

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

Dottorato di ricerca

in

***Territorio, paesaggio e comunità locali: sviluppo integrato e
sostenibilità***

Ciclo XXV 2009-2012

**La dimensione delle strategie spaziali dello Stato
nell'evoluzione della governance urbana di
Catania**

TESI DI DOTTORATO

Coordinatore:
Chiar.mo Prof. Nunzio Famoso

Tutor:
Chiar.mo Prof. Nunzio Famoso

Dottorando:

Dott Andrea D'Urso

Indice

Introduzione	p.4
Capitolo I: Approccio Teorico e alcune evidenze empiriche	
1.1 La geografia a diverse scale	10
1.2 Deterritorializzazione e riterritorializzazione.	14
1.3 La path dependence nei processi di sviluppo	19
1.4 La Teoria dello Spazial fix	22
1.5 La crisi finanziaria un nuovo “spatial fix”?	27
1.5.1 La crisi e il compito della geografia	27
1.5.2 Le origine della crisi finanziaria 2007	31
1.5.3 Quale lezione apprendere ?	37
1.5.4 Le radici urbane della crisi finanziaria del 2007	39
Capitolo II: La città come attore economico	
2.1 La geografia urbana tra crisi e modernizzazione	45
2.2 Caratteri della città fordista	47
2.3 La crisi della città fordista e le nuove politiche urbane	56
2.4 Alla ricerca di nuovi vantaggi: la dimensione globale delle città	60
2.5 I Mega Progetti Urbani: la nuova dimensione urbana	64
2.6 la dimensione neoliberale della politica economica urbana	69
2.6.1 Il neoliberalismo: origine e significato	69
2.6.2 Il processo di ri-scaling dello Stato dentro l’internazionalizzazione dell’economica	75
2.6.3 Le relazioni interscalari del regime neoliberale.	82
Capitolo III la città come attore politico	
3.1 La governance come governo della complessità:	88
3.1.1 Ricercare competenze, capacità e risorse fuori dalle istituzioni di governo	90
3.1.2 Introiezione di metodi manageriali e organizzativi nella pubblica amministrazione.	93
3.1.3 I confini tra Stato, mercato e società civile diventano indistinti.	99
3.1.4 Strutture di metagovernance come coordinamento della complessità.	100
3.1.5 La governance multilivello e il processo di riscaloring dello Stato	102
3.1.6 Distribuzione delle responsabilità e capacità di governo	103
3.2 L’evoluzione del concetto di governance negli studi urbani	105
3.2.1 Il tramonto delle forme centralizzate dello Stato sociale.	107
3.2.2 La macchina della crescita e l’avvento della città imprenditoriale	109
3.3 L’origine e caratteri della governance contemporanea	115
3.4 Nuovi assetti istituzionali e spaziali: la governance neoliberale	122

Capitolo IV strategie spaziali dello Stato e la governance urbana di Catania	
4.1. Stato - territorializzazione – governance urbana	128
4.2 Le strategie spaziali dello Stato durante gli anni del fordismo in Italia	131
4.3.Nazionalizzazione del comparto industriale e la politica dei “poli della crescita”.	140
4.4. La dimensione territoriale delle strategie spaziali dello Stato: governance urbana di Catania tra il 1950 e il 1980	144
4.5 Il “ri-scaling delle politiche spaziali in Italia degli anni 80	148
4.6 Il ruolo dei fattori endogeni nella formazione della governance urbana	156
4.7 L’espansione urbana di Catania degli anni 70 “fuori controllo”: tra degrado e mancate riforme	159
4.8 Le strategie competitive di Catania: tra rigenerazione degli spazi e formazione di una nuova immagine urbana	164
4.8.1 La città punta sull’Hi-tech	166
4.8.2 Le politiche urbane antiesclusione nei quartieri di Catania	172
Conclusione	178
Bibliografia	181

Introduzione.

Il secolo che abbiamo buttato alle nostre spalle è stato definito da Lewis Mumford nel 1962 come “il secolo delle città”, non solo perché queste hanno raggiunto proporzioni e numeri impressionanti grazie all’esplosione demografica urbana incontrollata, ma anche perché i poli urbani, intesi come entità organizzate, razionale e produttive, rappresentano una costellazione di nodi dell’economia mondializzata il cui studio è fondamentale per comprendere i processi di sviluppo socio economico della società contemporanea. Da un lato il paesaggio urbano è profondamente mutato dal secondo dopoguerra ad oggi proprio perché la città ha giocato un ruolo di attrazione, il punto di approdo per una varietà di uomini e donne provenienti da condizioni e contesti socio economiche più disparate. Dai contadini espulsi dalla campagna che confluiscono nelle città, agli ingegneri informatici dei nuovi poli industriali tecnologici della California o di Bangalore in India. “Dall’umanità in eccesso”¹ che occupa le bidonville delle grandi megalopoli delle città africane, agli operatori finanziari che lavorano nella City di Londra o New York, dai lavoratori delle fabbriche tessili dei semi interrati delle grandi città alla “classe creativa” che lavora nei loft della città della mode o del design di Parigi,

¹ È un espressione utilizzata da Rahioli in “Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell’umanità in eccesso”, Ombre Corte, Verona 2003, per descrivere quella umanità che è contata ma che non conta dei rifugiati, sfollati e profughi che vivono nei campi profughi o abitano le bidonville delle periferie delle grandi città africane in perenne conflitto

Milano o Barcellona. Un mosaico di popolazione in continuo movimento che “utilizza” la città per poche ore o qualche giorno (city users)(Martinotti 1999) o per una vita intera. Le città “accolgono” il disordine, le diseguaglianze sociali, di genere e di razza, ma anche le contestazioni e le rivolte. La città come un grande spazio pubblico dove si forma la volontà collettiva che modella e costruisce gli spazi della rappresentazione (Lefebvre 1991). Dall’altro lato la città costituisce il motore della crescita economica attorno al quale si costituiscono una serie di interessi e attori locali, nazionali e internazionali che operano secondo un sistema flessibile di regole e pratiche economiche all’interno di un regime di cooperazione e competizione interlocale. La città come governo o governance rappresenta l’arena istituzionale dove si coagulano alleanze e interessi tra diversi attori socioeconomici che occupano in diverse posizioni di rango sia in termini settoriali (istituzioni culturali, media) sia geografici locali e internazionali. Il dinamismo urbano degli ultimi 40 anni è allo stesso tempo conseguenza ed elemento chiave nella formazione della nuova economia globale. (Swyngedouw, 2001). Le città, dunque, rappresentano oggi gli attori che giocano un ruolo fondamentale nel contesto della globalizzazione. Il lavoro di ricerca quindi muove dalla considerazione che tale importanza assunta dalla scala locale è il risultato del processo di riscaldamento (re-scaling) delle relazioni di potere tra le diverse scale.

In altre parole i processi di ristrutturazione dei sistemi economici e sociali dei Paesi più industrializzati avviati nel corso degli anni 70 ha prodotto un nuovo “ordine” scalare che ha visto il trasferimento di poteri e prerogative politiche economiche e sociali in capo al livello locale. secondo tale approccio non si tratta di un potere assoluto conferito alle regioni e alle città piuttosto parliamo di un modello dinamico di relazioni tra scale che ci aiuta a definire i cambiamenti delle politiche urbane nel corso degli ultimi decenni.

Questo lavoro è diviso in 4 capitoli. Nel primo parlerò delle premesse teoriche sul quale si fonda l’approccio multi scalare delle politiche spaziali in particolar modo si definirà la natura delle relazioni intrecciate tra le diverse scale geografiche e delle relazioni tra spazio e tempo come elementi che creano un continua tensione nei processi di territorializzazione e deterritorializzazione degli attori.

Nel secondo capitolo si tratterà la città come attore economico attraverso un excursus storico economico dalla città fordista sino alle nuove dimensione economica della città dentro i circuiti economici globali.

Nel terzo capitolo la città verrà intesa come attore politico. La maggiore importanza assunta dalla città nel contesto globale ha modificato e reso più complesse la formazione e natura della governance urbana. In questo

capitolo si cercherà di analizzare lo sviluppo degli strumenti e azioni di governance presenti nella letteratura scientifica.

Infine il quarto e ultimo capitolo si è cercato di analizzare il percorso co-evolutivo tra le strategie spaziali nazionali e sovranazionali e quelle locali, prendendo spunto dalle politiche di sviluppo urbano della città di Catania.

Si quindi cercato di costruire un frame di collegamento tra quelle che sono state le linee generali delle strategie spaziali dell'Italia e la governance della città di Catania dagli anni 50 sino agli interventi dell'Unione Europea in tema di politiche territoriali e urbane.

Capitolo I :

La Geografia a diverse scale

1.6 La geografia a diverse scale

Negli ultimi 40 anni il campo degli studi geografici è stato attraversato da una rivoluzione copernicana nell'approccio teorico e empirico arricchendosi e attingendo molto spesso da altri campi delle scienze sociali quali la sociologia, la politologia senza dimenticare che il metodo storico geografico o geografico dialettico rimane alla base del campo degli studi e delle ricerche empiriche geografiche. La crisi urbana scoppiata negli anni 60 nelle maggiori città del mondo, San Francisco, Parigi, Roma e Città del Messico solo per citarne alcune, mostra come quasi tutte le teorie urbane e le indagini empiriche fino, a quel momento sulla città, erano in un modo o in un altro impegnate nella ricerca della regolarità secondo un ordine geostatico (Soja 2007). In altre parole si tendeva a parlare di attori senza spazio, ovvero di forze economiche e sociali che agivano a prescindere dal contesto e dal luogo della loro azione, e di spazi senza attori secondo il quale il primo non è altro che il risultato dell'agire umano. In altri termini non si erano sviluppati degli strumenti adeguati a spiegare che cosa stesse accadendo sul finire degli anni 60, il perché e cosa poteva essere fatto in risposta, Sempre il geografo americano Soja afferma che la rivoluzione epistemologica che scaturì dai conflitti urbani di quegli anni svelò che:

“i campi della disputa erano dunque esplicitamente spazializzati, collocati all'interno della geografia specifica dell'urbanesimo e incentrati non tanto sulla produzione industriale quanto sulla riproduzione sociale e spaziale dello spazio urbano e del suo ordine”(op. cit. p.147)

A tale disputa concorrevano e concorrono tutt'oggi diverse forze sociali ed economiche posizionati su diverse scale geografiche dal locale al sovranazionale portatori non solo di interessi ma anche di ideologie e di

simboli. In termini più generali il rischio intravisto da geografi neomarxisti di origine anglosassone, quali Harvey, Castells e lo stesso Soja, era quello di spiegare i fenomeni in termini statici trascurando le interazione dialettiche che presuppongono e rappresentano l'esito della qualità delle relazioni che si costruiscono tra le varie dimensioni scalari (locali, nazionali e sovranazionali). In termini più specifici la preoccupazione maggiore era quella di indagare il ruolo svolto dal territorio o dallo spazio all'interno dei processi di trasformazione della globalizzazione liberandosi da una visione che riduceva quest'ultimo ad una variabile dipendente del processo di cambiamento, come un recipiente vuoto su cui si proiettano dinamiche che hanno la loro origine altrove (Dematteis et Governa: 2005) dove le forze globali hanno la meglio (Lee 2011), oppure secondo un approccio Stato centrico secondo il quale il territorio rappresenta uno spazio immune ai cambiamenti storici dove le relazioni sociali sono considerate solo il prodotto di decisioni prese all'interno della arena istituzionale dello Stato nazionale.

Come afferma Said (1993) si tratta di una lotta sulla geografia, tale lotta assume connotati secondo Soja metodologici scientifici. Secondo il geografo statunitense le scienze sociali prediligono un approccio sociologico e storico a discapito di uno geografico.

” Spatial dimension has been treated as a kind of fixed background, a physical formed environment that, to be sure, has some influence on our lives but remains external to the social world and to efforts to make the world more socially just” Soja 2011 p.2 .

il punto di vista alternativo proposto da Soja e al. è quello di utilizzare una “lente” di lettura dialettica tra la dimensione sociale e quella spaziale nell’analisi delle vicende umane e dei fenomeni sociali (Soja 1980).

Il geografo americano Brenner (2003, 2004) affronta in termini simili la questione focalizzando la sua attenzione soprattutto sul ruolo assunto dagli Stati nazionali nei processi di “territorializzazione” e “deteritorializzazione” durante l’epoca keynesiana fordista del trentennio glorioso e l’ascesa delle strategie neoliberale dagli anni 80 al presente. Secondo Brenner (2003), infatti, il dibattito sulla globalizzazione a partire dai primi anni 70 ha spinto gli studiosi a ripensare le questioni legate allo spazio sottolineando come le trasformazioni storiche e il cambiamento dei sistemi di produzione economici e sociali era il risultato delle relazioni che si stavano determinando tra le varie scale geografiche. Questa considerazione indeboliva le teorie che vedevano lo spazio come una piattaforma statica all’interno della quale si costruivano le relazioni sociali.

Il riferimento è indirizzato a quei pensatori come Weber che riconoscevano la territorialità come un fatto scontato (taken for granted) focalizzando la propria attenzione sulle caratteristiche attribuite allo stato quali il monopolio della forza e appunto il suo territorio inteso come orpello che dava lo Status di nazione ad un entità fisica. Questa “trappola territoriale”, definita da Agnew, ha portato a tre assunti che hanno profondamente influenzato gli aspetti teorici delle scienze sociali dal dopo guerra in poi. Secondo Brenner (2004) questi limiti potevano essere sintetizzati così:

- 1) Feticismo spaziale: secondo il quale il territorio dominato dallo stato è un container statico rinchiuso all’interno dei suoi confini

amministrativi, fissa immune che rinchioda passivamente i processi sociali ed economici.

- 2) Il concetto di globalizzazione viene definito come entità sovra territoriale senza confini e distanze all'interno del quale si generano relazioni e fenomeni sociali complessi, in questa realtà astratta, le persone sono interconnesse indipendentemente dalla loro posizione territoriale. In tal senso parliamo di un profondo processo di deterritorializzazione secondo il quale gli eventi di carattere economico sociale e culturale non hanno alcuna connessione con il territorio.
- 3) Come ragionevole conseguenza al secondo punto, le forze che operano all'interno della globalizzazione, rappresentano i primi fattori dell'erosione e della fine del ruolo dello Stato. Il declino dello Stato è visto come il mezzo e il risultato dell'attuale processo di deterritorializzazione. Questo dibattito, quindi, si è polarizzato attorno a due posizioni che vedono da un lato l'assenza o il totale declino dello Stato in virtù degli effetti di deterritorializzazione della globalizzazione, dall'altro la presenza di una sovranità intatta dello Stato inteso come la principale entità fisica politica nelle relazioni internazionali. In questa polarizzazione si fa strada un approccio che concepisce i fenomeni socio spaziali come diretta conseguenza delle relazioni che si determinano tra le diverse scale geografiche. Nel corso della storia si è visto che una scala geografica (locale, nazionale, sovranazionale) prevaleva sulle altre secondo un rapporto dinamico altamente conflittuale e mutevole.

1.7 Deterritorializzazione e riterritorializzazione.

Se intendiamo il processo di produzioni dei fenomeni socio spaziali dentro un quadro dinamico e conflittuale determinato dal riposizionamento dei poteri tra le scale, e dalla supremazia di un scala geografica rispetto alle altre, questi movimenti si caratterizzano per il suo avere effetti territorializzanti e “deterritorializzanti” allo stesso tempo. Con il concetto di deterritorializzazione facciamo riferimento al processo di ristrutturazione che le grandi imprese avviarono intorno agli anni 70 dal punto di vista della loro organizzazione interna. La dispersione dei cicli produttivi in varie arie geografiche si sono sostituiti ad un logica fordista della concentrazione della produzione in un unico sito. Il concetto in seguito fu legato al ruolo assunto dalle tecnologie informatiche e della comunicazione che legavano luoghi distanti tra di essi. Secondo Harvey (1989) i processi legati alla territorializzazione e deterritorializzazione dell’azione del capitale produce effetti contraddittori che portano a cicliche crisi. Le forze capitalistiche modellano il paesaggio fisico e sociale per poter soddisfare il proprio bisogno di accumulazione cercando di trarre un maggiore valore di scambio dall’ambiente costruito (strade, case, fabbriche ecc.). Tuttavia l’ambiente costruito, in quanto unità fissa e immobile, rappresenta un ostacolo al processo di accumulazione, il capitale si trova quindi di fronte al dilemma se preservare i valori di scambio dei passati investimenti nell’ambiente costruito o distruggere il valore di questi investimenti per aprire nuove ulteriori possibilità di accumulazione. In altre parole il capitale per potersi rigenerare deve mettere in discussione i suoi stessi investimenti nell’ambiente costruito seguendo un moto di creazione e distruzione del paesaggio stesso. Questo moto di creazione distruzione dipende dallo sviluppo di una geografia della produzione e del consumo

che si sostanzia nella ricerca di nuovi mercati, approvvigionamento di materie prime a basso costo e nuove forze lavoro, dall'altro lato il paesaggio diventa lo spazio privilegiato del consumo attraverso pratiche di rigenerazione urbana (urban renewal) che definendo una nuova immagine urbana "caricano" la città di una serie di simboli che fanno presa sugli investitori internazionali. Lo sviluppo di una geografia diseguale avviene attraverso processi di deterritorializzazione come ad esempio il fenomeno dello spostamento di interi processi produttivi da un'area geografica ad un'altra (delocalizzazione di un ramo produttivo di un'azienda). In questo movimento carsico di flussi di capitali e merci e persone il processo di deterritorializzazione e riterritorializzazione poggia sulla creazione di configurazioni socio spaziali ancorate ad uno specifico territorio che si sostanziano nella costruzione di infrastrutture, agglomerazione industriali piattaforme logistiche transnazionali (come ad esempio i futuri corridori europei). I processi di deterritorializzazione e riterritorializzazione avvengono su una arena globale di forte competitività tra diverse aree geografiche, tale competitività richiede che il tempo (turnover) tra il momento dell'investimento e la creazione del profitto venga ridotto al massimo attraverso l'annullamento dello spazio rompendo ogni tipo di barriere fisiche e politiche alla circolazione del capitale. Di fronte a questo quadro numerosi geografi affermano che stiamo assistendo ad una forte accelerazione ed espansione dei flussi di capitali merci e persone. e che tale accelerazione provoca maggiori tensioni a livello economico riconfigurando nuove geografie dello sviluppo diseguale a livello globale.

.Il passaggio dall'epoca keynesiana- fordista nell'area Euro nord-Americana ad un sistema neoliberale ha determinato una ristrutturazione graduale dell'economia a livello mondiale. Tale riconfigurazione delle

relazioni sociali, economiche e politiche si sono e continuano a dispiegarsi su diverse scale geografiche dal locale al globale e che tali riconfigurazioni non avvengono secondo schemi prestabiliti ma prevedono risposte politiche che cambiano sia se le consideriamo livello di scala che secondo diverse aree geografiche. l'assunto di fondo è che i processi di ristrutturazione globale hanno riconfigurato l'organizzazione scalare dei processi di territorializzazione in epoca neoliberale, rivalorizzando la supremazia dello stato nazionale mentre simultaneamente si rafforza il ruolo della scale subnazionale e sovranazionale. Il passaggio da una forma organizzativa economica keynesiana cominciata all'indomani della seconda guerra mondiale ad un tipo di organizzazione produttiva post fordista ha implicato una profonda ristrutturazione delle forme organizzative e delle politiche applicate dagli Stati. Il fenomeno della globalizzazione economica non può essere considerato come una mega trend astratto fuori dal tempo, dalla storia e dallo spazio, in questo ambito la scala può essere considerato come quella dimensione spazio-temporale dove vengono prodotti e riprodotti fenomeni e relazioni sociali in una continua e sempre più fitta interconnessione con le altre scale, una configurazione geografica di processi contraddittori di competizione e cooperazione (Smith 1993 cit. in Brenner).

La combinazione di deterritorializzazione e riterritorializzazione innesca dei veri e propri processi di "re-scaling" ovvero di riorganizzazione, riarticolazione e ridefinizione delle scale territoriali interconnesse tra di essi e che modellano le decisioni in maniera interdipendente sui diversi livelli di governo. Pertanto lo spazio di interazione economico e sociale si complica e parimenti si indebolisce la capacità di controllo e di governo dello Stato nazionale.

Brenner afferma che il processo di rescaling assuma un'organizzazione gerarchica, per quanto non si escludano forme di relazioni orizzontali, all'interno del quale le relazioni tra diversi spazi geografici si "allungano" dalle scale superiori globale, sovranazionale e nazionale verso scale inferiori regionale, metropolitana, locale e del corpo. In ogni epoca storica quindi si determinano temporaneamente gerarchie geografiche scalari in base alle quali attività politiche economiche e sociali predominano sulle altre. Si tratta di un processo dinamico, mobile e flessibile, non scevro da continue tensioni e conflitti che si manifestano durante i processi di ricomposizione scalare in occasioni di crisi sistemiche. I cambiamenti istituzionali, funzionali e storici di ogni scala geografica devono essere intesi in termini relazionali e non come scatole chiuse, ovvero come processi cooperativi o conflittuali tra le diverse scale dove le funzioni, competenze, e processi organizzativi si direzionano verso l'alto (ed es. cessioni di sovranità in alcuni settori da parte degli Stati ad organizzazioni sovranazionali) e verso il basso (ad. es. processi di devolution a vantaggio degli enti locali). Tuttavia la gerarchizzazione del processo trans-scalare non ammette la preminenza di una scala sulle altre, ad esempio il globale sul locale, piuttosto le diverse scale vengono considerate il prodotto e il risultato dei processi del cambiamento socio spaziale all'interno del quale si rinegoziano i compromessi e le relazioni di potere in esso determinatisi (Swyngedow 1997).

Tale approccio teorico è servito come lente analitica per spiegare il cambiamento strutturale avvenuto nei Paesi a capitalismo maturo, durante il passaggio dal sistema keynesiano fordista ad uno neoliberale.

In concomitanza della crisi economica dei primi anni 70 negli Stati Uniti si riconobbe che le forme tradizionali di intervento statale adoperate allo

scopo di placare le storture e gli squilibri creati dal libero mercato non rispondevano più adeguatamente agli imperativi della crescita economica. Questa dipendeva su quanto effettivamente l'economia di una nazione era inserita dentro il nuovo sistema di divisione internazionale del lavoro e del consumo. Partendo dalla considerazione che lo Stato mantiene un ruolo centrale nell'organizzazione economica sia all'interno dei propri confini che al di fuori di essi a partire dagli anni 80, gli Stati hanno fatto ricorso a politiche orientate al mercato (supply side) dentro un arena globale che vede l'intensificazione della competizione tra diverse aree geografiche per diventare nuovi punti di ancoraggio per l'accumulazione di capitale. Questo richiede una nuova riconfigurazione delle diverse scale geografiche le quali cercano di organizzarsi per poter sostenere strategie e politiche che le mantengano competitive nell'arena globale. In particolare Jessop (Jessop 2000) riconosce l'importanza emergente del livello di organizzazione regionale subnazionale che mantiene attive relazioni con l'arena globale, rispetto alla rivalutazione della scale riconosce come l'ambito dell'urbano sia attraversato da profondi cambiamenti. Le attività di alcune città sono mutualmente sempre più integrate dal punto di vista strategico e strutturale da oltrepassare lo spazio nazionale di appartenenza. Questo è il caso delle città globali la maggior parte delle quali hanno stretto le loro relazioni vicendevolmente e in maniera molto proficua attraverso lo sviluppo dei settori legati all'immobiliare e servizi finanziari i c.d. FIRE . Più in generale la nuova riconfigurazione geografica scaturita nel corso degli ultimi 30 anni ha visto emergere nuovi spazi che meglio si sono integrati all'interno del nuova divisione del mercato del lavoro.

1.3 - La path dependence nei processi di sviluppo

I processi di ristrutturazione economica come presupposto e risultato di una nuova configurazione trans- scalare avvenuta a cavallo degli anni 70 non produce gli stessi effetti su diversi ambiti geografici né si tratta di un passaggio repentino da una forma ad un'altra. Per chiarire meglio il passaggio o per meglio dire il percorso di evoluzione dei processi transcolari è necessario fare ricorso al concetto di “path dependence”

Letteralmente, esso significa “dipendenza dal percorso” ma è possibile trovare anche traduzioni “sentiero di dipendenza” o “dipendenza dalla storia” concetto utilizzato per definire lo studio o le tappe evolutive del cambiamento. Il “Path dependence” spiega come l'insieme di decisioni prese in una data circostanza è limitato o condizionato dalle decisioni o dal sistema di regolamentazione ereditato dal passato, anche se le circostanze passate possono non essere più rilevanti. Tale concetto fu utilizzato per primo dagli economisti evoluzionisti, essi, infatti, attraverso la suddetta teoria, spiegano che ogni equilibrio raggiunto dipende, in parte, dai processi utilizzati in precedenza. Ciò vuol dire che un processo di path dependence, spesso, non converge verso un unico equilibrio, ma, piuttosto, raggiunge uno dei molteplici equilibri, in una condizione dinamica, tipica dell'economia evoluzionista. Pertanto, gli eventi passati contribuiscono a determinare gli stati di equilibrio economico, condizionando le scelte future degli attori. In altre parole, ciò che è successo nel passato influenza in maniera significativa le possibilità di cambiamento nel presente, quindi le scelte possibili dipendono dalle scelte compiute prima, magari da altri individui. A questo modo di intendere il condizionamento della storia sugli eventi economici si è contrapposto quello di economisti come Liebovits e Margolis che sostengono che si ha path dependence quando: le scelte

operate oggi sono condizionate dalle decisioni passate. Tuttavia, definito in questo modo, il processo di path dependence sembrerebbe coincidere con past dependence, riconoscendo poco spazio al ruolo decisionale degli attori, irrimediabilmente bloccati dagli eventi del passato. La path dependence, al contrario, è in grado di legare past dependence con il comportamento intenzionale degli agenti; i quali possono modificare e influenzare la probabilità di transizione da uno stato all'altro grazie all'azione esercitata nei meccanismi di interazione locale di cui sono protagonisti (David, 1985).

Il concetto di path dependence si è arricchito di un'altra accezione che considera il processo economico e sociale, fondato sulla prospettiva evolutiva dello sviluppo tecnologico (Nelson e Winter, 1982), far uso dell'innovazione come un processo cumulativo e path dependent.

Questo comporta che anche piccoli eventi possano influenzare e rafforzare tale processo determinando importanti effetti retroattivi. Tale processo ha talmente influito sulle dinamiche di sviluppo da indurre alcuni economisti a costruire attorno ad esso una teoria. Essa fu sviluppata, in origine, per spiegare i processi di adozione della tecnologia e dell'evoluzione industriale.

Ai fini del nostro discorso il termine path dependence prende spunto dalla definizione sopra data. I processi di ristrutturazione economica e sociale nel corso della storia non producono delle rotture nette, esse sono il risultato di un conflitto e interazione tra le strategie spaziali ereditate e quelle politiche emergenti che nell'ambito di questa lotta cercheranno di trasformare, ristrutturare o utilizzare il sistema che lo ha preceduto (Brenner 2004). Massey considera il path dependence come un processo di

dinamico applicato alla struttura degli investimenti operati dalle imprese in un determinato luogo. Egli ipotizza che le imprese realizzino cicli di investimenti su un determinato territorio, tali cicli di investimenti interagiscono con i precedenti che modificano la geografia dei luoghi alla luce delle pressioni interne ed esterne (competizione intercapitalista, miglioramenti tecnologici). Questo concetto Peck (1998) lo applica ai cicli (round) di regolamentazione, in altre parole egli afferma che la formazione di nuove geografie della governance non sono il risultato della sostituzione dei vecchi sistemi di regolamentazione con i nuovi ma essi implicano un interazione senza conoscere gli esiti. Per tanto per quanto nuovi metodi di produzione o nuove istituzioni sono apparse nel corso della storia, i sistemi precedenti sono stati riformulati ristrutturati o bloccati nel nuovo.

Le strategie di ristrutturazione economica del neoliberalismo, secondo Peck et al. (2009), interagiscono con il preesistente uso dello spazio e le strutture istituzionali. In effetti il neoliberalismo non si manifesta nella sua forma pura (Jessop 2002) ma è introdotto all'interno di un contesto politico istituzionale che è stato plasmato in maniera significativa dai sistemi istituzionali e politici ereditati. Ne segue che le forme ibride di neoliberalismo producono dei risultati o compromessi che differenziano da un luogo all'altro (Peck et al 2009).

1.4 La Teoria dello Spazial fix

Non esiste una parola in italiano che riesca a tradurre il termine di Spatial fix, Lo stesso Harvey spiega in un articolo “Globalization and spatial fix” (2001) che il termine “fix” non è usato in maniera causale ma nella sua molteplicità di significati che riescono a cogliere l’essenza della teoria dello “spatial fix”. Infatti in inglese “fix” sta ad indicare un oggetto fisso e immobile che è assicurato ad un luogo. Un altro significato del termine “fix” fa riferimento al risolvere un problema (es. Fix a problem) o correggere un errore. Applicato ai meccanismi di funzionamento del capitalismo Harvey afferma che quest’ultimo cerca di correggere le contraddizioni interne tra il bisogno di assicurare l’immobilità delle sue strutture (pensiamo ad una industria) in un determinato luogo e il bisogno di muoversi ed espandersi alla ricerca di un maggior profitto.

Il capitalismo agisce in tal modo ovvero cerca di risolvere le proprie crisi interne attraverso la trasformazione e l’espansione delle proprie attività lungo lo spazio geografico. C’è una contraddizione immanente nel concetto di spatial fix in quanto il capitale ha un suo ancoraggio fisso ad un luogo nella produzione di spazio ma per potersi rigenerare il capitale ha bisogno di espandersi e di ricercare nuovi luoghi per poter generare surplus. In tal senso deve essere fatta una distinzione tra il capitale fisso immobile e quello in movimento. Il primo, come detto, è saldamente ancorato ad un luogo (es. un macchinario, un palazzo, strade ecc.) il secondo deve poter muoversi nello spazio per poter assicurare il movimento dei capitali (macchinari, soldi e flussi finanziari) e persone.

L'esempio per eccellenza sono i mezzi di trasporto in particolare gli aeroporti, questi sono fissi nello spazio ovvero inamovibili ma permettono di muovere persone capitali o informazioni in relativo poco tempo.

Nella storia il capitalismo ha avuto bisogno di dotarsi di infrastrutture fisse nello spazio per mettere in moto il movimento dei capitali al fine di superare le barriere fisiche al proprio sviluppo e ridurre i costi di trasporto, questo, tuttavia, porta alla maggiore contraddizione del capitale ovvero quello di distruggere o svalutare quello spazio precedentemente creato per ricostruire un nuovo "spatial fix" che sia più remunerativo del precedente.

Quindi possiamo definire lo "spatial fix" come espansione geografica per risolvere i problemi di sovraccumulazione.

Quali strategie adotta il capitale per risolvere le proprie contraddizioni?

Il capitalismo cerca di annullare lo spazio attraverso il tempo, in due maniere. La prima è quella di ridurre i costi di trasporto riducendo anche i tempi, la seconda è data dal miglioramento delle condizioni socio-tecniche del sistema di produzione attraverso l'uso di tecnologie informatiche (es. il web ma non solo) che rende il passaggio di informazioni e transazioni immediate. L'annullamento dello spazio attraverso il tempo implica che quanto più lungo è il tempo tra l'investimento su un ambiente costruito e il profitto che si realizza da esso tanto più esiguo sarà il surplus prodotto, l'accelerazione della velocità dell'accumulazione di capitale e la riduzione del lasso di tempo tra investimento e profitto deriva dalla logica del processo di accumulazione..

Durante i periodi di crisi creata dalla sovraccumulazione di capitale si produce la svalutazione dei fattori di produzione per ovviare a questo problema si cerca una soluzione spaziale.

Per esempio trasferendo i fattori di produzione quali il capitale o lavoro o nel caso che c'è un problema di sottoconsumo (una domanda debole) allora si cercano nuovi mercati per l'accumulazione. Qualunque scelta si faccia essa produce dei problemi di instabilità all'interno del sistema.

