

Bologna, 29 marzo 2012

PSM – Forum Metropolitan *Un senso al futuro*

NOTE PER UN DIBATTITO SUL QUADRO GLOBALE

INTRODUZIONE

Lasciatemi innanzitutto ringraziarvi per avermi invitato: è per me un grande piacere e un grande privilegio avere l'opportunità di partecipare ai lavori del PSM di Bologna, dopo tanti anni di lavoro nel campo dell'urbanistica e nella pubblica amministrazione in Catalogna.

Noi viviamo in un mondo particolarmente complesso, governato da flussi di carattere globale che facciamo fatica a capire e non riusciamo a governare. In questo contesto si potrebbe pensare che l'importanza del luogo, di quello che ogni luogo è e ha da offrire, non abbiano nessuna importanza.

Come sappiamo, è esattamente il contrario. Precisamente perché il mondo è diventato più integrato e interdependente e le differenze fra i luoghi, quello che caratterizza ognuno di loro, diventa molto più importante. È il paradosso centrale della globalizzazione del quale ha parlato anni fa David Harvey.

In questo contesto, risulta di grande importanza per ogni città pensare alle proprie strategie e al proprio progetto di futuro e vedere come tutto ciò si può inserire nel quadro globale. Questo è il ruolo e la potenzialità della pianificazione strategica. La possiamo pensare così: come una riflessione collettiva, mirata non a adeguarsi in forma acritica a quello che ci suggeriscono le tendenze globali e, in particolare, le forze del mercato, ma a pensare al proprio futuro. A costruire il futuro attraverso un esercizio di geografia volontaria.

Ma quello che caratterizza la situazione odierna è l'impossibilità di risolvere le equazioni attraverso una riflessione auto referenziata. Al contrario, c'è la necessità, appunto, di tenere in mente le tendenze generali alle quali dobbiamo e vogliamo rispondere.

Vorrei indicare, in questo breve intervento, come si fa a far fronte oggi - in altri contesti e altri piani strategici - a questo esercizio di confronto con le grandi tendenze di fondo.

QUATTRO GRANDI TENDENZE

Sono state delineate quattro grandi tendenze che stanno plasmando il futuro delle nostre società e dei nostri territori:

1. La nuova **transizione demografica** che ha visto aumentare la popolazione mondiale da 3.000 a 7.000 milioni di persone in appena mezzo secolo.
2. L'utilizzo intensivo delle **risorse naturali** (acqua, minerali, energia, suolo), che sono distribuite in maniera diseguale.
3. il **cambiamento climatico**, in gran parte derivante dall'azione umana, che sta provocando il riscaldamento globale terrestre, a cui le aree urbane e la società nel loro insieme devono inevitabilmente adattarsi.
4. La **globalizzazione economica**, derivante dall'espansione dei rapporti capitalistici di produzione su tutto il pianeta, che tende a integrare le economie mondiali, rendendole strettamente interdipendenti, e che sta modificando radicalmente sia i centri di gravità che il rapporto tra capitale e lavoro.

La riflessione sul futuro di qualsiasi città, e Bologna e la sua area metropolitana non sono mica diverse, *deve basarsi necessariamente sulla stima delle sfide e delle opportunità che queste tendenze pongono sullo sfondo.*

In tal modo, si deve rilevare che la situazione di partenza presenta molte caratteristiche favorevoli e che la città dispone del potenziale necessario per affrontare le sfide.

Ma al tempo stesso, si devono riconoscere che i rischi - endogeni ed esogeni - non sono affatto trascurabili e, per molti aspetti, se non affrontati adeguatamente, possono comportare un declino più o meno graduale, più o meno accelerato, della città.

Diamo un'occhiata ad alcuni aspetti collegati a questi quattro *megatrend* che dobbiamo sempre avere presenti.

Noi dovremo esporre solo le linee generali e incoraggiare il dibattito, un po' provocatoriamente.

1. In rapporto alla **popolazione**, dobbiamo tenere presente il paradosso che, mentre essa cresce a livello globale, la nostra crescita demografica è bloccata e la popolazione tende a invecchiare. Questo solleva una serie di problemi:

- Secondo le statistiche dell'ISTAT, la popolazione oltre i 65 anni nelle regioni del nord Italia crescerà dal 22,3% del totale nel 2010 al 35,9% nel 2050 (quando la terza avrà più di 80 anni). Anche supponendo un aumento significativo della produttività per ciascun lavoratore, ciò sarebbe coerente con lo sviluppo economico desiderabile? Gli effetti che ne deriveranno, potranno essere affrontati con le attuali capacità di welfare?

