

Il ruolo della Governance urbana nella competizione fra città

Di Giovanni Tocci

g.tocci@unical.it

Indice

1. Le città come attori	Pag. 2
2. La governance urbana	Pag. 4
3. Città in competizione	Pag. 7
4. Conclusioni	Pag. 9
5. Riferimenti Bibliografici	Pag. 11

Il ruolo della Governance urbana nella competizione fra città

I processi di integrazione europea, di globalizzazione, la messa in discussione degli stati nazionali e della loro capacità direttiva su economia e società, hanno determinato grossi cambiamenti con conseguenti ripercussioni su ogni sfera della vita. Le trasformazioni economiche, politiche e sociali che si sono avvicinate, incidono profondamente sulla morfologia fisica (*cityscape*) e sulla struttura sociale (*mindscape*) della città contemporanea (Amendola, 1997).

Le dinamiche di cambiamento, hanno condotto le città verso una evoluzione. La costituzione di aree metropolitane sempre più estese rende difficile una loro definizione oltre che in termini di denominazione anche in termini culturali e istituzionali (Castells, 2003), per cui se da un lato le città tendono a perdere di significato dal punto di vista geografico, dall'altro esse acquistano una maggiore autonomia rispetto allo stato che consente loro forme di mobilitazione politiche e sociali a livello territoriale. Da questo punto di vista certe città si presentano come attori sociali, politici ed economici in grado di ristabilire unioni su un territorio e di generare conseguenze sullo sviluppo economico (Le Galès, 2001).

Rispetto alla sfera politica, i processi di decentramento amministrativo in atto hanno condotto i governi delle città all'acquisizione di una nuova autonomia e all'ampliamento del loro ruolo. Si assiste contestualmente a processi di differenziazione delle funzioni degli organi territoriali che tendono sempre più ad assumere azioni di promozione dello sviluppo locale piuttosto che attività di erogazione di servizi ai cittadini. Città e regioni sono diventate protagoniste di politiche di sviluppo, sia rispetto al governo centrale sia come attori che si muovono a livello internazionale per la ricerca di alleanze e sinergie attraverso le quali aumentare la loro competitività (Vicari Haddock, 2004). Le dinamiche della globalizzazione collocano, infatti, le città sempre più in uno scenario di competitività internazionale. La competizione fra città non si gioca più soltanto sul piano economico attraverso la massimizzazione delle risorse disponibili ma anche sul piano politico e sociale, soprattutto, attraverso nuove forme di *governance* e strategie per la creazione di opportunità di cambiamento.

1. Le città come attori

Il periodo compreso tra la fine del secondo conflitto mondiale e l'inizio degli anni Ottanta ha dato vita ad una fase di profondi mutamenti che hanno segnato la fine di una lunga fase di sostanziale stabilità nel rapporto fra territorio e strutture istituzionali.

Il processo di integrazione europeo, la globalizzazione e la compressione del rapporto spazio-tempo (Harvey, 1997) nella circolazione di persone, merci e informazioni hanno determinato radicali trasformazioni sul piano economico, politico e sociale che non sempre gli attori istituzionali, e in primis i governi nazionali, sono stati in grado di governare. Trasformazioni che a livello territoriale hanno investito in pieno la struttura preesistente, mettendo in discussione la tradizionale filiera della gerarchia istituzionale – organi sovranazionali, stato-nazione, regioni, province e città (Magnier e Russo, 2002). Tuttavia ciò che appare evidente è che le città rimangono, comunque, i luoghi privilegiati dove ancora oggi risultano concentrate persone, merci, servizi, informazioni e dove, pertanto, trovano origine i processi di sviluppo e crescita della società (Martinotti, 1999). Esse sono però anche i luoghi dove si verificano situazioni di conflitto, disagio e marginalità legate ad un diverso accesso alle risorse da parte di gruppi differenti di popolazione.

Dal punto di vista socioeconomico la transizione alla città postindustriale, almeno nei paesi ad economia avanzata, si è definitivamente compiuta (Bagnasco, 1990). Accanto alle necessità ereditate dalla città “industriale” si sono aggiunte molte altre domande d’uso riguardanti l’ambiente, la cultura, i differenti stili di vita e di socialità. La qualità urbana si presenta come il risultato della capacità di rispondere a questa ricchezza e varietà di domande sociali in termini sostenibili. Il passaggio da un’economia urbana di tipo prevalentemente industriale ad un’economia basata sui servizi e sulla conoscenza¹, la globalizzazione dell’economia e le trasformazioni a livello politico-istituzionale hanno innescato un processo di riorganizzazione dello spazio e delle funzioni urbane. Questi cambiamenti hanno dato origine ad una competizione tra le città che si trasformano via via in veri e propri promotori di sviluppo a livello locale attraverso operazioni di “marketing urbano” dirette ad attirare capitali privati, risorse umane e finanziarie, imprese, organizzazioni internazionali, grandi eventi e manifestazioni importanti. L’inizio di questa competizione territoriale raffigura uno dei fattori alla base del ritrovato fermento degli attori urbani, che si concretizza nella definizione di nuove istituzioni, nella sperimentazione di nuove forme di *governance* urbana e nella progettazione di politiche innovative (Guzzo, 2006) che vede, accanto agli attori istituzionali e ai rappresentanti politici, la partecipazione di associazioni, *stakeholders* e attori privati locali tradizionalmente esclusi dai processi di governo.