Smith (1990) equipara il movimento del capitale sullo spazio geografico ad un altalena: egli ritiene infatti che il movimento del capitale porti allo sviluppo di aree con alti tassi di sviluppo e profitto e contemporaneamente al sottosviluppo di quelle che mostrano un potenziale profitto basso se non nullo. Ma questo processo provoca una diminuzione dei tassi di profitto anche in quelle aree dove erano più alti, il movimento dei capitali assume un ondeggiamento tipico delle altalene spostandosi di conseguenza dalle aree più sviluppate a quelle meno per poi ritornare indietro. Tale movimento produce effetti distruttivi e creativi che svalutano continuamente il capitale nel suo atteggiamento schizofrenico.

Brenner: si chiede come la geografia mondiale si stia trasformando in termini economici e politici in base alle condizioni odierne. Brenner parte dalla considerazione che lo spazio non può essere considerato come qualcosa di statico dato a priori o un contenitore di relazioni sociali. Riprendendo le teorie di Harvey considera come l'annullamento delle barriere fisiche per l'accumulazione coincida con i fenomeni di deterritorializzazione descritti sopra. Allo stesso tempo il capitale si riterritorializza attraverso la produzione di configurazioni socio spaziali immobili. Attraverso questa tensione tra fissità e mobilità viene a riconfigurarsi un nuovo paesaggio socialmente prodotto, ma esso rappresenta anche il presupposto che ci aiuta a comprendere il perché alcuni luoghi sono privilegiati e altri no in un contesto di forte competizione interlocale,, determinando così un sviluppo geograficamente

diseguale. Prendendo spunto da questa struttura teorica Brenner costruisce il suo discorso partendo da alcuni punti

- a) Il movimento di beni merci e capitale ha subito un accelerazione nella contemporaneità
- b) Nuove e più potenti infrastrutture fisse sono state create o trasformate per rendere possibile l'espansione del capitale
- c) Lo sviluppo geografico diseguale a causa di tali riconfigurazioni è stato trasformato continuamente attraverso la dicotomia distruzione/creazione

Sulla base di questi 3 principi teorici Brenner formula 6 assunti

- 1) La ristrutturazione economica capitalistica è un processo conflittuale, diseguale e dialettico.
- 2) Il processo di riconfigurazione del sistema globale è spaziale ovvero riprende la configurazione sociospaziale ereditata da passato per modificarla.
- 3) I processi di ristrutturazione globale si stanno manifestando simultaneamente su diverse scale geografiche strettamente connesse fra di esse
- 4) Questi passaggi multi scalari hanno ridefinito le funzioni, le istituzioni e la geografia delle diverse scale geografiche
- 5) I processi di deterritorializzazione e riteritorializzazione derivano piuttosto che da un singolo mega trend, da un insieme di cause politiche economiche tra le quali: il consolidamento del

neoliberalismo, la deregolamentazione finanziaria, la diffusione delle tecnologie, movimenti di popolazione

- 6) In tale contesto lo stato deve essere visto come un attore che gioca un ruolo fondamentale nel processo di ristrutturazione e non come soggetto passivo.

Secondo Jessop (2000) ogni epoca storica è stata contraddistinta dalla presenza di sistemi di regolamentazione delle relazioni sociali ed economiche che definivano il proprio “spatial fix”. Per ogni periodo storico si affermava la supremazia di un scala sulle altre (ad esempio durante il medioevo il ruolo delle città mercantili europee si affermava su altre forme istituzionali sovralocali). Il sociologo inglese rileva il carattere strategico e strutturale dello “spatial fix”. Dal punto di vista strategico il capitalismo cerca di definire un interesse generale privilegiando un arco di tempo (lungo, medio e corto termine) specifico e una determinata dimensione spaziale (locale, nazionale e internazionale), all'interno di un compromesso istituzionale (ad esempio tra libero mercato e intervento dello stato) in base a strategie basate su tentativi e fallimenti. Una volta stabilito l'interesse generale e i termini del compromesso, scrive Jessop, il progetto di accumulazione avviene fuori da tale spazio e si può manifestare attraverso lo sfruttamento delle risorse naturali, scaricando le esternalità negative in loco ecc. ecc. assumendo una strategia imperialista.

Giusto per uscire fuori dall'astrattezza delle teorie sopra esposte, lo spatial fix ovvero la strategia socio spaziale come presupposto, causa e ed esito delle strategie di accumulazione è mutata nel corso degli ultimi 70 anni.

Hackworth (2007) nel suo “The Neoliberal City” uno studio empirico sui cambiamenti urbani intercorsi negli ultimi 50 anni rileva come durante il

regime Keynesiano Fordista lo spatial fix rappresentava la strategia di crescita perseguita da una coalizione di interessi urbani basata su ampi processi di sub urbanizzazione e di espansione fisica delle città statunitensi. Negli anni 70 segnati dalla crisi economica segnano un cambio di passo del processo di urbanizzazione delle città degli Stati Uniti. Il nuovo spatial fix si traduceva in Investimenti massicci nei centri storici che aprivano nuovi spazi per gli uffici di società finanziarie e del terziario avanzato (Central Business District), un più grande volatilità degli investimenti, riduzione degli investimenti pubblici soprattutto per l'erogazione dei servizi elementari agli abitanti, la realizzazione di megaprogetti commerciali e la rifunzionalizzazione di spazi per il consumo privato, disinvestimenti per le aree suburbane più povere.

1.5 La crisi finanziaria un nuovo “spatial fix”?

Lo scoppio della bolla immobiliare negli Stati Uniti e in altri Paesi europei quali la Spagna, l'Irlanda e in misura minore l'Inghilterra nell'estate del 2007, ha colto impreparati gli addetti ai lavori e i comuni cittadini, per quanto molti studi di geografia economica (Gotham, 2006 et al.) già avevano richiamato l'attenzione sulla presenza di un mercato drogato immobiliare e sulla reale possibilità che questo avrebbe avuto effetti devastanti dal punto di vista sociale ed economico sull'intero globo. In questa sede non si vuole mettere in evidenza la bontà del metodo geografico nello studio dei fenomeni reali, l'intenzione è quella in primo luogo e in maniera un po' cinica capire come gli strumenti teorici e metodologici possano essere utilizzati come lenti analitiche per capire la realtà e la complessità delle relazioni sociali e spaziali e se è in corso un cambiamento significativo, in secondo luogo attraverso tale analisi quale lezione apprendere. Per tanto questa parte si focalizzerà sul dibattito in corso a livello internazionale sui compiti della geografia prima e dopo la crisi, nella seconda parte parleremo delle origini della crisi spiegando come questa abbia rappresentato una vera e propria strategia di compressione dello spazio attraverso il tempo, e nella terza faremo riferimento alle origini urbane della crisi che consacra il livello urbano come motore dello sviluppo ma anche come causa delle crisi internazionali.

1.5.1 la crisi e il compito della geografia

Lo scoppio della crisi finanziaria nel 2007 i cui effetti si sono acuiti durante gli anni successivi ha aperto un dibattito nell'ambito della disciplina della geografia economica e politica. In particolare nel dibattito emergeva una dura critica agli studiosi e ricercatori del campo delle scienze

economiche, soprattutto di orientamento neoclassico, i quali si erano affannati ad analizzare i fattori macro e micro economici che avevano causato la perdita di un equilibrio ottimale dell'economia e il suo definitivo collasso senza porsi problemi legati alle discriminazioni e la polarizzazione sociale che il sistema del mercato dei mutui statunitense aveva prodotto (Dimsky: 2012). Un altro errore imputato agli economisti neoclassici sostenuti dal mainstream dei media finanziari era quello di considerare il funzionamento del mercato finanziario separato ed autonomo dalle relazioni geografiche (Lee et al. 2009). La rapidità delle transazioni associata alla presenza di sistemi altamente sofisticati di coordinamento dei mercati finanziari a livello globale, la densità e l'ingente massa di flussi monetari e di informazioni scambiate istantaneamente e la commercializzazione di prodotti finanziari sempre più innovativi ha dato luogo ad attività economiche che solo apparentemente possono sembrare disconnesse dallo spazio e dal tempo. (Pike and Pollard 2009). In verità la crisi economico finanziaria attuale ci indica che i processi di finanziarizzazione dell'economia sono il risultato di un complesso rapporto dialettico tra lo spazio e i diversi attori e istituzioni che operano all'interno delle globalizzazione economica, dove la produzione di spazio rimane un elemento irrinunciabile per la logica dell'accumulazione di capitale (Harvey 1982). Se in maniera forse fin troppo generica si è ritenuto la produzione dell'ambiente costruito (infrastrutture, sub urbanizzazione) importante nel comprendere i caratteri della crisi lo è altrettanto il ruolo assunto dalla città e dai governi locali nel modellare ed essere modellato dalla finanziarizzazione delle economia globale.

Cosa intendiamo con questo termine? La finanziarizzazione dell'economia negli ultimi decenni ha assunto un peso maggiore nel definire le relazioni

spaziali e sociali sulle diverse scale geografiche sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo. In termini quantitativi secondo la Banca Centrale di Inghilterra nel 2007, anno che precede la crisi, il valore dei titoli commercializzati sul mercato finanziario internazionale era tre volte superiore al Pil mondiale calcolato dalla Banca Mondiale rispettivamente di 14,910 trilioni di dollari contro i 5435 trilioni del Pil mondiale. Quello che si vuole sottolineare qui è la sproporzione tra il valore dei titoli finanziari commercializzati nelle piazze borsistiche del globo e il valore reale dei beni e servizi prodotti in tutto il mondo, una massa di “capitale fittizio”, ovvero non legato ad alcuna attività produttiva, che prima o poi avrebbe messo il sistema a corto di liquidità. Dal punto di vista qualitativo, invece la “mercificazione dei prodotti finanziari” ha coinvolto, in maniera disomogenea non solo capitali finanziari e produttivi a livello globale ma anche individui e nazioni le cui risposte politico economiche si sono tradotte nel taglio della spesa sociale, aumento della pressione fiscale, crisi dei debiti sovrani e distruzione di posti di lavoro come forma di socializzazione delle conseguenze della crisi (Lee et al. 2009). come Pike e Pollard (2009) affermano “ la finanziarizzazione è associata all’espansione e intensificazione degli interessi finanziari che pervadono le agenzie , gli spazi e i luoghi nuovi e/o già esistenti. In questo passaggio di contesto, i mercati di capitali e gli intermediari sono diventati relativamente più potenti nel modellare le relazioni socio spaziali delle imprese, proprietari di case o agenzie rendendo la finanza anche più centrale per comprendere la loro geografia economica” (Pike et. Pollard 2010: 33)

Se è vero che ogni crisi sistemica nel corso della storia ha prodotto una riorganizzazione delle istituzioni , delle regole e del potere nelle diverse scale geografiche dal globale al subnazionale quale configurazione

emergerà in base alla teoria del riscaloring dopo la crisi finanziaria a livello globale scoppiata nel 2007?

Ancora è presto per definire verso quali esiti porterà questa crisi a livello di riconfigurazione della geografia, né tantomeno è compito di questo studio definirli. Sotto la pressione delle forze globali e subnazionali lo Stato non è un soggetto passivo ma rappresenta l'espressione di strategie politiche concertate e mediate il cui scopo è quello di facilitare i processi di ristrutturazione capitalista.

1.5.2 Le origine della crisi finanziaria 2007

In questa parte quindi cercheremo di descrivere in maniera sintetica le origini della Crisi economica e finanziaria scoppiata nell'estate del 2007 negli Stati Uniti, di seguito cercheremo di capire, anche con l'esempio di altri nazioni colpite dalla crisi, come le diverse istituzioni da quelle globali per giungere a quelle subnazionali concorrono all'organizzazione delle relazioni geografiche politiche e sociale che hanno permesso lo scoppio della crisi e infine il ruolo assunto dalle città nel processo di finanziarizzazione dell'economia.

Secondo quanto riferisce Jessop (2000) il capitale cerca di risolvere attraverso lo Spazio e il tempo i propri problemi legati all'accumualzione attuando determinate strategie. Queste strategie cercano di risolvere il conflitto tra un ipotetico interesse generale del capitale e gli interessi particolari. Sempre secondo Jessop questo avviene definendo questo interesse generale rispetto ad un orizzonte temporale ed uno spaziale o scalare (locale, regionale, nazionale, globale).

Il peso crescente assunto dal mercato finanziario a livello globale dopo l'ultima decade non solo è cresciuto in termini quantitativi ma anche

qualitativi definendo un nuovo sviluppo geografico diseguale dove sembrano esserci dei vincitori e dei vinti.

Dal punto di vista quantitativo, il peso dei debiti contratti con istituti finanziari da diversi attori pubblici e privati negli Stati Uniti, epicentro della crisi finanziaria, raggiunge il 370 % del Pil nel 2008, parte del debito rientrava dentro i c.d. mutui subprime che in termini assoluti aveva raggiunto nel nuovo continente 10 trilioni di dollari nel 2006 anno che precede la crisi finanziaria. (Bardham et Walker 2010) La finanziarizzazione dell'economia negli ultimi decenni ha assunto un peso maggiore nel definire nelle relazioni spaziali e sociali sulle diverse scale geografiche,

Nel 2007 la notizia che un numero sempre maggiore di famiglie degli Stati Uniti per lo più di origine Afroamericana e Latina non riuscisse a pagare i propri mutui non suscitò largo interesse presso i media, quando tuttavia ad essere insolventi furono le famiglie della classe media e in seguito al fallimento delle più grandi Banca di investimento la Lehman Brothers, si iniziò a prendere la cosa in maniera molto più seria da parte dei media e delle istituzioni economiche e Finanziarie statunitensi. Al centro della questione rimane l'accumulazione di una grande quantità di debiti legati alla "poco attenta" concessione di credito, principalmente per l'acquisto di immobili, da parte delle banche e degli Istituti finanziari che ne ha provocato la bolla immobiliare. Secondo studi di settore il totale dei prestiti concessi ai compratori di case nel 2006 (anno di picco) ammontava a circa 10 mila miliardi di dollari, cinque volte superiore al 1996 (Shiller: 2008). Se quasi l'intera nazione degli Stati Uniti beneficiò dal facile accesso ai mutui per l'acquisto di una casa, l'epicentro della crisi vero e proprio corrispose con lo Stato federale della California e più in generale

con gli stati del sud e dell'ovest della grande mela la cosiddetta Sun belt. Dopo il processo di ristrutturazione economico produttiva post fordista questa area geografica degli Stati Uniti che comprende oltre alla California gli Stati dell'Arizona, Texas, la Florida è stata il motore della crescita economica degli ultimi 30 anni (Scott: 1988) grazie allo sviluppo di una nuova generazione di industrie che va dall'high tech, all'industria militare altamente sofisticata, a quelle culturali (es. Hollywood in California) che viveva in maniera armonica con settori più tradizionali legati alla produzione di idrocarburi (Texas) e abbigliamento. Un'organizzazione produttiva che si basa su un sistema di imprese leggere e flessibili con unità produttive medio-piccole concentrate in tecnopoli poste fuori dalle inner city delle città (questo è il caso studiato da Soja e Scott sull'area metropolitana di Los Angeles 1996: 2000). Accanto allo sviluppo di un'industria ad alta intensità di tecnologia e capitali La California si è dotata, dagli anni 80 in poi, di un settore terziario altrettanto avanzato fondato sul comparto della Finanza e dell'immobiliare (Real estate). Secondo uno studio di Bardahm e Walker, la quantità di crediti ipotecari (mutui) concessi dagli istituti californiani, tra il 2000 e il 2006 rappresentava il 56 % del totale dei prestiti concessi sull'intero territorio degli Stati Uniti. Non solo, i 5 maggiori istituti di credito durante gli anni pre-crisi operavano all'interno dello Stato californiano così come in California i prezzi medi delle case erano il doppio del valore massimo nazionale (Bardahm e Walker:2010).

La crisi aveva, quindi, il suo principale focolaio in una area specifica che coincideva con la California, sebbene le dinamiche erano comuni anche se non del tutto omogenee al resto del Paese.

Prima dello scoppio della bolla immobiliare sembrava ai più che si stesse materializzando il sogno americano di molte famiglie di classe media bianche e nere di essere proprietari di villette mono familiari nei sobborghi dei grandi centri urbani (Newman 2012). Il facile accesso ai mutui, inizialmente rappresentò un'occasione per milioni di americani difficile da farsi sfuggire. Ben presto però le manovre speculative delle banche e la crescente difficoltà a ripagare i debiti contratti con esse, trasformarono il sogno in incubo. Mentre pochi celebravano laute ricompense dalle attività finanziarie speculative ad alto rischio², molti si domandarono se vi fosse stato un maggiore accesso al capitale o se il capitale aveva avuto un maggiore accesso nelle loro vite (ibid.). In effetti la platea di coloro i quali riuscivano ad accedere al mutuo era aumentata ed aveva raggiunto settori della popolazione, in larga parte di origine Afroamericana e Latina, che in precedenza era stata esclusa dal mercato immobiliare (Dimsky et al 2012). La Fed, la Banca Centrale degli Stati Uniti aveva imposto dopo il 2000 un tasso di interesse interbancario molto basso per favorire l'accesso al credito, con l'obiettivo di assorbire una sovraccumulazione di capitale stimolando manovre altamente speculative. Il facile accesso ai mutui a tassi variabili aveva in effetti stimolato il mercato immobiliare nazionale attraverso l'acquisto di case da parte delle famiglie americane come detto in precedenza. L'alta volatilità del tasso di interesse sul mutuo acceso dalle famiglie (che crebbe dal 6% al 20% in 4 anni³) congiunto all'aumento spropositato del prezzo delle case rese l'indebitamento privato insostenibile, numerose famiglie non riuscirono a pagare un mutuo già in principio molto alto e in più ad un tasso ben maggiore di quello iniziale con il conseguente pignoramento delle loro case da parte delle banche. Si tratta

² Nel gennaio 2009 a Wall street sono stati pagati bonus per 140 miliardi di dollari ai supermanager

³ Dati della FED

di un mercato “drogato” che puntava da un lato ad aumentare il prezzo delle case sostenendo la domanda con la concessione di mutui più costosi, e dall’altro alla disperata ricerca di nuova liquidità da immettere nel sistema grazie alla cartolarizzazioni dei titoli di credito come vedremo in seguito. In altre parole, le banche e gli istituti di credito controllavano e manipolavano l’offerta e la domanda di credito (Harvey 2012). La grande quantità di credito erogato dalle banche, infatti, non solo è servito alle famiglie per l’acquisto di case, automobili ecc. ecc.(lato della domanda) ma anche a finanziare la costruzione stessa della casa da parte del costruttore(lato dell’offerta). Ovvero da un lato il basso tasso di interesse incentivava a investire nel mattone e dall’altro incentivava la domanda dei compratori che a sua volta ne faceva aumentare il prezzo. La possibilità, da parte delle banche e degli istituti di credito, di poter usufruire di nuove e fresche quantità di liquidità, spingeva questi ultimi ad assumere comportamenti predatori e speculativi (Wily et al. 2007; Dimsky: 2012). Dal momento che le richieste di mutui provenienti da attori affidabili appartenenti alle classi medio alte diminuiva, gli istituti di credito statunitensi cercarono di allargare la propria clientela concedendo prestiti a coloro i quali presentavano un “profilo di rischio” reale o presunto (Wily et al. 2012) a tassi di interesse più alti del normale (mutui subprime). Perché tale comportamento così irrazionale? Secondo Aalbers, in un tale scenario gli alti rischi di insolvenza dei mutui subprime producevano un doppio vantaggio per gli Istituti che li emettevano, perché se ripagati producevano maggiori profitti dal momento che questi mutui erano gravati da alti tassi di interesse, se non venivano ripagati si passava al trasferimento della proprietà all’istituto, i quali la rimettevano sul mercato. Di fronte all’espansione del mercato immobiliare e all’aumento dei prezzi, dai primi anni 2000 fino al 2006, questa strategia risultava vincente per le

banche che potevano rivendere il bene pignorato ad un prezzo maggiore, ma con lo scoppio della crisi gli istituti di credito si ritrovarono bene presto a corto di liquidità a causa dei debiti non corrisposti, con in mano un patrimonio immobiliare estremamente svalutato dalla contrazione del mercato.

Gli effetti sociali ed economici conseguenza di un mercato contraddistinto da manovre altamente speculative che produssero lo scoppio della bolla immobiliare non si limitarono ad una singola area geografica per quanto importante dal punto di vista geopolitico. Ben presto, infatti le conseguenze legate alla bolla colpirono anche gli attori e le nazioni di altre parti del mondo con particolare riferimento agli Stati Europei.

Il fattore rischio ovvero la possibilità di veder ripagato il debito contratto e la possibilità di trasferirlo ad altri attori che operano sul mercato finanziario globale, come vedremo dopo, assume un ruolo centrale. Se precedentemente al regime di regolamentazione fordista, i rischi erano limitati agli attori che operavano nel mercato immobiliare locale ovvero tra creditore e debitore, attraverso il mercato secondario del debito, risultato delle riforme neoliberali del sistema finanziario degli Stati Uniti (Gotham: 2006) i rischi legati alla solvibilità del debito venivano distribuiti su tutto il globo. Il mercato secondario dei mutui rispondeva secondo Aalberts (2012) a scollegare l'investimento dal luogo dove è stato generato per essere trasformato in una risorsa liquida quindi trasferibile e commerciabile sul mercato internazionale attraverso operazioni di cartolarizzazioni. I debiti contratti venivano "impacchettati" in portafogli di investimento per essere successivamente rivenduti sul mercato finanziario internazionale, con esso non solo veniva venduto la promessa di pagamento di un debito generato dal mutuo ma anche i rischi ad esso connessi. Il grado di rischio, in

particolare, determinava il tasso di ritorno (guadagno) e il prezzo del portafoglio, quanto questo risultava rischioso tanto di più il tasso di interesse risultava alto generando la possibilità di fare maggiori profitti.

1.5.3 Quale lezione apprendere ?

Gli effetti della crisi si sono propagati in tutto il globo determinando dei contraccolpi sull'economia reale di molti Stati Europei attraverso la trasmissione dei rischi legati al mercato delle cartolarizzazioni di titoli ipotecari. I c.d. titoli tossici che contenevano debiti che non sarebbero stati più ripagati, inondarono il mercato finanziario mondiale globalizzando di fatto la crisi e portando al collasso diversi istituti bancari, possessori di questi titoli.

Altri Paesi come la Spagna e l'Irlanda furono vittime, anche se dentro una cornice giuridica diversa rispetto al caso statunitense, di crisi legate all'espansione incontrollata del mercato immobiliare nazionale. Il caso Spagnolo dimostra come l'interazione tra sistemi regolatori, istituzioni e attori su diverse scale geografiche, nel corso di questi ultimi dieci anni, hanno preparato il terreno per il perseguimento di politiche economiche basate sulla crescita urbana e sulla speculazione immobiliare che portarono alla crisi della propria economia reale. La Spagna ha rappresentato uno dei paesi dell'UE che dalla metà degli anni 90 fino alla vigilia della crisi finanziaria ha visto la sua economia decollare al pari dell'Irlanda (ricordate la tigre celtica?). Uno dei principali fattori della crescita economica del Paese iberico è sicuramente addebitabile al processo di integrazione con l'Unione Europea, ma un peso maggiore era rappresentato dall'ingente flusso di capitali in entrata che fecero della Spagna il secondo importatore netto di capitali dietro gli Stati Uniti. Gli investimenti diretti privati

alimentarono l'economia spagnola e in particolare il settore immobiliare, pertanto la crescita economica viveva in un rapporto simbiotico con la crescita urbana (Garcia M:2010). Il motore della crescita urbana di questi anni è stato, infatti, il prodotto di politiche di rigenerazione urbana che nella maggior parte dei casi hanno fatto leva sulla cultura e sulla realizzazione di megaprogetti urbani ad essa associati. La crescita economica aveva stravolto, in pochi anni, il paesaggio urbano delle città spagnole non solo in riferimento ai due centri principali di Madrid e Barcellona che operarono politiche urbane attive finalizzate a richiamare l'installazioni di sedi o rami di multinazionali e società internazionali, ma anche dei centri secondari della costa mediterranea come Valencia e Malaga e del nord nel caso di Bilbao. Quest'ultima come già detto beneficiò in parte dall'effetto Guggenheim, mentre la città di Valencia ha puntato su megaprogetti urbani e sull'economia degli eventi, che si materializzarono nella costruzione della straordinaria opera de la "ciutat de la ciencia" per mano dell'architetto Calatrava da un lato, e sull'accoglienza di eventi sportivi internazionali come la Coppa America di Vela e il Gran Premio di Formula uno. Più in generale l'espansione del mercato immobiliare e la crescita del settore edilizio su tutto il territorio spagnolo aveva consolidato un modello di espansione urbana fuori dai centri urbani basato sulla costruzione delle "urbanizaciones", ovvero lotti di terre edificati con villette a schiera in terreni precedentemente destinati ad uso agricolo, L'incremento dell'offerta di stock di case benché alimentato da un ingente quantità di capitali esteri e nazionali, fu alimentato da regimi regolatori che "liberalizzarono" il sistema di concessione edilizie e facilitarono il cambio da uso agricolo a uso residenziale (Garcia 2010). A beneficiare in primis di queste riforme furono le comunidades autonomas (Regioni) le quali non solo avevano piene competenze nel settore della

pianificazione urbana ma approntavano politiche di espansione urbana per allargare la base fiscale e incrementare le risorse per le casse regionali.

Il crollo del mercato delle costruzioni in Paesi come gli Stati Uniti, la Spagna l'Irlanda e in parte l'Inghilterra e delle loro economie reali è stato bilanciato da enormi investimenti in infrastrutture urbane concentrate particolarmente in Cina ma diffusi nel resto dei Paesi che compongono il gruppo dei BRICS (Brasile, Russia, India, Cina, Sud Africa) un tipico esempio che mostra come i flussi finanziari abbiano un doppio movimento di deterritorializzazione e rieterritorializzazione.

1.5.4 Le radici urbane della crisi finanziaria del 2007

La finanziarizzazione dell'economia quindi si è concentrata sulla creazione di capitale fittizio, ovvero non legato ad attività produttive reali, che si basa sulle aspettative e promesse di generare surplus in futuro, causando l'indebolimento dei sistemi produttivi di molti Paesi che avevano fatto fortuna con massicci processi di industrializzazione nel secondo dopoguerra. Con l'avvento delle politiche neoliberali, la crescita urbana (e di conseguenza quella nazionale), afferma il geografo neomarxista Harvey (2002), ha cambiato radicalmente natura non più come espressione dei bisogni della grande industria, quanto espressione del potere del capitale finanziario sulla totalità del processo produttivo.

La crisi del 2007 è strettamente interconnessa con la produzione di spazio e di urbanizzazione come dimostra l'abnorme realizzazione di debiti legati ai mutui sugli assets immobili. La finanziarizzazione dell'economia può apparire ad un primo sguardo come un insieme di attività economiche disconnesse da un loro spatial fix. Invece diversamente da come la crisi è

stata spiegata e descritta, essa non è il mero risultato delle attività speculative realizzate nello spazio astratto dei mercati finanziari o come l'azione dei flussi di capitali che modellano le relazioni spaziali in senso univoco secondo una direttrice dall'alto verso il basso in base ad un approccio determinista. Al contrario è necessario sottolineare come le sue cause abbiano un forte ancoraggio nello spazio e in determinate aree geografiche, dove i diversi sistemi regolatori, le istituzioni, le strutture economiche e le elite locali hanno facilitato attraverso lo sfruttamento delle risorse del territorio bolle speculative di tipo finanziario. Non si tratta semplicemente di concepire il territorio come luogo di assorbimento del surplus di capitale piuttosto come luogo dell'estrazione di capitale (Newman: 2012; Weber: 2011). La gestione della crisi da parte delle autorità statunitense, come spiega Gotham, si è dispiegata attraverso la trasformazione di assets immobili fissi in beni liquidi e rapidamente trasferibili da un capo all'altro del mondo attraverso il mercato secondario dei mutui, con il risultato di rendere la crisi di dimensioni globali. Tutt'al più la diffusione di prodotti finanziari innovativi e la deregolamentazione che ha subito il settore finanziario ha permesso quel processo che già da tempo Harvey aveva definito come l'annullamento da parte del capitale dello spazio attraverso il tempo. La velocità di esecuzioni delle transazioni finanziarie del valore monetario di un bene immobile ha permesso la riduzione del tempo tra il capitale investito e il guadagno che da esso potrebbe derivare.

Le città, come già detto, giocano un ruolo attivo nei processi di finanziarizzazione dell'economia, esse rappresentano i principali nodi nel sistema regionale e globale di accesso e di sbocco dei capitali finanziari di investimento. Il tema non è certo nuovo tra gli studiosi di sociologia e

geografia urbana, nei primi anni 90 Sassen ha condotto uno studio sulle città globali (New York, Londra Parigi, Francoforte, Amsterdam Milano) nel quale si rilevava come essi rappresentassero i nervi di un sistema nervoso finanziario globale le cui attività trascendevano le funzioni e i compiti dello Stato di appartenenza. Le città globali svolgevano funzioni di comando e coordinamento dei mercati finanziari a livello mondiale, attraverso lo sviluppo e la concentrazione al proprio interno dei settori che muovono l'economia finanziaria i cosiddetti FIRE (Finance, insurance e Real estate). Il consolidamento dei servizi del terziario avanzato in questi centri urbani rendeva questi ultimi motori del dinamismo mondiale (Sassen: 1993). Tuttavia questi studi concepivano le città globali come luoghi di comando e coordinamento dei mercati finanziari, dei veri e propri terminali dai quali flussi di capitali e informazioni venivano elaborati e trasmessi a livello mondiale, mentre non si prendeva in considerazione in che maniera i flussi finanziari modellassero e venissero modellati dall'azione dei governi locali e come le governance locali agissero nel processo di trasformazione della città.

Su questi tipi di studi c'è da registrare una carenza di ricerche empiriche che solo in occasione dello scoppio della crisi ha attirato l'attenzione dei ricercatori e studiosi accademici. Le ricerche empiriche condotte dall'urbanista Statunitense Rachel Weber sui processi di rigenerazione urbana di Chicago, mostrano come i governi locali sono attivi nel costruire dei nessi tra i circuiti finanziari globali e l'insieme di agenti, istituzioni, e mercati locali. Nel nuovo contesto di espansione ed accelerazione dei flussi finanziari, la competizione interurbana ha spinto le governance locali ad essere maggiormente capaci nell'intercettare flussi di capitali finanziari attraverso la partecipazione attiva nella costruzione di mercati finanziari e

l'utilizzo di strumenti di investimento. Inoltre i governi locali sono più abili nel controllare i fattori economici ed extraeconomici (predisposizione di piani di sviluppo di specifiche aree, opposizione politiche) che possano mettere in discussione l'investimento realizzato conferendo a quest'ultimo una legittimità politica. Infine, come rileva sempre Weber, i governi locali possono mettere a disposizione una grande quantità di beni pubblici da poter utilizzare per nuove opere di urbanizzazione dal quale poter estrarre un rendita come forma di ritorno dell'investimento. Gli attori che operano sul mercato finanziario, dunque, stanno avendo sempre più peso nella produzione di infrastrutture urbane di uso collettivo (autostrade, ponti, rigenerazione urbana) i quali vengono inseriti in portafogli di investimenti gestite da società attraverso procedimenti di "arraging" ovvero di ricerca di finanziatori e investitori. Pertanto la natura delle relazioni finanziarie, l'alta volatilità e la ricerca di un ritorno nel breve termine aumentano il livello di competitività nell'attrarre i capitali.

