

Il mutamento dell'economia Gli ultimi dieci anni

sono stati segnati da una crescita instabile. Brescia ha superato la pesante crisi dei primi anni '90 grazie alle piccole e medie imprese, spina dorsale della sua economia. Ma la città è ancora alla ricerca del proprio ruolo senza avere capito che è diventata un'area metropolitana con un milione di abitanti

di Franco Tosini

Una crescita quasi spontanea.

Nell'ultimo decennio Brescia è cresciuta in un contesto economico e sociale instabile ma in evoluzione, in assenza di un preciso ruolo e senza una vera politica di sviluppo urbano.

Aiutata da uno scenario internazionale fortemente espansivo e da un cambio della lira favorevole, Brescia ha riaccessi i motori dello sviluppo, dopo la pesante crisi recessiva dei primi anni '90. La ripresa economica manifestatasi con vigore fino alla primavera dello scorso anno è stata in gran parte sospinta dalle piccole e medie imprese manifatturiere, che rappresentano, da sempre, la spina dorsale dell'economia bresciana.

Con la ripresa produttiva si è rimesso in moto la vitalità del tessuto imprenditoriale: il saldo tra imprese nate e cessate è ritornato positivo. Tuttavia, la demografia d'impresa appare meno generosa e calda di un tempo e sembra basarsi su meccanismi di selezione sempre più accentuati: l'orientamento alla sopravvivenza delle imprese esistenti prevale su quello rivolto alla nascita di nuove iniziative di un certo spessore; prosegue la tendenza alla diminuzione delle ditte individuali a cui si contrappone l'aumento delle società di capitali, ossia delle im-

prese che cercano di adeguare le loro dimensioni economiche, organizzative, commerciali e tecnologiche al contesto competitivo imposto dalla globalizzazione dei mercati; diminuiscono le imprese operanti in comparti manifatturieri a più basso valore aggiunto; si differenziano i percorsi di sviluppo del terziario di servizio alle imprese nel cui ambito crescono maggiormente i segmenti più avanzati e legati alle funzioni strategiche delle imprese.

Questo rafforzamento della qualità soggettiva del sistema trova conferma negli stessi comportamenti strategico-operativi messi in atto dalle imprese. Le linee di intervento attuate e previste per i prossimi anni tendono a privilegiare la riorganizzazione dei processi produttivi e a migliorare la capacità di relazionarsi ai mercati internazionali. Superando le modalità classiche legate alle sole esportazioni, e in linea con l'infittirsi dei network transnazionali d'impresa indotto dai processi di globalizzazione dell'economia, le maggiori aziende bresciane hanno intrapreso la via dell'internazionalizzazione facendo leva sulla realizzazione all'estero di produzioni o parte di queste e sui rapporti di collaborazione variamente finalizzati (dalla sub-fornitura allo svilup-

po congiunto di prodotti e applicazioni). L'insieme di tutti questi segnali – alcuni particolarmente vigorosi, come l'exploit della produzione industriale e delle esportazioni nel biennio 1994-1995 – ci dice quindi che Brescia è tornata ad essere, con il ritrovato slancio competitivo delle sue piccole e medie imprese, un'area locomotiva del nostro Paese.

Se il processo virtuoso crescita-investimenti-occupazione è stato in qualche modo riattivato, altre e più profonde fratture permangono: è il caso di quella che potremmo chiamare la *disconnessione* con il sistema pubblico-istituzionale. Ovvero, il mancato adeguamento delle prestazioni e dei servizi pubblici alle necessità di un'economia alle prese con processi di ristrutturazione e globalizzazione, quindi la necessità di una statualità leggera e vicina agli interessi locali; funzionante a rete, telematica e interattiva: un'amministrazione facile, insomma.

Una città ancora alla ricerca di un ruolo.

La compenetrazione tra dimensione locale (creazione di sistemi produttivi integrati a rete) e dimensione globale dello sviluppo è uno degli aspetti più interessanti nell'attuale contesto di competizione internazionale e di economia globalizzata. Una compenetrazione in relazione alla quale possiamo dire che il nuovo paradigma di questa economia del futuro è quel *continuum* impresa e ambiente che non può avere altro che radici locali. Non c'è quindi contrapposizione tra economia delle imprese e delle regioni sempre più aperta ed internazionale e il fatto che queste imprese, queste regioni restino locali, con identità in qualche modo territorialmente differenziata. Una compenetrazione che tende ad accentuare in maniera sempre più netta il ruolo determinante svolto dall'am-

biente urbano e dall'identità che esso esprime (attraverso le risorse e le capacità culturali, economiche, scientifiche e strutturali) nel condizionare l'integrazione del sistema e degli attori che in esso operano nello scenario della competizione e dello sviluppo internazionale.