Il processo di ristrutturazione degli stati nazionali e dell’economia ha aperto ampi spazi ad una mobilitazione subnazionale, in particolare di alcune regioni ma soprattutto a livello delle città. Proprio la maggiore responsabilizzazione del livello locale dei poteri tende a spingere sempre più le città ad assumere una funzione centrale all’interno del sistema nazionale. Il venir meno del ruolo dello stato-nazione come attore centrale delle politiche ha prodotto come risultato una crescita dell’azione dei governi locali nella definizione e nel perseguimento delle scelte strategiche. Il progressivo snellimento dei rapporti gerarchici fra istituzioni territoriali centrali e periferiche ha, infatti, posto le condizioni per un costante trasferimento verso gli enti locali di quote di sovranità e potere decisionale (Magnier e Russo, 2002).

La volontà di promuovere una società locale, specialmente quando quella nazionale entra in crisi, favorisce questo processo che passa attraverso tentativi di rinforzo o di creazione dell’identità collettiva legata alla città. Questa prospettiva conduce alla constatazione secondo cui vi è un crescente tentativo, da parte delle élites urbane, di costituire la città come un attore collettivo, ovvero un attore sociale e politico dotato di una certa autonomia e di strategie proprie. In tal senso si riafferma l’interesse per la città intesa come società locale completa che può essere analizzata in riferimento a qualsiasi aspetto riguardante sia la cultura, sia l’economia, sia la politica. Questo presupposto rende possibile l’articolazione della città come società². Tuttavia tale possibilità non sempre si verifica;

¹ La conoscenza diventa una risorsa economica chiave dell’economia contemporanea poiché la struttura organizzativa dell’impresa, essendo diventata più complessa e sofisticata e con un raggio di azione a livello mondiale, richiede una continua e crescente produzione, organizzazione e trasmissione di conoscenza e di informazioni. Secondo Castells la realtà urbana, nell’attuale società dell’informazione, si definisce sempre più come città informazionale, laddove il termine informazionale viene, appunto, inteso come attributo di una specifica forma di organizzazione sociale in cui lo sviluppo, l’elaborazione e la trasmissione delle informazioni diventano fonti basilari di produttività (Castells, 2002).

² Tale idea si configura sotto una visione puramente weberiana. Nella prospettiva di Max Weber, la città – pensata come tipo ideale – è una società completa, come lo stato o la polis antica. Pertanto egli propone un modello di analisi delle società locali e delle città come strutture sociali, considerandone dimensioni economiche, politiche, culturali, e pensandole come luoghi di aggregazione e di rappresentazione di gruppi. Più in particolare per quel che riguarda la sfera politica, egli pensava ad un tipo puro di città dotata di una propria autonomia rispetto ai poteri esterni, pertanto capace di darsi proprie politiche e ordinamenti.

l'autonomia politica e la conseguente capacità di strutturazione sociale della città sono infatti pienamente possibili solo quando gli organi centrali entrano in crisi, ovvero quando i poteri superiori sono deboli o incerti (Bagnasco e Le Galès, 2001).

Naturalmente con ciò non si vuole pensare che oggi sia possibile un ritorno alle città come società locali nel senso delle antiche città-stato. Non è escluso però che, in alcune circostanze, ciò conduca ad un rafforzamento, da una parte, del tentativo di ridefinizione di una cultura locale, e dall'altro ad un aumento della mobilitazione di interessi, di gruppi e di istituzioni in una strategia collettiva per una città nei confronti di altre città, dello stato e delle forze di mercato. Nelle situazioni in cui lo stato assume un ruolo meno centrale, le città costituiscono uno dei luoghi in cui subculture e gruppi sociali si rafforzano in combinazioni particolari. In tal senso le città riacquistano significato e si rinforzano in modo considerevole, costituendosi come attori politici ed economici in certa misura unitari (Ibidem, 2001).

Tuttavia la città contemporanea non può più essere concepita come un'entità stabile e strutturata in modo rigorosamente funzionale – costituita da mura ed edifici (urbs) in cui vivono cittadini accomunati dalla stessa volontà, dallo stesso diritto e dalla stessa legge (civitas) – in grado a priori di avviare progetti ed azioni strategiche.

I soggetti individuali e collettivi che costituiscono la città, non formano più necessariamente un gruppo coeso per la sola ragione di convivenza in un luogo, come accadeva in passato, bensì oggi tale caratteristica diviene un fattore cruciale da progettare e costruire. Le Galès (2006) ricorda, infatti, che le città non sono dotate di una volontà di azione unitaria e i conflitti sono al centro delle dinamiche sociali e politiche, in questa prospettiva:

gli attori collettivi nelle città, ed eventualmente la città come attore collettivo, non sono soltanto il risultato di giochi d'attore individuali. Le città sono anche, in una certa misura strutture sociali e istituzioni che orientano le anticipazioni degli attori, strutturano i loro interessi, influenzano la loro visione del mondo. [...] Resta il fatto che pensare la città come attore collettivo comporta sempre rischi di deriva. Tali rischi possono essere in parte evitati a condizione di tenere in considerazione gli attori, i gruppi, le organizzazioni, addirittura gli individui e le loro relazioni all'interno della città (Le Galès, 2006: 45).

