



Il ruolo delle istituzioni pubbliche nella governance

Le amministrazioni nel loro complesso devono sviluppare nuove competenze, un'opportunità per tornare a creare e redistribuire valore

di Francesco Longo

Le istituzioni pubbliche svolgono diversi e fondamentali ruoli nel disegno e nello sviluppo delle smart city o nell'adozione di soluzioni tecnologicamente avanzate per la sostenibilità sociale, ambientale ed economica dei nostri territori e delle nostre comunità. Il primo problema che si pone è che difficilmente si tratta di una sola istituzione pubblica, ma piuttosto di una rete di istituzioni tra di loro interdipendenti. Una smart city sollecita sia la gov-

ernance multilivello, perché coinvolge il livello EU, nazionale, regionale e locale, sia la governance inter-settoriale, perché correla sanità con urbanistica, trasporti e scuola ecc. In questa sede, sottacciamo questo problema e consideriamo le istituzioni pubbliche come un sistema, capace di lavorare in maniera integrata e unitaria, per poterci concentrare sulle funzioni che tale sistema deve svolgere.

I principali ruoli che le istituzioni pubbliche svolgono per lo sviluppo delle smart city sono:

- agenda setting;
- elaborazione di una visione;
- costruzione e finanziamento delle infrastrutture di base;
- supporto alla nascita di un mercato;
- redistribuzione del valore aggiunto prodotto dal mercato.

Analizziamo singolarmente queste funzioni, prima concettualizzandole, poi esemplificandole e, infine, discutendone le principali criticità nella contemporaneità e nelle specificità delle arene pubbliche, che fisio-

logicamente esprimono la dialettica culturale e di potere presenti nelle nostre comunità.

Smart city: l'agenda setting

La battaglia politica prioritaria in ogni comunità è quella per l'agenda del dibattito collettivo. Gli argomenti in cima all'agenda esprimono le priorità che una comunità percepisce e si pone. Essi premiano politicamente coloro che rappresentano fisiologicamente la risposta al problema posto. Nel Regno Unito si è dimostrato che se l'agenda politica verte sui temi dello sviluppo economico questo premia i conservatori, mentre se si discute soprattutto di educazione e di sanità sono avvantaggiati i laburisti. La smart city costituisce un concetto sufficientemente vago e omnicomprensivo da non essere politicamente connotato, ma neanche da risultare così attraente da poter guadagnare l'apice dell'agenda politica con stabilità, proprio perché risulta difficilmente identificabile e quindi associabile a una parte. Paradossalmente, proprio la sua natura ecumenica rende il concetto di smart city poco utile nella battaglia per l'agenda politica, perché è apparentemente condiviso da tutti e quindi insufficientemente partigiano da creare vantaggio competitivo nell'arena politica.

Rileva pertanto il framing del concetto, ovvero cosa si tende a sottolineare delle smart city: il miglioramento della sostenibilità ambientale, l'aumento della fruibilità dei servizi, lo sviluppo della connettività sociale, la crescita delle opportunità di sviluppo economico, la diffusione delle tecnologie. Sappiamo che il concetto di smart city tende a considerare tutti questi elementi insieme, come interdipendenti e sistemici. Nell'arena politica, ognuna di queste sottolineature interessa una parte e la spinge a privilegiarla nella sua agenda po-

litica. Questo non è neutro nello sviluppo della visione di smart city che poi storicamente si determina in una comunità o in un territorio. Ne conseguono problemi nella stabilità degli indirizzi politici, che giustamente cambiano al variare delle maggioranze o dei leader, potendo mettere in discussione lo sviluppo organico di una smart city che richiede tempi fisiologicamente molto più lunghi di un singolo mandato elettorale. Come fare, quindi, per riuscire a mantenere costantemente in cima all'agenda politica (e quindi delle policy) lo sviluppo smart di una comunità? Guy Peters in *The Politics of Bureaucracy* (2010) ci spiega che in realtà buona parte del potere sostanziale sulle policy non è in mano alla *politics* (i partiti e i politici), ma ai dirigenti pubblici, essendo i reali fatti ammi-