Capitolo II

La città come attore economico

2.1 La geografia urbana tra crisi e modernizzazione

Il secolo che abbiamo buttato alle nostre spalle è stato definito da Lewis Mumford nel 1962 come “il secolo delle città”, non solo perché queste hanno raggiunto proporzioni e numeri impressionanti grazie all’esplosione demografica urbana incontrollata, ma anche perché i poli urbani, intesi come entità organizzate, razionale e produttive, rappresentano una costellazione di nodi dell’economia mondializzata il cui studio è fondamentale per comprendere i processi di sviluppo socio economico della società contemporanea. Da un lato il paesaggio urbano è profondamente mutato dal secondo dopoguerra ad oggi proprio perché la città ha giocato un ruolo di attrazione, il punto di approdo per una varietà di uomini e donne provenienti da condizioni e contesti socio economiche più disparate. Dai contadini espulsi dalla campagna che confluiscono nelle città, agli ingegneri informatici dei nuovi poli industriali tecnologici della California o di Bangalore in India. “Dall’umanità in eccesso”⁴ che occupa le bidonville delle grandi megalopoli delle città africane, agli operatori finanziari che lavorano nella City di Londra o New York, dai lavoratori delle fabbriche tessili dei semi interrati delle grandi città alla “classe creativa” che lavora nei loft della città della mode o del design di Parigi, Milano o Barcellona. Un mosaico di popolazione in continuo movimento che “utilizza” la città per poche ore o qualche giorno (city users)(Martinotti 1999) o per una vita intera. Le città “accolgono” il disordine, le diseguaglianze sociali, di genere e di razza, ma anche le contestazioni e le rivolte. La città come un grande spazio pubblico dove si forma la volontà collettiva che modella e costruisce gli spazi della rappresentazione

⁴ È un espressione utilizzata da Rahioli in “Zone definitivamente temporanee. I luoghi dell’umanità in eccesso”, Ombre Corte, Verona 2003, per descrivere quella umanità che è contata ma che non conta dei rifugiati, sfollati e profughi che vivono nei campi profughi o abitano le bidonville delle periferie delle grandi città africane in perenne conflitto

(Lefebvre 1991). Dall'altro lato la città costituisce il motore della crescita economica attorno al quale si costituiscono una serie di interessi e attori locali, nazionali e internazionali che operano secondo un sistema flessibile di regole e pratiche economiche all'interno di un regime di cooperazione e competizione interlocale. La città come governo o governance rappresenta l'arena istituzionale dove si coagulano alleanze e interessi tra diversi attori socioeconomici che occupano in diverse posizioni di rango sia in termini settoriali (istituzioni culturali, media) sia geografici locali e internazionali. Il dinamismo urbano degli ultimi 40 anni è allo stesso tempo conseguenza ed elemento chiave nella formazione della nuova economia globale. (Swyngdouw, 2001).

La crisi urbana esplosa in tutto il mondo a partire dagli anni 60, aveva fatto emergere approcci teorici nuovi nel campo della geografia urbana economica. Tale filone di studi e ricerche faceva riferimento, a livello teorico, al materialismo storico geografico e tendeva a criticare le strutture socio-economiche che erano alla base di un determinato funzionamento del governo delle città capitaliste. Ad essere contestate erano quelle teorie che ricercavano nell'urbanità un certo ordine, regolarità meccanicità dei processi urbani (ad esempio la Scuola dell'ecologia urbana di Chicago). L'insorgere di conflitti e tensioni sociali di tipo razziale nelle città statunitensi razziale durante gli anni 60 o le contestazioni studentesche e operaie scoppiate in diverse metropoli del mondo da Parigi a Los Angeles da Roma a Città del Messico alla fine degli anni 60 svelavano come il campo della disputa fosse incentrato sulla riproduzione sociale e spaziale dello spazio urbano e del suo ordine (Soja:2007). In altre parole il boom economico di quegli anni, veniva contestato in quanto non aveva garantito ai ceti meno ambienti dei quartieri disagiati delle grandi città degli stati

Uniti e dell'Europa un reale accesso ai servizi collettivi (ospedali Scuole e università) e alle infrastrutture sociali (edilizia popolare). Castells in "The city and grass roots" del 1983 ricorda come accanto all'esplosione della crisi urbana emergevano forti pressioni dall'alto per il cambiamento dei rapporti e del regime di accumulazione capitalistico. Come vedremo in seguito le crisi fiscali delle città statunitensi e la riduzione dei consumi legata alla crescita dell'inflazione (stagflazione) dei primi anni 70 fecero nascere su richiesta dei vertici dei settori produttivo e finanziario un "cambio di rotta" delle politiche economiche e sociali fin a quel momento attuate. Il sistema keynesiano-fordista risultava da più punti di vista della scala gerarchica sociale non più sostenibile.

2.2 Caratteri della città fordista

Nella letteratura delle scienze sociali il termine della città fordista ha goduto di un notevole successo, l'uso dell'icona della Fabbrica di automobili Henry Ford rende plastica l'idea della centralità tra sviluppo industriale e quello urbano. Il termine coniato da Gramsci nei primi anni venti fa riferimento sia ad una tipologia di sistema di produzione della grande fabbrica al cui interno si metteva in moto la catena di montaggio per la produzione di massa e seriale, sia alle relazioni industriali tra capitalista e lavoratore basate su sistemi di contrattazioni rigidi e centralizzati che prevedevano una serie di garanzie a favore di quest'ultimo. La filosofia di Henry Ford, infatti, puntava a far di ogni lavoratore un acquirente delle proprie auto. Il termine pone però una serie di criticità e complessità sul suo utilizzo; infatti il fordismo rinchiude una serie di passaggi e processi che rischiano di annullare le specificità geografiche in relazione alla propria struttura economico-produttiva, così come il binomio tra industrializzazione e urbanizzazione è smentito da diversi studi empirici

che hanno riguardato le realtà di paesi in via di sviluppo, dove il gigantismo urbano era debolmente influenzato dal suo sviluppo industriale⁵. Analogo discorso potrebbe essere allargato ai processi di urbanizzazione del secondo dopoguerra nelle regioni periferiche e marginali dell'Europa occidentale, dove le politiche di industrializzazione implementate dallo Stato centrale in specifiche aree non spiegano a sufficienza i fenomeni di concentrazione urbana e le forme che ne derivarono. In queste aree geografiche la relazione tra industrializzazione e urbanesimo è estremamente debole sostituita da altre tipologie di fenomeni maggiormente legate al sorgere di un economia di dipendenza dal terziario, dalle grandi migrazioni campagna città e dal peso dell'economia informale (Cacciola et al. 1978; Catanzaro 1979).

La politica economica ispirata da Keynes rappresenta il completamento e la condizione necessaria e sufficiente affinché si potesse affermare la città post-fordista.

Con questo termine si fa riferimento ai principi di economia politica che prendevano spunto da un filone del pensiero del liberalismo classico, in particolar modo dal quello egualitario il cui massimo esponente era John Stuart Mill e successivamente rielaborate e riadattate al contesto politico economico dall'Economista inglese John Maynard Keynes. Senza volermi dilungare troppo sull'analisi del pensiero economico di Keynes la parte che seguirà è un esposizione degli elementi che hanno intrecciato e caratterizzato il processo di urbanizzazione Keynesiano-fordista. Partendo dalla considerazione che i processi di trasformazione urbana che si rifanno a questa "etichetta" non si siano sviluppati in maniera omogenea nei diversi

⁵ Per un approfondimento sul tema della urbanizzazione nei paesi in via di sviluppo negli anni 70 Castells (1972) "Imperialismo e urbanizzazione in America Latina" Mazzotta, Milano

contesti geografici, né hanno riguardato tutte le aree del globo. Faremo pertanto riferimento a quel fordismo atlantico (Jessop, 2000) formato da quegli Stati nazionali che a partire dal secondo dopoguerra avevano cercato di regolamentare le proprie relazioni e pratiche attraverso la creazione di istituti (es. il Gold Standard) e accordi transnazionali (Accordi di Bretton Woods) allo scopo di mettere le basi per un regime di accumulazione fondamentalmente basato sulla crescita della domanda.

I Paesi coinvolti nella seconda guerra mondiale erano usciti dal conflitto con le “ossa rotte” e un cumulo di macerie da rimuovere. Il risveglio delle economie nazionali era possibile solo attraverso la riconversione industriale da pesante a civile negli Stati Uniti e la ricostruzione delle strutture industriali come leva per la crescita nei Paesi Europei in maniera tale da poter superare la crisi debitoria contratta durante il conflitto mondiale. Nel processo di industrializzazione a marce forzate intrapresa dai Paesi del Fordismo Atlantico sono valsi sia fattori di localizzazione classici (vicinanza dal mercato o dalla produzione di materie prime) sia la condizione di monopolio di cui godevano diversi settori ritenuti dai Governi centrali strategici per la propria crescita e il funzionamento dell’economia interna come ad es. l’industria di Acciaio negli Usa e le industrie energetiche in generale. In questo contesto le attività produttive strategiche erano fortemente protette dalle politiche attive dei governi nazionali, i quali operavano secondo diversi criteri:

- 1) quello di proteggere le industrie dai mercati esteri e cercare di sostituire i prodotti importati con quelli “nazionali” anche attraverso di misure protezionistiche

2) quello di favorire attraverso il potere geopolitico l'espansione industriale di alcune "industrie campioni" in altri mercati

3) provvedere attraverso le politiche di industrializzazione imposte dall'alto alla crescita economica di aree geografiche depresse o periferiche rispetto al resto del territorio Nazionale⁶(Brenner 2002).

Tuttavia già dagli anni 60 si iniziano ad intravedere i vantaggi derivanti dal processo di decentralizzazione produttiva per quanto ancora le reti di trasporto e comunicazione non avessero raggiunto una solidità e costi tali da realizzare significativi vantaggi attraverso lo spostamento della produzione in altre zone del globo. Nel momento che ciò avvenisse la competizione tra diverse aree geografiche assumerebbe una rilevanza importante. Non che il sistema di competizione tra attori economici, in primis gli Stati, non fosse mai avvenuto ma il salto di qualità avviene nella misura in cui non sono più gli Stati sulla base dei propri assetti industriali a competere quanto sono le regioni urbane che competono dal punto di vista delle capacità di attrarre gli investimenti delle grandi imprese (Harvey: 1989b). Il nuovo protagonismo assunto dal territorio e dal locale si inserisce dentro una logica di competizione interlocale dove, come spiegheremo in maniera più approfondita in seguito, le regioni e le città cercano di attirare capitali finanziari e industriali che possono al meglio sfruttare vantaggi che derivano dalla presenza di mercati del lavoro più flessibili o più qualificati.

Il boom economico delle società industriali del fordismo atlantico è dipeso molto dal ruolo giocato dal sistema finanziario a sostegno della spesa

⁶ La seconda fase della programmazione territoriale della Cassa del Mezzogiorno rappresenta un esempio tipico di politiche di coesione territoriale attraverso le infrastrutture e la creazione di poli industriali durante il periodo keynesiano-fordista (Triglia: 1994; Talia et al....)

pubblica e il consumo di massa. La complementarità tra l'organizzazione dei rapporti capitale-lavoro fordista e una politica economica di stampo keynesiano può essere spiegata alla luce del funzionamento del credito. Difatti quest'ultimo poteva sostenere l'offerta (ovvero l'aumento di una quantità maggiore di ambiente costruito) mentre le politiche di *welfare state* riuscivano a sostenere più efficacemente la domanda dando vita al compromesso sociale di quegli anni.

Buona parte dei crediti erogati dagli istituti finanziari ai diversi attori economici urbani erano stati utilizzati per la produzione di ambiente costruito e infrastrutture urbane in generale. Sempre secondo Harvey (1998) la rivoluzione più importante avvenuta con la liberalizzazione e deregolamentazione del mercato finanziario ha permesso che:

- 1) i flussi di denaro circolassero molto più rapidamente sia da un settore produttivo ad un altro sia da un area geografica ad un'altra;
- 2) si semplificasse la produzione di infrastrutture urbane attraverso il debito;
- 3) si stringesse sempre di più il legame tra la produzione di infrastrutture urbane e il flusso di capitale.

In altre parole l'urbanizzazione grazie ad una maggiore finanziarizzazione dell'economia diventa uno spazio dove poter investire e reinvestire denaro in base al quale l'offerta e la domanda dovevano autoalimentarsi secondo un circolo virtuoso. In definitiva l'intervento dello stato sia per quanto riguarda la regolazione dei rapporti tra capitale e lavoro, attraverso forme di contrattazione nazionale, sia per quanto riguarda la gestione della moneta stabilizza il passaggio ad un'urbanizzazione basata sulla domanda proprio per risolvere il problema del sottoconsumo che negli Usa e in

Europa era presente sin dalla crisi economica del '29. La città keynesiana viene strutturata come macchina del consumo e la sua vita economica, sociale e politica si organizza intorno al tema del consumo supportato dallo stato e finanziato dal debito.

La politica di deficit spending Keynesiano, ovvero di massiccia immissione di denaro nel circuito dell'economia produttiva e sociale, comportava diversi rischi su più fronti come ad esempio una sovrapproduzione di ambiente costruito rispetto alla sua domanda con la conseguente svalutazione del primo (Harvey op.cit) oppure un maggiore stress sulle casse finanziarie municipali tanto da condurle alla bancarotta, ed infine il rischio di insolvenza dei diversi attori economici (individuali e collettivi) nei confronti delle banche. La crisi fiscale che colpì New York nel 1975 anticipa per certi versi le politiche improntate all'austerità, di taglio dei posti di lavoro e della spesa sociale che di lì a qualche anno avrebbero rappresentato la strategia di uscita dalla crisi del sistema Fordista.

La politica di *deficit spending* keynesiana era rivolta proprio ad assorbire forza lavoro inoperosa e capitali sovraccumulati in attesa di essere reinvestiti principalmente attraverso le opere di urbanizzazione infrastrutturali e di riproduzione sociale (case popolari, ospedali, scuole) con un "occhio" sempre attento a mantenere la pace sociale e prevenire i conflitti sociali.

Questo sistema basato sul debito pubblico e privato non poteva essere a lungo sostenibile senza che non avesse creato livelli molto alti di inflazione. Il fenomeno della suburbanizzazione diffusosi nelle cinture urbane delle metropoli Statunitensi e a partire dagli anni 70 anche nei contesti europei rappresentò per Harvey la ristrutturazione integrale dello

spazio attraverso la mobilitazione della domanda aggregata delle persone. I processi di suburbanizzazione, sempre secondo Harvey, rappresentavano la produzione di una determinata forma spaziale come effetto della formazione di una alleanza strategica tra diversi importanti attori economici: industrie petrolifere, automobilistiche e immobiliari. La realizzazione di aree suburbane statunitensi a bassa densità abitativa rappresentava per il consumatore della classe media l'opportunità di poter vivere in luoghi decongestionati, di esprimere al meglio la propria individualità attraverso le forme abitative scelte (villette, chalet ecc.) ma allo stesso tempo di essere costretti al utilizzo di mezzi privati per la mobilità.

Questo processo riformula un nuovo rapporto tra campagna città e tra ambiente rurale e urbano. L'ambiente rurale va incontro, da un lato a processi di urbanizzazione massiccia, dall'altro entra dentro il circuito della mercificazione degli spazi, in base al quale la campagna viene offerta e venduta come stile di vita, rifugio più salubre dal quale non si può rimanere isolati perché esistono strade e macchine che possono sempre collegarti alla vita caotica e vivace dei centri città.

Anche Castells da un'ottica diversa si concentra sul fenomeno del consumo che sui processi produttivi, in particolare il sociologo di origine catalane riconduce il fenomeno del consumo e dello scambio come elementi distintivi del fenomeno urbano. L'articolazione del potere politico istituzionale sullo spazio, attraverso le sue istituzioni: il municipio o i piani regolatori, ha la funzione di coordinare la produzione, il consumo e lo scambio in base alla logica di preservare le istanze economiche dominanti. Il governo locale e lo Stato assurgono a garanti del processo capitalistico di accumulazione. Castells riconoscerà nelle crisi fiscali che colpirono molte

città statunitensi, in particolare New York il tentativo operato dal governo nazionale e locale di fare fronte a diverse pressioni che da un lato provenivano dal basso e richiedevano un maggiore accesso alle risorse collettive, e dall'altro dalle elite economiche che chiedevano interventi urbani strutturali nella direzione di una maggiore austerità e di un maggiore spirito imprenditoriale da parte delle autorità cittadine.

La città keynesiana sottolinea di più la divisione spaziale del consumo rispetto a quella del lavoro. Nuovi stili di vita abitativi, la diffusione del consumo dei mezzi di trasporto privati lasciano al consumatore una fittizia facoltà di scelta che rientra nel campo individuale assumendo connotati di status e di prestigio. Non si tratta semplicemente di consumare una casa o un oggetto, ma di accedere ad un insieme di significati e simboli che quell'oggetto contiene.

Proprio la creazione di capitale simbolico associato alla creazione di nuovi stili di vita, immagini e status symbol rappresentano fonti e strumenti per l'accumulazione capitalistica, in questo senso la ristrutturazione dello spazio assume un ruolo importantissimo. Non solo ma anche il consenso sociale o legittimazione popolare si basa sulla distribuzione e soddisfazione dei bisogni legati a nuovi stili di consumo o alla produzione di una nuova immagine del luogo che si abita.

Al di là della componente del capitale simbolico la città keynesiana rappresenta nella storia la forma di organizzazione politico economico sociale e spaziale basate sul compromesso tra il libero mercato e politiche attive di redistribuzione come contrappeso ai fallimenti provocati dal primo.

Come detto le politiche spaziali che si sono diffuse lungo il periodo del “trentennio glorioso” non erano esenti da contraddizioni e tensioni insite nel sistema che a partire degli anni 70 sfociarono in una crisi sistemica che si convertì in un progressivo processo di ristrutturazione economico politica. Tra i punti che provocarono il lento spostamento delle politiche fordiste keynesiane ad quelle post-fordiste citiamo:

1. Spinte inflazionistiche
2. La politica di suburbanizzazione ha portato ad aumentare tensioni territorialmente localizzate tra chi viene espulso e chi subentra
3. La divisione sociale del consumo ha fatto passare in secondo piano quella della produzione ovvero la circolazione del capitale il quale è sempre alla ricerca di nuovi mercati e aree geografiche di conquista per poter accumulare di più

Per quanto si sia dato eccessivo peso al ruolo di consumi nel processo di spazializzazione della città Keynesiana sarebbe un errore trascurare il ruolo assunto dal sistema produttivo nei processi di urbanizzazione di gran parte delle città del Fordismo atlantico. Infatti nei trent'anni del fordismo il sistema urbano era stato organizzato per rispondere alle esigenze della grande industria, interi quartieri operai erano stati costruiti nelle aree suburbane o a ridosso dal centro in prossimità delle più antiche aree industriali. La città fordista è stata quindi caratterizzata dalla tendenza all'agglomerazione delle attività produttive, dalla standardizzazione delle forme dell'ambiente costruito attraverso lo sforzo economico dello Stato che in diversi paesi aveva rilanciato l'edilizia pubblica popolare anche in un ottica produttivi sta oltre che sociale. Le forme urbane del fordismo modificano anche i tempi e le relazioni sociali preesistenti, soprattutto

attraverso la netta separazione tra luogo di lavoro e quello dell'abitare, accrescendo fenomeni di pendolarismo e speculari forme di sub urbanizzazioni sopra descritti.

Dal punto di vista della scuola regolazionista la forma urbana assunta dalla città fordista keynesiana era il mezzo e l'esito del progetto spaziale dello Stato che aveva puntato sullo sviluppo nazionale del proprio sistema produttivo e sull'accentramento delle politiche amministrative e istituzionali in capo ai governi centrali secondo modelli di amministrazione centralizzata e standardizzata e un forte intervento finanziario pubblico dove i governi locali rappresentavano le propaggini burocratiche territoriali dell'azione dello Stato.

2.3 La crisi della città fordista e le nuove politiche urbane

La crisi di indebitamento che metterà sotto stress la valuta principale per gli scambi internazionali, il dollaro, le spinte inflazionistiche e una sempre più accentuata concorrenza proveniente dall'Europa e dal Giappone metterà in crisi definitivamente la città keynesiana.

Più in generale buona parte degli investimenti operati durante lo sviluppo urbano dal dopo guerra in poi stavano producendo un tasso di ritorno molto basso. Il rischio era anche quello che per rimettere in circolo il capitale si doveva svalutare quello già esistente attraverso forme di delocalizzazione di linee produttive da un'area geografica ad un'altra con il conseguente perdita di capacità produttiva in aree geografiche che avevano pienamente goduto del miglioramento delle condizioni socio economiche grazie al boom produttivo-industriale.

Violenti e repentini processi di deindustrializzazione, ingenti indebitamenti contratti dalle amministrazioni locali segnano il passo di un cambiamento e

di una nuova attitudine assunte dalle elite urbane della città per far fronte alla crisi. Già a partire degli anni 70, infatti, i primi fenomeni di decentralizzazione produttiva o delocalizzazione stavano lasciando i primi segni di abbandono e declino in aree geografiche massicciamente industrializzate, producendo disoccupazione e allontanando l'obiettivo della piena occupazione. Il processo di riorganizzazione industriale stava svuotando i mercati del lavoro urbani, a ciò si deve aggiungere le politiche fiscali austere e il taglio dei sussidi statali agli enti locali riducono complessivamente le politiche di redistribuzione e di *welfare state*.

Gli anni 80 sono caratterizzati dall'ascesa di due figure politiche chiavi nella determinazione del corso futuro della politica economica. Il repubblicano Regan negli Stati Uniti e la Thatcher in Inghilterra hanno dato avvio ad una serie di riforme strutturali in senso neoliberale che cercheranno di smantellare il sistema di regolamentazione delle relazioni economiche e sociali creati durante il periodo keynesiano.

Le esigenza primaria era quelle di rimettere in moto lo sviluppo e la crescita al fine di non soccombere ai cambiamenti che la maggiore mobilità dei flussi di capitali, la liberalizzazione degli scambi, la deregolamentazione delle transazioni finanziarie e l'espansione geografica dei movimenti stavano causando.

Se in precedenza, durante i trent'anni gloriosi, le città avevano assunto il ruolo di motore della crescita su base nazionale, favorite anche da un forte intervento pubblico, dopo la crisi dei primi anni 70 la città inizia a confrontarsi con un sistema di regole, pratiche e istituzioni che si muovono su un orizzonte spaziale globale.

Di conseguenza le elite urbane si sono trovate sempre più coinvolte in attività orientate allo sviluppo economico direttamente legate alla produzione di investimenti (Cochrane 1987). L'obiettivo di attrarre investimenti industriali e commerciali attraverso la trasformazione del territorio più aperto e favorevole agli investimenti diventa prioritario nella nuova agenda delle politiche urbane. Una serie di attori, politici locali, business man, immobilariisti, camere di commercio, associazioni di imprenditori si muovono think tank si sono messe a l'opera per sviluppare strategie imprenditoriali della città orientate alla crescita e al mercato.

La caratteristica principale della città imprenditoriale (Harvey 1989) è il passaggio dalle forme di governo manageriale che si limitavano a eseguire piani e programmi imposti dagli Stati, a quelle di governance che prevedono strutture e arene istituzionali meno formali e più decentralizzate. In altre parole alla riorganizzazione degli spazi urbani partecipano un complesso di forze e agenti che operano su diverse scale geografiche. In questo contesto si l'arretramento del ruolo del pubblico nei processi regolativi della vita urbana oltre che finanziari apre spazi per forme di cooperazione tra il governo locale e attori privati (Partnership pubblico-private). In quest'ultimo caso accanto alla tradizionale coalizione locale della macchina della crescita si inseriscono nuovi attori o semplicemente si utilizzano i poteri locali per attrarre nuovi investimenti. Spesso le attività di tali coalizioni sono altamente speculative avvengono al di fuori di piani regolatori e prevedono lo spostamento dei rischi in capo alle amministrazioni locali mentre i benefici sono a vantaggio dei privati (Moulaert et al. 2003). Insomma le politiche urbane tendono a creare un ambiente proficuo per gli affari (good business climate) attuando una serie di strategie spaziali che possono riguardare: la modernizzazione delle

infrastrutture urbane, la realizzazione di ambienti esteticamente funzionali e innovativi, la costruzione di un immagine urbane più “ottimista e accogliente”, oppure intervenendo nel sistema di regolazione del mercato del lavoro intermini di maggiore flessibilità o concedendo agevolazioni fiscali ad ogni investimento fatto o infine attraverso la costruzione di regimi speciali che si applicano a determinate porzioni di territorio come ad esempio le zone franche.

Infine l’imprenditorialismo delle città si focalizza maggiormente sulla politica economica del luogo che del territorio ovvero le politiche urbane si concentrano non tanto nel miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini come durante il periodo della città keynesiana quanto a politiche orientate al mercato.

2.4 Alla ricerca di nuovi vantaggi: la dimensione globale delle città

In un articolo pubblicato nel 1989, Harvey afferma che le città predispongono le proprie strategie per ricerca di vantaggi competitivi:

1. all'interno della divisione internazionale del lavoro. Con essa intendiamo la localizzazione di determinati settori produttivi in aree geografiche diverse. Secondo la teoria di Wallerstein il mondo veniva diviso in aree geografiche centrali, semi periferiche e periferiche queste ultime fornivano le materie prime che venivano lavorate nelle industrie dei Paesi industrializzati mentre le aree semiperiferiche erano quelle che stavano avviando processi di industrializzazione ad alto contenuto di capitali e basso contenuto di forza lavoro. Questa geografia mobile secondo il quale un area centrale poteva diventare periferica era analizzata sulla base della divisione quindi della frantumazione internazionale del lavoro. Rispetto alla divisione internazionale del lavoro che prendeva in considerazione i fattori di localizzazione classici e naturali (vicinanza alle aree di estrazione delle materie prime, o ai mercati di sbocco) entrano in gioco altri fattori quali il livello infrastrutturale della regione geografica o il costo dell'offerta di lavoro a livello locale o il livello di formazione dei lavoratori locali.

Se prima vi era una rigida divisione del lavoro tra nazioni tecnologicamente avanzate e aree a basso contenuto tecnologico. Ora questa suddivisione appare rimescolata, *tecnopolis* sono presenti nei suburbi di Los Angeles così come nell'area metropolitana di Bangalore in India. I settori industriali maggiormente richiamati dalle strategie di competitività delle

città, in quanto maggiormente remunerativi, sono quelli che puntano su una produzione ad alto contenuto tecnologico (l'elettronica, l'industria aerospaziale, biomedica), sui servizi finanziari cosiddetti FIRE e su una consolidata industria culturale (produzione di Film, ecc.) (Scott 2000). Come già detto questi settori non saranno più collocati in una sola area del mondo quella della seconda rivoluzione industriale per intenderci ma formeranno paesaggi industriali delle nuove economie emergenti così chiamati BRIC.

2. Le città competono rispetto alla divisione spaziale del consumo. Con la nascita del suburbio e di nuovi stili di vita legati al ambiente costruito urbano, il territorio è stato in questi decenni luogo di consumo per attività di svago (es. seconde case, turismo, case di riposo per anziani) o dell'industria dell'entertainment popolare (stadi) o del consumo di massa (centri commerciali). L'elemento di novità della nuova epoca postmoderna basata sull'accumulazione flessibile (Harvey 1989) e l'importanza assunta dalla produzione di capitale simbolico che è legato alla produzione di simboli, forme e stili di vita sofisticati, differenziati che non traggono origine diretta da forme materiali di capitale che sono comunque strettamente legate ad esse. La città contribuisce, quindi, alla produzione di simboli in maniera significativa. Buttandosi alle spalle le immagini che la connotavano in senso negativo o grigio, la città reinventa una nuova immagine di sé che opera come vero e proprio strumento di marketing territoriale per attirare nuovi flussi di turisti o investimenti da un lato ma anche come auto rappresentazione ottimistica rispetto al quale i cittadini si identificano dall'altro. La produzione di una immagine è strettamente legata alle forme ed ai progetti ideati da

archistar di fama internazionale nei processi di rigenerazione urbana, Le strategie di sviluppo urbano di Bilbao nel nord della Spagna degli ultimi 15 anni rappresentano l'esempio più studiato e citato di rigenerazione urbana fisica ed economica associata alla costruzione di un museo di fama internazionale. "La costruzione di un singolo edificio, il Guggenheim Museum, è riuscito a risollevarle le sorti di una città la cui immagine era da sempre associata a tratti di grigiore e anonimato e la cui economia negli ultimi decenni aveva largamente sofferto del declino della base manifatturiera e industriale di tipo fordista" (Rossi et Vanolo 2010 p.8). Bilbao aveva quindi sostituito nel giro di qualche anno la propria funzione legata all'industria metallurgica con quella prettamente culturale turistica assicurata dalla notorietà a livello internazionale del Guggenheim e rafforzata dalla costruzione di infrastrutture di trasporto per accogliere "i nuovi clienti". Questa trasformazione, sottolineano Rossi e Vanolo, non era avvenuta in maniera pacifica e acritica generando conflittualità tra la popolazione che vedeva essere sradicata dalla propria cultura legata alla fabbrica e alla produzione dell'acciaio.

3. Infine le città competono per acquisire il controllo dei centri di comando politici, finanziari o di raccolta informazioni. I grandi centri finanziari hanno sviluppato sofisticate reti di comunicazione a livello mondiale che hanno contribuito alla formazione di nuovi sistemi urbani transnazionali, il cui scambio di informazioni e transazioni finanziarie rappresenta la voce principale (Sassen 1993). La formazione e il rafforzamento di queste reti transnazionale tra città globali produce squilibri territoriali tra il "core" urbano e le città

delle cinture metropolitane marginalizzate rispetto alla rete di flussi di capitale e informazioni.

Il sistema di competitività interurbana e le strategie imprenditoriali messe in atto dalle città ha facilitato il passaggio dal sistema rigido fordista garantito dal welfare keynesiano ad un sistema di accumulazione flessibile in base al quale i regimi e i compromessi regolatori del precedente regime sono stati gradualmente sostituiti da altri molto più flessibili. Le conseguenze positive o negative di un regime di competizione interurbana non sono né omogenee né riproducono gli stessi effetti in aree geografiche diverse. A livello generale Jessop (2000) sottolinea come il passaggio da un regime keynesiano ad uno neoliberale acuisca le contraddizioni insite nel sistema di accumulazione capitalistica. Questo passaggio ha avuto un salto di qualità per ciò che riguarda l'accelerazione dei flussi finanziari e di informazione e l'espansione a livello geografico di tali flussi.

Per tanto Jessop individua alcune contraddizioni emerse nel nuovo regime :

1 la separazione dei flussi finanziari altamente mobili dal capitale produttivo, mentre il primo si muove liberamente nello spazio astratto dei flussi il secondo ha bisogno di essere ancorato allo spazio fisico. L'intensificazione di questa contraddizione produce crisi nella misura in cui si cerca di trasformare il capitale fisico in capitale liquido o monetario sotto forma di asset finanziario.

2 da un punto di vista temporale i flussi finanziari si basano su una logica di breve termine mentre l'investimento di capitali quali ad esempio in attività produttive richiedono un lungo termine affinché le condizioni materiali quali la creazione di economie di scala, la formazione di lavoratori qualificati ecc. si stabilizzino e si riproducano. L'estrema

mobilità del capitale a livello globale rende più precario l'investimento materiale per la sua azione a corto termine senza contribuire alla riproduzione del capitale materiale che necessita di un periodo di tempo maggiore (Jessop 2000: 347).

2.5 I Mega Progetti Urbani: la nuova dimensione urbana

Negli ultimi 50 anni le città hanno intrapreso politiche di sviluppo urbano attraverso la realizzazione di megaprogetti di rigenerazione urbana (urban development project) con l'obiettivo di rafforzare la posizione di competitività delle rispettive aree urbane all'interno di una arena globale.

I mega progetti urbani hanno come obiettivo la riorganizzazione strutturale del tessuto fisico ed economico urbano, attraverso la riconversione di ampi spazi degradati, conseguenza, generalmente, del trasferimento o della chiusura di precedenti attività industriali.

La trasformazione di questi spazi in aree attentamente disegnate per usi misti, integrando uffici, abitazioni, attività commerciali, culturali e ricreative è vincolata alla creazione di nuovi spazi di produzione e consumo, adatti alle esigenze delle nuove realtà locali e globali. Gareggiare dentro una arena competitiva per le città significa prima di tutto ricreare il proprio spazio urbano e la sua immagine agli occhi di attori esterni come investitori privati, mediante una combinazione di progetti simbolici, architettura di prestigio, parchi tematici, esposizioni internazionali, festival di arte e cultura, ed altri eventi che svolgano una funzione promozionale del nuovo orientamento della città.

Sebbene i Mega Progetti Urbani non costituiscano un'innovazione,

si differenziano dagli interventi a grande scala dei decenni passati per due caratteri basilari: a) l'obiettivo di trasformazione e riconversione di spazi degradati in aree di nuova centralità, adatte alle esigenze localizzative delle nuove forme di produzione e di consumo e utili a creare la condizione fisica per un'ulteriore fase di urbanizzazione a partire dalle nuove funzionalità; b) l'adozione di tecniche autopromozionali di marketing urbano e di nuove formule di gestione imprenditoriale guidate da criteri di efficienza e redditività c) esse rappresentano forme di investimento che possano generare in futuro ulteriori margini di profitto dall'intervento di investitori locali o internazionali.