In questo quadro si inseriscono dunque due campi di analisi relativi allo studio sulle città: le problematiche della integrazione urbana e della *governance* urbana. La prima questione si riferisce ai modi e alle condizioni per cui le città continuano ad essere la sede di relazioni economiche e sociali stabili nel tempo di attori che orientano reciprocamente le loro azioni. La seconda, che si specifica nei temi politici della *governance* urbana, concerne la capacità di regolare all'interno il gioco degli interessi e di rappresentarli in modo ricomposto sulla scena esterna, individuando le città stesse come attori in qualche misura unitari. Questa forma di consolidamento dell'organizzazione sociale e politica delle città non si riferisce pertanto alla politica in senso stretto, ma ad una concezione più ampia che va oltre il significato di politica definita in termini di dominio legittimo e razionale. In tal caso la politica, che richiama il concetto di *governance*, si riferisce soprattutto alla mobilitazione di gruppi sociali, di istituzioni, di attori pubblici e privati nei loro processi di coalizione ed elaborazione di progetti collettivi (Bagnasco e Le Galès, 2001).

2. La governance urbana

Il concetto di *governance*, ormai ampiamente utilizzato per descrivere le molteplici tipologie di coordinazione sociale ed economica, rappresenta un cambiamento nel significato di governo che fa riferimento ad un nuovo processo e a nuove modalità di governare (Rhodes, 1997).

Dal punto di vista lessicale il termine *governance* è sempre esistito, nella lingua inglese e francese, con riferimento all'idea del governo in quanto attività, a fronte proprio del *government* riguardante, invece, l'istituzione pubblica che ha l'autorità di governare (Bobbio, 2002). Più in generale mentre il *government* rinvia ad un approccio istituzionale, la *governance* è legata ai processi di organizzazione e di interazione, alle politiche pubbliche e agli orientamenti che consentono di superare una prospettiva meramente istituzionale (Mayntz, 1999).

Il *government* – che si riferisce, quindi, alla capacità dello stato di assumere decisioni, di mantenere l'ordine pubblico e facilitare l'azione collettiva – non è più sufficiente a regolare le dinamiche che si innescano nelle città la cui organizzazione, sempre più differenziata, coinvolge una pluralità di attori diversi per natura, dimensioni, rappresentanza di interessi.

E proprio in quest'ottica che si colloca la questione della *governance* urbana la quale si pone l'obiettivo di cogliere i modi di regolazione debole e contrattata nelle città, mostrare il gioco degli attori sociali, dei movimenti sociali, delle organizzazioni di interessi, nel quadro della costruzione di un attore collettivo. Più specificamente la *governance* urbana può essere definita come un processo di coordinamento con il quale i differenti attori, le istituzioni e i gruppi sociali, tentano di raggiungere i loro obiettivi discussi e definiti collettivamente in ambienti frammentati e incerti (Le Galès, 2001). Essa concerne quindi la costruzione di un ordine sociale e politico, in cui i processi decisionali non sono il risultato di un attore unitario che ne ha la completa responsabilità, bensì l'effetto dell'interazione strategica tra molteplici attori, portatori di risorse e razionalità differenti (Rosso, 2004).

In tal senso essa presuppone non solo una varietà di attori, ma contestualmente una maggiore flessibilità e differenziazione delle modalità organizzative e di gestione. Tuttavia le città, indipendentemente dalla loro dimensione, non sono necessariamente in grado di attivare meccanismi di *governance*: esse non possono essere considerate a priori attori collettivi, ma perché ciò avvenga sono necessari dei prerequisiti. Secondo Pichierri (2005) un attore collettivo si identifica nella presenza di cinque elementi importanti: un sistema di decisione collettiva, interessi comuni e percepiti come tali, meccanismi di integrazione, una rappresentazione interna ed esterna dell'attore collettivo e una capacità di innovazione (Le Galès, 2006)³.

Per quanto riguarda la *governance* urbana, si possono individuare due differenti dimensioni: una dimensione di integrazione interna e una esterna. Secondo la dimensione interna, la *governance* riguarda la capacità che una città ha di integrare i gruppi di attori, le organizzazioni e i diversi interessi che in essa interagiscono. Vi sono città in cui esiste una capacità di integrazione tra le organizzazioni pubbliche, sia locali che centrali, private, associative che operano al fine di elaborare politiche e strategie comuni. Così come vi sono altre città caratterizzate da conflitti strutturali, politici e sociali che impediscono, pertanto, qualsiasi forma di azione collettiva. La dimensione esterna della *governance* tiene conto, invece, della capacità che una città ha di rappresentarsi al di fuori del proprio ambito. In altri termini si riferisce alla capacità di difendere una strategia, progetti collettivi unificati nei confronti delle istituzioni, delle imprese, di altre collettività locali e, soprattutto, di altre città.

Dalla definizione di *governance* scaturiscono due importanti aspetti. Il primo riguarda il superamento della logica gerarchica secondo la quale lo Stato, o il soggetto istituzionale, rappresenta l'attore regolatore o decisore sovraordinato agli altri. Il secondo aspetto è collegato alla pratica della concertazione secondo cui i vari soggetti, pur avendo

³ Pichierri distingue, inoltre, due definizioni di attore collettivo: una definizione debole, in base alla quale si parla di attore collettivo come insieme di individui con atteggiamenti omogenei o simili, e una definizione forte – che è quella proposta da Boudon (1992) – secondo la quale si parla di attore collettivo quando vi è la presenza di un meccanismo decisionale collettivo in cui un attore parla a nome del gruppo (Pichierri, 2005).

caratteristiche diverse e obiettivi differenti, partecipano al processo di *governance* in quanto dotati di proprie risorse da conferire, poteri da esercitare e responsabilità da assumere, naturalmente allo scopo di trarre benefici dall'esito delle politiche adottate.

