte di sperimentazione, in cui però è mancato il collegamento operativo con la fase di industrializzazione e più in generale con la politica industriale, con la politica del territorio e con la politica di sviluppo (a parte il problema dell'esiguità dei fondi).

Al contrario, si deve operare secondo la logica dello sviluppo sostenibile dal punto di vista economico sociale e ambientale, centrato su un modello di governance bottom-up, corretto e inquadrato in uno schema strategico nazionale, non solo per l'indicazione delle aree/settori di intervento, ma anche per fornire assistenza nella fase di progettazione e finanziamento e per l'integrazione delle singole progettualità secondo la logica delle reti di cooperazione e di sinergia e, quindi, per ottenere le economie di scala sia sul lato della domanda sia dell'offerta.

Figura 2 – Connessioni tra progettazione integrata e nuove politiche industriali



4. Una politica di sviluppo basata sulle città

4.1 Limiti e opportunità delle politiche urbane passate e della nuova programmazione

Le nuove politiche industriali, territoriali ed urbane prese in considerazione, cioè la *Smart Specialization Strategy* (3S), la politica delle *Smart Cities*, tutte le nuove politiche territoriali ed urbane messe in atto con la nuova programmazione (Accordo di Partenariato, Agenda Urbana, PON, PON Metro, POR) e la riforma prevista dalla legge 56/2014, si caratterizzano per alcuni aspetti positivi ma anche per numerosi limiti che rischiano di inficiarne la loro efficacia. Essi riguardano anche se in misura differente principalmente gli attori coinvolti, i settori, le risorse finanziarie, le strategie gli strumenti e l'assistenza tecnica (Ciciotti 2015).

Per quanto riguarda gli attori, oltre al governo centrale e alle regioni, i soggetti coinvolti come attuatori delle politiche considerate sono le città. La precisa identificazione di tre livelli di aree urbane costituisce un notevole passo avanti che però presenta alcuni limiti e solleva problemi per l'attuazione delle politiche stesse.

In primo luogo i criteri di identificazione delle città fanno prevalente riferimento alla dimensione demografica e meno alle funzioni e ai servizi presenti, soprattutto per le città medie (Agnoletti, Iommi, Lattarulo 2015). Altrettanto trascurato risulta il tema della diversa struttura urbana (megalopoli, urbanizzazione diffusa, reti di città), con l'attribuzione di un ruolo preminente alle città capoluogo delle aree metropolitane. Infine, il fatto che le città intermedie siano relegate, almeno attualmente, ad un ruolo secondario nell'attuazione della legge 56 (Urban@it 2016).

Per quanto riguarda i settori di intervento, le parole chiave che si ricavano dagli Obiettivi Tematici (PON), dai driver dello sviluppo (AdP), dagli assi prioritari (PON Metro) e dalle altre indicazioni contenute nelle *Smart Specialization Strategies*, nelle *Smart Cities* e nei POR vanno decisamente nella direzione di soddisfare i nuovi bisogni urbani e di ricostruire le pre-condizioni dello sviluppo. C'è però poco riferimento alle potenzialità collegate alla nascita di nuovi settori per soddisfare i nuovi bisogni dei cittadini-consumatori e alla nuova economia industriale (e relative politiche) che da essi potrebbe nascere. Benché infatti uno dei driver dell'AdP parli apertamente di uno stretto raccordo con le *Smart Specialization* per favorire filiere produttive anche esterne ai confini urbani, il tema non viene ulteriormente precisato. Al contrario, a nostro avviso si tratta di uno degli aspetti più rilevanti di una politica di sviluppo sostenibile incentrato sulle città proprio per il collegamento con le politiche industriali e regionali e nazionali, anche a prescindere dalle *Smart Specialization* e dalla programmazione europea attuale.

Le risorse finanziarie previste per le città metropolitane dal PON Metro ammontano a 894 milioni di euro (588 su fondi comunitari e i restanti

306 attraverso il cofinanziamento). La nuova programmazione comunitaria 2014-2020, inoltre, prescrive che almeno il 5% delle risorse (nel caso italiano si tratta di circa 2.100 milioni di euro di fondi comunitari) vada destinato alle città (per alcuni commissari europei, questa percentuale dovrebbe arrivare fino al 40%).