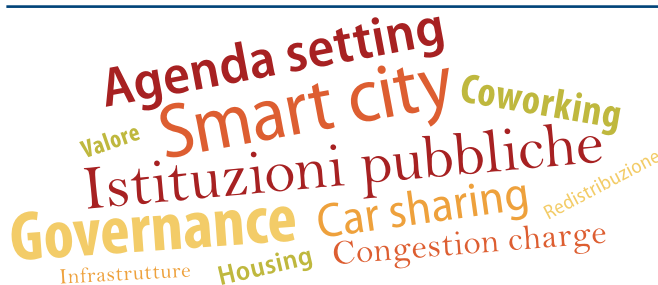
logie sanitarie richiede oggi di concentrare più ospedali pre-esistenti in un unico nuovo presidio, più piccolo della sommatoria dei precedenti, tecnologicamente più dotato, con una forte concentrazione delle casistiche e delle competenze, in rete con il resto dei servizi territoriali e anche per questo collocato «fuori le mura». Questo libera i vecchi nosocomi, che di solito sono edifici di valore storico-artistico, posizionati nel centro storico delle città. La crisi urbanistica, soprattutto nei comuni di medie e piccole dimensioni, determina una valutazione prossima allo zero per queste enormi metrature, in pieno centro storico, da liberare. In molti contesti è davvero difficile trovare un investitore disposto ad acquisire queste strutture/aree addirittura a costo zero, a causa di sovrabbondanza di offerta immobiliare.

Questo impone alle città di elaborare una visione sulla vocazione del proprio territorio, per poter identificare con quali attività popolare le enormi aree centrali che vengono liberate. La vera

difficoltà è individuare una vocazione per la città, laddove quelle tradizionali sono spesso superate e quelle future non ancora pienamente individuate. Molte città si trovano oggi a questo bivio: hanno enormi spazi liberi, spesso di proprietà pubblica, in zone centrali, ma non sanno bene cosa farsene.

Questo esempio si adatta perfettamente allo sviluppo della visione di una comunità per la trasformazione in smart city. La dimensione smart rappresenta uno strumento per realizzare una vocazione, ma non può sostituirsi alla definizione di una vocazione. Una città può voler essere un hub locale o nazionale per la cultura, il cibo, l'editoria, l'università, la sanità o altro e questo può essere interpretato in modo smart. Invece,

Partiamo da un esempio. Lo sviluppo delle tecniche e delle tecno-



nistrativi e attuativi lontani dai riflettori del dibattito politico. Questo vantaggio può essere sfruttato per generare tecnicamente una visione di smart city abbastanza olistica e completa, da poter essere «venduta» politicamente «a pezzi», in funzione della sensibilità politica del momento (ambientale, sociale, economica, tecnologica). Si tratta di uno sforzo generoso delle tecnostutture di adattamento di una visione strategica complessiva alle metriche e ai linguaggi delle singole contingenze e arene politiche disponibili, ma che le ricche e fisiologiche interdipendenze della smart city permettono.

Elaborazione di una visione

Partiamo da un esempio. Lo sviluppo delle tecniche e delle tecno-

non si può essere smart senza avere individuato la/le vocazioni per la propria comunità/territorio.

Una volta definita la vocazione per il proprio territorio, risulta più semplice identificare la visione per i singoli settori pubblici che contribuiscono allo sviluppo e alla sostenibilità urbana. Definire una visione per i trasporti o per l'*housing* dipende infatti dalla vocazione industriale, universitaria, turistica o altro della città. Un sistema di arrivo e mobilità in città per turisti business è diverso rispetto a quello necessario per turisti *leisure* e differisce da quello migliore nel caso di un'eventuale prevalenza di studenti universitari. Questo probabilmente modifica il mix tra *car sharing*, *ride sharing* e *bike sharing* necessario.

Costruzione e finanziamento delle infrastrutture di base

Non è ipotizzabile che l'intera infrastruttura di base, soprattutto tecnologica, sia finanziata dal settore pubblico, attraverso la leva tributaria: sarebbe come offrire il ciclo integrato dell'acqua o l'energia elettrica gratuitamente a tutti, finanziandola attraverso la pressione fiscale, perché, similmente, si tratta di servizi a larga diffusione, ormai praticamente universali. Le istituzioni pubbliche devono generare il «cavallo di Troia» del cambiamento, fungere da iniziatori dello stesso, a cui deve seguire una sostenibilità di mercato dello sviluppo. Il sistema pubblico deve agire come promotore dello sviluppo e, da questo punto di vista, può contribuire con dei finanziamenti a fondo perduto per la funzione di catalizzatore iniziale. Il sistema pubblico può essere sicuramente anche proprietario in tutto o in parte di alcune infrastrutture tecnologiche o logistiche, ma esse devono, almeno parzialmente, essere finanziate sul mercato. Il settore pubblico può essere più attento ad alcune aree del Paese in cui è più difficile raggiungere rapidamente la necessaria massa



L'obiettivo è creare concentrazione di offerta e di domanda in un territorio

critica di utenti per la sostenibilità economica delle iniziative imprenditoriali smart. La recente storia dei contributi pubblici per lo sviluppo della fibra ottica per la connessione veloce ha però dimostrato che non sono così facilmente e univocamente identificabili le aree a debole potenzialità di massa critica, visto che imprese private hanno deciso di autofinanziare e costruire proprie reti parallele anche laddove è prevista la rete finanziata interamente dal pubblico. Trattandosi di servizi che tendono a diventare universali, il raggiungimento della massa critica riguarda più la velocità di acquisizione del mercato e la correlata leva finanziaria a disposizione, che la reale presenza di sufficiente mercato.