In sintesi la *governance* rappresenta un nuovo modello di governo caratterizzato da un minore controllo gerarchico e da un maggior grado di cooperazione tra gli attori. Appare, dunque, evidente come il processo di *governance* si afferma in una logica di tendenziale accrescimento del capitale sociale fatto di sinergie e di fiducia reciproca. Essa prende corpo in tutte quelle aree di intervento in cui convivono obiettivi di interesse pubblico, quali miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, maggiore occupazione e vantaggi privati, ovvero maggiori utili economici, potenziamento del patrimonio delle imprese⁴.

Nell'ottica della competitività fra le città, il ruolo degli attori pubblici dovrebbe mirare alla creazione di modelli di *governance* che diano alla città uno status di attore e che permettano ad essa: di attuare strategie di posizionamento sulla scena internazionale al fine di attirare investimenti, capitale, risorse umane qualificate; di promuovere alleanze e forme di cooperazione con altre città o regioni; di mantenere o rinsaldare il capitale sociale territoriale e la qualità urbana.

Tuttavia la *governance* non implica di per sé che i diversi attori coinvolti raggiungano sempre e comunque accordi unitari. La creazione di una rete di relazioni tra gli attori rilevanti per il territorio, che attraverso la negoziazione giungono all'accordo su alcuni punti condivisi, è il presupposto di base per l'implementazione di politiche che favoriscano la competitività territoriale e la qualità della vita.

La novità del modello di *governance* consiste proprio in questo. L'innovazione riguarda la concertazione, cioè l'aspetto cooperativo che mette insieme attori i cui interessi sono diversi e potenzialmente in contrasto. Secondo Pichierri si può, infatti, sostenere una coesistenza tra cooperazione e competizione insistendo sul fatto che la concertazione locale non elimina il contrasto degli interessi, ma individua un terreno su cui la competizione è possibile tra attori che, eventualmente, restano competitori su altre questioni e in altre sedi (Pichierri, 2005).

Se l'elaborazione di un interesse generale di una città può permettere di realizzare strategie collettive, questo interesse è anche mirato a ridurre i conflitti tra i diversi gruppi sociali e le organizzazioni [...] attraverso l'elaborazione di una visione strumentale d'unità allo scopo di far giocare la concorrenza tra città (Le Galès, 2006: 44).

In base a tale schema gli obiettivi della concertazione, quindi della *governance* urbana, sono traducibili in termini di *local collective competition goods*⁵ (Crouch *et al.*, 2001) laddove per beni pubblici competitivi si intendono tutti i beni pubblici direttamente finalizzati o finalizzabili all'aumento della competitività del territorio e che si differenziano da quelli indirettamente finalizzabili, come il paesaggio, la qualità delle acque, ecc..

⁴ I campi su cui si concentrano oggi i più significativi processi di *governance*, ad un livello più generale, fanno riferimento a finalità di "sviluppo economico e culturale ecosostenibile", "integrazione sociale ed equità", "miglioramento della qualità della vita". Se si guarda invece ad analisi più specifiche delle *policies*, gli interventi possono interessare la tutela e la valorizzazione di contesti ambientali, la pianificazione di aree urbane in chiave di integrazione sociale, il miglioramento di sistemi di *welfare* socio-sanitari (Mayntz, 1999).

⁵ Secondo Pichierri i beni pubblici competitivi, o *local collective competition goods*, potrebbero essere definiti come beni di club o come una particolare categoria di beni di club. Il bene di club, in realtà, non coincide completamente con i *local collective competition goods*. I beni pubblici competitivi sono sì beni di club, ma appartengono ad una sottocategoria che è quella in cui alle caratteristiche del bene pubblico si aggiunge la caratteristica del bene competitivo. Vale a dire che un bene pubblico è anche competitivo quando è direttamente mirato all'aumento della competitività del territorio (Pichierri, 2005: 21-22).

Per definizione le politiche pubbliche producono beni pubblici, eventualmente locali ed eventualmente competitivi. [...] In generale si pensa che nel momento in cui un bene pubblico si è reso disponibile la politica pubblica ha raggiunto il suo obiettivo, la *governance* locale ha fatto il suo mestiere: ma l'uso di quel bene pubblico a fini eventualmente competitivi non è scontato, cioè non deriva automaticamente dalla presenza di quel bene (Pichierri, 2005: 41).

La competitività tra le città dipende molto dal modo in cui i processi di *governance* riescono ad essere efficaci per attrarre nuove imprese, nuovi investimenti. Contestualmente, il miglioramento della qualità urbana nel suo complesso, gli interventi di rigenerazione urbana e le politiche “maggiormente votate all'equità sociale” diventano fattori incidenti per la localizzazione di nuovi impieghi, attività e funzioni importanti (Catalano, 2005). Ne consegue che la sfida della *governance* consiste proprio nel tentativo di creare beni pubblici competitivi. Più in particolare, se si assume che l'obiettivo del *government*, inteso come istituzione di governo e quindi come pubblica amministrazione, è quello di produrre e di mantenere beni pubblici, lo stesso discorso può essere fatto per la *governance*:

una *governance* locale è tanto più efficace quanto più produce efficacemente beni pubblici. [...] La *governance* di un sistema locale produce beni pubblici, e produce sviluppo locale quando è in grado di produrre beni pubblici competitivi o quando è in grado di utilizzare in maniera competitiva beni pubblici che non sono originariamente di per sé competitivi (Pichierri, 2005: 65).