Questo dato va però valutato nel contesto della riduzione della spesa corrente imposta ai governi locali, che mette a repentaglio l'attuazione delle politiche urbane e territoriali. Risulta evidente quindi che, per avere una politica urbana e territoriale efficace, sia necessario il coordinamento tra le attività e le risorse previste dal PON Metro e quelle che rientrano nella programmazione comunitaria ordinaria (PON e POR) anche alla luce del fatto che le risorse del PON Metro sono concentrate solo nel capoluogo. Altrettanto evidente risulta la necessità di convogliare il risparmio privato verso le politiche urbane, cosa che rimanda alla progettazione integrata e alla pianificazione strategica.

Non va infine dimenticato il peso degli appalti pubblici, che rappresentano il 17% del PIL dell'UE27; la *Smart Specialization Strategy* si coniuga perfettamente al loro potenziale ruolo quali motori dell'innovazione, con particolare attenzione ad appalti pre-commerciali ed appalti pubblici di prodotti e servizi innovativi.

Un problema particolare riguarda la definizione delle strategie. È indubbio che esista una strategia della programmazione europea, che ha come obiettivo la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva anche in base alla vision di Europa 2020. Questa strategia generale è declinata attraverso undici OT (obiettivi Tematici) e, per quanto riguarda l'Agenda Urbana, in tre driver (AdP), in assi prioritari (3 nel PON Metro e diversi nei singoli POR) e singole azioni strategiche. Manca però l'indicazione di come vada poi identificata una strategia specifica che identifichi la *vision* per ogni città (sia essa città metropolitana o città media). L'indicazione dello sviluppo urbano sostenibile dell'Agenda Urbana è troppo generale e, nello stesso tempo, i driver, gli assi prioritari e le relative azioni sono solo alcuni dei campi sui quali le città possono orientare il proprio sviluppo sostenibile (a prescindere dal fatto di ottenere o meno i finanziamenti europei). Ciascuna città dovrebbe prima identificare una propria visione del suo futuro, declinarla in assi e azioni attraverso un proprio Piano Strategico (PS), e poi verificare se rientrano in quelle finanziabili con i fondi strutturali di investimento europei (indipendentemente dal fatto che essi rientrino in quelli specifici dell'Agenda Urbana o in altri obiettivi tematici). Al limite potrebbero esserci obiettivi non previsti dalle politiche europee che comunque le città potrebbero perseguire attraverso le proprie politiche ordinarie e/con finanziamenti privati.

Il *Piano strategico metropolitano* (Psm) previsto dal PON Metro è un PS istituzionalizzato e di breve durata (3 anni) che passa così da strumento di governance a atto di indirizzo (government) per i comuni metropolitani. Oltre alla breve durata le differenze con un PS stanno anche negli o-

biettivi e nel contenuto: visione condivisa, partecipazione, intersettorialità, reperimento di fondi, valutazione delle condizioni di fattibilità, ecc. Queste carenze rendono anche difficile capire le differenze tra il Psm e il *Piano territoriale generale* (Ptg), che dovrebbe avere una auspicabile funzione di governo nell'ottica dell'area vasta e dei relativi problemi (l'uso del suolo, l'ambiente, la mobilità e la logistica), ma che in molte delle esperienze in atto rischia di ricadere nell'attività di coordinamento. (ex PTCP).

La *vision* e le relative strategie, assi ed azioni, inoltre andrebbero definite non solo dai soggetti istituzionali (UE, Stato, Comuni) e dalle loro emanazioni (Autorità di Gestione, Autorità Urbana) ma anche attraverso la partecipazione degli *stakeholders* locali (cosa peraltro riconosciuta dall'AdP). Questo ci riporta al tema degli attori delle politiche urbane non tanto in sede di attuazione, quanto in sede di processo di formazione del consenso e quindi di aumento delle probabilità che l'attività di programmazione abbia successo. La costruzione del consenso deve avvenire per ciascun piano strategico urbano e non è sufficiente quella realizzata a scala più generale ad esempio nella definizione dell'AdP.

Infine se il Psm deve svolgere le funzioni di government occorre anche che abbia l'autorità e soprattutto le risorse finanziarie necessarie. Ora, come si è visto, queste ultime sono relativamente scarse con conseguente necessità di coinvolgere gli attori privati, cosa che rappresenta proprio uno degli obiettivi della pianificazione strategica ottenibile attraverso la governance.

L'AdP prevede che per l'attuazione delle politiche siano individuate Autorità Urbane (AU) che saranno titolari di progetti dell'Agenda urbana. L'Autorità urbana svolgerà i compiti relativi alla individuazione dei bisogni e alla selezione delle operazioni delle azioni integrate da realizzare (anche per il PON Metro). In pratica il ruolo di autorità urbana spetta ai sindaci dei comuni capoluogo (con eventuale delega ad assessori).