I Mega Progetti urbani (MPU) sono l'espressione materiale della ridefinizione dell'agenda politica urbana verso la ricerca della crescita, della competitività e dell'efficienza dell'intervento pubblico. In effetti, essi seguono una logica che considera i mega-progetti come base del rilancio economico della città.

Numerose critiche vengono, però, mosse contro il modello di crescita basato sui MPU.

Due gli ordini di motivi: i MPU combinano i vantaggi della flessibilità con una straordinaria capacità simbolica in un contesto di permanente trasformazione ed instabilità; la flessibilità e la rapidità si convertono in una condizione necessaria per risultati efficienti. Ciò comporta che questi progetti vengano portati avanti da coalizione pubblico-private, agenzie di sviluppo semi pubbliche o istituzioni ad hoc, che, seppur più efficienti, sono sottratte ai normali meccanismi di controllo democratico. Inoltre, essi producono isole urbane, spazi ben definiti, con barriere di delimitazione pronunciate. Questa segregazione si rinforza per mezzo di processi di

formazione di ostacoli fisici, sociali e culturali. Ciò ha importanti conseguenze sul tessuto socio-spaziale dell'agglomerazione urbana (Marcuse, 1989).

Altra importante limitazione al modello di sviluppo ottenuto grazie ai MPU viene ricondotta al predominio della dimensione fisica dei progetti sulla dimensione socioeconomica. Il formalismo progettuale ed il disegno fanno parte di un modello di urbanistica basata su interventi puntuali, frammentati ed a carattere emblematico, sprovvista di una ragione sociale ed in cui l'estetica diviene l'argomento principale oltre che il fallace obiettivo (Leal, 1989).

Secondo uno studio condotto da un gruppo di ricerca a livello europeo guidato da Moularert et al. che ha analizzato tredici MPU realizzati in grandi e medie città di tutta Europa emerge come questi progetti rappresentino delle leve per lo sviluppo economico delle città. In particolare emergono alcuni risultati interessanti.

- a) I MPU attivano forme di governance globale che vedono la partecipazione di una pluralità di interessi e attori che operano su diverse scale da quella locale a quella sovranazionale.
- b) Un'alta frammentazione nella distribuzione dei ruoli decisionali tra un *range* di attori pubblici e privati. Le strutture di governance possono essere diverse. Ci possono essere casi di azioni di governance meno gerarchiche ma più esclusive, così come riscontrano pratiche esclusive che presentano un alto deficit democratico in quanto basate su "un'efficienza tecnica". Ci sono casi dove la formazione di agenzie pubblico-private esclude i governi locali privatizzando di fatto le decisioni politiche urbane.

- c) le opere realizzate o progettate nella totalità dei casi non rientrano dentro progetti di pianificazione urbanistica generali oltre che ad essere disconnessi fisicamente dalle dinamiche generali della città è in chiaro contrasto con l'azione coordinata dei diversi attori.
- d) Carattere speculativo delle opere: secondo gli autori i MPU hanno la finalità di produrre potenziali extra rendite dato il loro carattere tipologico funzionale (es. uffici, central business district, centri commerciali)

Spesso la valutazione degli effetti dei MPU così come dei processi di rigenerazione urbana più modesti avviene analizzando l'eventuale incremento di ricchezza della città o il numero di nuovi posti di lavoro creati.

Secondo Hall questo tipo di analisi è inadeguata se non è associato alla all'analisi della tipologia dei nuovi lavori creati, la distribuzione di questi e della ricchezza creata tra i differenti gruppi sociali, e la realizzazione di eventuali esternalità negative prodotte dalla rigenerazione (Hall, 1995).

Sempre Hall (1995) analizza l'impatto dei processi di rigenerazione a vari livelli: economico, sociale, culturale e della legittimità democratica.

Dal punto di vista economico, in particolare, è necessario soffermarsi sui soggetti che beneficiano maggiormente della rigenerazione, avanzando forti dubbi sulla capacità di queste politiche di avvantaggiare le fasce più povere della popolazione. Oltretutto questo tipo di modelli tendono ad essere spazialmente autonomi, disegnati cioè per rigenerare aree specifiche. Il risultato è la proliferazione di un largo numero di progetti di

rigenerazione urbana molto simili tra loro e quindi in competizione; ciò non fa altro che fomentare la nascita di nuove aree in declino.

Altra questione è l'analisi della crescita del mercato del lavoro. La rigenerazione basata sui grandi progetti urbani è trainata dal settore delle costruzioni i cui lavoratori spesso non provengono dalla città stessa, ed il cui lavoro creato è caratterizzato da forte precarietà con un'offerta ristretta ad individui di sesso maschile e di giovane età.

Spesso accade, inoltre, che le nuove opportunità create da altri settori, oltre quello delle costruzioni, non siano accessibili alla popolazione locale, che vi sia cioè uno scarto tra le competenze delle risorse umane locali e le competenze richieste dalle nuove attività. Il campione di occupazione creato dalla rigenerazione è solitamente altamente polarizzato: un relativamente piccolo numero di lavori manageriali, altamente retribuiti, ed un largo numero di lavori non specializzati in settori quali sicurezza e pulizie.

Il problema sociale è riagganciato principalmente al concetto di città duale, dove vi è una crescita delle divisioni sociali e dove un'ampia fetta della popolazione è esclusa dalle dinamiche economiche formali. Tutto ciò si riflette soprattutto in fenomeni di polarizzazione socio-spaziale e nella creazione di un'economia su basi illegali. Questi fenomeni si pongono in forte contrasto con la spettacolare crescita delle isole di sviluppo. Queste disparità scaturite in seguito alle politiche di rigenerazione, principalmente finanziate da denaro pubblico, creano problemi di accettabilità sociale dell'utilizzo di tali fondi.

Un ultimo problema di carattere sociale deriva dalle forti speculazioni che avvengono nel settore immobiliare nelle aree di opportunità, rigenerate dalle politiche urbane. Il notevole incremento dei prezzi delle case rende inaccessibili gli affitti ad ampi segmenti della popolazione. Le aree rigenerate sono normalmente aree degradate ed abbandonate dall'industria e centri residenziali di lavoratori dell'industria stessa; questo provoca un fenomeno di gentrificazione che comporta un'inevitabile trasferimento fisico di questa parte della popolazione a basso reddito in zone non toccate dalla rigenerazione e dunque ancora accessibili.

2.6 la dimensione neoliberale della politica economica urbana

2.6.1 Il neoliberalismo: origine e significato

Con il termine neoliberalismo si intende un concetto strategico complesso e geograficamente variabile utilizzato da sociologi e geografi come lente analitica per descrivere il processo di ristrutturazione economica e politica avvenuto progressivamente dalla metà degli anni 70 sino ai giorni nostri determinando la riconfigurazione delle relazioni di potere tra diversi attori economici, politici e sociali che operano su diverse scale geografiche dal globale al locale. In altre parole l'ascesa neoliberale è da ricollegare alla conclusione dell'epoca di forte crescita da molti studiosi definita l'età d'oro del capitalismo immediatamente dopo la seconda guerra mondiale. Nel trentennio trascorso dal secondo dopoguerra sino ai primi anni 70, in coincidenza del primo shock petrolifero causato dalla chiusura dell'approvvigionamento di petrolio da parte dei paesi arabi, e la crisi fiscale che colpì gli Stati Uniti, le economie dell'Europa occidentale, del Nord America e del Giappone avevano conosciuto tassi di crescita

economica mai visti fin a quel tempo. Questo periodo considerato in maniera unanime dagli studiosi come l'era keynesiana-fordista ha segnato in profondità i caratteri economici sociali e culturali della società attraverso l'introduzioni di nuovi metodi produttivi, l'avvento del consumo di massa, il superamento degli stili di vita tradizionali, la quasi piena occupazione in molti paesi. Per l'Italia esso rappresentò il processo di industrializzazione a marce forzate che la portò ad essere sino agli anni 80-90 la 5° forza industriale a livello mondiale.

Per quanto attiene invece le origine del termine neoliberalismo (o in accezione prevalentemente economica useremo il termine neoliberalismo) esse devono essere ricercate in America Latina in seno ai movimenti sociali che si opponevano ai programmi di aggiustamento strutturali (Structural adjustment Programs) imposti dal FMI (Fondo Monetario Internazionale) e assorbiti dalle agende politiche della gran parte dei governi nazionali dell'America Latina a metà degli anni 90. La strategia messa in piedi dal FMI da un lato prevedeva che le strutture economiche e sociali degli stati nazionali, soggetti a questi programmi, venissero riconvertite in sistemi di libero mercato attraverso pesanti processi di privatizzazioni di settori diretti dallo Stato mentre, dall'altro, si imponevano pressioni volte a ridimensionare le prestazioni sociali di base per i cittadini. I piani di aggiustamento erano giustificati dal FMI per poter metter in condizione il Paese destinatario di fare fronte ai debiti che nel corso dei decenni precedenti aveva accumulato attraverso la concessioni di nuovi prestiti da parte del FMI. Questi programmi, tuttavia, erano sottoposti a delle condizionalità che il Paese era obbligato a seguire per poter accedere a nuove risorse finanziarie. Il FMI imponeva dall'alto l'applicazione di politiche cosiddette neoliberali che prevedevano il massiccio taglio della

spesa sociale, privatizzazioni dei settori economici pubblici, la svalutazione della moneta locale per favorire l'esportazioni con gravi conseguenze sul piano della diseguaglianza sociale e l'accentuazione dei fenomeni di povertà diffusa (Vanolo :2010). La crisi del debito degli anni 80 e i conseguenti interventi del FMI non solo in America Latina ma anche in altri Paesi del sud del mondo avevano prodotto pesanti crisi occupazionali e sociali. In diverse città e metropoli dell'Africa e del Suda America la popolazione ha dovuto reinventare strategie di sopravvivenza attraverso l'autorganizzazione della produzione manifatturiera, la creazione di orti urbani per l'autoconsumo sino al ritorno di forme di baratto (Cattedra et Memoli: 1995). Ben altra reazione si è determinata nei Paesi del nord del mondo; da un lato si è cercato di costruire alleanze transnazionali tra i movimenti della società civile attraverso la costruzione di spazi pubblici di dibattito in seno ai forum sociali mondiali (World social Forum) dall'altro si è avuta una reazione frontale che ha portato a partecipate manifestazioni in occasione dei summit del WTO a Seattle nel 1999 e a Genova e a Praga rispettivamente in occasione del vertice del G8 e del vertice della Banca Mondiale.

Il termine neoliberalismo ha assunto nell'immaginario comune una connotazione critica rispetto al fenomeno, lo stesso carattere è riscontrabile dentro una vasta letteratura accademica che ha trattato l'argomento. In quello che segue cercherò di riportare i termini della questione del neoliberalismo come una matrice di politiche che non si manifesta in forme pure ed univoche (Jessop 2002) ma al contrario si manifesta in forme complesse e articolate all'interno dei mutamenti che la città contemporanea ha subito. In particolare cercheremo di approfondire come e in che termini la riconfigurazione delle scale geografiche abbia conferito un ruolo

determinante alla scala locale ed in maniera specifica alla città. Cercheremo, quindi di definire tutto il termine neoliberalismo dal punto di vista ideologico economico e politico. Il termine viene inteso, in questa sede, come una matrice ideologica che incorpora una serie di principi, norme e politiche economico e sociali (per questo motivo si utilizza il termine neoliberalismo piuttosto che neoliberalismo che ha un'accezione solo economica) come strumenti di gestione e superamento della crisi irreversibile del sistema di economia mista di tipo keynesiano-fordista. Il graduale ma inesorabile passaggio dal sistema Keynesiano al sistema neoliberale aveva prodotto una ristrutturazione di una serie di istituti di regolamentazione, di strutture economiche, politiche e pratiche nei Paesi di prima industrializzazione.

L'orizzonte comune ideologico tra l'esistente neoliberalismo (Brenner; 2002) e quello del pensiero del liberalismo classico si sostanzia nell'emancipazione dell'uomo da ogni forma di vincolo esterno che provenga da un suo simile o dallo Stato al fine di ricercare il proprio benessere e piacere attraverso il riconoscimento delle libertà formali.

Al pari dell'ideologia liberale essa antepone il benessere e la felicità dell'individuo rispetto a quelle della comunità di appartenenza nel suo insieme. L'individuo quindi deve, da un lato, operare per il proprio interesse, libero da condizionamenti esterni che possano intralciare la propria azione, dall'altro, deve seguire le regole formali negoziate all'interno della comunità secondo la teoria contrattualistica liberale.

Da un punto di vista economico sia il liberismo classico che il "neo" considerano il libero mercato, scevro da ogni forma di intromissione o intervento da parte dello Stato, come il mezzo più efficiente e più efficace

per poter da un lato allocare in maniera ottimale le risorse di cui dispone l'individuo e dall'altro come strumento che rafforza l'autonomia dell'uomo nella ricerca del proprio benessere e felicità senza che si scadi nell'anarchia. I fautori del neoliberalismo auspicano che il libero mercato e di conseguenza la competizione tra i produttori sia lo strumento adottato in ogni angolo della terra e che i meccanismi dei prezzi regolino tutte le relazioni sociali degli individui in base alle leggi della domanda e dell'offerta. Fuori dall'astrattezza di questi principi appena accennati, si teorizza allora come oggi sia la creazione di un mercato mondiale capace di raggiungere ogni area del mondo attraverso la libera circolazione di merci e flussi monetari e finanziari favorito da un sistema deregolamentato, sia la riduzione a merce (dove il valore monetario è intrinseco) dei fattori produttivi e di ogni forma di relazione o prestazione sociale (mercificazione).

Infine dal punto di vista politico il sistema neoliberale poggia su dettami costituzionalmente definiti in base al quale si è affermato una serie di libertà negative ovvero libertà dalle interferenze dello stato nel perseguimento delle proprie finalità sociali come il perseguimento del profitto. Inoltre essa ipotizza una società in cui gli individui associandosi liberamente e per finalità previste dalla legge possano perseguire il bene comune in maniera più efficiente di quanto possa fare lo Stato con i suoi provvedimenti.

Per quanto il neoliberalismo attinga prepotentemente da questo insieme di principi ideali che si rifanno alla tradizione del pensiero del liberalismo classico, Brenner riconosce che esiste una disgiunzione tra il suo profilo filosofico-idealista e la sua pratica quotidiana (Brenner et al. 2002). Secondo l'autore il tentativo di dar vita ad un sistema di libero mercato non soggetto ad alcun tipo di vincolo ed interferenza da parte dello Stato si

scontra con la dura realtà nella quale il ruolo assunto dallo Stato ha comportato l'imposizione di sistemi di regole che impongono la logica del libero mercato in ogni aspetto della vita sociale (Brenner e al.:2002). Le relazioni economiche e sociali che stanno alla base del sistema capitalista, afferma Swyngedouw, nel corso della storia hanno sempre avuto bisogno di un quadro di norme, istituti, e consuetudini che le rendessero stabili e quanto più omogenee possibili tra i diversi Stati. La ricerca di un sistema di regole certe è funzionale a stabilizzare i rapporti e relazioni politico economiche che per natura sono altamente conflittuali tra i diversi attori che operano sia all'interno dei confini nazionali che internazionali. Le tensioni politiche interne e tra gli Stati così come l'introduzioni di nuovi regimi di regole da parte di un governo che minacciano gli investimenti di una impresa straniera richiedono che ad ogni scala geografica vengano definiti istituzioni e un quadro di norme che possano risolvere potenziali conflitti di natura commerciale, o tra lo Stato e l'impresa che opera all'interno dei suoi confini. Le istituzioni Statali, pertanto, continuano a giocare un ruolo centrale oggi come allora nella definizione dell'insieme di norme e regole che disciplinano le relazioni spazio temporali di carattere economico e politico,

“without territorially organized political or institutional arrangements (like the State or other forms of governing) that regulate markets, money and ownership, and organize security and parts of service delivery, the economic order would irrevocably break down”. Swyngedouw 1997; 32

2.6.2 Il processo di ri-scaling dello Stato dentro l'internazionalizzazione dell'economica

Secondo l'approccio Transcalare i processi di ristrutturazione e riconfigurazione dei sistemi economici politici e sociali specialmente in presenza di crisi sistemiche modificano o abbattono secondo processi che definiremo in seguito l'insieme dei regimi e gli istituti ereditati dal precedente sistema. Nell'ambito dell'approccio transcalare emergono alcuni principi di partenza comuni nel tentativo di sistematizzare il concetto di neoliberalismo

1. Il neoliberalismo non può essere considerato come un megatrend, o un progetto politico strutturato che si manifesta in maniera omogenea in ogni angolo del globo. Al contrario esso rappresenta un percorso dinamico di trasformazione dei regimi che regolano le relazioni sociali all'interno della società. Nonostante la sua indeterminatezza e difficoltà nel richiudere tale nozione dentro una definizione precisa, il progetto neoliberale può essere associato ad un insieme di caratteristiche comuni:

“ structural orientation to exported-oriented, financialized capital, deep antipathies to social collectivities and sociospatial redistribution; and open-ended commitments to market-like governance system, non-bureaucratic modes of regulation, privatization and corporate expansion-but these are always, inescapably, forged and revealed in context-specific ways.” (Peck et al 2010).

2. Lo stato nazionale al pari di altre istituzioni che operano nella scala globale e in quella locale si è ristrutturato e trasformato cambiando le sue funzioni e i suoi processi decisionali senza perdere la sua

centralità nell'organizzazione economica e politica. Lo stato ha cercato di modificare le condizioni interne per attirare capitali e investimenti globali, attraverso il suo potere regolatore, infrastrutturale e di indirizzo politico economico controllando le condizioni chiave per la riproduzione di forza lavoro nei propri confini (Brenner 2002). Una variabile importante nel processo di rifunzionalizzazione dello Stato è sicuramente addebitabile ai processi che vanno sotto il generico nome di globalizzazione, in particolare il processo di internazionalizzazione dell'economia nazionale ha esercitato pressioni verso i governi nazionali ad adottare misure che eseguissero gli imperativi della competitività globale, individuando nei suoi asset territoriale e nel sistema delle città il volano della crescita economica (Cox:2007).

3. Come detto a proposito della concettualizzazione dello Spatial Fix. Lo spazio non è un contenitore fisso e stabile, o un supporto fisico alle attività e relazioni sociali, una sorta di scenografia di contorno destinatario passivo di "effetti" o "impatti" derivanti da un agire sociale, economico e politico che opererebbe in una sfera autonoma e distinta dalla realtà materiale dei luoghi (Dematteis et Governa 2005) la teoria dello Spatial fix colloca la nostra attenzione e studio sulle relazioni tra spazio e tempo in base al quale gli attori e le istituzioni cercano di manipolarle in maniera strategica e strutturale. Da un punto di vista strategico Jessop afferma che ogni regime di accumulazione e le sue contraddizioni sono strettamente interrelate e risolte dentro una nuova configurazione dello "spatial Fix". Questa strategia portata avanti da diversi attori economici sociali ha la caratteristica di trasferire verso il locale i costi sociali e i rischi

congeniti alle contraddizioni del sistema capitalistico e di sfruttare quanto più possibile le risorse naturali fuori dallo spazio dentro il quale gli attori operano in base a concertazione dei propri interessi (Jessop 2000).

La fine del sistema keynesiano-fordista seguita dalla caduta del muro di Berlino rappresenta per molti un momento spartiacque nella storia dell'umanità. Lo stravolgimento politico economico e sociale che ne seguì è coinciso con la piena e totale affermazione della globalizzazione economica, di fatto aprendo scenari di analisi nel campo delle scienze sociali che hanno portato ad una vasta produzione scientifica sull'argomento. Sembra che anche le discipline e gli approcci epistemologici classici fossero stati travolti insieme ai regimi del socialismo reale; fine della storia, fine dello Stato, fine della geografia, scontro di civiltà prefiguravano da un lato un ottimismo sulle sorti progressive dell'umanità con l'affermazione del sistema del libero mercato sui regimi illiberali dell'economia pianificata dei Paesi dell'ex Unione Sovietica dall'altro esprimevano incertezza e paure sugli esiti che questo sistema iperglobalizzato avrebbe generato nelle relazioni internazionali fino a ipotizzare un vero e proprio scontro tra diverse civiltà. In particolare il sistema economico mondiale basato sull'ordine Westfaliano dello stato nazionale era stato soppiantato da un nuovo ordine che prefigurava la fine dello stato come entità politica (Ohmae) e il successo dell'economia di mercato come il migliore dei sistemi possibili (Fukushima). Allo stesso tempo un maggior peso è stato conferito alla scala globale dove i diversi attori (multinazionali, organizzazioni internazionali, fondi di investimento ecc. ecc.) liberi di operare nel mercato globale modellano in maniera unidirezionale le relazioni e le dinamiche socio-economiche dei governi

nazionali e locali. Secondo questa impostazione teorica gli stati, quindi, e di conseguenza i governi locali erano obbligati ad allineare le proprie politiche alle esigenze e alle richieste del nuovo ordine mondiale basato sulla competitività sotto la pressione della possibilità delle imprese o flussi di capitale di ricollocare le proprie attività in altre parti del globo. In base a questa rappresentazione dei discorsi sulla globalizzazione, lo stato e la scala locale erano relegate a svolgere un ruolo marginale sia come unità di analisi sia come attori politici, in balia dell'azione delle forze esterne al sistema locale.

Brenner sostiene che la narrativa ortodossa del neoliberalismo riduceva il concetto di scala ad entità fisse, immobili spaziali e atemporali. La sua critica si fonda tre assunti epistemologici che hanno permeato i principali studi di scienze sociali sul fenomeno della globalizzazione contestati dall'autore. il primo assunto riguarda il "feticismo Spaziale" secondo il quale lo spazio è visto come un entità immobile immune dai cambiamenti storici, in altre parole si esclude la possibilità di cambiamenti strutturali e riarticolazioni delle gerarchie delle scale , il secondo concerne il "territorialismo metodologico" in base al quale le relazioni sociali vengono organizzate all'interno di una scala qualunque essa sia globale, nazionale o locale. La scala è vista come uno spazio già dato all'interno della quale i processi della globalizzazione si svolgono, di modo che da trascurare l'analisi sull'evoluzione storica, sui processi di riarticolazione e riconfigurazione delle scale. Il terzo assunto fa riferimento al "nazionalismo metodologico" secondo il quale la scala nazionale è considerata come la scala ontologicamente più importante nella formazioni delle relazioni sociali.

L'approccio teorico della "transcalarità" offre una serie di concetti che si pongono in netta contrapposizione con la concezione statica, unidirezionale dall'alto verso il basso e a-spaziale dei processi di globalizzazione, proponendo un approccio relazionale sia tra scale che all'interno di esse. In particolare come afferma Swyngdouw i processi di ridefinizione dei processi sociali economici e culturali operano tra le scale e non sono confinati ad una sola scala, né l'oggetto di studio di una singola scala in sé può rappresentare una priorità piuttosto esso si deve focalizzare nella relazione di potere tra il sistema di regole delle scale e gli agenti e attori che vi operano all'interno (Swyngdouw 1997). Tale relazione dialettica può essere (ma non sempre) asimmetrica e altamente gerarchica sempre secondo una concezione dinamica e in continua trasformazione (Peck:2002). Al pari delle forze che operano all'interno del sistema capitalista, lo sviluppo dei processi interscalari avviene all'interno dello sviluppo del capitale stesso (Smith:1994). Infine un'ultima osservazione riguarda il processo di formazione delle scale, esse sono altamente contestate e conflittuali e sono attraversate da fenomeni di frammentazione sociale e territoriale basti pensare all'emergere di localismi e nazionalismi o all'accentuarsi delle diseguaglianze di classe

In che termini sono avvenute le trasformazioni e ristrutturazione delle scale in seguito alla crisi del modello di economia mista keynesiana postfordista?. Per Jessop sono tre i cambiamenti significativi che hanno segnato il passaggio dal sistema keynesiano ad uno che si ispira alla politica economica di Schumpeter. Il primo riguarda il passaggio dalle politiche di Welfare State sul modello Keynesiano ad politiche di Workfare sul modello appunto Schumpeteriano, il secondo riguarda il processo di "svuotamento delle funzioni e prerogative dello Stato (Hollowing out) a

vantaggio della scala globale e della scala subnazionale, infine il terzo assunto la transizione delle economie del Fordismo Atlantico da un sistema di organizzazione della produzione fordista ad uno postfordista. Secondo la concezione di Jessop il ruolo assunto dall'internazionalizzazione dell'economia è centrale per poter leggere i cambiamenti prodotti nel processo di ristrutturazione del sistema capitalista dopo la crisi della metà degli anni 70. In particolar modo il ruolo assunto dalla tecnologia è centrale per comprendere in quali settori oggi si gioca la partita della competizione tra gli attori a livello globale. Negli ultimi 40 anni, difatti, l'ascesa delle economie che hanno puntato su settori ad alto contenuto innovativo e tecnologico ha rappresentato il motore della competizione a livello globale, ridefinendo un nuovo sviluppo geografico industriale ed economico diseguale che ha accresciuto il divario tra specifiche aree a detrimento di altre. L'ascesa del settore tecnologico inteso come innovazione dei prodotti e di processi aveva acuito e accelerato gli effetti della competizione economica tra le aree geografiche che avevano puntato sullo sviluppo di settori innovativi (sunrise sector) in continua ascesa e quelle aree che furono vittime dei processi di deindustrializzazione massici dei settori tradizionali (sunset sector). (jessop: 1994). lo sviluppo di un settore tecnologico in una specifica area nazionale o locale è stato il risultato di scelte politico-economiche di medio e lungo termine dove lo stato ha giocato un ruolo strategico importante per quanto riguarda la promozione e la creazione di core tecnologici attraverso investimenti in ricerca e sviluppo, nel trasferimento di tecnologie, in università e centri di eccellenza al fine di formare personale altamente qualificato, favorito anche da una sempre maggiore mobilità lavorativa che ha permesso lo spostamento di tecnici altamente specializzati provenienti da ogni parte del globo. Per queste ragioni risulta alto il prezzo da pagare in termini di investimenti e

personale qualificato per poter concorrere in queste scelte strategiche che puntano alla crescita e alla creazione di posti di lavoro. Allo stesso tempo però l'area di nuovi concorrenti nell'ultimo decennio si è allargata ad una serie di stati di nuova industrializzazione che hanno scelto di investire denaro pubblico nel settore dei prodotti a bassa e alta tecnologia facendo leva su buone strutture formative (università e centri di ricerca) e su un costo della manodopera qualificata minore rispetto agli stati di antica industrializzazione. La Silicon Valley di Bangalore in India e il distretto industriale tecnologico del delta del fiume Yangtse in Cina sono gli esempi più eclatanti della nuova geografia industriale mondiale.

La competizione basata sullo sviluppo dell'innovazione e della tecnologia è parte di un processo più generale che riguarda l'internazionalizzazione dell'economia. Nel precedente sistema keynesiano i governi nazionali operavano in un sistema relativamente protetto rispetto alla concorrenza proveniente dall'esterno. Questa dinamica auto centrica basata sulla costituzioni di settori strategici per l'economia nazionale spesso in regime di monopolio aveva promosso lo sviluppo delle industrie nazionali e mirava alla piena occupazione attraverso il sostegno del lato della domanda e l'allargamento dei servizi e garanzie del welfare state nei confronti dei suoi cittadini. In altre parole era la domanda interna il fulcro della crescita economica e della creazione dei posti di lavoro, allo stesso tempo le industrie campioni nazionali grazie alle politiche estere degli Stati potevano cercare progressivamente nuovi mercati e fattori di produzione da sfruttare fuori dai propri confini. Secondo quello che argomenta Jessop l'internazionalizzazione dell'economia e la sua apertura annulla il ruolo della domanda interna e con esso l'insieme delle politiche che la sostengono. Gli attori economici, multinazionali, gli Stati si confrontano

con un'aumentata domanda di beni e servizi di dimensioni mondiali, in questi termini deve essere, quindi, inteso il passaggio dal sistema di Welfare a quello di Workfare. I cambiamenti strutturali e strategici riguardano proprio la trasformazione dei sistemi di regolazione in primis quelli degli Stati nazionali e del modello sociale dei diritti. Pertanto la transizione verso un sistema di workfare implica in termini astratti la promozione dell'innovazione di prodotti, processi produttivi e organizzativi, il rafforzamento delle strutture della competitività attraverso politiche a sostegno del lato dell'offerta e infine la subordinazione delle politiche sociali ad una maggiore flessibilità. Rispetto a quest'ultimo punto Jessop sottolinea come la spesa destinata a sostenere il regime di welfare state è considerata al pari di un costo di produzione e non più come un mezzo di redistribuzione che sostiene la domanda e i consumi interni (Jessop 1994;2002).

2.6.3 Le relazioni interscalari del regime neoliberale.

In che termini cambiano anche le forme istituzionali e di regolamentazione? Le strategie di adattamento o allineamento, a seconda dei casi, agli imperativi neoliberali implicano una trasformazione delle funzioni e delle prerogative degli Stati nazionali. Sempre Jessop conia il fortunato concetto di “svuotamento dello Stato” (hollowing out) che si contrappone alle teorie della fine o morte dello Stato. Lo svuotamento implica il trasferimento di funzioni, poteri e prerogative verso il basso (la scala subnazionale-locale) e verso l'alto (la scala globale o transnazionale). In particolare la migrazione di competenze, funzioni e il trasferimento verso il basso dei livelli di negoziazione delle politiche economiche e sociali è il risultato della strategia statale:

“It no longer appears so self-evident that National economic space provides the best starting point for pursuing growth, innovation or competitiveness. Instead the problem becomes one of managing its insertion into the global economy in the hope of securing some net benefit from internationalization” (Jessop 1994; 5).

L'integrazione dello Stato nazionale nel circuito globale avviene attraverso l'integrazione delle sue strutture locali in primis le città all'interno dei circuiti economici globali. La strategia di mettere al centro il locale come nodi dello sviluppo delle relazioni economiche (Dematteis 1997) non si traduce semplicemente con il trasferimento di risorse dal livello centrale a quello decentrato difficili da realizzare in un'epoca di “austerità permanente” e come quelle del regime neoliberale. La devoluzione di poteri verso il basso e verso l'alto implica quindi una serie di cambiamenti che riguardano il trasferimento di competenze in precedenza esclusive dello Stato, la riorganizzazione territoriale, e la città come governo delle politiche neoliberali orientate al mercato e alla competizione interlocale.

Ai fini del nostro studio ci concentreremo sui processi economici, politici e culturali che riguardano la scala locale e in particolare attraverso questo approccio cercheremo di analizzare come le funzioni e le politiche urbane intraprendano determinati percorsi di sviluppo anche se altamente differenziati a seconda del contesto geografico di analisi. I processi di riscaloring che attengono la scala globale saranno, quindi meno trattati tenendo sempre presente che secondo la concezione relazionale dell'approccio multi scalare i processi globali si intrecciano sempre con quelli locali (Robertson 1994).

Per quanto riguarda il processo downscaling delle prerogative dello stato, esse hanno riguardato in particolar modo le politiche del mercato del lavoro e delle prestazioni sociali. Il livello di negoziazione tra le parti sociali delle categorie dell'impresa e del lavoro (sindacati) tende sempre di più ad essere spostato verso il locale. non si tratta semplicemente di un mero spostamento di competenze ma di un ritiro del sistema di welfare state nazionale rimpiazzato da un nuovo modello di contrattazione a livello locale (es. Patti territoriali, lavori socialmente utili).

Come effetto e conseguenza all'attacco del sistema di diritti del *welfare* nazionale e alla riduzione generale della spesa pubblica, anche i trasferimento di fondi dallo stato centrale verso il livello subnazionale ha esercitato una pressione finanziaria influenzando le scelte politiche delle elite urbane, in termini di recupero di risorse economiche attraverso il taglio delle prestazioni sociali o la privatizzazioni di assets municipali (servizi pubblici municipali, vendita del patrimonio pubblico, concessioni di demanio pubblico ai privati) .