Da questa prospettiva ne consegue che, quanto meno in termini di *marketing* territoriale, è possibile utilizzare e vendere in qualche modo i beni pubblici – anche quelli non immediatamente finalizzati a tale scopo, come la qualità delle scuole o le caratteristiche del paesaggio – come beni competitivi che possono contribuire all'aumento della competitività del territorio. In tal senso i processi di *governance* creano, quindi, diversi tipi di beni collettivi locali. In primo luogo favorendo la nascita di beni pubblici immateriali, come il consenso, la fiducia, il senso di appartenenza e la mobilitazione, attraverso i quali si costruisce e rafforza l'identità collettiva di un territorio. In secondo luogo, attraverso i rapporti di cooperazione, portano alla creazione di beni di club – quali ad esempio formazione, trasferimento tecnologico, internazionalizzazione delle imprese – che aumentano la competitività degli attori appartenenti alla rete (Ibidem, 2002). Analogamente le stesse città poiché attuano e sviluppano forme di cooperazione con altre città sono in grado di instaurare vere e proprie “reti di *governance* urbana”.

I processi di *governance* urbana, attraverso la realizzazione di opportune *policies*, devono mirare al raggiungimento di una equilibrata stabilità tra crescita economica e maggiore benessere collettivo, tra esigenze di competitività e aspirazioni che tendono al raggiungimento di una maggiore equità sociale.

3. Città in competizione

I mutamenti urbani degli ultimi decenni vedono città e macroregioni sempre più orientate a ridefinire i propri modelli di sviluppo. In una situazione così mutata, le città hanno dovuto ripensare il proprio ruolo, ridefinendo identità e strategie d'azione. La competizione che si instaura per il procacciamento di opportunità e risorse induce le città a proiettarsi in una dimensione di mercato e ad acquisire lo status di veri e propri “attori competitivi”. Tale situazione ha profondamente mutato, di conseguenza, il modo in cui gli stessi attori territoriali interpretano il proprio ruolo istituzionale:

Se nella fase di pieno vigore dello schema centro periferia essi interpretavano quel ruolo secondo una logica di stabilizzazione sociale sul territorio (intesa come organizzazione e mantenimento del consenso politico-

istituzionale nei confronti della filiera che conduce allo stato-nazione cui il sistema urbano fa capo) e di uniformazione alle direttive politiche provenienti dal centro, nella nuova fase contrassegnata da relazioni di tipo locale-globale essi diventano soggetti di mercato orientati alla massimizzazione di risorse e opportunità in una situazione di concorrenza (Magnier e Russo, 2002: 137).

Un esempio particolarmente significativo di questo nuovo scenario è rappresentato dal *marketing* urbano e territoriale (Amendola, 1997) con il quale si definisce l'insieme di azioni orientate a promuovere l'immagine di un territorio allo scopo di attrarre risorse di vario tipo: investimenti finanziari, insediamenti industriali e produttivi. Accanto alle operazioni di *marketing* urbano, si sono venuti a poco a poco consolidando nuove strategie di promozione urbana che vengono identificate con il termine di *citymarketing*. L'espressione *citymarketing* designa oggi sia le strategie del *marketing* territoriale tradizionale, sia le forme di competizione a livello nazionale e internazionale in cui le città si impegnano al fine di ottenere l'assegnazione di importanti funzioni di ricreazione collettiva come le Olimpiadi, i campionati mondiali di calcio, attività fieristiche ed eventi in generale (Guala, 2005).

La città nuova postmoderna affida la propria notorietà anche alla sua capacità di produrre eventi. Essa tende, anzi, a fare di se stessa un evento. La *città-evento* [...] è la città dove gli eventi sono il quotidiano e dove ogni cosa e ognuno – la città stessa – possono diventare evento. [...] La città-evento è la vera città-mondo, una città al centro dei tantissimi mondi di cui il mondo contemporaneo è fatto. Ogni mondo ha un suo centro più o meno temporaneo: dove c'è Madonna è il centro del mondo dei giovani, le Olimpiadi o la Coppa del Mondo di calcio costituiscono il centro del mondo sportivo... (Amendola, 1997: 199).

Sotto la spinta della globalizzazione i processi, che si avvicinano a ritmi sempre crescenti, inducono le città, chi le governa e chi le vive, a cambiamenti continui nel tentativo di sfruttare i vantaggi offerti dal mercato globale e di riposizionarsi sempre più velocemente sulla scena internazionale.

In questa prospettiva, oggi, città, aree metropolitane e regioni sono in continua competizione fra loro e sempre più impegnate per attirare investimenti, per essere scelte come centri di attività e funzioni pregiate o per essere designate come sedi per lo svolgimento di importanti eventi sportivi e culturali. Questa competizione ha a che vedere sempre di più con il modo di competere tipico delle imprese che si basa, quindi, sull'efficienza in una logica di scambio mirata a soddisfare le esigenze del mercato. L'obiettivo è quello di "stare" ovvero di "essere" superiore agli altri (Bassetti, 1994).