Lo strumento attuativo è costituito dalle azioni integrate secondo i principi di programmazione orientata ai risultati. Anche il PON Metro prevede che l'intera dotazione del Programma sia assegnata ad Azioni integrate di Sviluppo urbano sostenibile. Va ricordato che l'azione integrata, in linea con gli orientamenti comunitari consolidati per gli interventi di sviluppo *place-based*, è prevista al fine di favorire la massima sinergia e complementarità tra interventi di varia natura - azioni materiali ed immateriali, azioni di sistema e puntuali - e riconducibili a fondi di finanziamento differenziati, con l'obiettivo di cogliere il potenziale progettuale correlato sia a specifici gruppi target che a particolari situazioni locali.

L'attuazione delle politiche si scontra però con il problema della ridotta capacità progettuale delle città coinvolte, anche in relazione alla logica conformativa e non performativa dell'azione della pubblica amministrazione, alle competenze molto spesso inadeguate e alla contemporanea riduzione delle risorse.

A questo problema dovrebbe supplire l’Agenzia per la coesione territoriale, istituita ai sensi dell’art. 10 del D.L. 31 agosto 2013, n. 101. In particolare, obiettivo strategico dell’Agenzia è di fornire supporto all’attuazione della programmazione comunitaria e nazionale 2014-2020 attraverso azioni di accompagnamento alle Amministrazioni centrali e regionali titolari di Programmi e agli enti beneficiari degli stessi, con particolare riferimento agli Enti locali, nonché attività di monitoraggio e verifica degli investimenti e di supporto alla promozione e al miglioramento della progettualità e della qualità, della tempestività, dell’efficacia e della trasparenza delle attività di programmazione e attuazione degli interventi.

Nell’ambito del PON metro il ruolo dell’agenzia in materia di assistenza tecnica è finanziato con il 4,1% dei fondi (ex FESR): circa 17 milioni di euro da ripartire con le città più bisognose di assistenza.

In generale la complessità della programmazione, per quanto riguarda i soggetti coinvolti, le procedure, gli adempimenti formali in termini di quantificazione degli obiettivi e dei risultati attesi (cosa peraltro necessaria e legittima), rischia di assorbire tutte le energie dei soggetti pubblici e privati secondo un modello di sviluppo “burocratico” orientato più a soddisfare i requisiti richiesti per ottenere i fondi (cioè orientato alle risorse finanziarie), che orientato all’individuazione dei nuovi bisogni e dei progetti per soddisfarli (e poi dei fondi necessari).

4.2 I problemi della governance

Come abbiamo detto il modello delle quattro eliche comporta una nuova governance territoriale cosa che richiama tra l’altro il problema della leadership. Più in generale il problema della governance è implicito in tutti i casi di pianificazione strategica o comunque partecipata e nelle varie forme di politiche concertative, anche se in questi ultimi casi è risolto almeno in parte quello della leadership, in genere svolto dall’attore pubblico.

Proprio per questa ragione occorre fare una riflessione molto critica sulle varie esperienze fatte: i portatori di interesse che di fatto sono stati coinvolti non sembrano averne colto completamente tutte le opportunità. Vi è il rischio che la visione utopica della città governabile, attraverso ad esempio i piani strategici, si trasformi nell’ideologia della governance urbana¹, che di fatto lascia le cose così come sono con la complicità più o meno esplicita sia dei gruppi di potere sia dei soggetti subordinati che in linea di principio dovrebbero avere interesse a modificare lo stato attuale.

¹Nella nostra accezione l’utopia va intesa come un’idea dotata di una sua forza eversiva per modificare lo stato di fatto e si contrappone all’ideologia che prefigurando una situazione ideale ma irraggiungibile, contribuisce a mantenere lo stato di fatto a vantaggio dei poteri dominanti.

Se ciò avvenisse la città non sarebbe più capace di innovare per rigenerarsi secondo la logica della sostenibilità e quindi potrebbe effettivamente avviarsi verso un declino che potrebbe coincidere, secondo gli scenari più catastrofisti, con quello del genere umano.

Vale la pena soffermarci sull'esperienza italiana della pianificazione strategica, per meglio comprendere questi ultimi aspetti. La pianificazione strategica territoriale in Italia infatti non sembra aver avuto quel successo che, a torto o a ragione, le è stato attribuito all'estero, forse solo perché le esperienze estere più note sono proprio quelle di maggior successo.