Un altro effetto del taglio dei fondi è stato quello di conferire al governo della città una maggiore autonomia finanziaria che implica la trasformazione della cultura del governo urbano in senso maggiormente imprenditoriale. Hackworth (2007) nel suo *The Neoliberal City* che racchiude una serie di studi empirici sugli effetti delle politiche urbane di stampo neoliberale nei maggiori centri urbani degli Stati Uniti, sostiene che il taglio dei trasferimenti federali alle città ha creato una falsa autonomia finanziaria. Le città statunitensi per fare fronte alla diminuzione di fondi hanno dovuto fare ricorso all'utilizzo di diversi prodotti finanziari per poter finanziare le proprie attività, questo eccessivo ricorso a prestiti con istituti bancari ha assoggettato le amministrazioni locali al continuo giudizio della

Agenzie di *Rating*, che secondo l'autore influenzano le politiche dei governi urbani annullando di fatto l'autonomia finanziaria acquisita. Il processo di riscaldamento verso l'alto e verso il basso dei poteri, dovuto alle scelte strategiche dello Stato per poter rispondere alle sfide poste dalla internazionalizzazione della competizione, ha contribuito ad una nuova riconfigurazione delle politiche e della governance urbana in termini di maggior orientamento al mercato.

Nell'ambito di processi di cambiamento e ristrutturazione dell'economia globale, come già visto, le città stanno cercando di ritagliarsi un ruolo all'interno di una divisione del lavoro, della produzione e del consumo, per tanto le strategie politiche intraprese a livello locale e regionale sono volte ad allinearsi al nuovo quadro caratterizzato da deregolamentazione del sistema economico mondiale che è fortemente guidato da pulsioni neoliberaliste. Gareggiare dentro una arena competitiva per le città significa prima di tutto ricreare il proprio spazio urbano e la sua immagine agli occhi di attori esterni. Diversi sono gli strumenti messi in campo per attivare forme di cooperazione locale-nazionale-globale per rendere le città un fertile terreno per gli investimenti. I diversi attori e istituzioni cercano di cooperare localmente ma di competere globalmente per raggiungere una crescita economica. L'idea della città come competitor che opera nei circuiti globali implica la riarticolazione, ristrutturazione delle relazioni di potere tra le scale georgiche, dove il locale e il globale svolgono dei ruoli ben definiti.

Gli effetti del processo di "glocalizzazione", infatti, ci indicano che lo spazio della circolazione dei capitali sia stato "ri-scalato" verso l'alto mentre lo spazio delle relazioni di produzioni e consumo si sia trasferito verso il basso.

Rispetto alle relazioni che si instaurano tra le scale globale e quella locale Peck (2002) sottolinea come gli attori che si organizzano e si muovono nel mercato globale hanno un margine di operatività maggiore rispetto a quelle organizzazioni e attori che hanno un raggio di azione prevalentemente locale. I primi infatti godono dei vantaggi della possibilità di far circolare capitali soprattutto attraverso le transazioni finanziarie o di trasferire fisicamente la propria attività produttiva o parti di essa verso un altro luogo. Questa libertà di azione degli attori globali indebolisce le forze sociali nel processo di contrattazione sindacale e la possibilità di far valere programmi e progetti maggiormente consoni ai bisogni locali. L'asimmetria delle forze e l'alta gerarchizzazione delle relazioni accentua il grado di frammentarietà tra gli attori locali che si confrontano con la minaccia di vedere gli investimenti fuggire e l'indebolimento della loro forza contrattuale nei processi decisionali.

Un altro vantaggio ottenuto dagli attori che operano prevalentemente sulla sfera globale riguarda l'abilità di condizionare le strategie e i comportamenti degli attori locali in maniera coerente rispetto ad un insieme di orientamenti e ideologie extralocali. Molte attività delle città imprenditoriali sono fortemente influenzate da una serie di richieste definite in luoghi extra locali che fomentano la competizione per poter accaparrarsi fondi nazionali o transnazionali attraverso la proposta di megaprogetti di rigenerazione urbana come avviene quando si presenta la candidatura per ospitare eventi sportivi di risonanza internazionale.

Capitolo III la città come attore politico

3.1 La governance come governo della complessità:

il concetto di governance sembra essere oramai un termine in voga nelle scienze sociali, con esso si è cercato di costruire nuovi paradigmi per poter comprendere i diversi fenomeni sociali in un mondo in continua trasformazione. Come afferma Jessop (1998) le discipline tradizionali riflettono la struttura politica, economica e sociale delle società industriali del diciannovesimo secolo, in base al quale gli economisti si occupavano dei mercati, le scienze politiche della sovranità dello Stato mentre il campo delle relazioni internazionali focalizzava i loro studi sulle relazioni tra gli Stati. In generale il centro dello studio rimaneva quello dello Stato nazionale come unità di analisi privilegiata degli studi sopra accennati sui sistemi politici globali (Brenner et al.2003).

Diversi fattori hanno concorso allo sgretolamento di questa granitica impostazione. il principale è quello di dare una risposta in termini di organizzazione e azioni di governo alla complessità e intensificazione dei fenomeni sociali (Jessop op. cit.), e di coordinare su diverse scale le varie azioni di governo o governance per poter produrre politiche (*policies*) efficaci al fine di governare le nuove sfide sociali, economiche e politiche. A partire degli anni 70 è cresciuta l'attenzione su come le strutture di governance reagissero alla crisi del sistema economico dei Paesi a industrializzazione avanzata e in quale forme essa avesse potuto rafforzare le capacità dello Stato dinnanzi ad uno scenario globale di forte instabilità in quegli anni.

Lo Stato e le organizzazioni sovranazionali come l'Unione Europea adottarono principi, norme e pratiche per superare o affiancare i tradizionali meccanismi di governo burocratici che erano soliti operare secondo una direttrice top-down. Le istituzioni di governo a tutti i livelli (locale, nazionale, sovranazionale) hanno quindi introdotto nuove forme e strutture informali per dare maggiore operatività e efficacia alle decisioni politiche. Partenariati, negoziazioni e organizzazioni a rete rappresentano le forme "innovative" per eccellenza attraverso le quali si producono azioni di governance. Da questo processo innovativo sono stati coinvolti anche attori appartenenti alla cosiddetta società civile, i quali, come vedremo dopo, non si sono tirati indietro dal partecipare, sotto diverse forme rispetto al passato, nei processi politici in qualità di stakeholder.

Il coordinamento delle azioni di governance avviene lungo una direttrice verticale attraverso azioni di governance multilivello, un sistema di negoziazioni continua tra governi a diversi livelli territoriali che hanno l'obiettivo di creare o rafforzare assetti istituzionali o allocare risorse secondo differenti criteri (es. fondi strutturali per le aree meno avanzate dell'Unione Europea). Sempre Jessop sottolinea che esistono tre forme principali di coordinamento: la prima riguarda il coordinamento tipico del funzionamento anarchico dei mercati i cui attori cercano di adoperare procedure e azioni volte ad un'allocazione ottimale delle risorse, il secondo fa riferimento al coordinamento *ex ante* gerarchico dello Stato keynesiano, delle organizzazioni pubbliche burocratiche o di un'impresa, le cui strutture e attori lavorano affinché obiettivi collettivi vengano raggiunti (es. ridurre l'esclusione sociale, massimizzare il profitto per i dividendi di una società ecc. ecc.); la terza tipologia di coordinamento è quella basata su forme di relazioni tra strutture di potere dinamiche, orizzontali per la risoluzione di

problemi o determinazione di policy (es. l'organizzazione di diversi settori di una stessa impresa o cooperazione tra imprese che sono inserite in un sistema locale) .

Tale rete di relazioni tendono a determinare quei progetti o policy che producono un reciproco beneficio per gli attori attivi nel processo, i quali a loro volta valuteranno le condizioni materiali, sociali e temporali per riuscire a raggiungere determinati risultati positivi. Quindi a differenza delle forme di coordinamento gerarchico, gli obiettivi non sono scelti dall'alto ma vengono rinegoziati continuamente.

Qui di seguito cercheremo di definire in che termini le strutture e le azioni di governance riescano a governare la complessità e le difficoltà di coordinamento di fronte alla preoccupazione di governamentalizzazione (governability) della sfera economica, politica e sociale nel quadro della globalizzazione.

3.1.1 Ricercare competenze, capacità e risorse fuori dalle istituzioni di governo:

Le azioni governance costituiscono una modalità di organizzazione innovativa di una pluralità di soggetti che sono in posizioni molto diverse tanto per livello gerarchico, trattandosi di soggetti istituzionali i cui poteri sono attivi a scale territoriali locali, nazionali o sovranazionali, quanto per statuto pubblico, semipubblico o privato, essendo tali attori interessati, a vario titolo, allo sviluppo locale ed alla valorizzazione delle risorse territoriali.

Il concetto di governance inserisce un elemento di novità che lo distingue dalle tradizionali forme di governo. Queste ultime sono intese come dominio del potere dello Stato organizzato in agenzie settoriali, formali e

gerarchiche la cui organizzazione è basata su procedure burocratiche (Governa et al. 2009). I meccanismi di formazione delle azioni di governance non seguono schemi standardizzati e possono essere formate da strutture autorganizzate esterne o interne alle istituzioni di governo (Rosenau 1992; Rhodes 1996; Stoker 1998) i cui attori partecipano alla definizione degli obiettivi, delle procedure e dell'implementazione di una determinata *policy*. La partecipazione dei nuovi attori può essere motivata in diversi modi. Secondo Mossberger et al (2001) la frammentazione del potere nell'ambito del governo locale può essere superata dalla definizione di accordi di collaborazione tra pubblico e privato in base al quale entrambi possono assemblare capacità di governo. Se la frammentazione del potere è causata dalla divisione del lavoro tra Stato e mercato, sia il governo locale che gli attori economici imprenditoriali posseggono le risorse necessarie per governare. Da un lato il primo può avere l'autorità e la legittimità delle scelte politiche mentre il secondo le risorse.

Il processo di “svuotamento” ristrutturazione dei poteri dello Stato nella gestione gerarchica, burocratica e diretta di diversi servizi (sociali, ospedalieri, infrastrutturali ecc. ecc.) rappresenta un altro concetto chiave che spiega in che termini quest'ultimo si trovi nella condizione di dover aprire un “confronto” con altri attori che fino a quel momento avevano avuto un ruolo marginale nella definizione delle politiche pubbliche. Il “ritiro dello Stato” ha aperto ampi spazi di mercato per nuovi attori “candidati” a svolgere attività o implementare politiche che erano monopolio dello Stato Keynesiano. Sia su scala internazionale che su quella locale le organizzazioni del terzo settore hanno avuto un'ascesa impressionante in tal senso. Su scala internazionale il loro ruolo è stato quello di sostituire lo Stato nei Paesi in via di sviluppo nel campo delle

politiche di emergenza e dell'erogazione dei servizi basici alle popolazioni in difficoltà. Nei Paesi a capitalismo avanzato svolgono attività prevalentemente nel campo sociale e culturale.

Un'altra questione da analizzare è la qualità e la posizione della pluralità di attori che partecipano alle azioni e strutture di governance. In tal senso il termine che si utilizza nel gergo delle istituzioni e della letteratura in riferimento agli attori in qualità di portatori di interessi (Stakeholder) è esemplificativo del fatto che si definisce lo status dei partecipanti in base alle proprie categorie di appartenenza (Schmitter 2000) e non in base alla propria condizione socio-economica o alla appartenenza di classe per sé.

Schmitter riconosce uno spostamento dal concetto di cittadinanza politica secondo le forme previste dallo Stato in termini di diritti e doveri al concetto di Stakeholder che conferisce al cittadino il requisito di partecipare. secondo la tipologia di interessi di cui l'individuo è detentore.

Schmitter pertanto individua 7 definizioni diverse di holder (titolare di)

- *Right holders* (titolare di diritti): partecipano in quanto sono membri di una comunità politica nazionale
- *Space-holders* (abitanti di un determinato luogo) partecipano in quanto vivono in una specifica area interessata da un provvedimento politico
- *Knowledge-holders* (esperti) partecipano perché hanno una particolare conoscenza rispetto ad una determinata questione
- *Share-holders* (proprietari) partecipano in qualità di proprietari di un bene che è oggetto di provvedimenti politici

- *Stake-holders* (titolari di generici interessi) partecipano perché gli interventi previsti possono influire sulla propria condizione a prescindere dalla loro collocazione o nazionalità
- *Interest holders* (titolari di interessi) partecipano in nome di altre persone perché conoscono la materia
- *Status holders* (titolari di un determinato status) partecipano a nome di altre persone in quanto ad essi è conferito uno specifico ruolo rappresentativo da parte delle autorità pubbliche.

Ma più in generale rileva Jessop che la diversità dei partecipanti così come l'orizzontalità delle relazioni non garantisce una perfetta simmetria delle relazioni di potere così come non garantisce una equa distribuzione dei suoi benefici se non addirittura il suo contrario. In conclusione a questo punto possiamo definire la governance come possibile integrazione all'azione del governo istituzionale di capacità, abilità manageriale e risorse per la realizzazione di specifici obiettivi e policy portati avanti da una pluralità di attore di diverso status la cui partecipazione dipende dalla natura della posta in gioco.

3.1.2 Introdurre di metodi manageriali e organizzativi nella pubblica amministrazione.

L'efficienza dell'amministrazione pubblica, associata alla sua capacità di razionalizzare la spesa pubblica, sembra oggi un parametro imprescindibile dal quale dipende il grado di attrazione di un Paese o di una regione per attirare capitali dall'estero. Il passaggio da un sistema gerarchico basato sull'organizzazione burocratica - amministrativa statale del sistema keynesiano ad una fase più instabile e complessa ha provocato: *“un mutamento nel significato di government, riferito ad un nuovo processo del*

governare, oppure ad una mutata condizione di ordine regolato, oppure ad un nuovo metodo di governo della società» (Rhodes, 1996: 652-653).

In questo mutamento delle forme viene evidenziato come non solo gli attori precedentemente estranei all'arena istituzionale dei governi adesso sono dei comprimari delle azioni di governo ma che tale relazione biunivoca abbia sortito l'effetto di introdurre metodi e regole del *management* in precedenza utilizzate solo nella gestione dell'impresa. In questi termini la governance viene riconosciuta come un importante cambiamento delle pratiche e del *modus operandi* della pubblica amministrazione. Difatti queste ultime hanno incorporato metodi e principi manageriali presenti nel mondo delle aziende private (*New public Management*).

Come primo effetto del governance possiamo sottolineare non solo il cambiamento nei metodi ma anche nella sostanza degli obiettivi che il governo si pone dinnanzi in termini di maggiore imprenditorializzazione della macchina statale. Osborne and Gaebler (cit. in Rhodes 1996) definiscono 10 principi che sanciscono tale processo:

1. Incentivazione della competizione tra gli attori privati nel conferimento di servizi per i cittadini (ospedali, scuole, infrastrutture ecc. ecc.)
2. Costruzione di un sistema di valutazione delle performance non in termini di bisogni o domande ma di risultati raggiunti.
3. Responsabilizzare direttamente i cittadini
4. Considerare i cittadini come clienti o utenti e proporre loro la possibilità di scegliere rispetto ad una varietà di servizi

5. Agire secondo gli obiettivi prefissati (o in base a determinate “*mission*”) e non secondo le regole preposte.
6. Prevenire i problemi prima che essi affiorino piuttosto che intervenire inseguito
7. Applicazione di parametri basati sui costi/benefici in relazione all'erogazione di un servizio.
8. Decentramento delle sedi o delle autorità e promozione di una gestione maggiormente partecipata
9. La preferenza di meccanismi di mercato a quelli burocratici.
10. Le azione non sono rivolte semplicemente a fornire servizi bensì nell'attivare quanti più attori possibile per risolvere i problemi di una comunità (pubblici, semi pubblici e privati).

Tuttavia quando parliamo di governance facciamo riferimento ad un concetto che trascende l'azione dei governi istituzionali, in altre parole facciamo riferimento ad una azione più ampia rispetto alle sole strutture governative. Con tale concetto non solo si fa riferimento alle strutture formali di governo ma anche ai meccanismi informali che vedono la partecipazione di una molteplicità di soggetti capaci di prendere decisioni e produrre azioni e attuare politiche settoriali o integrate. D'altronde diversi autori (Rosenau 1992; Rhodes 1997; Stoker 1998) affermano che si possono produrre azioni di governance senza governo, ovvero la produzione di atti e di politiche che non prevedono il coinvolgimento di alcun attore istituzionale. Si tratta in questo caso di un processo di autonomia delle reti di attori i quali condividono risorse, strutture e saperi in relazione soprattutto a processi di sviluppo locale. la sfera delle azioni di

governo e gli attori cui partecipano si allarga a tal punto che si parla di una governance che si muove e si struttura al di là del governo di riferimento (*governance beyond the state*).

Con tale termine si fa riferimento all'incoraggiamento da parte degli Stati e delle Organizzazioni Internazionali (Banca Mondiale e Unione Europea) di facilitare sistemi e meccanismi di governo nei quali si conferiscano agli attori privati (economici e non) da un lato, a agli attori della società civile, un ruolo centrale nei processi di decisione politica, nel campo dell'amministrazione e nelle implementazioni delle decisioni. Tale approccio emerge, come già visto, chiaramente nei documenti politici della Banca Mondiale e Unione Europea che hanno investito parecchie energie, con risultati contraddittori, sull'applicazione di azioni di governance in due diverse aree geografiche. La prima (Banca Mondiale) nei confronti dei cosiddetti Paesi in via di sviluppo (PVS) e la seconda (Unione Europea) nei confronti dei suoi Stati membri.

La Banca Mondiale è stata la prima organizzazione internazionale ha introdurre il concetto di "buona governance" (Good Governance)(World Bank 1992) che ha avuto una notevole influenza nelle linee politiche di altre istituzioni o agenzie delle Nazioni Unite e dell'Unione Europea. La "Buona Governance" proposta dalla Banca Mondiale rappresentava una nuova maniera di concepire e attuare le decisioni politiche come volano per lo sviluppo e l'uscita dalle secche della povertà. I governi autoritari presenti in molti PVS e le deficienze strutturali degli stessi richiedevano delle riforme strutturali che riguardassero le forme e i meccanismi del governare e profondi cambiamenti nella gestione degli *assets* economici di questi paesi. Pertanto nel famigerato documento "*Governance and*

development” l’organizzazione con sede a Washington definisce la governance come:

“as the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development” (Idem 1992, p1).

In tale documento si fa riferimento principalmente a due dimensioni da un lato si incentiva ad attivare principi e processi che fanno riferimento al liberalismo democratico dentro un concezione ampia di potere che prevede la governance come qualcosa che inglobi Stato, mercato e società civile, dall’altro si fa riferimento a principi e linee guida del neoliberismo economico. Nel primo caso si sostiene la necessità di avere strutture e produrre azioni di governo che abbiano legittimità e autorità da parte del corpo elettorale, libertà di espressione e informazione, una pubblica amministrazione efficiente e che operi secondo i principi della trasparenza e del riconoscimento delle responsabilità. Al liberalismo democratico si associano forme di liberismo economico che fa riferimento al raggiungimento dell’efficienza della macchina amministrativa statale la quale deve operare secondo criteri di competitività, inoltre si raccomanda di applicare misure di privatizzazione delle imprese pubbliche, di ridurre il personale in eccesso nella amministrazioni pubbliche secondo criteri di razionalizzazione e costi/benefici, infine mantenere un rapporto sostenibile tra debito pubblico e PIL degli Stati. La buona governance quindi richiama alla responsabilità degli attori pubblici e privati ad operare per lo sviluppo della propria Nazione attraverso la distribuzione del potere politico economico sia verso l’esterno che verso l’interno.

Sulla stessa falsariga ma in maniera più articolata la governance proposta dal libro Bianco dell'Unione Europea definisce analoghi principi, all'insegna della cooperazione sia tra scale geografiche diverse (multi livello) sia a livello territoriale in termini orizzontali (CE 2001). Tali principi sono in generale attraversati dal riconosciuto deficit democratico di cui spesso le istituzioni europee sono accusate:

- L'apertura che richiama da un lato la trasparenza delle azioni dei diversi soggetti istituzionali e non istituzionali, nelle azioni che vengono implementate all'interno del territorio europeo. Dall'altro richiamano la comunicazione verso l'esterno delle azioni svolte con il contributo comunitario. L'obiettivo di fondo è quello di aumentare la riconoscibilità e la legittimità delle istituzioni europee che in questi anni soffrono in tal senso di una crisi profonda(Op. cit. p.4).
- La partecipazione: da questa dipende la qualità, la rilevanza e l'efficacia delle politiche europee, essa deve riguardare tutti i passaggi previsti dalla programmazione alla definizione delle politiche, e può portare ad una maggiore fiducia.
- La responsabilità: fa riferimento all'esigenza di poter individuare chiaramente i ruoli svolti da diversi attori nel processo decisionale, il concetto di responsabilità si estende oltre le autorità pubbliche a "tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione(CE 2001, p 10).
- Efficacia con questo termine viene inteso come deve esserci una certa congruenza tra obiettivi e azioni, risorse e valutazione delle politiche.

- La coerenza, implica l'estensione del campo politico di azione a diverse sfide poste a livello globale, quali cambiamenti climatici, fattori demografici, e in genere approcci intersettoriali per non dire integrali. Questo approccio implica un maggior coinvolgimento delle scale regionale e urbane nel riuscire a porre una risposta efficace e coerente.

3.1.3 I confini tra Stato, mercato e società civile diventano indistinti.

Nello sviluppo delle forme e azioni di governance le distinzioni tra pubblico e privato diventano sfumate, meno chiare. In letteratura ciò è motivato dal fatto che le azioni di governance si sviluppano fuori dal controllo o da sistemi di sanzioni da parte dello Stato che trova difficoltà anche a svolgere azioni di guida sulle varie strutture di governance che esso stesso ha creato (Rhodes 1996 ; Stoker 1998). In altre parole le azioni di governance mettono in moto meccanismi e relazioni e pratiche di lavoro congiunte non imposte esternamente, piuttosto come il risultato dell'interazione di diversi attori che si influenzano vicendevolmente (Stoker op. cit.). Tale quadro di relazioni e formulazioni di norme pone diversi problemi all'azione pubblica dei governi in termini di coordinamento e gestione della complessità.

Riferendosi all'organizzazione dello Stato inglese durante i governi conservatori della Thatcher e Major, Rhodes rileva che l'aumento della frammentazione del potere attraverso la creazione di Agenzie pubbliche-private ad hoc, l'estensione del sistema di esternalizzazione dei servizi pubblici ad imprese private indebolisce l'azione di controllo del governo nazionale e locale sull'implementazione delle politiche pubbliche, e che questi nuovi meccanismi di governo portino alla sovrapposizione di

funzioni e competenze rispetto ad una varietà di attori che svolgono il medesimo servizio. Il ritiro dello Stato indebolisce, pertanto, la capacità di quest'ultimo di coordinare e pianificare le politiche pubbliche, soprattutto quelle legate al welfare State (Rhodes 1996).

Le nuove sfide in termini di competitività tra territori e l'internazionalizzazione delle economie locali e nazionali richiamano la necessità di nuovi modelli di governo e inediti processi di decisione politica dentro un quadro di rapporti sociali, politici ed economici altamente instabili. Perde spessore un'analisi delle società moderne in termini di trinità concettuale mercato-stato-società civile (Jessop, 1995), da parte dei sostenitori della *governance* si sottolinea l'inefficacia di forme di esercizio del potere in termini *top-down*, secondo modelli di imposizione di tipo verticistico che danno risalto all'iniziativa di un unico soggetto, mettendo piuttosto in rilievo la maggiore adeguatezza di un approccio *bottom up*, nel quale l'accento è posto sull'interazione tra i diversi attori detentori di specifici interessi e capacità e sulla costruzione di coalizioni che perseguono il consenso in forma negoziale.

3.1.4 Strutture di metagovernance come coordinamento della complessità. Jessop sottolinea il bisogno da parte delle pluralità di organizzazioni di governance di coordinare le loro azioni per arrivare a dei risultati che beneficino gli attori che partecipano a tali strutture (cooperazione a somma positiva). Questo implica come già detto uno spostamento da forme gerarchiche di governo alla formazioni di auto-organizzazioni o relazioni interorganizzative. La questione del coordinamento e gestione della complessità viene superata e in parte risolta dalla costituzioni di macro organizzazioni che si posizionano a livello interorganizzativo, dotate di poteri e capacità di fare fronte ad un esteso spettro di cambiamenti

strutturali senza pregiudicare l'integrità delle forme orizzontali e plurali delle azioni di governance. La metagovernance può quindi essere definita come quel livello gerarchico superiore dove vengono definite le condizioni e le regole entro il quale si muovono le strutture di governance posti ai livelli gerarchici e di scala inferiori. Infatti gli attori che operano all'interno delle strutture di governance più o meno autonome dalle istituzioni formali, si muovono all'interno di regole, norme e obiettivi generali definite delle istituzioni di meta-governance che possono limitare o avvantaggiare gli attori stessi. I governi a qualunque scala geografica rappresentano il terreno dove vengono definite le regole, gli indirizzi e gli strumenti per il raggiungimento di determinati obiettivi (ad esempio in tema di competitività interlocale). Essi assicurano la compatibilità e la coerenza dei diversi meccanismi di governance, attuano da promotori dei processi partenariali e del dialogo tra i diversi attori, funzionano come luogo di risoluzione delle controversie tra i diversi interessi, infine assumono su di essi responsabilità in caso di fallimento della governance. Le istituzioni europee definiscono, attraverso i trattati e i suoi provvedimenti, non solo l'architettura istituzionale, ma anche strutture e strumenti di regolamentazione di una molteplicità di settori (energia, opere pubbliche, privacy ecc. ecc.) così come gli obiettivi generali posti dai Trattati dell'Unione Europea definiscono il campo entro il quale l'azione degli attori economici, politici-istituzionali e sociali può svolgersi e trarre beneficio. Un esempio concreto deriva dalla definizione delle politiche economiche attraverso il Trattato di Maastricht che fissa i parametri tra debito e PIL nazionale, in base ai quali gli Stati nazionali devono predisporre Strategie spaziali le cui politiche pubbliche devono essere coerenti e conformi a questi dettami. Tuttavia tali strategie chiameranno in causa la necessità di mettere in campo azioni di governance (ad. es.

partnership pubblico –private a livello locale) che permettono di ottemperare ai limiti dell'azione degli Stati imposte dalle strutture di metagovernance attraverso la formazione di organizzazioni e le risorse messe disposizione dagli attori privati.

3.1.5 La governance multilivello e il processo di riscaloring dello Stato

Il processo di ridefinizione delle relazioni di potere tra le organizzazioni e azioni di governance lungo le scale geografiche configura un nuovo ordine instabile e dinamico. Le relazioni transcolari tra attori definiscono lo spazio entro il quale le soggettualità politiche ed economiche si muovono in strutture di governance in un quadro di relazioni dinamico in continuo mutamento. Il concetto di “salto di scala” coniato da Smith (Smiths 1984) è utile per capire che tale dinamicità riguarda il trasferimento di competenze funzioni e definizione degli obiettivi contingenti verso la sfera politica locale e sovranazionale. Questo spostamento del fuoco dei processi politici, precedentemente relegati allo Stato nazionale, in direttrici diversi o multicentrici influenza le strategie di azioni degli attori che operano su più scale e favorisce l'organizzazione di network di governance multi scalari così come l'ascesa di nuovi attori.

Contestualmente si ridefiniscono anche il ruolo e le possibilità dell'autonomia locale. Negli ultimi decenni si è assistito ad un progressivo passaggio di responsabilità dai centri potere centrali verso il locale cui non è corrisposto un altrettanto trasferimento formale di competenze così come di risorse autonome. Le governance locali si sono quindi trovate ad gestire un complesso rapporto con quello globale per poter accedere a risorse (vedi fondi strutturali per finanziare politiche sociali e di sviluppo locale) e rientrare dentro i circuiti dei movimenti di capitali sia in entrata che in

uscita (per poter accrescere la propria posizione di competitività). Questo processo in alcuni Paesi, come l'Italia, rimane incompleto, ovvero c'è una progressiva tendenza da parte degli Stati nazionali ad investire i governi locali di nuove responsabilità cui non viene corrisposto un pari trasferimento di risorse e competenze. In tale contesto gli attori della governance cercano di metter in moto le proprie capacità e risorse endogene come strumenti di auto rappresentazione interna e di apertura verso l'esterno per la partecipazione alla rete di relazioni di livello sovra locale (Stoker 2000). In altre parole la governance è considerata come una modalità multilivello, chiamata a confrontarsi e a costruire relazioni politico-economiche in forma di coordinamento, con attori e livelli territoriali diversi dentro un quadro di riorganizzazione e adattamento dello Stato nazionale ai continui cambiamenti che provengono dall'esterno. Le caratteristiche delle azioni di governance multilivello diventano l'indeterminatezza e la non linearità dei processi così come forme di coordinamento ex ante ed ex post delle strategie qualora queste non riuscissero a produrre i risultati attesi o in caso di fallimento delle azioni di governance.

3.1.6 Distribuzione delle responsabilità e capacità di governo

Il trasferimento delle responsabilità a soggetti al di fuori delle istituzioni come abbiamo detto è un'altra caratteristica delle strutture di governance. Questo aspetto riguarda il ruolo del potere nel modellare le capacità, le identità degli attori nell'attivare processi di auto-organizzazione e auto regolamentazione. Nella società del liberalismo avanzato lo Stato ha mutato il suo ruolo e il sistema di regolazione delle relazioni con i suoi cittadini ai quali viene richiesta una maggiore consapevolezza delle proprie responsabilità fino alla generazione di capacità di autogovernarsi. (Rossi et

Vanolo 2010). Le forme di governance neoliberali spingono gli individui ad assumere comportamenti imprenditoriali, ciò rappresenta una risposta alla forte domanda di autonomia espressa da soggetti individuali e collettivi fornendo spazi di partecipazione attiva nella soluzione di specifici problemi che fino a non molto tempo fa rimanevano di dominio della burocrazia statale. Tutto ciò, rileva Lemke (cit. in Swyngdouw 2005) ha un prezzo: quello di assumersi piene responsabilità anche in caso di fallimento. Il trasferimento delle responsabilità, o la deresponsabilizzazione delle istituzioni di governo a tutti i livelli prospetta diversi esiti. Un primo esito “comunitarista” basato sulla concezione di una società regolata dall’ordine, la responsabilità e la condivisione di leggi morali condivise dalla comunità secondo il pensiero di Etzioni. Un secondo esito riguarda l’esternalizzazioni di parecchie funzioni attraverso forme di privatizzazioni o di partnership pubblico private. Meccanismi del genere inevitabilmente implicano che attori non statali, società civile e organizzazioni del terzo settore vengano conferiti poteri, funzioni e responsabilità di “governo” in ambiti diversi che riguardano le attività sociali, culturali ed economiche. Infine il terzo esito può assumere tendenze autoritarie, nella misura in cui i cittadini di specifiche comunità sono responsabilizzati rispetto al conseguimento di determinati obiettivi che stanno a cuore degli stessi tra cui la sicurezza personale e dell’intera comunità. il cittadino in tale frangente si pone a difesa della propria comunità attraverso azioni individuali (comunicare casi sospetti alle autorità di polizia) o collettive (attraverso l’organizzazione di ronde di quartiere) con lo scopo di rendere i propri spazi liberi da soggetti sospettabili di compiere azioni contro la comunità ma che spesso si generalizzano in vere e proprie caccia all’uomo facilmente identificabili come “estraneo” della comunità stessa.

3.2 L'evoluzione del concetto di governance negli studi urbani

Sin dagli anni 60 la letteratura politica e geografica si è occupata del problema del governo locale, inteso come un settore delle politiche pubbliche. Alla luce della nuova centralità del locale nei processi di sviluppo economico dell'era della globalizzazione il tema si è arricchito di nuove letture e nuovi approcci. Gli studi e le ricerche sul potere locale nascono e si sviluppano negli Stati Uniti a partire dal secondo dopo guerra intorno alla questione di chi esercita il potere a livello locale e come esso si distribuisce/concentra tra gli attori politici e economici di un determinato sistema. Questi approcci che notoriamente hanno creato una divaricazione tra quelli elitisti e pluralisti focalizzavano i loro studi e ricerche sulla dimensione politica avendo al centro delle loro ricerche la domanda: chi effettivamente esercita poteri di governo nei contesti urbani/locali? La questione fu posta dal famoso saggio del "pluralista" Dahl dal titolo "who governs? Nei modelli di integrazione politica della leadership Dahl al pari dei suoi "oppositori" elitisti pone l'accento sui processi puramente politico-decisionali a livello locale, si considera il territorio come un contenitore passivo e statico, uno scenario di sfondo neutro che non incide nei processi decisionali. Non si tratta di una semplice critica all'appiattimento della geografia dell'approccio politologico dei fenomeni sociali, bensì è stato osservato che in tali approcci si trascura alcuni fattori socio spaziali che determinano le politiche urbane quali:

- 1) gli effetti che producono tali politiche nei processi di trasformazione urbana ovvero secondo quello che affermano Logan et Molotoch (1986).

oltre al “chi” dovrebbe essere indagato anche il “what” il “che cosa” delle politiche urbane.