La competitività si gioca sul piano territoriale e, soprattutto, tra contesti metropolitani, dove si concentrano maggiormente che altrove fattori localizzativi qualificanti. Se è vero che una città per essere vincente sullo scenario internazionale deve, innanzitutto, possedere infrastrutture e servizi, ovvero devono, quantomeno, essere presenti le economie esterne (Manca, 1994), è altrettanto vero che oggi, in una economia basata, essenzialmente, sulle tecnologie dell'informazione, sui servizi, sulla finanziarizzazione del capitale, i fattori di competitività, o i vantaggi competitivi localizzati⁶ (Porter, 1998), coincidono sempre meno con ciò che è fisicamente legato al territorio e sempre più con elementi come la conoscenza, la creatività, la capacità di generare innovazione (Bassetti, 1994).

⁶ I vantaggi competitivi localizzati o la localizzazione dei vantaggi competitivi sono argomenti su cui si sono soffermati diversi autori, tra cui Porter. Adottando la definizione di Porter, nell'ambito del discorso sulla competizione tra città, un vantaggio competitivo è ciò che costituisce la base delle performance di una città rispetto ad altre città che si presentano come sue dirette concorrenti. Una particolare tipologia di vantaggio competitivo individuata da Porter è il vantaggio di differenziazione. Secondo la strategia di differenziazione un determinato prodotto deve essere dotato di caratteristiche uniche, in tal senso affinché un prodotto sia differenziato occorre che abbia caratteristiche reali, o percepite, non riscontrabili in altri prodotti (Porter, 1998). In quest'ottica si inseriscono le strategie di *citymarketing* (Guala, 2005) volte, appunto, a mettere in luce i vantaggi localizzativi di una città sulle altre.

Lo sviluppo dell'economia urbana, infatti, è legato, oltre che ai fattori tangibili di sviluppo competitivo, anche e soprattutto ad elementi immateriali⁷, ovvero fattori intangibili e scarsamente quantificabili, tradizionalmente collegati alla città come l'informazione, la comunicazione e la tecnologia (Van der Berg e Braun, 1999), a cui si aggiungono la qualità della vita, l'*heritage* e l'identità culturale, il senso di appartenenza ad un luogo, la storia, le conoscenze tramandate nel tempo. Questa nuova realtà, infatti, ha come soggetti promotori le imprese, le istituzioni, *opinion leaders*, manager, scienziati, per i quali le condizioni complessive di vivibilità urbana che un luogo sa offrire possono essere determinanti.

In un clima di intensa competizione urbana sul mercato globale, l'immagine diventa strategica nella lotta per attrarre capitali, persone, imprese e l'immaginario è un fattore decisivo per «vendere» la città e le sue parti. La città deve rappresentarsi se non come ideale quantomeno come la migliore possibile per vivere, per produrre, per competere. [...] «La gente e gli affari non sono più legati ai luoghi [...]. Gli affari e gli individui — sempre più liberi di allocarsi dove e quando credono — scelgono le città con le più belle caratteristiche ed i maggiori vantaggi». [...] Imprese, capitali e persone sono oggi molto meno vincolati dallo spazio di quanto lo fossero in passato. Si spostano sempre più facilmente, attratti dalla convenienza dei mercati finanziari, da vantaggi infrastrutturali, da nuove economie di localizzazione. Fattori come la qualità della vita, che sino a pochi anni fa sembravano secondari e, comunque, di esclusiva pertinenza individuale, possono contribuire in maniera decisiva alle grandi decisioni di rilocalizzazione delle imprese (Amendola, 1997: 196-198).

Tutti quei fattori ecologici, sociali e infrastrutturali che favoriscono la sostenibilità urbana diventano beni spendibili nella competizione ed influenti perché capaci di offrire e creare nuove immagini ed atmosfere particolari. In questo contesto si delinea, così, anche il concetto di “attrattività” che pur non assimilabile direttamente a quello di competitività ne costituisce un aspetto rilevante. È opinione condivisa il fatto che i fenomeni attrattivi sono sempre più frutto di scelte consapevoli e ben programmate dagli attori locali, sia pubblici che privati, e che anche una attrattività generatasi casualmente rappresenta una risorsa da coltivare e valorizzare.

Una strategia vincente deve mirare ad armonizzare tutte le funzioni rivolgendosi contemporaneamente a tutti i gruppi di destinatari. L'armonia deve essere creata anche sul piano sociale attraverso azioni maggiormente votate all'equità evitando, quindi, situazioni di disparità e di emarginazione in alcune aree urbane.

Per dare risposta a queste nuove sfide gli attori istituzionali adottano vere e proprie strategie di “rigenerazione urbana” nel tentativo di costruire e diffondere una immagine positiva della città. È in questa prospettiva che si collocano, in modo particolare, due tipi di politiche che hanno caratterizzato l'intervento pubblico sulla città negli ultimi due decenni del secolo scorso: le politiche relative ai progetti di grande scala e le “politiche integrate” (Vicari Haddock, 2004). Il primo tipo riguarda progetti di trasformazione di parti rilevanti del tessuto urbano, mentre il secondo tipo si riferisce a quelle politiche che affrontano direttamente il problema della povertà e dell'esclusione sociale.