Gli attori chiamati in causa dalla pianificazione strategica territoriale sono almeno tre: la classe politica, in primis il sindaco, la struttura burocratica amministrativa e i portatori di interesse. Ebbene, tutti questi soggetti e, quindi, l'intera collettività urbana, avrebbero in linea di principio possibilità di trarre vantaggio da un approccio di tipo strategico alla pianificazione urbana. Quindi, se ciò non si verifica (cioè se la pianificazione strategica non è efficace), ci devono essere motivi (o vantaggi) almeno per alcuni di questi soggetti, che li portano ad operare in modo da impedire che questo strumento sviluppi tutte le sue potenzialità. Evidentemente è anche possibile che lo strumento stesso venga utilizzato male, (cioè sia inefficiente), a prescindere da una precisa volontà di renderlo meno efficace e forse la combinazione dei due casi rappresenta la risposta più concreta.

I vantaggi attesi da un processo di pianificazione strategica territoriale, almeno sulla carta sono noti: visione di lungo periodo, efficienza ed efficacia dell'azione pubblica, selezione della progettualità, compensazione degli interessi, riduzione dei rischi di giochi a somma zero, mobilitazione di risorse private e così via.

La classe politica perciò dovrebbe avere, grazie alla pianificazione strategica, la possibilità di legare il proprio mandato ad un programma di governo della città condiviso con gli elettori e gli *stakeholders* non solo nella fase della sua enunciazione ma anche in quella di realizzazione, quindi ampliando sia il ventaglio delle azioni e dei progetti sia quello delle risorse necessarie a realizzarli (questo tanto a scala locale che nazionale o internazionale).

Se i politici usano in modo tiepido questo strumento (ovvero si muovono su due piani distinti attribuendo alla pianificazione strategica una funzione parallela all'azione ordinaria), vuol dire che il loro successo elettorale, in pratica la possibilità di essere ricandidati, prima che rieletti, non passa per questa strada. In altre parole gli eletti, sindaco e assessori, non sembrano rispondere direttamente all'elettorato, ma le loro candidature sono determinate da logiche esterne (decise magari a scala nazionale) e quasi indipendenti dal successo del loro mandato.

Sembra infatti ormai tramontata l'epoca dei sindaci espressi direttamente dalla società civile, a cui il modello della pianificazione strategica risultava particolarmente adatto. E questo, come si è detto, riguarda an-

che la squadra del sindaco, che ancora di più sembra soffrire di una mancanza di legittimazione dal basso, oppure di una mancata scelta diretta da parte del sindaco stesso, e dipende invece da mere alchimie di partito che rispondono alle vecchie logiche spartitorie di tipo proporzionalistico.

È evidente quindi che se queste sono le nuove regole che presiedono alla “selezione” della classe politica locale, lo strumento della pianificazione strategica non risulta necessario; anzi potrebbe essere addirittura dannoso, in quanto implica la selezione di azioni e progetti sulla base di criteri il più possibili oggettivi, o comunque condivisi, e adottati in modo trasparente e di cui si deve dare conto (appunto *l’accountability* di cui si diceva).

La struttura burocratico-amministrativa dovrebbe, dal canto suo, trovare nella pianificazione strategica lo strumento per valorizzare competenze e professionalità, capacità progettuali ed esecutive, valutazione dei risultati e conseguenti percorsi di carriera commisurati alla buona gestione. Ora, come ben sappiamo, questo comporta una revisione del modello organizzativo della Pubblica Amministrazione continuamente invocato (non certo per la sola pianificazione strategica) ma mai di fatto attuato (anche se i tentativi, o forse le simulazioni, di riforma sono stati molti). Anche se nelle esperienze concrete di piani strategici italiani, il ruolo di funzionari intelligenti, colti e sinceramente riformisti è stato determinante per il successo (almeno formale) di tali strumenti, si tratta di casi isolati o meglio di casi numericamente insufficienti per far funzionare uno strumento come la pianificazione strategica senza dubbio complesso. Sono mancati gli incentivi (non solo culturali ma anche retributivi e di carriera) per innescare un processo virtuoso che utilizzasse la pianificazione strategica come strumento per rinnovare e riformare la Pubblica Amministrazione. È evidente che queste resistenze dell’apparato burocratico si siano ben sposate con quelle della classe politica che, dopo qualche iniziale entusiasmo da parte di alcuni, ha preferito il ritorno alle logiche del “professionismo” della politica e della de-responsabilizzazione della burocrazia.