Supporto alla nascita di un mercato

L'obiettivo vero delle istituzioni pubbliche è infatti far nascere nuovi mercati che si autosostengono dove vengono offerti nuovi servizi (telerscaldamento, social and smart housing, ride e car sharing, bike sharing, ecc.) per bisogni tradizionali, che vengono trasformati in un tipo di domanda diversa. L'obiettivo è creare concentrazione di offerta e di domanda in un territorio, affinché il nuovo mercato smart si sviluppi, trovando una piattaforma unitaria di incontro, in cui una pluralità di attori possano proporsi e la domanda possa segmentarsi.

La domanda se venga prima «l'uovo o la gallina», ovvero se serve sti-

molare prima l'offerta che sollecita la nascita di una nuova domanda o di una domanda trasformata, o se la nuova domanda attiva nuovi servizi, è pleonastica, perché servono entrambi, simultaneamente. Il problema è dato dal fatto che inizialmente non esiste la necessaria massa critica per il *break even* dell'offerta e per la riconoscibilità e la diffusione della domanda.

La risposta tradizionale del settore pubblico di sostenere il raggiungimento del *break even* dell'offerta attraverso il sostegno finanziario pubblico non ha necessariamente ragione di esistere in molti ambiti smart, poiché questi sono business in cui la sostenibilità è costruita sul tasso di sviluppo e sulla scalabilità dell'iniziativa, essendo servizi che di norma si rivolgono ad ampie fasce di popolazione, se non addirittura universali e senza veri concorrenti. Ciò che conta, non è tanto il sostegno finanziario iniziale, quanto un ragionevole supporto nel tasso di crescita della domanda, proprio perché sono nuove imprese che non hanno competitor naturali, se non servizi succedanei di minor valore. Un ragionevole tasso di crescita nel tempo della domanda e una previsione realistica del

momento di *break even* rendono l'iniziativa finanziabile privatamente.

Pertanto, ciò che rileva è la forte capacità della pubblica amministrazione di stimolare e sollecitare la domanda, il che coinvolge il tema del dibattito pubblico, dello *storytelling* collettivo, della definizione di una chiara visione sulla città futura (per esempio, tra cinque anni le auto in centro potranno essere solo elettriche e in sharing). Molti servizi smart sono infatti meno costosi e più comodi dei loro competitor tradizionali (si pensi al bike sharing o al teleriscaldamento), proprio perché determinano un aumento del tasso di utilizzo degli asset rispetto alla proprietà individuale, perché socializzano i rischi e i costi di manutenzione.

Il problema è che attivano nuove modalità di fruizione eterodosse, basate sull'uso e non sul possesso, con forti esternalità positive, che modificano alcuni stereotipi o status symbol (il teleriscaldamento è più flessibile, sicuro ed economico rispetto all'impianto di riscaldamento autonomo; l'auto in sharing è per molti giovani oggi più accattivante di quella di proprietà), per cui anche la comunicazione del maggior valore prodotto individualmente e

per la collettività può basarsi su codici comunicativi diversi, che coniugano dimensioni private e pubbliche (sia perché più sostenibili, sia perché producono più reti sociali).

La piccola start-up o anche la grande impresa che inizia in piccolo un nuovo smart business ha inizialmente poca capacità comunicativa, che invece le istituzioni pubbliche possono vicariare all'interno del discorso pubblico, dei simbolici sociali, dei modelli educativi e attraverso la comunicazione delle policy (per esempio, rendo pubblica la mappa dei luoghi di *coworking* che ho autorizzato). Ma la vera capacità comunicativa delle istituzioni pubbliche, a costi finanziari zero, è la regolazione della fruizione della città, che disincentiva o penalizza alcune modalità di consumo (quelle non sostenibili ambientalmente o socialmente) e ne favorisce altre (quelle smart). Non si tratta di avere grandi budget, ma una nitida visione e forte *standing* istituzionale per promuoverla.