4. Conclusioni

Le strategie di sviluppo e riqualificazione delle città e delle aree metropolitane, i programmi di rigenerazione urbana, i piani di potenziamento delle infrastrutture rappresentano una vasta gamma di potenzialità e progettualità che deve mirare ad una

⁷ I vantaggi competitivi erano un tempo di tipo fisico, geografico e naturale. La presenza, ad esempio di miniere, di forza motrice idraulica e di altre risorse erano fattori determinanti nella scelta del territorio su cui costruire un'impresa. Nel tempo i vantaggi competitivi localizzati sono diventati di tipo immateriale, e si sono collegati soprattutto a certi aspetti dell'imprenditorialità, alla presenza di *knowhow*, di specializzazioni localizzate. (Pichierri, 2005: 8).

competitività che non vada a scapito della coesione sociale. Il termine *coopetition*⁸ (Brandenburger and Nalebuff, 1996) appare oggi il termine più adeguato per indicare la necessità di una competitività territoriale che produca coalizioni istituzionali e territoriali e contemporaneamente la cooperazione degli attori coinvolti.

Come già evidenziato le strategie volte alla costruzione di un'immagine territoriale vincente non sono costituite solo dalle *policies* trasferite agli attori locali in seguito all'indebolimento dei governi centrali. Più in generale, città, regioni e sistemi urbani si sono viste impegnate sempre più in quelle che sono state definite politiche di crescita o *growth policies* (Magnier e Russo, 2002)

In alcune città i progetti di rigenerazione urbana hanno preso l'avvio dalla necessità di rinnovo di quartieri degradati e marginali dettata dalla ricollocazione in queste aree di edifici e funzioni pregiate. In altre si è colta l'occasione di manifestazioni ed eventi per riprogettare intere parti della città a partire da una nuova dotazione di infrastrutture per i trasporti e la viabilità – tra questi rientrano, ad esempio, i casi di Barcellona, con le Olimpiadi del 1992, e di Torino, con le Olimpiadi Invernali del 2006.

In pratica tutte le aree di antica industrializzazione affrontano processi di rinnovamento le cui varianti sono in parte ascrivibili alle vocazioni economiche originarie. Le città portuali e dei cantieri navali, come Genova ad esempio, hanno attuato progetti di recupero e rivitalizzazione del porto storico con la realizzazione di centri congressi, acquari, musei ecc.. In maniera analoga città industriali, ad esempio Manchester, hanno riconvertito i distretti industriali in aree di ricollocazione di altrettante attività e funzioni importanti (Guala, 2005).

In generale le città presentano caratteristiche e connotazioni che più o meno le accomunano e/o contraddistinguono allo stesso tempo da altre. Per esempio se consideriamo il panorama italiano mentre Milano viene considerata una città dinamica, interessante per le reti relazionali e per le esperienze lavorative e professionali, Torino fatica ancora a liberarsi dall'etichetta di città industriale che da sempre l'accompagna e che la rende poco attraente per gruppi sociali qualificati, grandi imprenditori e uomini d'affari. Analogamente le città medie e piccole dell'Italia del centro nord vengono preferite per la qualità della vita e per la possibilità di conciliare residenza e lavoro (Guala, 2005).

Tutte le città sotto questo punto di vista devono in qualche misura cercare di adottare strategie differenziate di valorizzazione e promozione della propria immagine facendo leva sulle risorse e sulle opportunità legate alle vocazioni e alle peculiarità di ciascuna di esse.

È dunque in questa direzione che si inserisce la questione della *governance* urbana. Cioè la *governance*, intesa come processo di partecipazione e concertazione di tutti gli attori coinvolti sulla scena urbana, dovrebbe tendere alla costruzione dell'attore collettivo "città" che sia in grado di sfruttare le vocazioni e le peculiarità come vantaggi competitivi localizzati per la competizione con altre città, altri territori.

Definendo le modalità di *governance* delle città come il risultato dell'articolazione di meccanismi di regolazione di mercato, di grandi organizzazioni, dello Stato, della società civile non si vuole sottintendere che essa rappresenti, comunque, la formula universalmente risolutiva. In altre parole la *governance* è un concetto che non fornisce tanto risposte nell'immediato, quanto piuttosto consente di formulare domande.

Allora sarebbe opportuno interrogarsi, ad esempio, su quanto l'aspetto *governance* conti nella competizione fra città, o ancora su come la *governance* riesca a costituire la città come attore collettivo forte.

⁸ Il termine *coopetition* è un neologismo coniato dagli studiosi americani di *management* Brandenburger e Nalebuff (1996) che deriva dalla fusione di *cooperation* e *competition*. La "coopetizione", rappresenta la condizione in cui un'azienda compete e coopera allo stesso tempo con altre organizzazioni.

In tal senso il compito della *governance* è quello di mostrare eventualmente i limiti degli schemi analitici di fronte a questioni di cui non possono rendere conto; suggerire relazioni trasformate tra le variabili; offrire indicazioni per tracciare linee di risposta. Come suggerisce Le Galès, inserendo la *governance* in questa prospettiva si tende a prendere le distanze:

da ogni visione della «buona *governance*», che appartiene più spesso ad una visione di economia neoclassica alla ricerca di istituzioni che garantirebbero l'*optimum* del funzionamento del mercato o di un progetto neoliberale per giustificare l'imposizione della disciplina di mercato alle società europee. [...] nella nostra accezione, la questione della *governance* non è solo una questione di efficacia o una soluzione miracolo per risolvere problemi (Le Galès, 2005: 42-43).