Per quanto riguarda infine gli *stakeholder* il discorso è in parte più complesso: in linea di massima infatti la pianificazione strategica dovrebbe garantire una maggior partecipazione alle scelte pubbliche, la maggior trasparenza delle stesse, una miglior valutazione di costi benefici e, in genere, dei diversi interessi in gioco. Inoltre, per alcune categorie economiche, essa potrebbe offrire l’opportunità di partecipare a progetti di valorizzazione della città, nella logica della cooperazione pubblico privato. È chiaro però che esiste una profonda differenza tra le due tipologie di soggetti chiamati in causa. I portatori di interessi economici che comunque partecipano alla politica urbana e che anzi nella logica delle privatizzazioni di alcuni servizi hanno visto aumentare il loro ruolo, possono aver preferito la tradizionale “negoziatazione” con la politica (e anche con la burocrazia) che, anche a prescindere da fenomeni di natura collusiva, ha

sempre garantito almeno ai poteri più forti la tutela dei propri interessi (va ricordato peraltro che l'interesse degli attori economici, anche quelli forti, risiede nella potenzialità della pianificazione strategica di ridurre i poteri di veto sempre più massicci in una società complessa che hanno determinato l'immobilismo nelle politiche urbane di molte metropoli).

Al contrario, per quanto riguarda i cittadini e le loro organizzazioni di rappresentanza (consumatori, volontariato, associazioni ambientaliste, ecc.), la pianificazione strategica costituisce una occasione "tout court" a cui non si contrappongono altri interessi totali o parziali che possono almeno sulla carta giustificare un suo mancato utilizzo. In altre parole la mancata attuazione di strumenti di concertazione nelle politiche urbane, pur con tutti i limiti della scelta delle rappresentanze (il rischio di lasciar fuori determinate categorie non o poco rappresentate, di avere forme di partecipazione comunque parziale) costituisce a mio avviso una perdita netta di democrazia diretta. Eppure il grado di apprezzamento di queste politiche espresso dalle cittadinanze è stato nelle esperienze italiane abbastanza basso. Questo risulta sia in modo esplicito dalle varie critiche (anche giustificate, in alcuni casi) che sono state rivolte alle forme concrete di partecipazione attuate dai vari Piani Strategici sia, in modo implicito, dalla bassa partecipazione che comunque si è avuta da parte della cittadinanza e delle sue forme di organizzazione e rappresentanza nei vari momenti collettivi (stati generali, forum, focus group, ecc.) e individuali (ad esempio i siti web). Questo fatto non ha certo contribuito a spingere verso un uso maggiore della pianificazione strategica, già osteggiata o scarsamente sostenuta dalle due prime categorie di soggetti (cioè classe politica e struttura burocratico-amministrativa).

Come spiegare questo fenomeno e quali indicazioni di policy trarne? Le forme dirette di partecipazione nelle esperienze politiche più generali hanno in genere avuto un buon riscontro (è il caso di dire che la popolazione avrebbe meritato in questo caso forme più incisive di partecipazione diretta e di scelta). Si può pensare allora che nel caso dei piani strategici vi sia stata una scarsa mobilitazione in quanto i cittadini non erano sufficientemente a conoscenza dei meccanismi di partecipazione ovvero della posta in gioco? Sicuramente questo è in parte vero, visto anche l'interesse tiepido da parte dei politici ad attribuire a queste forme il carattere di vera scelta, ma forse vi è anche dell'altro. Chi avrebbe dovuto canalizzare il richiamo? La Pubblica Amministrazione e la classe politica che propone il Piano Strategico o le stesse organizzazioni dei cittadini, o entrambi? Visti gli interessi contraddittori di cui si è detto, forse è mancata proprio la spinta da parte delle associazioni, che hanno da un lato richiesto la partecipazione e dall'altro, riscontrandone i limiti, hanno finito per crederci poco, se non addirittura per boicottarla! È emerso anche in questi casi il vecchio vizio delle «opposizioni» (cioè di tutti i cittadini organizzati in forme esterne a quelle politiche tradizionali) di "chiamarsi fuori" tutte le volte che vi è l'opportunità - e il rischio - di assumersi an-

che parzialmente delle responsabilità? In pratica è anche questa una manifestazione di antipolitica? Resta il dubbio che il risultato netto di questa, come di altre forme di antipolitica, sia al contrario molto «politico», con l'effetto, anche se non voluto, di rafforzare gli aspetti più tradizionali (e retrivi) delle politiche stesse a vantaggio dei «pochi» (politici e non) e a danno sicuramente della maggioranza della popolazione. In altre parole sembra avverarsi di nuovo l'ipotesi di trasformare l'utopia della città governabile e sostenibile in una mera ideologia.