In questo processo la città assume un ruolo strategico connesso alla crucialità delle funzioni del cosiddetto *terziario avanzato* o delle funzioni quaternarie, come qualcuno le definisce. È la presenza di queste funzioni che qualifica una città come *nodo* scambiatore, che dunque consente di svolgere una funzione gerarchicamente non subordinata entro i network transnazionali e di sopperire alle stesse esigenze in termini di servizi alle imprese in senso lato, dei sistemi produttivi locali. D'altro canto la localizzazione di queste funzioni avvantaggia l'immagine della città; ne sostiene la capacità di attrarre nuovi investimenti e la rende una sede abituale di incontro per quelle élite dinamiche dello sviluppo.

Rispetto a queste tendenze dello sviluppo economico territoriale, Brescia mostra evidenti punti di debolezza. Il suo declino, come alcuni sostengono, non sta tanto nella deindustrializzazione, quanto nel mancato governo policentrico del *reticolo* delle risorse.

Con il decentramento delle industrie manifatturiere, la localizzazione diffusa delle attività economiche e delle abitazioni, Brescia si è trasformata quasi per caso, in modo accidentale, in un'area metropolitana, pur se di limitate dimensioni. Questa transizione ha colto impreparati non solo i cittadini ma anche, e soprattutto, una classe dirigente che non è stata in grado di comprendere, metabolizzare e indirizzare il cambiamento. Anche perché la classe dirigente si è sempre più allontanata dalla politica; ha preferito occuparsi della produzione di beni privati

piuttosto che di quella di beni pubblici, con la conseguenza che i *nuovi* imprenditori non sono diventati classe dirigente in senso lato.

Brescia alla ricerca di se stessa, dunque, di una fisionomia politica ed economica, di un volto comune per le sue ormai molteplici etnie, di una sua specifica collocazione all'interno del territorio lombardo e nell'Europa delle regioni. In questa faticosa ricerca di una nuova identità il paziente sembra mostrare qualche segno di schizofrenia, cui poco giovano le cure di un collegio medico spesso litigioso, che fatica a formulare una diagnosi e a individuare una terapia adeguata. Ma di cure e in tempi rapidi c'è bisogno: il problema non è tanto la mancanza di risorse quanto la difficoltà di comprendere le conseguenze delle dinamiche in atto e di definire un piano di interventi che sia condiviso da tutte le parti in gioco.

Alla base di questa *impasse* c'è un problema di fondo: la difficoltà a capire che Brescia è un'area metropolitana con circa un milione di abitanti e non una città di soli 180mila residenti. Questa è la dimensione potenziale di un mercato di beni e servizi pubblici che non si è ancora riusciti a creare. Un'area vasta le cui propaggini si estendono ai comuni dell'Alto Mantovano e a quelli della aree di cerniera con le province di Bergamo e Cremona. Occorre prendere coscienza di queste interrelazioni con l'obiettivo di formulare politiche urbane adeguate e far fronte al prolungato deficit di pianificazione che caratterizza Brescia da troppi anni ormai. Un volto che si riflette in un calo di capacità attrattiva nei confronti di investitori italiani ed esteri. E questo è molto preoccupante in quanto la competizione globale si *regionalizza* giocandosi sempre di più tra sistemi territoriali locali (città, distretti, regioni) e sempre meno tra sistemi nazionali: più tra terri-

tori-rete che tra territori-Stato.

Aumentando la possibilità di indirizzare/spostare le risorse tra localizzazioni alternative, la prossimità al mercato nazionale diventa un requisito sempre meno determinante per le scelte delle imprese che operano in un mercato globale. Queste sono invece crescentemente attratte dall'eccellenza del contesto locale in sé, ossia dal suo livello qualitativo misurabile soprattutto in termini di capitali conoscitivi e tecnologici, reti informative, risorse umane qualificate.

Il rafforzamento e l'organizzazione in sistema di questi fattori di attrazione rappresenta quindi la vera sfida competitiva per Brescia.