Redistribuzione del valore

A titolo d'esempio immaginiamo una città che ha attivato un sistema di car sharing basato su diversi provider, avendo costruito un'in-

Molti servizi smart sono meno costosi e più comodi dei loro competitor tradizionali



© ISTOCK - CHROMISAN

© Egea SpA - TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI

frastruttura logistica che disincentiva l'uso dell'auto privata. L'auto privata può essere parcheggiata gratuitamente solo vicino a casa o a pagamento in tutte le altre zone della città, mentre l'auto in car sharing può essere parcheggiata ovunque, gratuitamente. L'auto privata per muoversi in centro paga una *congestion charge*, mentre l'auto in car sharing si sposta gratuitamente. I provider del servizio di car sharing, in parte di natura privata e in parte di natura pubblica, pagano un contributo annuale per la concessione del servizio, per il diritto di parcheggio gratuito in tutte le zone della città e per l'accesso gratuito nell'area con la *congestion charge*.

Il valore prodotto dallo sviluppo del car sharing può essere catturato, variabilmente, dai fornitori di servizi, dai consumatori, dalla comunità o dal comune. La maggior par-

te del valore va ai provider se le tariffe dei consumatori sono alte (ma rimangono competitive in funzione del costo della *congestion charge* e del parcheggio lontano da casa imposto dal comune) e la tassa di concessione comunale è modesta. La prevalenza del valore va agli utilizzatori del servizio se le tariffe sono basse, sostenibili anche perché il comune richiede una tariffa di concessione annuale ai provider di modesta entità. La fetta più rilevante del valore può andare al comune, se la concessione acquistata dai provider è molto costosa così come le tariffe degli utenti. Il valore va principalmente alla comunità se il sistema forza i provider a investire in auto elettriche, riducendo rumore e inquinamento, finanziando il rinnovamento tecnologico anche con la modestia della concessione comunale e tariffe medio-alte.

L'istituzione pubblica, soprattutto se ha investito nello sviluppo delle regole e della piattaforma di sistema, ha molto potere nell'influenzare l'allocation del valore, ovvero lo stakeholder privilegiato (i provider, la comunità o gli utenti). La dinamica dell'allocation del valore deve essere coerente al ciclo di vita del servizio. Probabilmente all'inizio occorre incentivare maggiormente gli utenti per raggiungere più rapidamente possibile la massa critica, per poi gestire una successiva fase intermedia di stabilizzazione dei provider, da cui muoversi per spostare valore a favore della comunità. Trattandosi di servizi facilmente scalabili e concentrabili, l'attenzione dell'istituzione pubblica è quella di evitare un eccesso di potere di mercato in un unico provider, per poter mantenere un più agevole ruolo di regolatore e redistributore di valore.

Il combinato disposto delle funzioni di agenda setting, definizione della visione, sviluppo dell'infrastruttura di base, supporto alla nascita di nuovi mercati, redistribuzione del valore generato, rappresenta



In sintesi

Le istituzioni pubbliche hanno **un ruolo fondamentale nel disegno e nello sviluppo delle smart city**, nell'adozione di soluzioni tecnologicamente avanzate per la sostenibilità sociale, ambientale ed economica dei territori.

Nel loro complesso, le amministrazioni pubbliche possono favorire lo sviluppo delle smart city svolgendo una funzione di agenda setting (definizione delle priorità), **elaborando una visione complessiva per i territori di riferimento**, promuovendo la costruzione e il finanziamento delle infrastrutture di base, supportando la nascita di mercati rivolti alla nuova domanda e contribuendo alla redistribuzione del valore aggiunto prodotto dal mercato.

Questo processo richiede **lo sviluppo all'interno delle istituzioni pubbliche di nuove competenze**, che possono dare un apporto positivo in termini di creatività e di generazione di valore sostenibile.

un'avventura straordinaria per le istituzioni pubbliche. In parte richiede competenze distanti da quelle disponibili, in parte è una grande occasione per svilupparle e ridiventare creativi e generativi, l'unico vero driver per tornare a crescere in modo diffusamente gratificante e sostenibile. ■



Francesco Longo

è professore presso il Dipartimento di Analisi delle Politiche e Management Pubblico dell'Università Bocconi e Direttore di OASI, l'Osservatorio del CERGAS/SDA Bocconi School of Management sul settore e le aziende sanitarie. I suoi interessi di ricerca riguardano il management pubblico e della sanità, con un focus specifico sulla strategia pubblica, questioni di policy implementation, network governance e modelli di sharing/platform economy per i servizi pubblici.
francesco.longo@unibocconi.it

Esplora **e&m**PLUS su
www.economiaemanagement.it