D'altra parte, vediamo come la relazione tra popolazione e variabili economiche sta causando in diverse città europee un forte calo della popolazione: Lodz, Liverpool, Lipsia sono buoni esempi. Il fenomeno sembra estendersi ad alcune delle più grandi regioni urbane del Sud Europa: in Catalogna, il numero degli abitanti è diminuito l'anno scorso per la prima volta dal 1939. Si ritiene che sia da escludere un futuro shriking city per l'area metropolitana di Bologna nei prossimi decenni?

- Se non si considerasse un futuro desiderabile, sembrerebbe indiscutibile la necessità di una migrazione costante per un lungo periodo, paragonabile a quella che si è verificata negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso. Lungi dall'essere un problema, dal momento che l'immigrazione sarebbe un modo per mantenere l'attività e la qualità della vita in città, in che modo l'economia metropolitana di Bologna sarà capace di attirare le persone necessarie? Sarà capace di creare opportunità a sufficienza e interessanti? In quali campi?
- Allo stato attuale, i cittadini di origine straniera nella città di Bologna rappresentano, secondo le statistiche comunali, il 13% del totale.

Se queste stime sulla popolazione saranno verificate e il tasso migratorio avrà effettivamente luogo, questa percentuale crescerà in misura molto significativa. Quali opportunità e quali sfide - economiche, sociali, culturali, politiche - si presenteranno? Le parti sociali e le istituzioni della città avranno qualcosa da dire a questo proposito?

1. Per quanto riguarda la questione delle **risorse naturali**, Bologna dispone di un patrimonio di grandi dimensioni, tra cui l'eccellente posizione geografica, cerniera tra le regioni urbane più dinamiche d'Europa e il resto della penisola italiana. Inoltre, essa presenta un clima relativamente favorevole e una disponibilità di acqua che storicamente le ha permesso di sviluppare una fiorente agricoltura. Le sfide sull'uso delle risorse per il futuro della città non sono, tuttavia, prive di mistero.
 - Dal punto di vista energetico, l'Italia è un paese fortemente dipendente da fonti esterne e non rinnovabili: il 78% del consumo energetico totale italiano deriva dall'estrazione di combustibili fossili all'estero (2010) e il conto totale che il paese paga per l'energia e la materia potrebbe superare i 60.000 M €. Il dato è passato dal 1,5% del PIL negli anni novanta a oltre il 3% di oggi. Inoltre, anche le previsioni più ottimistiche indicano una tendenza del rincaro del petrolio e dei gas nei prossimi anni.

In questo contesto, quali sono le decisioni che la città può adottare per affrontare le difficoltà che deriveranno da questa dipendenza e l'aumento dei prezzi?

- Anche dal punto di vista del consumo di suolo, altro bene insostituibile, Bologna e la sua area metropolitana hanno assistito negli ultimi decenni a sviluppi preoccupanti: l'occupazione di terreni per usi urbani (residenziale, industriale, commerciale e infrastrutturale), sia nella collina appenninica sia in pianura, è aumentata ad un ritmo senza precedenti. Molti di questi sviluppi sono caratterizzati per la loro bassa densità e alcuni sono ubicati in terreni in cui, o per il loro carattere agricolo, o per la loro posizione o pendenza, sarebbe stato probabilmente meglio non costruire. La tendenza a occupare nuovo suolo, largamente diffusa anche nelle altre regioni del Nord Italia, comporta anche, come è noto, costi significativi correlati alla mobilità e all'erogazione di servizi. Quali misure potrebbero essere adottate per contenere il consumo di suolo occupato? Quali strumenti di ambito metropolitano potrebbero essere utili a tale scopo?
- Le due questioni sollevate, il consumo energetico e lo sviluppo urbano, sono strettamente correlate. Un modello di sviluppo caratterizzato dalla compattezza e la complessità degli insediamenti ridurranno i consumi energetici e il costo dei servizi. E, viceversa, la necessità di risparmiare energia, in particolare nel settore dei

trasporti, suggerisce la necessità di limitare la crescita di bassa densità. Come devono integrarsi entrambe le questioni, quelle energetiche e quelle urbano-infrastrutturali? Quali ritmi temporali si possono prevedere? Come vengono gestiti gli sviluppi futuri delle realtà a bassa densità già esistenti?