Continuare ad adagiarsi sul ruolo di città industriale e terziaria di piccolo cabotaggio oggi non solo è insufficiente, ma anche rischioso, in quanto può tradursi in periferizzazione continua nella rete delle città europee. Tale funzione di *città spazio* più che di *città protagonista* non corrisponde più alle strategie ed alle esigenze delle imprese *multiterritoriali* che domandano eccellenza (di rapporti, di prestazioni e di opportunità) in quanto ragioni del loro stesso successo competitivo.

L'insufficiente adeguamento quantitativo e qualitativo delle reti infrastrutturali è senz'altro il punto di debolezza che maggiormente concorre a penalizzare Brescia nei confronti di altre città europee dello stesso rango, dal punto di vista demografico e della dimensione delle attività produttive.

Molti progetti, pochi cantieri, tanti ritardi, nessuna opera importante ultimata; questo lo scenario del blocco dello sviluppo infrastrutturale che ha prevalso nell'ultimo decennio. La forte instabilità politica, che fra il 1980 e il 1993 ha caratterizzato le condizioni di governo e la loro debolezza, hanno dato certamente

un contributo in questo senso.

L'espressione con cui ormai da anni si tende a qualificare l'esperienza bresciana nel campo delle strategie di sviluppo urbanistico e territoriale è quella della *capacità progettuale a fronte di una scarsa capacità realizzativa*; espressione che rischia di assumere toni paradigmatici, quasi l'esperienza della città possa diventare caso di studio per chi voglia comprendere le non chiare modalità attraverso cui la presenza di opportunità di sviluppo avanzato possa essersi coniugata con una debolezza operativa e con una limitazione prospettica tali da far riscontrare notevoli svantaggi in termini di competitività al sistema complessivo.

Se il capitale infrastrutturale non migliora, ma è già molto che non peggiori, il capitale *tecnopolitano* difficilmente può decollare. I principali progetti urbani rivolti allo sviluppo delle funzioni di eccellenza restano così impigliati in una navigazione difficoltosa e accidentata tra gli *stop and go* degli iter burocratici e l'incertezza delle risorse finanziarie.

Marketing urbano e riqualificazione dei processi decisionali.

Cosa manca dunque a quest'area metropolitana bresciana che, invertendo la congiuntura negativa dei primi anni Novanta e avviando un nuovo ciclo espansivo, ha accresciuto la produzione industriale, rilanciato gli investimenti e l'occupazione, torna a puntare sul terziario, si riorganizza e investe in qualità?

Le manca la capacità di gestione a rete del sistema, è priva di un *pivot che faccia gioco* per la negoziazione tra gli attori. Manca, in definitiva, un progetto globale di città allargata, ossia un *metodo* che rompa la frammentazione della domanda come dell'offerta e aggregi intorno a sé i diversi network degli attori protagonisti. Una città del rango di Brescia ri-

schia di essere relegata al ruolo di periferia se non adegua la propria capacità di *comunicare*, intesa nel senso più vasto, alla complessità delle dinamiche di sviluppo che caratterizzano le sfere d'azione umane e ai bisogni ormai sempre più extraterritoriali di presenza e movimento degli attori.

L'azione a favore dell'internazionalizzazione economica, intesa nel suo duplice verso di incentivazione della localizzazione di imprese estere e di inserimento di imprese locali in reti internazionali, coinvolge direttamente l'intero sistema locale e non più solo i singoli soggetti che operano sulla base di strategie di posizionamento individuale nel contesto competitivo globalizzato; tali strategie infatti non possono prescindere, proprio perché condizionate negli esiti, da quelle che guidano lo sviluppo complessivo del sistema di riferimento.

In questa chiave assumono particolare rilievo i limiti e le opportunità che la realtà metropolitana bresciana presenta in relazione a tre aspetti fondamentali del suo sviluppo economico e territoriale: quello delle politiche pubbliche, quello delle azioni di promozione del sistema, quello delle strutture finalizzate all'integrazione delle attività economiche in ambiti caratterizzati dalla presenza di funzioni di eccellenza.