4.3 Alcune indicazioni operative

Le caratteristiche, i limiti e le opportunità delle nuove politiche urbane e territoriali e i rischi della ricerca della governance, permettono di dare alcuni suggerimenti per ottenere i risultati attesi nell'ottica di una politica urbana per lo sviluppo territoriale, in pratica per rendere operativi gli schemi teorici delle e quattro eliche e del modello di sviluppo urbano integrato.

In primo luogo è necessario fare alcune distinzioni da un punto di vista teorico e metodologico tra:

- a) Politiche urbanistiche, orientate al government dello sviluppo economico (considerato come un dato esogeno) prevalentemente con un approccio top-down e attraverso l'organizzazione dei servizi e l'uso del suolo (*zoning*). Si tratta della pianificazione urbanistica valida sino alla seconda metà degli anni '70.
- b) Politiche urbane, orientate alla governance dello sviluppo sostenibile (considerato al tempo stesso endogeno ed esogeno), con un approccio circolare e attraverso la pianificazione integrata. Sono queste le esperienze dei piani strategici prevalentemente di tipo volontaristico degli ultimi venti anni, orientati a risolvere i problemi delle città singolarmente considerate (competizione) con tutti i limiti messi in evidenza.
- c) Politiche territoriali delle città, cioè politiche per lo sviluppo regionale / nazionale centrato sulle città come motori della crescita, in cui sia possibile mettere in moto un circolo virtuoso che, partendo dalla domanda-offerta delle innovazioni necessarie ai nuovi bisogni dei cittadini, si evolva lungo il sentiero: miglioramento della qualità della vita → maggiori economie esterne → maggiore competitività urbana → innovazione e attrazione di investimenti → sviluppo di nuovi settori a scala locale-nazionale (nuova economia industriale), secondo un approccio bottom up corretto (Ciciotti 2015).

Una politica di sviluppo regionale/nazionale basata sulle città dovrebbe quindi essere caratterizzata da una strategia in grado di:

- puntare sugli investimenti e in particolare sugli investimenti innovativi e sui consumi interni;

- orientare tali investimenti soprattutto ai nuovi bisogni per nuove filiere, (non solo sul made in Italy tipico) per una politica di rinascita industriale;
- concentrare gli investimenti nelle aree urbane per la loro densità di espressione dei nuovi bisogni, ma anche come nodi di infrastrutture territoriali;
- definire una strategia nazionale multi-territoriale di governance di progetti integrati di investimento, utilizzando a scala locale la Pianificazione strategica urbana e territoriale, e individuando piattaforme di innovazione e internazionalizzazione
- valorizzare il ruolo delle società di servizi pubblici come strumento operativo delle amministrazioni locali
- definire nuove modalità di intervento delle istituzioni finanziarie per il sostegno investimenti innovativi integrati: Cassa Depositi e Prestiti, BEI, BCE.

Dal punto di vista operativo si tratterebbe di ridisegnare i ruoli dei diversi attori secondo lo schema seguente (le stelle indicano l'importanza del ruolo svolto nelle diverse fasi).

Tabella 1 – Schema di politiche territoriali e industriali centrate sulle città

| Soggetti | Nuova programmazione nazionale ed europea | Progettazione Urbana Integrata | | Integrazione di filiera e nuova economia industriale | |
|--------------------------------------|---|--------------------------------|------------------------------------|--|--------------------|
| | Indicazioni strategiche | Indicazioni strategiche | Formazione della domanda /Progetti | Aggregazione della domanda | Scelte strategiche |
| Cittadini e stakeholders | — | *** | *** | — | — |
| Imprese | — | *** | *** | ** | — |
| Università | — | *** | ** | ** | — |
| Enti locali | ** | *** | *** | — | — |
| Regioni | *** | * | — | * | ** |
| Agenzia per la coesione territoriale | *** | ** | ** | * | * |
| MISE | *** | — | — | *** | *** |
| UE | *** | — | — | — | — |