2) Se tali trasformazioni sono modellate e influenzate dalla riconfigurazione della struttura economica delle regole e della pratiche dentro logiche politico-economiche globali che perseguono finalità comuni con modalità diverse (approccio della regolazione)

3) Le relazioni sociali di potere che si determinano tra le varie scale geografiche in maniera dialettica

4) Lo studio delle capacità degli attori di esercitare “un potere finalizzato a” (power to) o agire per (act to) nelle dinamiche interne dei regimi urbani piuttosto che analizzare il “potere su”(power over) presente nell’approccio dei pluralisti e elitisti (Stoker 1995:2001).

L’Unione Europea nel documento strategico “schema di sviluppo dello Spazio europeo” riconosce alle città il principale motore della crescita e dello sviluppo del territorio e dello stato di appartenenza, e che il livello di equilibrio territoriale dipenda in buona parte dalle strategie e gli obiettivi che le politiche urbane mettono in campo. Anche la Banca mondiale riconosce che le differenze di performance in termini di crescita economica e diseguaglianze interne alle città dipenda in parte dall’esercizio di una Buona Governance

Il termine governance ampiamente utilizzato nel linguaggio comune oltre che dalla letteratura scientifica sta a indicare il cambiamento degli obiettivi e delle modalità di elaborazione e implementazione delle politiche urbane rispetto al periodo fordista. Con questo termine, quindi, si suole indicare un nuovo processo di elaborazione delle politiche pubbliche che presenta caratteristiche per certi versi inedite rispetto alle forme tradizionali di

decision making che coincidevano con il termine di governo. Per governo (government) in epoca fordista , di fatti, si intendeva l'istituzione pubblica dello Stato che attraverso agenzie governative in forme burocratiche e gerarchiche esercita un potere di dominio sui suoi cittadini (Mosseberger et Stoker: 2001; Governa et al. 2009).

3.2.1 Il tramonto delle forme centralizzate dello Stato sociale.

Le caratteristiche delle “pratiche/azioni di governo” dal secondo dopo guerra in poi si sostanziano, nei paesi industrializzati, in un forte potere esercitato dallo Stato in tutti i settori strategici economico, politico sociale e culturale, che si affermavano in virtù dei tradizionali poteri che gli venivano riconosciuti sovranità, territorio, popolo. Con l'avvento delle politiche dello stato sociale come risultato della sintesi e compromesso tra la il pensiero liberale e quella socialista lo stato aveva svolto la funzione di ammortizzare le esclusioni sociali che il libero mercato poteva determinare, ciò determinò un cambio qualitativo e quantitativo dell'intervento dello stato. Lo Stato centrale aveva un forte potere di programmazione delle politiche di coesione sociale e territoriali, indirizzato soprattutto ad ammorbidire gli squilibri economici e infrastrutturali presenti tra le varie regioni di uno Stato. Gli obiettivi e le modalità di funzionamento avvenivano in maniera gerarchica secondo il modello dello Stato piramidale secondo il quale il governo locale svolgeva essenzialmente il ruolo di erogatore di servizi quali trasporti, sanità istruzione attraverso il trasferimento dei fondi dallo Stato Centrale (Vicari Haddock 2004).

La crisi del sistema fordista ha gradualmente scompaginato le prerogative e competenze dei diversi attori pubblici e privati, statali o locali attraverso un

rimescolamento delle relazioni tra scale geografiche (Swyngedouw....)che hanno prodotto da un lato lo Svuotamento dello Stato (Jessop: 1994) e dall'altro un nuova centralità della politica urbana (Brenner et al 2002).

La governance rappresenta un processo che attiene ai meccanismi di elaborazione degli obiettivi e delle politiche locali più efficienti rispetto alle nuove problematiche cui va incontro il governo locale e alle nuove sfide poste dal tema della crescita e dello sviluppo economico. Il superamento dell'organizzazione piramidale della macchina statale implica il conseguente coinvolgimento di attori precedentemente estranei all'arena istituzionale. I diversi attori (stakeholders) portatori di interessi diversi e a volte conflittuali operano in coalizione e in partenariato con le istituzioni pubbliche locali per definire strategie e politiche comuni rivolte alla crescita(Mayer). Queste azioni di governance prevedono forme di coordinamento e partnership pubblico privati secondo forme alternative di organizzazione e gestione degli interessi collettivi. La creazione di agenzie o società miste finalizzate alla realizzazione di opere urbanistiche o allestimento di eventi a carattere internazionale rappresentano le nuove strutture operative dei processi di trasformazione urbane.

Per tanto la governance rafforza la formazione e le relazioni di cooperazione tra gli attori pubblici tradizionali (istituzioni statali e governi locali) con gli attori economici e culturali locali normalmente estranei all'arena politica attraverso l'assemblamento di capacità di governo e lo scambio di risorse economiche per produrre azioni nel campo delle politiche urbane.

3.2.2 La macchina della crescita e l'avvento della città imprenditoriale

Quali sono, quindi, gli elementi di novità apportati dalle azioni di governance rispetto alle forme gerarchiche e tradizionali di governo in epoca fordista? la cooperazione tra pubblico e privato è stata sempre alla base dello sviluppo delle politiche urbane, in epoca fordista, nella maggior parte dei casi e soprattutto in Europa il settore privato svolgeva il ruolo di cliente dello stato, l'affidatario dell'esecuzione materiale dei principi programmatici dello Stato centrale nelle politiche pubbliche, attraverso la realizzazione delle opere pubbliche. In quei Paesi europei con un forte stato sociale le politiche territoriali erano direzionate almeno nelle intenzioni a garantire un "equa ripartizione delle risorse nel territorio, pur in presenza di differenziazioni sociali"(indovina... le azioni di governance attuali quindi si connotano per un nuovo protagonismo del settore privato nella programmazione, progettazione e esecuzione delle politiche pubbliche locali. il governo locale, o l'ente pubblico in generale, diventa quindi un facilitatore di nuovi consessi decisionali partecipati da una pluralità di attori e interessi che insieme decidono i meccanismi organizzativi le forme di coordinamento che porteranno alla formazione di decisioni pubbliche locali. Secondo invece Hall e Hubbard (1998) le strategie della città imprenditoriali, ovvero orientate al mercato secondo logiche privatistiche, attraverso la formazione di coalizioni di attori pubbliche private è sempre esistita dal secondo dopo guerra in poi, la longevità di queste forme organizzative politiche è spiegata dal fatto che queste strategie tra tutte quelle messe in pratica è stata quella che ha determinato il successo economico della città.

Lo sviluppo del tema della crescita economica orientato al mercato come obiettivo primario delle città che progressivamente si sostituiva ad una politica redistributiva è stato sicuramente segnato nella letteratura scientifica da due articoli di rilevante importanza.

Il primo articolo comparso nel 1976 nella rivista “American Journal of Sociology” scritto dal sociologo urbano Harvey Molotch introduce il concetto della città come macchina della crescita

Il secondo articolo già citato in precedenza è stato scritto nel 1989 da Hervey nel quale spiega il passaggio dalla città manageriale alla città imprenditoriale

Molotch riconosce che la direzione impressa dai suoi diversi attori alla politica economica urbana sia costituito dalla crescita, egli ritiene che la crescita economica rappresenti la scelta obbligata nei processi di riforma delle iniziative locali in campo sociale ed economico. Il sociologo americano afferma che gli interessi che muovono l'economia urbana ruotino attorno alla massimizzazione del valore della rendita urbana. La macchina della crescita quindi è l'organizzazione e ricomposizioni degli interessi su base urbana di una serie di attori di varia natura (proprietari terrieri, immobilariisti, businessman, università, e media) che concorrono alla crescita economica della città “The city is, for those who count, a growth machine”. L'aggregazione e la composizione degli interessi non è sempre priva di conflitti, come egli stesso riconosce, in Urban Fortune scritto insieme al sociologo urbano Logan nel 1987. Nell'ambito della città i conflitti possono essere generati dal valore d'uso della terra riconosciuto dalla comunità o dal singolo e il suo valore di scambio da parte di chi detiene una rendita e che vuole metterla a profitto. La definizione degli

interessi da parte di un soggetto dipende, quindi, dalle strategie assunte dagli altri attori, ciò genera a livello locale “un mosaico” di coalizione di interessi in competizione l’una contro l’altro ad esempio per la localizzazione di una linea di trasporto pubblico o per la costruzione di strutture ricettive turistiche o di servizio (es un centro congresso) in una zona della città piuttosto che in un’altra. La scelta degli attori pubblici e privati di assumere comportamenti cooperativi o competitivi dipende dal livello o scala della contesa, come già detto precedentemente a livello locale gli attori possono assumere atteggiamenti conflittuali, mentre le coalizioni sono solite rinsaldarsi, afferma sempre Molotch, quando l’oggetto di interesse o le risorse provengono dalle sfere sovralocali, come ad esempio la scelta da parte del governo centrale sulla collocazione di un aeroporto, o della sede di una grande evento culturale o sportivo di caratura nazionale o internazionale, in questo caso spiega Molotch la macchina della crescita si attiva in maniera compatta. Più in generale la coalizione di interessi utilizza strumentalmente i trasferimenti e i finanziamenti del governo centrale per acquisire le risorse utili per la crescita di una specifica area, allo stesso tempo strategie cooperative a livello locale possono essere messe in campo per poter attrarre investimenti di capitali sotto forma di nuove industrie o investimenti immobiliari attraverso la creazione di un clima favorevole per gli affari. Quest’ultimo può essere favorito, a livello urbano, dalla creazione di un regime di tassazione vantaggioso per gli investimenti, da una bassa conflittualità sociale e lavorativa, dalla presenza di lavoratori qualificati e dalla costruzione di un “immagine urbana” positiva sia all’interno della comunità per legittimare le scelte della crescita, sia all’esterno per poter favorire l’accesso di nuovi investimenti.

Il merito della teorizzazione della macchina della crescita ad opera di molotoch nel suo celebre articolo comparso nella rivista “american journal of Sociology” e approfondito nel suo libro in collaborazione con Logan “*Urban Fortune: the polical economy of place*” del 1986 è stato quello di riportare al centro degli studi e ricerche le politiche urbane e le corrispettive modalità di formazione delle decisioni politiche delle elite urbane. I temi della crescita, dello sviluppo economico locale e di chi lo promuove rimangono centrali negli studi sulla politica economica urbana nel nuovo scenario dell’economia globale.

La tesi della macchina della crescita è stata utilizzata dall’autore per descrivere gli obiettivi e le modalità di formazione delle decisioni politiche del contesto urbano statunitense, la crescita, come già detto, rappresenta l’obiettivo intorno al quale si costituiscono e agiscono diversi attori. Tuttavia dall’analisi del pensiero di Molotoch emerge come le coalizioni della crescita si limitassero a “intercettare” le risorse messe a disposizione dal governo locale o nazionale allo scopo di mettere in moto la macchina:

“whether governmental political institution or voluntary association, typically operate in following way: an attempt is made to use government to gain those resources which will enhance the growth potential of the area unit in question. Often governmental level where the action is needed is at least one level higher than the community from which the activism springs” p312.

Nella sua analisi, Molotoch non prende in considerazione la natura delle relazioni economiche tra investimenti, produzione e consumo così come il funzionamento delle istituzioni economiche e politiche all’interno del quale vengono regolate queste relazioni. Secondo Salone la tesi della

macchina della crescita conferisce un eccessivo peso all'azione individuale nei processi di cambiamento di converso sottovaluta il peso dei vincoli politici dentro il quale si muove l'azione individuale (Salone 1999). Ai fini del nostro discorso sull'evoluzione teorica ed empirica del concetto di Governance, Molotch segnala, anche se non direttamente, la metamorfosi delle politiche urbane nella direzione di un maggiore orientamento imprenditoriale delle sue elite dentro un processo di cambiamento che proprio a cavallo degli anni 70 e 80 si faceva più chiaro alla luce dei processi di maggior interdipendenza economica e internazionalizzazione delle economie locali.

In "From managerialism to Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in urban governance in late capitalism" Harvey sottolinea come in seguito alla crisi urbana ed economica all'inizio degli anni 70 ha spinto i governi locali ad assumere un comportamento maggiormente imprenditoriali come risposta ai processi di deindustrializzazione, incremento della disoccupazione e riduzione dell'entrate fiscali. In particolare il governo locale ha superato le sue tradizionali prerogative pubblico manageriali nell'erogare beni e servizi ai suoi cittadini per trasformarsi in un attore che gioca un ruolo maggiormente attivo nei processi di sviluppo economico in relazione agli investimenti e alla produzione. I governi locali, continua Harvey, fanno del loro meglio per massimizzare i propri punti di forza locali o creare le condizioni ideali per lo sviluppo capitalistico. Un tale cambiamento sostanziale delle politiche urbane implica che il potere di riorganizzare la vita urbana non è più detenuto dal governo locale ma da una larga e complessa coalizione di forze sociali dove il governo locale e gli amministratori pubblici svolgono il ruolo di coordinare e facilitare la sua azione. l'imprenditorializzazione

della città presenta pertanto delle caratteristiche secondo Harvey generalizzabili a molti casi

1. La creazione di partnership pubblico private dentro il quale le forze economico politiche utilizzano il potere locale “strumentalmente” per attrarre nuovi investimenti
2. L’attività imprenditoriale delle coalizione pubblico private è realizzato secondo principi speculativi con i rischi annessi e connessi che tali politiche possono produrre, in particolare Harvey sottolinea il settore pubblico, in tale quadro, è maggiormente esposto ai rischi intrapresi dal settore privato.
3. La politica imprenditoriale sposta il proprio raggio d’azione dalla salvaguardia e rafforzamento di quei beni posizionali (Indovina...) quali la casa, l’educazione e i servizi sociali per concentrarsi sulla politica economica del luogo intervenendo sulla regolamentazione del mercato del lavoro locale o sul sistema fiscale. In altre parole cambia l’oggetto e le finalità delle politiche urbane non più rivolte a garantire i bisogni espressi dal territorio e dai suoi cittadini bensì dalla ricerca di risorse esterne che possono favorire lo sviluppo economico e il successo della città.

Rispetto a Molotch, Harvey supera l’approccio localista che caratterizza la governance urbana della macchina della crescita, per il geografo Statunitense, infatti, la città imprenditoriale è un sistema più aperto rispetto alla città manageriale. Quest’ultima era maggiormente auto centrica dipendente dalle decisioni assunte dallo stato centrale in ogni ambito, mentre la città imprenditoriale è un sistema maggiormente aperto proprio perché è obbligata a relazionarsi con le dinamiche che regolano la

circolazione e la produzione del capitale nell'ambito della competizione inter-urbana al fine di raggiungere un determinato sviluppo economico:

“....the fact of inter-urban competition and urban entrepreneurialism has opened up the urban space of the advanced capitalist countries to all kinds of new pattern of development...” (Harvey 1989,p11).

3.3 L'origine e caratteri della governance contemporanea

Nel nostro percorso di evoluzione e origine del concetto di governance prenderemo in considerazione due dimensioni che spiegano le cause strutturali del passaggio dal Governo ad azioni di governance così come definite sopra:

- 1) Ristrutturazione dei processi economici dalla crisi del sistema fordista ad uno postfordista
- 2) Ristrutturazione delle competenze e funzioni dello Stato Centrale

Uno degli elementi che ha segnato il passaggio dal sistema fordista keynesiano ad uno post-fordista neoliberale è stato lo smantellamento progressivo delle istituzioni che regolavano il primo almeno per quanto riguarda i sistemi a capitalismo avanzato. Brenner e Theodore (2002) ricordano infatti che il sistema fordista era sorretto da una serie di Istituti e norme che regolavano le relazioni economiche e politiche sia tra Stati sia tra lo Stato e i suoi cittadini. Senza dilungarmi molto elenchiamo questi istituti che erano alla base delle relazioni del capitalismo fordista: il sistema di relazioni salariale tra capitale e lavoro in quasi tutti i Paesi del fordismo Atlantico era regolato attraverso l'applicazione di forme contrattuali collettive regolati dalle leggi dello stato al fine di equilibrare il potere

contrattuale dei lavoratori dinanzi alle imprese. La competizione inter-capitalista ha assunto forme monopolistiche dove i maggiori “competitor” erano settori delle industrie nazionali strategiche in molti casi di proprietà statali. il sistema di scambi monetari, dominati dal dollaro, era basato su tassi di cambio fissi in maniera da impedire forti movimenti speculativi o deflattivi, la strategia governativa dello stato era indirizzata a organizzare la domanda aggregata di beni e servizi, rafforzare i sistemi di welfare state e sostenere i consumi di massa con politiche attive. infine i due ultimi istituti descritti da Brenner e Theodore riguardavano la configurazione delle relazioni internazionali dominate dal ruolo egemonico degli Stati Uniti ma in continua trasformazione in direzione di una maggiore interdipendenza tra gli stati e una continua espansione delle relazioni commerciali e dal ruolo dello stato di mettere in piedi politiche indirizzate a garantire un equilibrio territoriale tra aree sviluppate e aree svantaggiate in termini di distribuzione di fattori produttivi (localizzazione di industrie) e di investimenti infrastrutturali. Peck e Tickell individuano due fasi che hanno caratterizzato il cambio delle politiche dei governi dei Paesi del fordismo atlantico, la prima fase dagli anni 80 ai primi anni 90, caratterizzata dai governi conservatori della Thatcher in Gran Bretagna e di Regan negli Stati Uniti, ha visto lo smantellamento degli istituti che avevano sorretto il sistema fordista, una fase di distruzione e discredito del sistema keynesiano e delle sue istituzioni collettive (roll back). La massima espressione di questo cambio di rotta è rappresentato dall’azione dei governi conservatori di Ronald Reagan negli Stati Uniti e la Thatcher che portarono allo scompaginamento del precedente forma statale e istituzionale collettiva attraverso forme deregolamentazione (deregulation) nel settore economico. L’azione politica “riformatrice” di stampo conservatore si rilevò più preoccupata a distruggere il precedente sistema di regole keynesiane

piuttosto che a rimpiazzare quest'ultimo con un nuovo sistema di regole istituzionali:

the reactive policy of the after-fordism downwings seemd to lack of the capacity for the susteinable re production in the medium term.

La seconda fase caratterizzata dai governi progressisti in Inghilterra (Blair) negli Stati Uniti (Clinton) e in altri Paesi europei come il centrosinistra in Italia, svolsero il compito di conferire un certo ordine regolamentare e istituzionale alle nuove politiche neoliberali per metterla al riparo da possibili fallimenti del mercato. In altre parole nei governi socialdemocratici vigeva la preoccupazione di rafforzare le logiche del mercato e al contempo di stimolare la coesione sociale attraverso il conferimento delle politiche sociali verso la scala locale e più in generale ritoccando l'organizzazione statale che avrebbe dovuto governare e incentivare forme di competitività inter urbana e inter regionale. Il rischio, affermano Peck e Tickell, era quello di una distribuzione tra le diverse scale di poteri, funzioni e prerogative in maniera asimmetrica, ovvero che le istituzioni locali avevano assunto maggiori responsabilità senza poteri e risorse, mentre le istituzioni internazionali avevano aumentato il loro potere senza responsabilità.

Sintetizzando: i processi di governance si stagliano in questo quadro che vede la nuova centralità dell'urbano che durante il periodo fordista era stata messa da parte a causa di uno Stato interventista che operava con un logica più propensa all'equilibrio territoriale e ad eliminare i fattori che stavano alla base delle sue diseguaglianze o differenze di sviluppo.

Dinanzi ad un quadro economico e sociale sconvolto dall'avvento di un regime post-fordista Mayer(1995:2000) e altri affermano che le politiche

urbane abbiano cambiato obiettivi e modalità di elaborazione e attuazione come risposta ed effetto di tali trasformazioni in base ai seguenti aspetti:

1. Come più volte detto la politica locale ha assunto una maggiore importanza rispetto al passato, in termini di un maggiore propensione a svolgere un ruolo proattivo nel raggiungimento dello sviluppo economico. Le condizioni della produzione e del consumo determinate dal contesto locale diventano fattori decisivi nel modellare il profilo della città e il suo ruolo dentro la sfera globale delle relazioni economiche.

Le città orientano le proprie strategie per poter concorrere nel mercato mondiale. se gli obiettivi strategici possono essere comuni a tutte le città dei Paesi a capitalismo avanzato, le forme e i contenuti variano a seconda delle scelte operate dai suoi attori, esse possono riguardare la formazione di un immagine positiva e attraente (marketing urbano), accompagnata da processi rinnovamento fisico di parti della città o l'attrazione di capitali per l'istallazione di settori industriali ad alto contenuto tecnologico. L'obiettivo rimane quello di generare effetti di spill over in termini occupazionali e fiscali per mezzo di una crescita dell'economia locale. Le città post-fordiste per poter operare nel mercato globale e intercettare i flussi di capitali, fanno leva sul potenziamento delle risorse locali immobili (patrimonio storico-culturale, esistenza di una diffusa cultura imprenditoriale) e mobili (saper fare, presenza di persone altamente qualificate, specializzazione settoriale del mercato del lavoro), al fine di poter attivare processi di crescita bottom-up basati sullo sviluppo dei settori maggiormente remunerativi quali quello dell'alta tecnologia. In pratica Mayer afferma che il processo non si sostanzia semplicemente nell'attrarre i capitali dall'estero piuttosto le strategie locali puntano a formare una nuova struttura economica che faccia

leva sul potenziale delle risorse locali nel quale rientrano le azioni dei suoi attori territoriali.

2. La politica di austerità gravata dalla riduzione di anno in anno dei trasferimenti dallo Stato centrale ai livelli locali ha determinato il taglio dei servizi e aumentato il ricorso a forme di esternalizzazione degli stessi a favore di operatori economici privati. Il processo di esternalizzazione dei servizi si basa sulle logiche della flessibilità, sulla breve durata dell'affidamento del servizio e sulla ricerca del costo più basso. Questo sistema produce un effetto a catena sull'organizzazione e le condizioni di lavoro, il breve termine del servizio appaltato si traduce in contratti flessibili di corta durata, le varie forme di subappalto ne fanno scendere il prezzo dell'opera prestata (il salario). La flessibilizzazione rappresenta un grande fabbrica di relazioni lavorative precarie e incerte.
3. Nuovi attori e nuove coalizioni pubblico-private inedite partecipano o chiedono di entrare nell'arena decisionale locale

Le strategie per mobilitare il potenziale economico locale richiedono nuove forme di negoziazioni e relazioni con una platea più vasta di attori rispetto al passato. queste possono avvenire in aggregazioni informali attraverso il quale attori pubblici e privati si coordinano per mettere a punto ed eseguire decisioni materiali (Stoker 1995?). l'informalità delle relazioni è una questione sollevata da molti studiosi, per alcuni questo si materializza nella costituzione di agenzie ad hoc rispetto alla realizzazione di un opera od evento, nella dicitura inglese si fa riferimento a cosiddetti "Quangos". Per altri come Governa(2009) e Healey (1997) l'informalità delle relazioni è determinata dall'organizzazione reticolare delle relazioni

sociali nel quale si viene a definire un certo grado di consenso tra gli attori. Il partenariato quindi rappresenta una “comunità di apprendimento” dove si sviluppa il capitale sociale, intellettuale e politico presenti risultato delle relazioni sociali ed economiche che si sono costruite nel tempo in un determinato territorio(Healy 1997). In entrambi i casi l’autorità pubblica svolgere il ruolo di *enabler* ovvero di promotore di processi decisionali in seno alle coalizioni. Si tratta, in effetti, di processi negoziali dove gli attori condividono risorse e capacità di governo secondo una divisione dei compiti e secondo le prerogative di ciascun attore. Un risultato di questo cambiamento è la perdita di distinzioni tra hard policy (es. infrastrutture strategiche) e soft policy (es. accordi interistituzionali) (Mayer:1995), entrambe vengono ricondotte dentro un'unica direzione volta allo sviluppo economico della città. Ad esempio l’autorità locale può concedere sussidi, regimi fiscali favorevoli, progettazione urbanistica, esproprio dei terreni, costruzione di infrastrutture per valorizzare l’area di interesse mentre al privato (non sempre) viene richiesto il raggiungimento di determinati obiettivi e l’assunzione del compito di management. Come effetto indiretto dell’azione del partenariato nella riqualificazione fisica di un’area della città l’autorità locale può acquisire vantaggi derivanti dall’aumento del numero dei contribuenti che vengono attirati dal nuovo progetto. Questo tipo di negoziazione e di sinergia tra il pubblico e il privato è a somma positiva nel senso che tutti guadagnano dall’assumere un comportamento cooperativo (idem). Il processo di riqualificazione o rigenerazione di un quartiere o area di una città, ad esempio, tra le sue numerose conseguenze ha quella di aumentare il gettito fiscale per le casse comunali a fronte dell’insediamento di un popolazione con reddito più alto rispetto a quella precedente. Dal punto di vista dei soggetti privati la riqualificazione di un area rappresenta l’opportunità di accrescere valore immobiliare delle aree

di interesse e conseguentemente di aumentare i margini di profitto derivanti dalla rendita immobiliare oltre che a costruire un'immagine rinnovata della città. In conclusione Mayer (2001) riconosce alla governance post fordista una opportunità per tutti quegli attori, in special modo i movimenti sociali, che in passato avevano assunto una posizione conflittuale nei confronti dell'organizzazione gerarchica dei processi decisionali, di poter partecipare nelle negoziazioni delle politiche urbane al fine di esercitare un potere decisionale effettivo su quei ambiti e tematiche oggetto delle loro rivendicazioni

“Dato questo nuovo quadro strutturale essi devono scommettere su un abile sfruttamento del nuovo e giovane sistema di governance urbana e sull'allargamento delle politiche pubbliche locali, perché le pratiche hanno aperto nuove vie alle energie potenziali in grado di animare i movimenti e di spazzare via la loro ambivalenza.” (p.214)

È ovvio che la natura o il grado di efficienza e apertura della partnership dipende dalla tradizione politica locale e dalla natura degli attori stessi così come dalle regole informali che nel corso del tempo si sono sedimentate nella regolazione dei rapporti tra pubblico e privato.

In conclusione mentre prima il ruolo dell'ente locale si limitava ad essere una propaggine dello stato centrale come erogatore di servizi legati al welfare state, adesso il governo locale agisce come attore politico economico attivo, impegnato ad attivare politiche per la crescita e lo sviluppo. Questo nuova cornice delle relazioni istituzionale a livello locale, e il cambiamento del ruolo dello stato causa e prodotto della crisi del

fordismo può, secondo l'autrice, contribuire alla creazione di un nuovo modello di crescita, un superamento della crisi prodotta. Questo perché:

- Un modello del genere abbatte il sistema vigente istituzionale fordista che si basava su un'alta gerarchia nel processo decisionale, questo modello viene sostituito da uno potenzialmente più pluralistico. La pluralità del nuovo sistema di negoziazioni apre spazi importanti per i nuovi movimenti sociali che hanno base urbana (community groups) per poter affermare le proprie posizioni e migliorare in senso qualitativo e più democratico questo nuovo sistema.

3.4 Nuovi assetti istituzionali e spaziali: la governance neoliberale

Venendo adesso alla seconda dimensione nello studio della governance che riguarda il cambiamento delle strategie dello Stato in ordine al nuovo quadro di relazioni e ai nuovi processi messi in moto dalla fine del regime fordista, è necessario sottolineare come queste strategie si siano espresse attraverso nuove forme di organizzazione spaziale all'interno dei confini nazionali che meglio rispondessero alle nuove sfide poste a livello globale. Queste strategie non riguardavano solo gli assetti istituzionali ma anche le forme gestionali della pubblica amministrazione.

In particolare l'internazionalizzazione dell'economia poneva lo Stato centrale di fronte a nuovi imperativi di riorganizzazione per poter ritagliarsi uno spazio nella competizione tra economie globali. La ridefinizione delle politiche pubbliche statali erano modulate in maniera tale che le economie locali entrassero a competere dentro i circuiti globali. Contemporaneamente altri due fattori concorrevano nella riorganizzazione dello Stato

- 1) La risposta di parte dei governi alla crisi economica della metà degli anni 70, si era tradotta in politiche a sostegno dell'offerta, attraverso un processo di "ritiro" delle vecchie istituzioni fordiste (Peck et Tickell 2002), che si sostanziava nella riduzione della pressione fiscale per le classi imprenditoriali al fine di favorire il risparmio e nuovi investimenti. Ciò aveva prodotto una forte pressione sulle politiche locali causate dal taglio dei trasferimenti da parte del governo centrale
- 2) i processi di deindustrializzazione nei Paesi di prima industrializzazione e l'internazionalizzazione delle imprese ha reso sempre più difficile il reperimento delle risorse a disposizione dello Stato.

La tesi di fondo dell'approccio "regolazionista" è che il processo di svuotamento dello stato ha prodotto una migrazione di poteri, competenze e strategie territoriali verso enti e organizzazioni sovranazionali (Fondo Monetario, Unione Europea ecc. ecc.) e verso autorità locali (Comuni e Regioni). Contemporaneamente le strategie competitive implicavano un cambio di paradigma rispetto al passato, in maniera progressiva le politiche a sostegno della domanda venivano sostituite da quelle a sostegno dell'offerta. Il processo "riformista" realizzato, dagli anni 80 fino ai giorni nostri, dalle élite politiche sovranazionali, nazionali e locali, benché non ha trovato applicazioni omogenee nei diversi contesti geografici, presentava caratteri comuni che modellavano le forme organizzative a livello territoriale secondo una "politica del mimo" ossia l'imitazione di politiche di successo nell'ambito della competizione urbana (Peck et Tickell 2002a; Rossi Vanolo 2011). Tra i caratteri comuni individuiamo i seguenti:

1 politiche orientate allo smantellamento dei precedenti sistemi normativi e funzionali attraverso la riduzione dei costi della pubblica amministrazione e delle attività economiche. Nel regime keynesiano-fordista infatti il sistema di welfare e di redistribuzione del reddito rappresentava un compromesso tra capitale e lavoro funzionale alla crescita economica basata sulla domanda e all'acquisizione di consenso e della pace sociale. Nel regime post fordista il welfare viene considerato alla stregua di un costo sociale e produttivo da ridurre per poter favorire la competizione interurbana e l'accumulazione di capitale.

2 inclusione di ogni bene e servizio all'interno di una logica di mercificazione differentemente dall'organizzazione politico economica di ispirazione keynesiana che cercava di tutelare i bisogni sociali attraverso il controllo diretto dei beni pubblici fondamentali e strategici da parte dello stato in maniera tale da proteggerli dalle storture del libero mercato. (Cerny 1997)

3 introiettare logiche, pratiche organizzative e gestionali imprenditoriali nei settori della pubblica amministrazione a livello nazionale e locale, avvicinando quest'ultime a operare secondo logiche di business e di rischio.

in questo contesto lo stato ha agito e continua ad agire come attore chiave nell'arena globale facendo leva su specifiche città e territori cercando di sfruttare i propri vantaggi in un contesto di competitività a livello globale abbandonando di fatto la vecchia politica più orientata alla redistribuzione e ad alleggerire gli squilibri territoriali. Questo tipo di approccio rilevano swyngdown et al. Graham, ha un forte connotato spazialmente selettivo sia a livello nazionale che locale. A livello nazionale si favoriscono i territori

che presentano delle strutture economiche forti, culture imprenditoriali solide, milieu innovativi e che fanno parte di nodi strategici della rete urbana nazionale e internazionale. A livello urbano la selezione delle aree dove destinare fondi o investimenti avviene in base a criteri economici in base al quale prevalgono logiche di estrazione della rendita, o aree dove si sfruttano vantaggi legati all'estetica dei luoghi. Pertanto i diversi attori istituzionali e non che attuano a livello sovranazionale, nazionale e locale cercano di:

- a. concentrare risorse e capacità socioeconomiche all'interno di quei territori maggiormente competitivi a livello globale.
- b. incoraggiando forme di governance economica in un luogo specifico,
- c. incentivano la competizione in due direzioni sia all'interno dei confini nazionali per l'accaparramento dei fondi statali sia a livello globale per investimenti privati e fondi sovranazionali (vedi fondi strutturali messi a disposizione dell'Unione Europea)

Lo stato ha cercato di modificare le condizioni interne per attirare capitali e investimenti globali, attraverso il suo potere regolatore, infrastrutturale e di indirizzo politico economico controllando le condizioni chiave per la riproduzione di forza lavoro nei propri confini. Questo atteggiamento si è tradotto in riforme dell'organizzazione degli enti locali in tutta Europa attraverso riforme che presentano caratteri comuni generali e specificità geografiche secondo diversi percorsi storici che hanno attraversato i singoli Paesi.