1. Il problema energetico è strettamente legato alla terza tendenza globale a cui abbiamo fatto riferimento: il processo di **riscaldamento globale** in atto e le conseguenze del cambiamento climatico. Questo è un argomento che viene spesso presentato come un problema ecologico, quando in realtà pone sostanzialmente sfide economiche e sociali: i sistemi ecologici raggiungeranno inevitabilmente un nuovo equilibrio in risposta ai cambiamenti; risulta, invece, più improbabile la capacità delle attività umane, sociali ed economiche ad adattarsi ad essi. Tenuto conto di questo rischio, le questioni sollevate sono di duplice aspetto: cosa può essere fatto dalla città per contribuire ad alleviare il processo di cambiamento? Come deve adeguarsi la città agli effetti di tale cambiamento?
 - Per quanto riguarda la mitigazione, le questioni fondamentali sono, ovviamente, quelle relative al risparmio e all'efficienza energetica, così come all'utilizzo di fonti rinnovabili. Tuttavia, il problema della cattura e dello stoccaggio di CO₂ è considerato, sempre più, come misura complementare inevitabile. In passato, Bologna ha costituito un esempio nei processi di riqualificazione del tessuto urbano consolidato. Oggi potrebbe diventare il modello di città in grado di integrare nuove abitudini e regole per il risparmio energetico? Oltre alle problematiche relative alla forma urbana e alla mobilità, di cui si è parlato nel paragrafo precedente, in quale maniera possono essere sperimentate e generalizzate nuove procedure sia per la riduzione che per la cattura dei gas a effetto serra, a scala urbana e metropolitana?
 - Per quanto riguarda l'adattamento, vediamo come le città di tutto il mondo si stanno organizzando per adattarsi ad alcune esigenze ormai inevitabili. Per la loro posizione geografica, situandosi in una zona di transizione climatica, tutte le regioni del Mediterraneo sono particolarmente vulnerabili ai cambiamenti di temperatura, di precipitazioni e di fenomeni meteorologici, previsti in futuro. Dato questo contesto, in che modo può emergere la diagnosi migliore della situazione e dei possibili effetti locali? Quali sono le strategie - urbanistiche, economiche, infrastrutturali - da seguire

a Bologna e nella sua area metropolitana? Quali strumenti - istituzionali, tecnici, finanziari – si renderanno necessari per supportare le strategie?

1. Infine, le strategie future per l'area metropolitana di Bologna devono essere individuate tenendo conto che la **globalizzazione economica** sta provocando rapidi e profondi cambiamenti nella gerarchia delle città globalizzate, nella posizione dei centri di gravità dell'economia globale, nelle relazioni tra gruppi sociali e nell'azione dei governi territoriali. Queste dinamiche fondamentali portano necessariamente a considerare una serie di temi di natura strategica.

- Per quanto riguarda la gerarchia del sistema globale delle città, occorre osservare che la globalizzazione ha cambiato radicalmente sia la portata del mercato geografico sia le posizioni delle città nelle classifiche mondiali. Le realtà con cui l'economia bolognese deve competere, o forse collaborare, non si trovano a Modena o a Ferrara o a Milano o a Torino, e nemmeno ad Amsterdam e Lione, ma nelle città del Sud Est asiatico o dell'America Latina, che molti dei nostri concittadini faticerebbero a localizzare sulla mappa. Così, nel famoso rapporto *Globalization and World Cities*, pubblicato ogni anno dall'Università di Loughborough, sotto la direzione di Peter Taylor, Bologna non compare nemmeno nella categoria delle *città del mondo*, in cui si trovano, in varie posizioni, Milano, Roma e Torino, ma si trova in una categoria separata delle città con un'"alta autosufficienza" ("*cities that are not world cities but they have sufficient services as not to be overtly dependent on world cities*"). Secondo questa classifica, basata sulla connettività, sulle esportazioni, sull'attrazione degli investimenti, ecc., Bologna sarebbe dietro a città come Manila, Bangalore o Curitiba e allo stesso livello di Ahmedabad, Asuncion, Ankara e Poznan. Fermo restando che queste classifiche valgono relativamente, in ogni caso, esse mettono in evidenza la nascita di nuovi centri urbani rilevanti, che hanno occupato posizioni dapprima marginali, poi molto importanti nell'economia globale. In questa nuova situazione, quali sono le opportunità e i rischi per la realtà economica di Bologna? Dovremmo accettare acriticamente la partita della competitività territoriale o si dovrebbe cercare di stringere alleanze e rapporti alternativi? In questa seconda ipotesi, con quali scopi e con quali mezzi?