Si tratta di problemi appartenenti a livelli di criticità diversi e l'uno gerarchicamente subordinato all'altro, ma che vanno trattati insieme perché oltre a ricondursi tutti all'ambito della qualificazione e dello sviluppo economico-territoriale, coinvolgono in gran parte gli stessi attori e le stesse carenze di fondo, essendo fra loro strettamente interrelati: lo sviluppo di funzioni d'eccellenza rimanda infatti al discorso delle politiche pubbliche così come le azioni di promozione del sistema sono fortemente condi-

zionate dalla capacità di tali politiche di adeguare il sistema a criteri di valutazione concorrenziale.

Nonostante i forti vincoli dovuti dai lunghi tempi di realizzazione o dalla mancanza di opere infrastrutturali di grande importanza, il contesto bresciano offre indubbe potenzialità di internazionalizzazione, che vanno sorrette da un'adeguata azione di attrazione degli investimenti esteri e di marketing urbano.

Attualmente le iniziative riguardanti la promozione e l'attrazione di capitali esteri sono sicuramente insufficienti e tali da lasciare che Brescia debba essere considerata un'area di localizzazione per i soggetti stranieri più per stato di necessità che non a seguito di una strategia di attrazione selettiva ed orientata degli investimenti esteri. Manca infatti un'organizzazione

che, sul modello delle agenzie presenti in altri Paesi, si assuma il compito di promuovere il capoluogo e l'intera provincia a livello internazionale, attraverso l'individuazione del ruolo e dell'immagine che Brescia vuole presentare agli operatori economici stranieri e la predisposizione di strutture permanenti, in grado di intraprendere politiche di marketing internazionale ed aiuto e consulenza alle

imprese che intendono insediarsi.

Il potenziamento dei collegamenti urbani costituisce poi l'elemento portante su cui basare la funzionalità e la riconoscibilità dell'area fulcro dello sviluppo di funzioni d'eccellenza per la città ed il suo hinterland. La realizzazione del progetto di metropolitana leggera è da questo punto di vista indispensabile, ancorché tale progetto debba essere rivisto in relazione alle



trasformazioni funzionali ed ambientali che si sono manifestate rispetto a quando è stato predisposto. Questo non significa rimandare *sine die* la realizzazione di un'infrastruttura della massima importanza per lo sviluppo della città, quanto valutarne attentamente gli impatti e cogliere tutti i vantaggi in termini di economie esterne che alla fine possono incidere sulla redditività dell'investimento.

Un investimento che, per la sua rilevanza economica ed ambientale, deve trovare un vasto consenso nella cittadinanza e coinvolgere attori sia pubblici che privati.

In relazione a quest'ultimo fatto occorre rilevare come la crisi subita dal tradizionale meccanismo di rappresentanza degli interessi (fondato sull'asse partiti-amministrazione-interessi forti) apra importantissimi spazi per nuove forme di inte-

razione fra attori pubblici e privati. Certamente la pianificazione strategica di cui si è rilevata la carenza dovrebbe abbandonare – coerentemente con l'affermazione del modello di sviluppo reticolare contro quello gerarchico – le pratiche di negoziazione o di penetrazione degli interessi privati che spesso si nascondevano sotto quello schema formale di autorità gerarchica, per dar luogo a forme di partecipazione dei privati alle scelte strategiche, nell'ambito di network decisionali allargati e a forme di collaborazione per la realizzazione ed il finanziamento dei progetti.

Dunque partecipazione allargata alle diverse forze in gioco, e partecipazione a monte del processo decisionale sono alla base dell'efficacia delle politiche pubbliche, quali elementi fondanti della strategia di *costruzione del consenso* la quale, per essere adeguatamente gestita richiede: l'apertura controllata del processo, tesa a facilitare la partecipazione di un

ampio spettro di attori ma anche ad evitare l'esasperazione della complessità del network attraverso l'inserimento di obiettivi che hanno poco a che fare con la soluzione dei problemi; la gestione strategica e anticipata del conflitto attraverso l'interazione nella fase di costruzione del processo e la definizione collettiva delle regole di funzionamento tese a favorire l'approccio propositivo degli attori.

Il processo di trasformazione e sviluppo di un'area urbana complessa come quella di Brescia e del suo hinterland non può quindi essere abbandonato a se stesso. Deve venire governato: dalla pubblica amministrazione (strategie di crescita, gestione della città, infrastrutture, marketing urbano, servizi pubblici), dalle imprese (consolidamento delle specializzazioni produttive, estensione dell'internazionalizzazione), da soggetti pubblici e privati insieme, affinché le strategie siano condivise e attuate.