1 devolution, uno dei processi di riconfigurazione e riorganizzazione territoriale si è tradotto nel devolvere responsabilità nei confronti degli enti

locali quali regioni e comuni. Questo processo è stato accompagnato nella maggior parte dei casi dal trasferimento di competenze e nuove responsabilità fiscali in un contesto di tagli dei trasferimenti nazionali a questi ultimi. L'adozione di questa strategia politica ha messo sottopressione le entità subnazionali nella ricerca di nuovi fonti finanziarie e ad assumere un ruolo attivo nel suo conseguimento

2 istituzioni di aree metropolitane, nel corso degli anni 90 si è introdotto nei sistemi di organizzazione territoriale e regionale forme di governo che facilitassero il coordinamento delle strategie e pianificazione economiche di aree caratterizzate dalla presenza di una rete policentrica o mono centrica di città. le aree metropolitane rappresentano forme istituzionali volte raggruppare beni e risorse di una singola aree geografica contigua per potenziare i vantaggi competitivi e di agglomerazione di fronte alla ricerca di investimenti capitali esterni.

3 riorganizzazione del governo locale . quest'ultimo come detto sopra deve fare fronte ad una serie di "riforme" a livello nazionale che gli attribuiscono maggiori responsabilità dal punto di fiscale e conseguentemente maggiore legittimità politica (ad es. l'elezione diretta dei sindaci in Italia). Tale contesto di rottura del compromesso sociale di origine keynesiana ha di fatto posto delle pressioni ai governi locali nel ricercare nuove forme di organizzazione e di governo maggiormente indirizzate ad assumere atteggiamenti orientati al mercato. Di fatto questo fenomeno da un lato ha spinto le amministrazioni pubbliche locali ad aumentare le loro capacità in termini imprenditoriali, da l'altro a ricercare alleanze e partnership con attori privati in una forma del tutto inedita rispetto al passato. Le nuove forme di partnership pubblico private hanno spinto il pubblico a rinunciare ad un ruolo di programmazione territoriale

volta a rafforzare la coesione territoriale attraverso il sistema di welfare e di infrastrutture urbane di uso collettivo. La nuova governance deve essere intesa come un arena politica flessibile e aperta a nuovi attori locali, nazionali e internazionali pubblici e privati i quali negoziano i propri interessi e si fanno promotori di iniziative di sviluppo urbano che hanno come scopo quello di soddisfare le esigenze di redditività economica del processo intrapreso (Swingedouw et al. 2003).

Capitolo IV strategie spaziali dello Stato e la governance urbana di Catania

4.1. Stato - territorializzazione – governance urbana

Prendendo spunto dalle teorie della strategia spaziale dello Stato di Brenner nel quadro delle relazioni dinamiche multi scalari, in questo quarto e conclusivo capitolo cercherò di definire l'evoluzione storico geografica dei processi di governance della città di Catania. La geografia della spazialità dello Stato deve essere intesa come un presupposto, un'arena e il risultato di una continua evoluzione delle strategie politiche. Queste strategie politiche sono socialmente prodotte attraverso conflitti o forme cooperative che cambiano la matrice delle interazioni socio spaziali. La spazialità dello stato è prodotta e trasformata attraverso processi regolativi e conflitti sociopolitici che si articolano in sedi istituzionali distinte poste su diverse scale. Per processi regolativi intendiamo quel quadro di attività che lo Stato ha messo in piedi per definire le forme e la sostanza del proprio potere territoriale. Esempi in tal senso possono riguardare la guerra mossa da uno Stato contro un altro come forma ortodossa di regolamentazione delle relazioni interstatali, o nel campo delle politiche economiche quello di indurre forme di sviluppo economico in maniera indotta attraverso un massiccio interventismo, oppure tentativi di rafforzamento dell'identità nazionale.

La territorialità è intesa, in questo contesto come un processo dinamico attraverso il quale lo stato ha sviluppato delle strategie e una serie di attività economiche sociali e politiche che hanno modificato in termini spaziali la propria struttura e le relazioni interstatali.

Tale teoria si basa su diversi assunti

- 1) Il potere dello Stato deve essere inteso come un presupposto, un'arena e risultato dell'evoluzione delle relazioni sociali
- 2) Lo stato è la sede, il generatore e il prodotto di diverse strategie in base alle quali gli attori cercano di accedervi, di mobilitare risorse e poteri, e di intervenire.
- 3) Le strategie spaziali dello Stato sono il riflesso e il prodotto delle interazioni multiscolari e dei sistemi di regolamentazione ereditati.
- 4) Le strategie spaziali hanno un carattere selettivo, ovvero le sue articolazioni e poteri privilegiano determinate a discapito di altre.

Esistono due definizioni di Stato: una in senso stretto che lo caratterizza in termini di organizzazione territoriale e amministrativa attraverso i suoi apparati istituzionali che a seconda delle condizioni storico-politiche possono essere centralizzate o decentralizzate.

In senso ampio facciamo riferimento allo Stato come regolatore delle relazioni sociali attraverso la mobilitazione delle risorse. In tal senso possiamo definire due forme di strategie spaziali, la prima che fa riferimento a politiche di perequazione (equalization) tra aree che presentano livelli di sviluppo socio-economico diseguali la seconda che prevede forme di allocazione di assets e risorse in aree specifiche localizzate.

Le strategie spaziali dello stato inteso in senso integrale producono effetti contrastanti, infatti da un lato le politiche spaziali dello Stato possono produrre effetti che impattano alcuni gruppi sociali o particolari luoghi. Dall'altro possono generare disegualianze socio-economiche tra diverse località.

Nel corso della sua evoluzione storica che ne ha determinato la sua struttura e forma lo Stato rappresenta un centro di potere tra una moltitudine di poteri che operano su diverse scale, la sua supremazia non è un elemento dato a priori piuttosto è il risultato delle relazioni tra le scale che a seconda dei periodi storici ne ha decretato la sua supremazia.

4.2 Le strategie spaziali dello Stato durante gli anni del fordismo in Italia

Il regime fordista in Italia si poggiava su una divisione spaziale del lavoro, se pur diversificata ed eterogenea, nettamente differenziata tra le regioni del centro nord e quel del mezzogiorno di Italia. Il primo materializzava perfettamente il concetto di organizzazione fordista attraverso la presenza di grandi complessi industriali nel quale il processo di lavoro era altamente parcellizzato.

Le aree maggiormente industrializzate del Nord Italia all'indomani della seconda guerra mondiale avevano intrapreso un processo di modernizzazione in diversi campi da quello produttivo a culturale e socio-politico. L'annosa questione meridionale che ha prodotto un ampio dibattito nella società italiana poteva essere sintetizzata da un forte gap strutturale economico sociale con il resto del Paese. In particolare le regioni che compongono il meridione di Italia presentavano una struttura socio-economica territoriale assai diversa (Talia 2011) prevalentemente agricola con un tessuto industriale a carattere artigianale e poco competitiva rispetto a quella del centro nord. Dal punto di vista dei centri urbani, nel nord lo sviluppo del triangolo industriale Genova Torino e Milano, già dai primi anni del secondo dopoguerra rappresentavano i poli della crescita (Growth pole) di un sistema urbano nazionale ancora profondamente disarticolato e ancora, carente delle principali sistemi infrastrutturali, che di lì a qualche

anno sarebbero stati realtà. Nel sud e in particolare in Sicilia la crescita dei centri urbani mostrava i caratteri tipici di un'urbanizzazione dipendente (Catanzaro, Trigilia). I caratteri di tale dipendenza sortivano questi effetti:

- a) Crescita delle città dipendente dal terziario: La crescita demografica e la concentrazione di questo surplus di popolazione nelle realtà urbane non può essere ricondotto allo sviluppo e alla crescita dell'industria bensì a quella del terziario e dell'attività finanziate direttamente con soldi pubblici statali (Pubblica Amministrazione).
- b) Migrazione campagna città: formazione di grandi concentrazioni di popolazione senza un equivalente sviluppo della capacità produttiva, che ha origine nell'esodo dalle campagne e senza un assorbimento degli emigrati nel sistema economico della città.

Il risultato è la disarticolazione del tessuto urbano che non gerarchizza gli aggregati secondo una scansione tecnica delle attività (Castels 1976), ma la formazione di una tale struttura (gerarchica) è delineata dagli sbalzi delle crisi sociali ed economiche che in Sicilia coincidono con la riforma agraria degli anni 50 che ha previsto una forma di razionalizzazione delle proprietà delle terre e dei suoi usi, oltre che all'espulsione di migliaia di contadini dalle aree rurali in direzione delle città. La riforma agraria scompagina radicalmente il suo paesaggio e favorisce il trasferimento del reddito prodotto nella rendita urbana (il cui valore era trinito dal boom edilizio di quegli anni) sottraendo investimenti all'agricoltura (Grasso 1996)⁷.

⁷ "la riforma agraria si prefigge di superare definitivamente il latifondo attraverso l'imposizione di un limite di superficie massima e lo scorporo delle terre eccedenti, con assegnazione con sorteggio ai richiedenti. Pur se con risultati contrastanti, spesso ad esempio i nuovi assegnatari non riuscivano ad ottemperare agli obblighi di modernizzazione previsti dalla legge, il volto della campagna siciliana subisce un sostanziale mutamento con la scomparsa del latifondo e lo scorporo di 114 mila ettari di terra, rispetto ad una superficie agraria e forestale complessiva di 2,49 milioni di ettari, il 27% dei quali

- c) Formazione di un tessuto tronco e poco articolato predominanza della sproporzione dei grandi agglomerati urbani soprattutto delle aree metropolitane.

Dopo la seconda guerra mondiale si rafforza il legame tra il processo di nazionalizzazione della politica economica territoriale e il processo di intensificazione dell'intervento statale nel processo di sviluppo urbano e regionale in Italia come nel resto dell'Europa occidentale. A partire da questo momento che nella maggior parte in questa parte del mondo gli Stati nazionali inizieranno a investire in maniera cospicua ingenti risorse nella costruzione di infrastrutture su larga scala per favorire la circolazione del capitale e mettere le basi per la riproduzione sociale (attraverso la costruzione di alloggi di edilizia pubblica popolare, ospedali e scuole). L'investimento pubblico è stato articolato in una serie di programmazioni territoriali pluriennali al fine di intervenire e regolamentare le disparità socio spaziali che in particolare in Italia erano molto accentuate. Quindi la regia degli interventi fu profondamente centralizzata dagli apparati statali, il quale affidava ad agenzie ad hoc l'approvazione e l'implementazione dei progetti coerenti con gli obiettivi programmatici dello Stato nazionale. In Italia, al pari di altri Paesi dell'Europa occidentale, la politica di sussidi statali, o di intervento diretto dello Stato nell'agglomerazioni urbane comportò la costruzione di infrastrutture di trasporto su larga scala come autostrade, porti, aeroporti e trasporti pubblici locali, la gestione, attraverso industrie di proprietà dello Stato, dei servizi pubblici e l'erogazione di risorse energetiche, come ad esempio elettricità, acqua sistemi fognari.

era ripartito tra proprietà con un'estensione che superava il limite di 200 ettari previsto dalla legge di riforma come massima superficie ammissibile." (Grasso 1996)

Questa standardizzazione e estensione delle reti infrastrutturali e di servizio tra le regioni e all'interno di esse contribuì non solo alla riproduzione del sistema fordista ma contribuì alla nazionalizzazione delle politiche territoriali.

Nel caso specifico dell'Italia l'interventismo statale mirava a stabilizzare il mercato dei beni, con politiche regolative monetarie, fiscali e della spesa pubblica che incidono sul livello complessivo della domanda, e ad assicurare il consenso e a sostenere il reddito, con la diffusione del welfare state e la promozione delle relazioni industriali che stabilizzano il mercato del lavoro. Ma nel caso delle politiche di sviluppo del mezzogiorno secondo gli ideatori della Cassa del mezzogiorno il solo sostegno alla domanda non avrebbe risolto i problemi di un'area come quella del mezzogiorno che aveva bisogno di una dotazione di beni strumentali che il solo settore privato non avrebbe garantito pertanto erano necessarie politiche attive anche sul lato dell'offerta, nel senso di rimettere in sesto le strutture produttive (es. capannoni industriali) e i fattori di produzione (es. macchine) per avviare la produzione su larga scala.

Nella programmazione delle politiche territoriali dello stato in Italia dopo la seconda guerra mondiale da una parte la gestione dell'emergenza legata alla ricostruzione dopo il conflitto mondiale e alla riconversione, soprattutto nel nord Italia, da un'industria di guerra ad un'industria civile, dall'altra la necessità di affrontare questioni strutturali derivanti dal passato tra cui il superamento del protezionismo e di una struttura economica autarchica, una occupazione preponderante in agricoltura con oltre il 40% degli attivi e un divario economico e sociale tra nord e sud. Il problema dell'interventismo programmatico dello Stato entra prepotentemente nel dibattito politico e trova spazio nella Costituzione

Italiana art. 41,3 che prevede forme di coordinamento e di indirizzo secondo una programmazione per controllare le attività economiche e pubbliche per fini sociali. per tanto le politiche economiche territoriali che caratterizzano gli anni 50- 70 (ma alcuni istituti rimarranno in vita ben oltre questo ventennio in una situazione di stasi) possono essere ricondotte a

- Centralizzazione dello Stato della programmazione delle politiche territoriali e regionali che vengono programmate al centro e implementate da enti ad hoc o da interventi straordinari come quello della Cassa del Mezzogiorno
- Le politiche di riequilibrio territoriale e di dotazione infrastrutturale e industriale segnano il passo della programmazione statale
- Presenza dello Stato nella direzione e nel controllo diretto di interi comparti industriali (es. chimico, energetico, telecomunicazioni ecc.) strategici per lo sviluppo dei processi industriali.

L'occasione per poter programmare interventi integrali su tutto il territorio nazionale con ingenti risorse è venuta dalla possibilità di poter utilizzare gli aiuti provenienti dalla Banca Mondiale e in particolar modo dal Piano Marshall, approvato dal Congresso americano nel 1948, il quale si prefiggeva lo scopo di aiutare i Paesi dell'Europa occidentale nel loro processo di ricostruzione post bellica. Questi interventi esterni avevano un doppio scopo. Il primo era quello di rimettere in sesto le strutture produttive e di conseguenza sostenere la produzione di reddito per poter riattivare i circuiti del mercato e il sistema di accumulazione capitalistico attraverso l'integrazione delle aree depresse o "ritardatarie" nei piani di sviluppo e di crescita nazionale in maniera tale da stimolare il consumo di massa. Questa strategia politica cercava di estendersi quanto più possibile

dalle periferie ai centri città, fino alle aree periferiche agricole secondo un processo di “taylorizzazione del territorio”(Veltz 1996) Il secondo scopo era quello di garantire un livello di pace sociale in un periodo, gli anni successivi al secondo dopoguerra, caratterizzato da alti livelli di disoccupazione, da una forte conflittualità delle classi contadine, dalla carenza di case. In questo contesto gli interventi ordinari e straordinari apparivano necessari e urgenti , anche agli occhi degli investitori stranieri, in primis gli Statunitensi, per nulla interessati a creare tensioni in Paese strategico come l’Italia (Cafiero 1975).

Pertanto le garanzie nei confronti degli esecutori del Piano Marshall affinché gli interventi non rientrassero dentro la formula di assistenzialismo ma fossero in primis orientati ad allargare le basi industriali e produttive diede avvio alla programmazione nazionale con il “programma economico a lungo termine 1948-49/52-53” formulato durante il primo governo De Gasperi.

In questo piano si poneva come duplice obiettivo quello di rimettere in piedi le basi produttive della nazione dopo la guerra da un lato e dall’altro una “graduale elevazione delle regioni e delle categorie sociali meno favorite”. L’asse portante del piano era il recupero della capacità produttiva, allentare la dipendenza di materie prime e beni strumentali dall’estero ed eliminare il divario tra le regioni industriali del centro nord e quelle del Meridione. Per realizzare ciò era necessario aumentare la dotazione fattoriale pro capite per aumentare la produttività con il rischio anche di aumentare nel breve periodo la disoccupazione. In altri termini la riduzione della disoccupazione non sarebbe stato l’obiettivo primario bensì un risultato che si sarebbe raggiunto come effetto della crescita della

domanda del mercato e dalla minor dipendenza dai beni esteri che sarebbero stati sostituiti con quelli prodotti nazionalmente.

L'intervento straordinario affidato alla Cassa del mezzogiorno affonda le sue radici, oltre che nel vasto scenario della teoria dello sviluppo economico, anche in due illustri precedenti, come le scelte seguite alla crisi del 1929 negli Stati Uniti d'America, sfociate nell'iniziativa della Tennessee Valley Authority (TVA), e le strategie di industrializzazione, avviate in Italia negli anni trenta con la costituzione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI). Il riferimento al *New Deal* era dovuto sia allo slancio generale che si avvertiva, in un periodo che avrebbe dovuto saldare il completamento della ricostruzione, sia alla definizione di un modello concreto da cui far scaturire l'intervento per il riequilibrio della parte meno progredita del Paese.

4.3 Le caratteristiche dei progetti spaziali in Italia: tra centralizzazione e politiche di compensazione regionale

All'indomani del conflitto bellico, l'esigenza primaria era rappresentata dalla ricostruzione e riattivare il sistema produttivo che almeno nel nord Italia poteva contare con una dotazione industriale di una certa rilevanza, avvantaggiata anche dalle politiche di nazionalizzazione delle industrie durante l'epoca fascista. Se da un lato il regime fascista aveva puntato il proprio progetto di politica economica sulla base della centralizzazione del controllo della politica territoriale, non era scontato che si riproponesse uno schema simile, per quanto molto differenziato rispetto alla politica fascista, di centralizzazione degli interventi a livello nazionale. Pugliese (2009) spiega così l'anomalo tentativo di combinare due approcci economici apparentemente in contraddizione che stanno alla base dell'intervento dello

Stato negli anni 50 : “a livello di teoria politica economica predomina la teoria neoclassica e liberista, sul piano dell’economia dello sviluppo si afferma con forza l’esigenza di un ruolo dello Stato nell’economia (...). L’esigenza di un intervento dello Stato nell’economia si affermerà decisamente sul finire degli anni ’40 ed i primi anni ’50 (...). È in tale clima che riprende il dibattito sulle problematiche dello sviluppo del Mezzogiorno e si afferma una nuova corrente di pensiero, quella del ‘nuovo meridionalismo’” (Pugliese Op.cit. p.34-35)

Il nuovo meridionalismo si caratterizzava per il suo approccio pragmatico e per obiettivi senza venire meno ai suoi valori fondamentali come quello dell’importanza prioritaria del ruolo dello Stato e dell’importanza del ruolo dell’industrializzazione nel recupero del gap economico e sociale dei suoi territori (in particolare tra il centro nord e il meridione).

Il ruolo giocato dalla Cassa del mezzogiorno era quello di agire, sotto la direzione del gabinetto di ministri del governo centrale, come una agenzia di sviluppo del sud d’Italia. il suo obiettivo era di promuovere la produttività in agricoltura e organizzare la costruzione di infrastrutture speciali che era una condizione necessaria per il processo di industrializzazione. La cassa del mezzogiorno rappresentò la prima programmazione territoriale fin allora mai fatta sulla base di una divisione delle aree, sulle quale intervenire attraverso interventi a vantaggio dell’infrastruttura agricola e rurale, non in base ai confini amministrativi bensì su regioni naturali o unità economiche al fine di creare esternalità territoriali. Emerge quindi negli ideatori dell’intervento straordinario che il meridione non è uno spazio indifferenziato e altamente eterogeneo al suo interno (Talia 2010). Il carattere di straordinarietà era motivato dal fatto che le condizioni socio economiche e i sistemi politici ereditati dal passato

avevano bisogno di speciali misure per poter, in teoria, creare le basi di uno sviluppo omogeneo su tutto il territorio nazionale. Tuttavia la programmazione nazionale e quella regionale trovano un basso livello di coordinamento almeno fino alla metà degli anni 50 (Allen et al. 1970) in quanto “il piano economico nazionale a lungo termine 48/53” puntava all’aumento della produttività all’attenuamento della dipendenza dalla fornitura delle materie prime dall’estero, attraverso il rafforzamento delle industrie del Nord che presentavano una discreta base industriale mentre i piani proposti dalla Cassa del mezzogiorno puntavano soprattutto allo sviluppo del sistema agricolo e infrastrutturale, di fatto favorendo un ulteriore divario tra il Nord e il Sud contrario agli obiettivi presenti nella programmazione del 48-53

Allen et al (cit.p. 282) scrive a tal proposito “ the co-ordination of public spending in the south between the Cassa and other Ministries never really transpired. Individual Ministries pursued their own programs with little regard to the ten year plan for the south” La credenza che il sud si sarebbe sviluppato grazie al sostegno alle attività agricole si sgretolava già a metà degli anni 50, questo indusse la Cassa del mezzogiorno, supportata dai piani nazionali di industrializzazione indotta, a mettere in piedi un programma più adeguato al processo di industrializzazione, attraverso una serie di misure compensative e di stimolo.

Lo schema di sviluppo (c.d. schema Vanoni) presentato dal governo nazionale nel 1954 e l’approvazione della legge 634/57 dava la direzione programmatica della spesa pubblica verso politiche di sostegno al reddito, espansione del mercato attraverso lo sviluppo del meridione e massiccia politica di intervento statale in campo industriale. pertanto le politiche di compensazione a favore del Meridione si trasformarono in una serie di

incentivi fiscali e finanziari indirizzati verso i settori moderni dell'industria, in particolare la chimica, la lavorazione dei combustibili fossili (petrolchimici), la meccanica e la cantieristica navale. Dal punto di vista territoriali a trarne vantaggio dall'industrializzazione dall'alto furono i centri definiti poli della crescita (o aree industriali) che ottennero un trattamento preferenziale. Più in generale gli incentivi alle imprese, sottoforma di sgravi fiscali sugli acquisti di macchinari, finanziamenti a fondo perduto, prestiti agevolati, crearono all'interno del meridione un sviluppo geografico diseguale, a favore delle industrie a capitale intensivo e concentrate nelle aree definite in maniera tecnica come potenziali poli di crescita in quanto già presentavano una base industriale forte. Infine il sistema di incentivi finanziari, attraverso la concessione di prestiti agevolati, favorirono le industrie in espansione con alti margini di profitto.

4.3.Nazionalizzazione del comparto industriale e la politica dei “poli della crescita”.

Il ruolo giocato dalle imprese statali nello sviluppo e localizzazione delle industrie all'interno delle politiche di compensazione e di equilibrio territoriale furono notevoli, le attività intraprese dalle industrie nazionali come L'IRI (Istituto per la ricostruzione industriale) e le industrie energetiche ENI non erano slegate dalle attività della Cassa. La legge che istituì la Casse del Mezzogiorno aveva previsto (art 4) che gli investimenti da parte delle imprese avrebbero avuto un ruolo importante nel determinare un equilibrio economico sociale tra il Nord e Sud e che almeno il 60 % dei suoi investimenti sarebbe confluito nel meridione di Italia. in verità fino al 1957 l'intervento dell'IRI fu marginale nel processo di industrializzazione del Sud, fino a quel periodo le uniche grandi imprese private del Nord si mossero sulla base del sistema di incentivi proposti dal governo centrale e

la ricerca dei vantaggi di localizzazione nel sud in particolare la scoperta o l'intensificato sfruttamento delle risorse minerarie ed energetiche già presenti soprattutto in Sicilia. Tra il 1957 e il 1964 gli investimenti operate delle imprese statali e private ammontavano all'80% del totale degli investimenti (1,161 miliardi di lire) (Allen et al. 1970) tra questi il 45% provenivano da quelle controllate dallo Stato.

L'intervento pubblico nel processo di industrializzazione si concentro in questo periodo in larga parte sull'industria manifatturiera di cui una grossa fetta era rappresentata dalla metallurgia. In generale l'intervento dell'industria di stato era caratterizzato dalla produzione di beni ad alta intensità di manodopera e bassa intensità di capitale, oltre che dalle grandi dimensione tipiche del sistema fordista. Questo faceva sì che si avesse uno sviluppo dell'industria locale fortemente dipendente dall'industria madre di proprietà dello Stato che spesso non era attrezzata ad assolvere il ruolo di subfornitura perché troppo poco competitive con le industrie del Nord che nel frattempo avevano più che triplicato il livello di produttività (Grasso 1996).

La localizzazione delle politiche industriali nelle aree di crescita è una strategia di sviluppo regionale, che si sostanziava nella concentrazione degli sforzi economici in specifiche aree di una regione sotto forma di dotazione infrastrutturale così come industriale. In genere queste aree coincidono con porzioni piccole intorno ad un importante centro urbano consistente raggiungibile in tempi brevi dai centri minori circostanti (travel-to work) e capaci di sostenere, attraverso economie esterne, rapidi processi di crescita di reddito e posti di lavoro (Perroux cit. in Brenner 2004). La caratteristica di queste politiche è la selettività, ovvero gli sforzi per lo sviluppo non sono diffusi per l'intero territorio regionale né possono

essere dirette verso quelle aree la cui condizione di “arretratezza” è strutturale. Le conseguenze di tali politiche è quello di generare un'alta concentrazione di risorse in aree già ampiamente popolate con il rischio di generare diseconomie di agglomerazione ma allo stesso tempo quello di generare cluster produttivi altamente specializzati. La politica spaziale dello Stato durante il fordismo determina dall'alto l'individuazione delle aree interessate dallo sviluppo industriale. il criterio di selettività operato dai governi centrali e dagli enti preposti al processo di sviluppo del Sud, tra i quali la stessa Cassa, è dipeso da diversi fattori. In primo luogo lo schema di incentivi favoriva la localizzazione delle industrie nelle Aree di Sviluppo Industriale (ASI) o nuclei industriali, ovvero i vantaggi fiscali o gli incentivi più alti erano direzionati a quelle industrie che si posizionavano all'interno degli agglomerati. All'interno di questa categoria venivano incentivati quelli che facevano ricorso alle materie prime fuori dalle aree industriali. Il secondo criterio riguardava il ruolo determinante assunto dalle industrie statali. Gli incentivi miravano a privilegiare quelle industrie che si localizzavano all'interno degli agglomerati e che erano specializzati in determinati settori. Sotto questo punto di vista quelli che godevano di maggiori vantaggi erano le industrie chimiche, di ingegneria industriale, industrie di beni capitali (macchinari, beni strumentali) e quelle che utilizzavano in maniera intensiva le risorse locali (Es. petrolchimici) di cui buona parte era in mano allo Stato. Un altro sub criterio riguardava le dimensioni dell'impresa, come nel caso precedente le grandi industrie private (nella maggior parte dei casi di proprietà dei grandi gruppi industriali del nord) e quelle a partecipazione pubblica erano avvantaggiati in quanto le proporzioni di incentivi più alte erano destinate a quelle con una dimensione più grande. infine in terzo luogo, è necessario sottolineare la politica selettiva assunta dalla cassa del mezzogiorno. Nella

programmazione dei suoi interventi la Cassa aveva operato una serie di studi che suddividessero il territorio del meridione sulla base di “indicatori di depressione”, in base al quale operare gli interventi. Le aree venivano così suddivise: le aree di sviluppo integrale che soffrivano di un sottopopolamento ma che erano indicati come potenzialmente favorevoli, le aree di ulteriore sviluppo che faceva capo alle principali città e capoluoghi e infine le aree di sistemazioni, aree marginali le cui possibilità di sviluppo erano assenti. Quest’ultima tuttavia rappresentava la porzione di territorio (65%) più ampia rispetto alle prime due all’interno del quale erano insediate il 50% della popolazione totale del Meridione (Sembregodi, 1965). Pertanto anche nell’ottica e nella filosofia di intervento della Cassa vigevano criteri che miravano a rafforzare i “poli della crescita” in linea con gli altri interventi da parte dello Stato centrale.

In conclusione le politiche territoriali dello Stato avevano come principio di integrare nei circuiti di mercato e produttivi quelle aree svantaggiate o che soffrivano di un gap industriale e strutturale con il resto della nazione. Tali politiche avevano favorito i grandi gruppi industriali in genere di provenienza dal centro-nord e le grandi imprese fordiste di proprietà dello Stato. Questi tipi di interventi di “sviluppo indotto” centralizzati secondo uno schema top-down erano caratterizzati da un grande livello di selettività a favore di alcuni poli di sviluppo che spesso coincidevano con i maggiori nuclei urbani o dove erano già presenti industrie pesanti ad alta concentrazione di capitali al fine di creare economie di prossimità e di godere di esternalità favorevoli.

4.4. La dimensione territoriale delle strategie spaziali dello Stato: governance urbana di Catania tra il 1950 e il 1980

Non c'è dubbio sul fatto che lo sviluppo urbano della città di Catania sia stato condizionato notevolmente dalle politiche spaziali dello Stato che come abbiamo visto aveva cercato di accentrare e di utilizzare tutti gli strumenti di politica territoriale ed economico sociale. Su questo solco si sono modellate le politiche urbane di Catania per il trentennio 50-80 definendo la propria immagine e struttura che ancora oggi è visibile a qualunque visitatore. Questi anni infatti sono caratterizzati da un grosso processo di urbanizzazione derivante dalla forte emigrazione dalle campagne alla città in virtù degli shock prodotti dalla riforma agraria e dalle politiche di crescita della produttività e modernizzazione che avevano prodotto manodopera in eccesso che si riversava nei centri cittadini della città di Catania. Le politiche spaziali dello Stato inoltre avevano individuato nella città di Catania uno dei suoi poli di Sviluppo per quanto la sua industria al principio degli anni 60 rappresentava un esempio di industrializzazione leggera con investimenti medi per addetto abbastanza contenuti e una considerevole presenza di capitale finanziario (Flaccovio 1966)⁸. Tuttavia l'industria edilizia rappresentava il core business dell'intera città grazie alle politiche infrastrutturali e settoriali del governo centrale a partire dagli interventi del piano Fanfani per l'edilizia popolare (legge 43/49) e il piano decennale della scuola del 1958.

⁸ Flaccovio (cit.) riferisce della presenza nel 1962 di 41 stabilimenti che occupano 3.867 operai, in particolare si rilevano 12 imprese impegnate nella meccanica, 9 nella lavorazione di minerali, 6 chimiche, 5 legno, 2 alimentari, 2 elettriche e 2 di altri settori. Da segnalare le industrie con più addetti erano quelle delle apparecchiature elettriche con 500 addetti, quella della carpenteria metallica con 300 addetti e in genere quelle industrie dell'indotto dell'edilizia quali ceramiche, prefabbricati di cemento, cementifici ecc. ecc.

Nel ventennio tra il 1950 e il 1970 la popolazione di Catania aumentò di oltre 100.000 abitanti passando da 299.629 a 400.048 abitanti, un boom demografico in termini relativi superato dalla sola città di Palermo, la cui crescita era addebitabile all'aumento dei posti di lavoro nella Pubblica amministrazione in virtù del fatto di essere la sede del governo siciliano. La città di Catania si apprestava a subire profondi cambiamenti urbani utilizzando strumenti antiquati e poco idonei a governare la crescita della sua popolazione e i nuovi bisogni espressi. Dal punto di vista urbanistico la città di Catania utilizzò nel suo processo di ricostruzione post-bellica e di espansione del suo nucleo urbano strumenti antiquati che facevano riferimento a piani regolatori urbanistici dell'epoca fascista del 1932. Quest'ultimo a sua volta era stato creato sulle linee guida del "piano regolatore per il risanamento e l'ampliamento della città di Catania" redatto da Gentile Cusa nel 1888. Non solo quindi nel riprogettare la città di Catania si fece riferimento a strumenti superati dal cambiamento della società e della città stessa, ma vi fu una continuità con il fascismo anche nell'espressione dei tecnici che lavoravano ai nuovi progetti urbanistici (Dato.1988).