Come si ricava dalla prima colonna le indicazioni strategiche della nuova programmazione europea e nazionale costituiscono il necessario punto di partenza. I soggetti chiamati in causa per l'elaborazione delle linee strategiche generali, contenute nell'AdP, nell'Agenda Urbana, nel PON, nel PON Metro, e nei POR, sono l'Unione Europea, il governo centrale (attraverso il MISE e l'Agenzia per la coesione territoriale), le regioni e gli enti locali (questi ultimi in misura leggermente minore, visto il ruolo rilevante attribuito alle sole città metropolitane). La fase della progetta-

zione urbana integrata è prevista solo in parte dalla nuova programmazione, attraverso i piani strategici metropolitani di cui abbiamo indicato i limiti, ma dovrebbe invece riguardare anche le città medie, in modo da realizzare sia nella fase delle indicazioni strategiche sia in quella della progettazione il modello della quadrupla elica. I soggetti chiamati in causa (anche se con pesi leggermente diversi) sono le università, i cittadini e gli *stakeholder*, le imprese e il governo locale e regionale. Un ruolo rilevante di assistenza tecnica è inoltre attribuito all’Agenzia per la coesione territoriale. Va sottolineato che la fase di selezione dei progetti in grado di attuare le indicazioni strategiche, serve anche ad esplicitare la domanda beni e servizi i grado di soddisfare i nuovi bisogni a scala dei singoli sistemi urbani. La terza fase si colloca in modo del tutto originale rispetto all’attuale programmazione territoriale e alle politiche urbane. Essa ha la funzione di passare dalle politiche urbane centrato sulla soluzione dei problemi delle città e dell’area vasta singolarmente considerate, agli aspetti macro territoriali derivanti dal ruolo delle città nello sviluppo economico a scala regionale e nazionale, attraverso l’integrazione di filiera e una nuova economia industriale. È al riguardo importante sottolineare la distinzione tra aggregazione e quantificazione della domanda e scelte strategiche. Infatti, se le azioni da intraprendere a scala delle singole realtà urbana possono essere molto diverse tra loro, in relazione alle condizioni di partenza e alle diverse strategie/priorità, i problemi e i nuovi bisogni sono gli stessi, ed è quindi possibile organizzare e aggregare la domanda di beni e servizi necessari secondo la logica delle reti di cooperazione e di sinergia per ottenere le economie di scala sia sul lato della domanda sia dell’offerta. In questo contesto, il ruolo principale va attribuito al pubblico (MISE/Agenzia per la coesione territoriale e in parte alle regioni) insieme alle imprese e alle università. In un certo senso si può dire che in questa fase prevalga il modello della tripla elica.

L’aggregazione della domanda costituisce però solo l’aspetto tecnico-conoscitivo della nuova politica industriale e territoriale, ad esso vanno affiancate le eventuali scelte strategiche attuate dal governo centrale e dalle regioni per rendere operative l’integrazione di filiera attraverso specifici interventi di tipo regolativo e di investimento. Al riguardo, un interessante caso di politiche UE per l’integrazione di filiera, perseguite attraverso strumenti a carattere regolativo (direttive, regolamenti, decisioni) oltre che con investimenti diretti, è il Pacchetto clima-energia, attuato ad esempio dalla Norvegia, che ha messo insieme per la riduzione delle emissioni il governo centrale, le imprese e le 13 città più grandi.

Riferimenti bibliografici

- Agnoletti C., Iommi S., Lattarulo P. (2015), a cura di, *Configurazioni urbane e nuovi spazi europei*, Irpet Firenze.
- Arnkil R. et al. (2010), "Exploring the Quadruple Helix". Report of Quadruple Helix Research for the CLIQ Project, Work Research Centre, University of Tampere, Tampere, Finland.
- Attali J. (2007), *Breve storia del futuro*, Fazi Editore, Roma.
- Augè M. (1993), *Non luoghi. Introduzione ad una antropologia della submodernità*, Eleuthera, Milano.
- Berry B.J.L. (1973), *Growth Centers in American Urban System*, Balliger, Cambridge (Mass.).
- Berry B. (1972), "Hierarchical Diffusion: the Basis of Development of Filtering and Spread in a system of Growth Centers". Hansen, N.M., ed, *Growth Centers in Regional Economic Development*, The Free Press, New York.
- Boudeville J. (1972), *Amenagement du territoire et polarization*. Ed. Genin et Ed. d'Organisation, Paris.
- Camagni R. (1993), "From City Hierarchy to City Network: Reflections about an Emerging Paradigm". Lakshmanan T. R., Nijkamp P., Eds., *Structure and Change in the Space Economy*. Springer Verlag, Berlin.
- Camagni R. (1999), "The City as a Milieu: Applying the GREMI's Approach to Urban Evolution", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3: 591-606.
- Cappellin R. (2012), "Growth in Post-industrial Cities: an Endogenous Model". Cappellin R., Ferlaino F., Rizzi P., Eds., *La città nell'economia della conoscenza*. Franco Angeli, Milano.
- Castells M. (2003), *La nascita della società in rete*, Università Bocconi, Milano.
- Ciciotti E. (1984), "L'ipotesi dell'incubatrice rivisitata". *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 2-3: 210-235.
- Ciciotti E. (2015), "Le politiche e i progetti urbani nel quadro della nuova normativa nazionale ed europea". Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E., Marelli E., a cura di, *Investimenti, innovazione e città, una nuova politica industriale per la crescita*, Egea, ebook, Milano.
- Ciciotti E. (1993), *Competitività e territorio*, La Nuova Italia, Roma.
- Ciciotti E., Perulli P. (1991), "La competizione della città europea. La costruzione della città europea negli '80. Credito fondiario, Roma.
- Dematteis G. (1985), "Contro-urbanizzazione e strutture urbane reticolari". Bianchi G., Magnani I., a cura di, *Sviluppo multiregionale: teorie, metodi, problemi*. Franco Angeli, Milano.
- Espon (2006), *Scenarios on the Territorial Future of Europe*, Scenarios Reports Brussels.
- Etzkowitz H. (2003), "Innovation in Innovation: The Triple Helix of