- Si deve notare anche che gli assi principali dell'economia globale, vale a dire i nodi e gli archi delle reti globali, si stanno spostando in modo significativo. In questo modo, la rapida crescita delle economie asiatiche (Cina, Corea, Malesia, Vietnam, India) e l'avvio di alcuni paesi dell'America Latina (Brasile, Perù, Colombia, Cile) spostano sempre più il volume dei flussi finanziari verso est, aumentando gli scambi sugli oceani Pacifico e Indiano, lasciando i paesi dell'Europa meridionale in una posizione sempre più marginale. Si tratta, come è ben noto, non solo di flussi di prodotti, ma anche di capitale, informazioni e conoscenza. Tuttavia l'Europa è ancora il più grande mercato del mondo e Bologna, in linea di principio, ha tutte le carte per affrontare queste sfide; la città e il suo territorio vantano di una tradizione manifatturiera ricca e di qualità e del prestigio della sua università. Ma sono evidenti i rischi che comporta il fatto di essere distante dai centri decisionali a livello mondiale. Quali strategie dovrebbero essere adottate per mantenere la città in una posizione significativa rispetto ai flussi di capitale, conoscenza e beni globali?
- La globalizzazione dei flussi economici sta permettendo, e ha già permesso, la creazione di un nuovo equilibrio di potere tra capitale e lavoro su scala globale. La facilità di circolazione dei capitali, delle merci e delle informazioni in tutto il mondo, contrastano visibilmente con il fatto che le comunità sono ancorate in territori specifici. Questo dà ai flussi economici una notevole importanza e imprevedibilità rispetto al comportamento delle popolazioni locali. In Europa Occidentale la situazione sta provocando un ripensamento delle alleanze e degli equilibri stabiliti tra i gruppi sociali a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. L'attuale crisi economica ha accentuato il processo, in modo che gran parte di quello che è considerato il fondamento del modello sociale europeo - l'accesso universale alla sanità, il sistema pensionistico pubblico, l'istruzione gratuita e libera - è oggi messo seriamente in dubbio. Bologna e l'Emilia-Romagna si sono caratterizzate in passato per la costruzione di una rete di rapporti e patti sociali, il che spiega, in larga misura, gli stili di vita attuali della città e della sua area metropolitana. Potranno essere mantenute queste condizioni nel nuovo quadro dei rapporti di forza a livello globale? Quali nuovi accordi dovrebbero essere stabiliti? Quali parti sociali saranno in grado di promuoverli?

- Per finire, dobbiamo convenire che la capacità dei governi territoriali, non solo dei governi locali, ma anche degli stessi Stati, è stata gravemente impoverita a fronte del potere degli interessi economici dei mercati globalizzati. In città che, come Bologna e il suo territorio, hanno conosciuto un processo di metropolizzazione, la frammentazione amministrativa aumenta ulteriormente la debolezza delle istituzioni. In altri contesti urbani spesso questo ha comportato, come corollario, l'impossibilità di definire strategie globali, per pianificare il territorio o per parlare con una sola voce. Inoltre è aumentata la conflittualità tra posizioni interne, danneggiando il sistema istituzionale e incoraggiando atteggiamenti di tipo NIMBY. Quali misure dovrebbero essere adottate per coordinare correttamente i diversi attori istituzionali, a livello metropolitano? Che tipo di organizzazione sarebbe più idonea per garantire, da un lato, la capacità di ogni territorio di governare e di essere ascoltati, e, dall'altro, l'unità di azione su temi di interesse comune?

La riflessione sulla pianificazione strategica stimola l'aspirazione a governare il proprio futuro, per costruire la città, a partire da un esercizio di geografia volontaria. Per contribuire a progredire in questa direzione è necessario, per quanto possibile, che il Piano Strategico per Bologna provi a rispondere alle domande poste.

Oriol Nel-lo