Il problema non è tanto sapere qual è la buona *governance*, ma piuttosto mettere in evidenza i meccanismi e i processi che permettano o meno di ottenere una *governance* più o meno importante, più o meno strutturata. Solo posta in questi termini, abbandonando l'idea di una ricetta risolutiva di tutti i problemi, la *governance* urbana può giocare un ruolo importante nello scenario della competitività tra città ponendosi anch'essa come un vantaggio competitivo localizzato. Oltretutto, come suggerisce lo stesso Le Galès, dopo che sono stati messi in evidenza i fallimenti dello Stato e del mercato, non vi è ragione per dubitare che anche la *governance* produrrà fallimenti che potranno essere almeno altrettanto rilevanti (Ibidem, 2005).

Riferimenti Bibliografici

Amendola, G. (1997), *La città postmoderna*, Laterza, Roma-Bari.

Bagnasco, A. e Le Galès, P., (a cura di) (2001), *Le città dell'Europa contemporanea*, Liguori Editori, Napoli.

Bagnasco, A. (a cura di) (1990), *La città dopo Ford*, Bollati Boringhieri, Torino.

Bassetti, P. (1994), "Città: nuove forme di governo per essere competitive", *Impresa & Stato*, Camera di Commercio di Milano, 27(2).

Bobbio, L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.

Boudon, R. (1992), *Traité de sociologie*, PUF, Paris; trad. it. *Trattato di Sociologia* (1996), il Mulino, Bologna.

Brandenburger, A. e Nalebuff, B. (1996) *Co-Opetition: a revolution mindset that combines competition and cooperation in the marketplace: the game theory strategy that's changing the game of business*, Harper Collins Business, London.

Castells, M. (2003), *La città delle reti*, Reset srl, Milano.

_____ (2002), *La nascita della società in rete*, EGEA, Milano.

- Catalano, G. (2005), *Reti di luoghi. Reti di città*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C., Voelzkow, H. (2001), *Local production system in Europe. Rise or demise?*, Oxford University Press, New York.
- García, M. (2006), “Citizenship practices and urban governance in European cities”, *Urban Studies*; 43(4), pp. 745–765.
- Governa, F. e Saccomani, S. (2004), “From urban renewal to local development. New conceptions and governance practices in the Italian peripheries”, *Planning Theory & Practice*, 5(3), pp. 327–348.
- Guala, C. (2005), “Alla ricerca dei grandi eventi: Torino e le Olimpiadi invernali del 2006”, in AA.VV., *Sistemi urbani e futuro*, F. Angeli, Milano, pp. 153-163.
- Guzzo, F. (2006), “Tra crescita economica e giustizia sociale: i processi di governance urbana a Barcellona”, *Stato e Mercato*, il Mulino, Bologna, 2, pp. 247-256.
- Harvey, D. (1997), *La crisi della modernità*, il Saggiatore, Milano.
- Hohn, U. e Neuer, B. (2006), “New urban governance: Institutional change and consequences for urban development”, *European Planning Studies*, 14(3), pp. 291–298.
- Laurila, H. (2004), “Urban governance, competition and welfare”, *Urban Studies*, 41(3), pp. 683–696.
- Le Galès, P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna.
- _____ (2001), “Quali interessi privati nelle città europee?”, in Bagnasco, A. e Le Galès, P. (a cura di), *Le città dell'Europa contemporanea*, Liguori Editori, Napoli.
- Magnier, A. e Russo, P. (2002), *Sociologia dei sistemi urbani*, il Mulino, Bologna.
- Manca, G. (1994), “Milano nella competizione tra le capitali economiche europee”, *Impresa & Stato*, Camera di Commercio di Milano, 27(2).
- Martinotti, G. (1999), *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna.
- Mayntz, R. (1999), “La teoria della *governance*: sfide e prospettive”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, il Mulino, Bologna, 1, pp. 3-21.
- Pichierri, A. (2005), *Lo sviluppo locale in Europa. Stato dell'arte e prospettive*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- _____ (2002), *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, il Mulino, Bologna.
- Porter, M. (1998), “Cluster and the new economics of competition”, *Harvard Business Review*, November-December, pp.77-90.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press, Buckingham.
- Rosso, E. (2004), “Torino. Il Piano strategico come strumento di *governance* urbana e promozione territoriale”, in Fedeli, V. e Gastaldi, F. (a cura di), *Pratiche strategiche di pianificazione. Riflessioni a partire da nuovi spazi urbani in costruzione*, F. Angeli, Milano.
- Sassen, S. (2001), “Global cities and global city-regions: a comparison”, in Scott, A.J. (ed), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, New York, pp. 79-95.
- Tocci, G. (2006), *Governance urbana e democrazia elettronica*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Van den Berg, L., e Braun, E. (1999), “Urban competitiveness, marketing and the need for organizing capacity”, *Urban Studies*, 36(5), pp. 987-999.
- Vicari Haddock, S. (2004), *La città contemporanea*, il Mulino, Bologna.
- Vion, A. e Le Galès, P. (1998), “Politique culturelle et gouvernance urbaine: l'exemple de Rennes”, *Politiques et Management Public*, Institut de Management Public, Rennes, 16(1), pp. 1-33.