- University-Industry-Government Relations". *Social Science Information*, 42 (3): 293–337.
- Goddard J., Vallance P. (2013), *The university and the city*. Routledge.
- ISTAG (2001) *Scenarios for Ambient Intelligence in 2010* – CORDIS Final Report, IPTS, Seville.
- Leone R.A., Struick R. (1976), "The Incubator Hypothesis: Evidence from Five SMSAS", *Review of Economic Studies*, 21-1
- Mitchell W.J. (1999), *E-topia*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- Munford L. (1999), *La cultura delle città*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Nancy J-L. (2003), *La creazione del mondo o la mondializzazione*, Einaudi, Torino.
- Perulli P. (2007), *La città. La società europea nello spazio globale*, Bruno Mondadori, Milano.
- Sassen S. (2001), "The Global Cities. Introducing a Concept and its History", Koolhas R. et al., Eds., *Mutations*, ACTAR, Paris, pp. 104-115.
- Simmel G. (1989), *Sociologia*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Thompson W. (1968), "Internal and External Factors in the Development of Urban Economies." Perloff H., Wingo L., a cura di, *Issues in Urban Economics*, John Hopkins Press, Washington.
- Urban@it (2016), *Rapporto sulle città*, Centro nazionale di studi sulle politiche urbane, Il Mulino, Bologna.

Nuova Serie | New Series – WP CERTeT

Anno | Year 2016

| | |
|-------|---|
| N. 01 | «The Impact of Typical Products on the Decision to (Re)Visit a Tourist Destination: Market-Expanding or Business-Stealing? <i>by Marco Alderighi, Carluccio Bianchi e Eleonora Lorenzini</i> |
| N. 02 | «Effects of the London Congestion Charge on Air Quality: A Regression Discontinuity Approach» <i>by Marco Percoco</i> |
| N. 03 | «Lombardia 4.0, scenari economici territoriali e reti d'impresa» <i>di Alberto Bramanti</i> |
| N. 04 | «Lo sviluppo del nuovo scenario di integrazione globale» <i>di Lanfranco Senn</i> |
| N. 05 | «New Manufacturing Trends in Developed Regions. Three Delineations of New Industrial Policies: 'Phoenix Industry', 'Industry 4.0', and 'Smart Specialisation'» <i>by Alberto Bramanti</i> |
| N. 06 | «Fly and Trade: Evidence from Italian Manufacturing Industry» <i>by Marco Alderighi e Alberto A. Gaggero</i> |
| N. 07 | «Wealth Inequality, Redistribution and Local Development. The Case of Land Reform in Italy» <i>di Marco Percoco</i> |
| N. 08 | «ARGE-Alp: esperienze, limiti e prospettive di una "Comunità di Lavoro" delle Alpi» <i>di Alberto Bramanti e Remigio Ratti</i> |
| N. 09 | «Utility e servizi pubblici locali. Scenari di cambiamento e loro ruolo nello sviluppo territoriale» <i>di Alberto Bramanti e Francesco Silva</i> |
| N. 10 | «Do local subsidies to firms create jobs? Counterfactual evaluation of an Italian regional experience» <i>by Giuseppe Porro and Valentina Salis</i> |
| N. 11 | «Il ruolo delle città nello sviluppo economico italiano ed europeo» <i>di Enrico Ciciotti</i> |