Le linee guida dell'ampliamento del centro urbano di Catania seguivano abbondantemente quelle tracciate dal piano Gentile Cusa, che prevedevano la zona di espansione verso nord e piani di sventramento di alcune parti insalubri del centro storico(ad esempio il quartiere di San Berillo) per dare una carattere moderno alla città.

In generale le trasformazioni urbanistiche della città di Catania seguirono i "pattern" di sviluppo ereditati dalle epoche storiche precedente a partire dalla ricostruzione dopo che il terremoto del 1693 distrusse l'intera città per poi essere ricostruita. Le linee di sviluppo urbano ereditate si

sovrapponevano alle nuove condizioni e opportunità che la politica spaziale centralizzata offriva in termini di risorse pubbliche per le infrastrutture e la costruzione di nuovi insediamenti abitativi. Il carattere compensatorio o di coesione territoriale e sociale degli interventi programmatici dello Stato garantiva la possibilità di strutturare lo sviluppo della città in senso duale, o secondo il Dato tra città egemone e città subalterna. Infatti gli interventi di edilizia popolare, si concentrarono in quelle zone poste a Sud marginali che avevano sviluppato una maggior legame con le attività legate alla pesca e all'agricoltura. Mentre negli assi nord rispetto al centro storico e est-ovest la costruzione di lunghi viali, secondo un modello urbanistico moderno, aveva favorito l'insediamento della popolazione borghese e affidato al mercato, secondo una logica di extraprofitti. Pier Carlo Palermo spiega come lo sviluppo urbano negli anni del dopo guerra abbia assunto determinate caratteristiche nel meridione: "L'espansione urbana conseguente alla concentrazione di attività economiche (produttive al centro nord, di servizio nel meridione) e dovuta alla crescita della popolazione per i movimenti migratori e le dinamiche demografiche, ha generato negli anni Cinquanta e Sessanta estese periferie costituite da materiali eterogenei: una varietà non sempre congruente di tessuti residenziali, spazi commerciali e produttivi, reti e spazi aperti. Si trattava di solito di ambienti privi di un disegno unitario, di una dotazione adeguata di spazi e attrezzature collettive, di sistemi di mobilità efficienti e ben dimensionati"(Palermo 2004, p38). Lo sviluppo della città contemporanea non è esente da pesanti ristrutturazioni fisiche e sociali, attraverso processi di ricambio della popolazione e periferizzazione insediativa. Lo sventramento di parte del quartiere di San Berillo, avviato nel 1953, per creare un nodo di collegamento tra la stazione e il centro storico cittadino rappresenta un caso, per certi versi non isolato nel panorama urbano di

quegli anni, di politiche di forzoso cambiamento del tessuto sociale (circo 15 mila abitanti furono costretti ad emigrare nei nuovi quartieri suburbani della città) con la sostituzione del milieu locale sedimentato nel corso degli anni con uno nuovo basato nella terziarizzazione dell'economia urbana. Questo caso da la misura di come le trasformazioni urbane diano una forte impronta alle linee direttrici sul quale si fonderà l'economia urbana degli anni a venire in direzione di una precoce terziarizzazione e dello sviluppo dell'industria edilizia. Sempre in quegli anni si fa largo la necessità di decentrare gli insediamenti abitativi, in virtù di un centro urbano ormai saturo di spazi vuoti se non a costo di preoccupanti sventramenti come nel caso sovraesposto. Per tanto ad un decentramento insediativo, con la costruzione di nuovi quartieri periferici a bassa intensità, non corrisponde un decentramento di servizi e posti di lavoro. In quegli anni la costruzione degli alloggi popolari nelle aree periferiche rappresenta un volano per l'economia locale. le industrie del cemento e l'indotto potevano godere a differenza di altri comparti industriali di una bassa concorrenza rispetto a quelle del Nord e un forte appoggio da parte della classe politica locale (Cacciola et. Al 1978). Questo faceva sì che da un lato l'industria edilizia locale fosse finanziata dai progetti di costruzione delle Città Satelliti⁹ e dall'altro potesse usufruire della valorizzazione della rendita urbana grazie alle opere pubbliche di viabilità e di infrastruttura primaria e secondaria.

⁹ Secondo il piano regolatore del 1934 vennero costruite degli insediamenti ad edilizia popolari nelle aree periferiche già a partire dalla seconda metà degli anni 50 come ad esempio il Villaggio S. Maria Goretti o il cosiddetto nuovo San Berillo nella zona Ovest di Catania dove furono trasferiti le attività e gli abitanti del vecchio San Berillo

4.5 Il “ri-scaling delle politiche spaziali in Italia degli anni 80

Le politiche spaziali dello Stato durante gli anni del boom economico, come abbiamo visto, hanno avuto determinate caratteristiche che ne hanno influenzato lo sviluppo della struttura urbana di Catania, tuttavia la rielaborazione di queste politiche da parte delle élite locali ha prodotto specifici risultati che sgombrano il campo dalla visione di una relazione statica tra le scale nazionale e locali.

Con la fine dell'epoca keynesiana fordista in Italia come nel resto d'Europa si riformulano le politiche urbane tout court in ottica di maggiore competitività, sviluppo locale supportato dalla valorizzazione degli elementi endogeni, e la consapevolezza di relazionarsi con una realtà più vasta rispetto a quella statale centrica precedente. In altre parole la città diventa un attore globale il cui successo dipende dall'utilizzo efficiente delle proprie risorse locali, e/o la mobilitazione di politiche urbane attive che creino quel clima prolifero per gli investimenti e flussi finanziari in entrata. Questo cambio di ottica nella progettazione delle politiche urbane trova la sua origine nei processi di ristrutturazione delle scale geografiche come visto nel I capitolo. Qui ci limitiamo solo a ricordare che il processo di ri-scaling ha prodotto nuove relazioni sociali e economiche tra le diverse scale in base al quale la scala nazionale perde quelle sue prerogative di determinazione delle politiche territoriali a vantaggio delle scale sublocale e internazionale. Tale ristrutturazione produce nuovi rapporti di tipo multi scalari, e nuove gerarchie al suo interno.

Dopo la crisi del sistema keynesiano fordista delle politiche spaziali nell'Europa occidentale il progetto spaziale dello Stato mira a devolvere sistemi regolativi e capacità di governo alla sfera locale, in altri termini lo

Stato si trova nella situazione da un lato di dover “impegnarsi” meno dal punto di vista finanziario applicando politiche di austerità, specialmente per ciò che riguarda il trasferimento delle risorse dai livelli centrali a quelli periferici; dall’altro le politiche Statali cercano di puntare su aree specifiche che mostrano evidenti segnali di dinamicità economica, tecnologica e culturale che possano essere da traino per l’intera economia nazionale. Dal punto di vista istituzionale questa logica si traduce in politiche di trasferimento di poteri, competenze e responsabilità soprattutto per ciò che riguarda il recupero delle risorse, l’assunzione di comportamenti proattivi per mantenere livelli occupazionali accettabili, o l’aumento della base fiscale locale come forma di autofinanziamento delle attività delle amministrazioni locali.

Sempre seguendo lo schema proposto da Brenner il progetto delle politiche spaziali dello Stato, di fronte a tali cambiamenti, si traduce nel puntare su quelle regioni più dinamiche a livello globale.

A partire dalla seconda metà degli anni 60 anche in Italia si pongono le basi per un lungo processo di decentramento delle funzioni amministrative (ri – scaling dello stato) verso le Regioni attraverso l’istituzione dei Comitati regionali per la programmazione economica (CRPE) da parte del Ministero del Bilancio. Il loro compito era quello di rafforzare il coordinamento tra le politiche a livello regionale e nazionali da un lato e adottare una comune metodologia per la predisposizione di piani regionali dall’altro.

Il CRPE rappresentavano in altre parole le prove tecniche per l’istituzionalizzazione delle Regioni che avverrà nel 1970 dando attuazione all’articolo 5 della Costituzione con la quale vengono trasferite le funzioni “per settori organici di materie” dallo Stato che mantiene le competenze di

programmazione. Comunemente si individuano 2 fasi che portano ad un processo di regionalizzazione matura

- 1970-1972 ai sensi della legge 281/70 viene attuato un primo trasferimento parziale di funzioni dallo Stato alle Regioni: fra queste funzioni in materie urbanistiche
- 1975-77 con legge 382/75 e con il successivo DPR 616/67 viene resa operante la riforma istitutiva delle Regioni a Statuto ordinario.

L'urbanistica delle città quindi rappresenta una delle prime funzioni trasferite alle regioni, questo fenomeno è sintomo e riprova di come la questione urbana nei primi tre decenni della Repubblica sia stata considerata in sostanza coincidente con la politica urbanistica, non essendo rinvenibile nell'agenda politica il fabbisogno esplicito di una politica per la città non frammentata ed orientata ad affrontare nel loro complesso le sfide poste dalla condizione urbana.

A partire dagli anni 90 le città italiane si sono trovate ad affrontare problemi nuovi come le dismissioni produttive del sistema industriale in crisi, il rallentamento della crescita occupazionale nel settore del terziario, il rilancio della competitività della città e delle sue funzioni attrattive, il coinvolgimento di nuovi attori e di risorse finanziarie aggiuntive per innescare processi di cambiamento. Questi nuovi temi si sono affiancati alle storiche questione urbane in Italia: la qualità della vita in città e la scarsità di servizi pubblici e di infrastrutture alla luce dei tagli dei trasferimenti nazionali e la deregolamentazione dei mercati che hanno favorito la mobilità dei capitali.

Proprio negli anni 90 in Italia si manifestano i primi cambiamenti che toccano da un lato le strutture organizzative e istituzionali e dall'altro il

proliferare di nuove politiche urbane basate sulla negoziazione tra attori locali o multi scalari nel quale l'Unione Europea ha giocato un ruolo importante.

Dal punto di vista istituzionale, a partire dagli anni 90 la novità più importante riguarda il varo del Testo Unico sulle Autonomie Locali (Legge n. 142/1990) così come la legge 81/1993 che introduce l'elezione diretta del sindaco, inoltre le leggi di riforma della pubblica amministrazione (le cosiddette leggi Bassanini) che introducono criteri di efficienza ed economicità nella P.A. e l'istituzionalizzazione degli strumenti di programmazione negoziata (Patti Territoriali, Contratti d'Area ecc.ecc.) attraverso la legge finanziaria del 1996. L'elezione diretta del Sindaco ha un valore politico notevole nello sviluppo delle politiche urbane, non solo perché il suo grado di legittimità gli viene conferito attraverso l'elezione diretta, ma anche perché le politiche urbane dovrebbero entrare appieno dibattito politico pubblico trasferendo direttamente sulla giunta e sul sindaco le responsabilità politiche del proprio operato. Proprio in questi anni di grandi trasformazioni politiche, dovute alle vicende giudiziarie di Tangentopoli e alla caduta del sistema dei Partiti tradizionali della Prima Repubblica, i nuovi sindaci interpretano nella maniera migliore il nuovo ruolo che la città si trova a giocare nel sistema economico neoliberale. Pertanto la politica urbana dei nuovi sindaci non assolve più al bisogno di garantire gli standard minimi (Casa, rete elettriche e fognarie, strade ecc. ecc.) ma riconoscono l'importanza di fattori diversi dalla pianificazione urbanistica nello sviluppo della città. Puntare sulla cultura e i grandi eventi, sulla rigenerazione dei centri storici monumentali come strumento di una nuova immagine esportabile al suo esterno, lo sviluppo di poli industriali del hi-Tech, sulla costituzione di nuovi centri direzionali o di business,

rappresentano la nuova agenda delle politiche urbane che punta sempre più sulla crescita.

L'altro elemento di novità è rappresentato dai Piani complessi di rigenerazione e recupero urbano sollecitati da enti nazionali e dell'Unione Europea. Sono chiamati complessi proprio perché prevedono approcci integrali che vanno al di là degli interventi di riqualificazione fisica di intere aree a lungo abbandonate come molti centri storici o aree deindustrializzate cercando di combinare diversi obiettivi che riguardano all'unisono il ripristino dei tessuti sociali- produttivi e urbanistici. In altre parole facciamo riferimento a strumenti negoziali che cercano di combinare politiche di lotta all'esclusione sociale e quelle di competitività spesso generando un indirizzo contraddittorio nell'implementazione dei programmi europei.

Si tratta inoltre di programmi che prevedono forme concertative basate sul carattere negoziale degli interventi tra soggetti pubblici e soggetti privati orientati a forme consensuali di decisioni. I programmi complessi intervengono in forme integrate e trasversali su due direzioni: la prima riguarda la promozione dello sviluppo economico locale; la seconda, invece, interviene, sulla riqualificazione degli spazi e più in generale dal punto di vista edilizio.

In conclusione a questo punto, Il processo di riscaloring delle politiche spaziali a livello statale deve essere concepito come espressione di un conflitto tra i sistemi di regolamentazione delle politiche territoriali del sistema keynesiano, che tendeva a standardizzare gli interventi secondo una logica auto centrica-nazionale e le forme di sviluppo endogeno messe in piedi dai sistemi regionali o locali come strategia per fare fronte alla crisi

degli anni 70 e conseguente ascesa delle politiche di competitività urbana incentrate su obiettivi di crescita e sulla mobilitazione delle risorse locali, nazionali e sovranazionali per rafforzare la propria posizione all'interno dei circuiti del mercato internazionale.

Tale conflitto vedeva nei sistemi di regolazione keynesiani orientati a rafforzare la coesione territoriale e ad comprimere il gap socio economico tra aree depresse e aree industrializzate un impedimento all'azione delle città (soprattutto quelle più dinamiche) a poter rafforzare e portare avanti le proprie politiche di competitività. Quanto più l'agenda politica neoliberale si impone a livello urbano internazionale attraverso la diffusione di best practice, la realizzazione di riforme strutturali, miglioramento delle performance delle pubbliche amministrazioni, tanto più gli aspetti regolativi introdotti dal sistema keynesiano si indeboliscono. Le strategie politiche definite nei programmi e documenti strategici delle organizzazioni internazionali (Commissione europea, OECD, Banca Mondiale) mirano a istituzionalizzare approcci orientati alla competitività e alla crescita attraverso l'esposizione diretta delle città e delle regioni alle pressioni economiche della globalizzazione e assoggettandoli ad un regime di competizione inter-territoriale nella assegnazione di risorse, nel posizionamento sul mercato internazionale, o sulle performance economiche piuttosto che nel rispondere ai bisogni sociali.

Le politiche spaziali dello Stato giocano un ruolo chiaro nel promuovere tali politiche adattando i propri interventi in maniera tale da avvantaggiare le città o regioni maggiormente dinamiche nei contesti e circuiti globali. Tuttavia le strategie spaziali possono rappresentare le basi istituzionali attraverso la quale le elite urbane possono non solo attivare politiche per la crescita ma anche strategie politiche clientelari che assumono un peso

rilevante sulla forma e l'efficacia delle politiche spaziali su un determinato territorio. Gli effetti socio spaziali saranno dipenderanno dalla qualità, forma e sostanza delle relazioni economiche, sociali e spaziali che instaureranno tra le diverse scale, gli esiti di tali relazioni dovranno tenere in conto anche delle pratiche, regole e istituti già esistenti nei contesti locali.

	Progetto Spaziale	Strategia spaziale
Dimensione scalare	Decentralizzazione delle competenze e politiche statali a favore del livello subnazionale (Città e Regioni), trasferimento di responsabilità finanziarie, delle scelte e implementazione delle politiche di sviluppo a livello locale Maggiore importanza assunta dai programmi operativi di sviluppo dell'Unione Europea nell'allocazione dei fondi per lo sviluppo delle aree urbane	Implementazione di politiche urbane finanziate con fondi Europei e Statali per rafforzare le politiche di competitività, e di rigenerazione urbana

<p>Dimensione territoriale (città di Catania)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Istituzionalizzazione dell'Area Metropolitana di Catania - Rafforzamento della partnership Pubblico-Privata nella progettazione e implementazione delle politiche urbane e di sviluppo economico - Utilizzo di strumenti di politica negoziale (Es. patti territoriali) localizzate in aree specifiche (es. quartieri del centro storico o suburbani) altamente degradate, che ha visto la partecipazione di attori istituzionali locali, imprese e terzo settore 	<ul style="list-style-type: none"> - Politiche di sviluppo urbano basate sulla Cultura e sul marketing territoriale - Sviluppo di un enclave tecnologica (Etna Valley) - Strumenti di concertazione territoriale per l'incremento dell'occupazione e delle PMI (Patto Catania Sud) e il recupero fisico e socio economico delle aree urbane marginalizzate (Urban I)
--	--	---

4.6 Il ruolo dei fattori endogeni nella formazione della governance urbana

Le politiche di sostegno pubblico ai processi di urbanizzazione e di rafforzamento delle armature urbane durante il ventennio precedente mostrano tutti i suoi limiti all'indomani della crisi strutturale che le maggiori economie industrializzate soffrono in Europa e negli Stati Uniti. Il processo di ristrutturazione delle politiche keynesiane e i processi di Re-scaling dello Stato influiscono e suppongono nuovi processi aggregativi e di decentralizzazione delle funzioni e della attività legate alle aree urbane. Così che già a partire dagli anni 70 il progresso delle reti e dei mezzi di trasporto, lo sviluppo delle reti di telecomunicazione e di informatizzazione e la diffusione delle nuove tecnologie mutano i criteri classici di localizzazione dei servizi e delle imprese all'interno e all'esterno delle aree urbane. Da un lato assistiamo ad una più feroce mobilità dei fattori produttivi in tutto il globo grazie ai processi di deregolamentazione dei flussi finanziari e ad un maggiore apertura dei mercati soprattutto nei Paesi in via di sviluppo c.d. new comers. Come già detto gli investitori e capitani di industria cercano di assicurarsi vantaggi competitivi all'interno della catena produttiva globale facendo leva sui fattori e le condizioni offerte dagli ambiti locali (Swyngedouw 1992).

La combinazione tra miglioramenti socio-tecnici, nuove regolamentazione nel campo economico, commerciale e dei flussi finanziari in senso di deregulation, e lo sviluppo di condizioni endogene favorevoli agli investimenti cambiano profondamente i fattori di localizzazione delle industrie e servizi e le forme di urbanizzazione in direzione di una maggiore decentralizzazione.

Per quanto riguarda i fattori di localizzazione questi dipendono dalle “qualità oggettive” del territorio quali ad esempio la presenza di infrastrutture ottimali e servizi a dimensione “quaternaria” e soggetti endogeni che fanno riferimento alla presenza di milieu innovatori. Con questo termine intendiamo l’insieme di relazioni che all’interno di uno spazio geografico unisce un sistema di produzione, diversi attori, una cultura industriale ed un comune sistema di rappresentazione che dà vita ad un processo di apprendimento collettivo come antidoto al livello di incertezza dei processi innovativi (Camagni 1991). Dentro questa definizione andrebbe sottolineato quelle variabili extraeconomiche che fanno riferimento alla cultura politica e al funzionamento e prassi da parte delle istituzioni locali (Trigilia 1992). Quanto più queste riescono ad essere efficienti oltre che incubatori di innovazione maggiore sarà il grado di attrazione del locale agli investimenti interni ed esterni.

L’altro aspetto riguarda il processo di decentralizzazione delle funzioni urbane e del ri-scaling delle politiche spaziali. Con il primo facciamo riferimento ad un rimodellamento delle strutture urbane in funzione della rete di servizi che un’area urbana è capace di offrire e intercettare. In questo caso facciamo riferimento a quei servizi che oggi rappresentano una grande voce nel calcolo del PIL di una città e che ne danno il segno della sua dinamicità economica:

- Servizi finanziari e commerciali
- Servizi di istruzione superiore e di ricerca
- Servizi legati alla cultura e al consumo
- Servizi di progettazione e di consulenza

Con il secondo facciamo riferimento ad una ristrutturazione delle forme organizzative territoriale e alle strategie messe in campo dai vari attori locali nazionali e sovranazionali (in particolar modo l'Unione Europea) nel determinare le politiche urbane dentro un campo tanto incerto quanto complesso definito dentro i confini della globalizzazione economica.

Nel ventennio 70-90 le aree metropolitane del sud fanno fatica a riadattarsi alle mutate condizioni economiche e favorire i nuovi criteri di localizzazione spiegati sopra, difficilmente le aree urbane del mezzogiorno riescono a sviluppare strategie di funzionamento a rete e in forme diffuse al pari dei sistemi urbani della Terza Italia (Emilia Romagna, Toscana, Veneto e Umbria). In altri termini si perpetua la logica dell'esaltazione della rendita urbana, il mancato allestimento di opere di urbanizzazione nella aree di espansione e il mancato risanamento e recupero di quartieri e centri storici di incommensurabile valore artistico, architettonico e culturale. L'alto degrado fisico di queste aree non rappresenta il fattore principale della proliferazione di nuove sacche urbane di povertà, ma sicuramente le rafforza e li fa entrare in un circolo vizioso secondo il quale i mancati interventi di riqualificazione in termini fisici e sul tessuto socio economico producono un ambiente altamente deviante di queste aree causando la segregazione dei suoi abitanti quest'ultima a sua volta creerà povertà e ulteriore degrado fisico che richiederà maggiori e più complessi interventi di riqualificazione. Il risultato è quello di un addensamento demografico in aree caratterizzate ad un alto tasso di degrado urbano e sociale che spesso si concentra in quelle parti dell'urbano frutto dell'espansione delle città dal dopoguerra in poi. Anche se i fenomeni di addensamento e degrado non risparmiano le aree centrali e i centri storici, che vivono, soprattutto a partire dagli anni 70 un abbandono graduale

dovuto alla scarsa appetibilità di queste aree da parte della rendita urbana, dall'eccessiva congestione. e dall'esplosione di nuovi stili abitativi a più bassa densità abitativa.

4.7 L'espansione urbana di Catania degli anni 70 "fuori controllo": tra degrado e mancate riforme

Da un'indagine Istat dei primi anni 80 sulle 11 aree metropolitane più importanti nel paese emerge che il 32% delle abitazioni delle quattro aree del mezzogiorno comprese nella campionatura (Napoli, Bari, Catania e Palermo) versa in un pessimo stato di conservazione contro il 14,3 delle città del Centro-Nord. La città di Catania vive le medesime contraddizioni elencate nel paragrafo precedente, anche se a differenza della maggioranza delle città meridionali, l'area metropolitana di Catania è soggetta a fenomeni di decentramento insediativo, ovvero processi di contro urbanizzazione verso i centri minori che "accerchiano" il comune di Catania. Tuttavia questi processi di decentramento insediativo non sono stati accompagnati da analoghi trasferimenti di servizi e posti di lavoro nei comuni delle cinture urbane. Ciò ha prodotto un ulteriore aggravio delle condizioni di congestione e disordine nella pianificazione dell'intera area urbana

Tra le aree metropolitane che sperimentano per primo il processo di suburbanizzazione Catania risulta essere la prima. Seguendo la tendenza delle aree metropolitane del Settentrione d'Italia, Catania già a partire degli anni 70 vede la propria popolazione diminuire a vantaggio dei comuni della prima corona che negli anni 71-81 e 81-91 aumentano la propria popolazione del 87% e del 30%. Dopo gli anni 90 processi di urbanizzazione toccano i comuni della 2° corona che esprimono tassi di

crescita maggiori rispetto alla 1° corona con aumenti degli anni 91-2001 e 2001-2010 del 19 % e del 22%. A significare come l'area di urbanizzazione si espande verso le aree pedemontane dell'Etna che risulta fortemente urbanizzata.

Le cause di un mancato decentramento produttivo e dei servizi è determinato da fattori di dipendenza o in altri termini di sviluppo senza autonomia che nel corso dei decenni si sono cristallizzati nella società meridionale e soprattutto in quella catanese. In tal senso i processi di sub urbanizzazione e quindi di decentramento insediativo dell'area urbana catanese è favorita dalla funzione anti ciclica del settore edilizio e del mercato immobiliare. La saturazione delle aree da costruire nel centro urbano prospettava un futuro di contrazione della domanda di nuovi immobili in un settore che aveva sempre avuto un ruolo di primo piano nell'economia urbana catanese. Non solo ma il piano regolatore generale (PRG) del 1964 incorporava al suo interno la riduzione drastica degli indici di fabbricabilità e delle le aree edificabili di modo che gli interessi del blocco della rendita fondiaria si diressero verso le aree urbane della prima corona ancora privi di adeguati strumenti urbanistici di controllo dello sviluppo (Busacca 1975 cit. in Dato).

Con la legge regionale 9/86 si cerca di riorganizzare le funzioni di governo a livello sub regionale con la costituzione delle provincie e l'istituzione delle Aree Metropolitane¹⁰ di Palermo, Catania e Messina. La finalità principale della nuova norma è quella di riorganizzare il governo del territorio in maniera più razionale favorendo la deconcentrazione di

¹⁰ La legge 9/86 prevede diversi criteri l'individuazione delle aree metropolitane quali: 1) amministrativo: siano ricomprese nella stessa provincia; 2) demografico abbiano una popolazione complessiva non inferiore di 250 mila abitanti; 3) contiguità territoriale: l'aggregazione di più comuni contigui attorno ad un centro urbano di almeno 200 mila abitanti 4) funzionale: presentino un alto grado di integrazione e di scambio in termini di servizi, trasporti e sviluppo economico sociale.

persone mezzi e servizi dal centro principale di riferimento da un lato, e di avere un approccio programmatico e gestionale del territorio su base intercomunale secondo una scansione gerarchica che preveda in termini teorici il concentrazione di funzioni quaternarie nella principale città e una distribuzione omogenea di servizi di più largo consumo nei comuni minori. In particolare si prevede che le città metropolitane siciliane possano esercitare sull'intera area quelle competenze che comunemente spettano ai comuni in materia di pianificazione delle reti di comunicazioni stradali e ferroviarie, delle aree destinate all'edilizia popolare e a opere di interesse per l'intera area. inoltre è affidata al governo della città metropolitana la gestione dei servizi primari (servizi dell'acqua, gas, ecc.) trasporti pubblici e raccolta e smaltimento dei rifiuti. Tale riorganizzazione territoriale non ha trovato mai applicazione né a livello regionale (come nel caso siciliano), né a livello nazionale la cui materia è stata normata con la legge 142/90.

Tra le cause della mancata istituzionalizzazione de facto della aree metropolitane catanese Scrofani (2003) rileva la debole interdipendenza tra i vari comuni del ring e il suo core Catania che nel corso del tempo ha accentrato la maggior parte delle funzioni urbane in termini gerarchici. Partendo da queste fragili basi la creazione di un governo intercomunale su basi di maggiore equilibrio era difficile da realizzare. Inoltre lo stesso Scrofani rileva altre due cause

- 1) L'istituzionalizzazione delle aree metropolitane è un processo pilotato dall'alto senza basi sufficientemente solide a livello territoriale
- 2) Il processo ha generato conflittualità tra i comuni minori e la città di Catania per la paura di essere espropriati di importanti funzioni

contraddicendo lo spirito della formazione di un livello di governo metropolitano che dovrebbe basarsi su meccanismi di cooperazione e di equilibrio funzionale.

Massimo Allulli (2010) riguardo alle ragioni della mancata applicazione dell'istituzionalizzazione delle aree metropolitane in Italia individua 3 ordini di motivi:

- 1) Il ruolo consolidato dei comuni, delle provincie e delle Regioni, rafforzato anche dall'elezione diretta dei suoi massimi rappresentanti, rappresenta un ostacolo ai processi di disgregazione e di riaggregazione che prevede una riforma del genere.
- 2) Il carattere volontaristico affidato dalla legge ai comuni e alle provincie di formare aree metropolitane ne rallenta il processo
- 3) La frammentazione delle competenze nel governo nazionale, ovvero quello di non avere un ministero che coordini le politiche urbane, rispecchia la frammentazione delle competenze tra livelli di governo subnazionale.
- 4) Infine c'è una scarsa attenzione nell'opinione pubblica così come non si manifesta alcun interesse da parte delle autorità comunali.

Nonostante la mancata riforma di riorganizzazione territoriale in forme di metropolizzazione delle area urbana di Catania, si è visto come al contrario la progettazione delle politiche urbane abbia iniziato a introdurre e pensare in termini di aree vaste, distretti industriali e aree metropolitane. In questo senso il PIT "Catania città metropolitana" ha avuto come ratio quello di pensare la progettazione territoriale in termini metropolitani, per quanto è

evidente ancora la frammentazione dei suoi interventi e la scarsa capacità di programmare in termini di attore collettivo.

Lo sviluppo o segni di rinascita delle politiche urbane devono quindi essere addebitati ad altri fattori di natura economico ed extra economico. Il precario equilibrio esistente tra le varie componenti sociali ed economici del sistema urbano di Catania, rapidamente si disintegrò nei primi anni 90 come esito delle pressioni interne ed esterne che mettevano a nudo la debolezza del sistema produttivo e della società civile. Tra le cause ricordiamo:

- 1) Il mercato dei prodotti siciliani diventava sempre più vulnerabile alle incursioni delle aziende multinazionali o multi regionali sempre più competitive e aggressive, le imprese locali riuscivano a competere solo in nicchie di mercato
- 2) Il progressivo taglio dei trasferimenti dal governo centrale, dovuto al perseguimento dei parametri imposti dalla Comunità Europea e dall'elevato debito pubblico, toglievano ossigeno ad un economia i cui consumi dipendevano fortemente dalle risorse pubbliche.
- 3) Alti tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile, combinata con un alto tasso di devianza e la proliferazione di forme di lavoro informale nel commercio e nel settore produttivo
- 4) La delegittimazione della classe politica resa più acuta con il caso di tangentopoli e la strategia stragista della mafia nei primi anni 90
- 5) La crescita di una classe media impiegata nel settore della Pubblica Amministrazione e nei servizi che esprime una domanda culturale, o richiede servizi personalizzati e nuovi prodotti.

4.8 Le strategie competitive di Catania: tra rigenerazione degli spazi e formazione di una nuova immagine urbana.

A partire dagli anni 90 i nuovi equilibri socio economico devono tener conto di un nuovo rapporto tra la dimensione locale e quella globale. Un rapporto secondo il quale si ristrutturano le relazioni tra le scale locale-nazionale e sovranazionale secondo in base alla quale le logiche del capitale cercano di sfruttare i vantaggi presenti nel locale. In questi anni si è cercato di basare le strategie di sviluppo urbano sulla creazione di ambiente competitivo che facesse leva da un lato sulla formazione di una nuova immagine urbana attrattiva attraverso il recupero di aree e edifici storici destinandoli ad una funzione culturale e del loisir, dall'altro cercando di sfruttare un'ampia riserva di lavoro specializzato, a basso costo ed esperienze pregresse nel campo del know-how e della ricerca per superare gli svantaggi localizzativi della collocazione di una regione geograficamente periferica.

Come già detto un contributo in tal senso sulle politiche di sviluppo urbano è venuto dall'elezione diretta dei sindaci. Con tale cambiamento si è cercato di rafforzare i poteri di governo accentrandoli in un'unica figura, il sindaco, il quale assumendo la legittimità popolare diretta veniva messo alla prova della sua "abilità" di amministrare. Non solo ma con la personalizzazione della politica nella figura del sindaco cambiano il "contenuto" dei discorsi, le priorità e l'agenda politica degli amministratori locali. Tale cambiamento si riscontra immediatamente nel linguaggio politico utilizzato più incline a dispensare valori positivi ottimistici e vincenti della città che vogliono amministrare. La concezione dello

sviluppo urbano viene automaticamente associata alla costruzione di nuove immagini più accoglienti, vivaci, dinamiche, imprenditoriali della città . L'agenda politiche del primo sindaco eletto direttamente dai cittadini, giunta Bianco, ha puntato sulla politica culturale e la riqualificazione di parti del centro storico come metafora di una riappropriazione simbolica della città da parte dei suoi abitanti. In questo processo di rigenerazione civile e sociale ci si è adoperati per la rigenerazione delle aree simbolo del degrado riconvertendole in aree del consumo legato al divertimento nel centro storico di Catania (alla c.d. movida catanese) o in aree di interesse turistico. La riqualificazione degli spazi lasciati al degrado ha quindi prodotto un segno di vitalità sociale e civile così come la proliferazione di spazi di consumo che progressivamente si stanno massificando¹¹. Il recupero di alcuni stabili simboleggiano la politica culturale urbana: le principali aree di intervento hanno riguardato l'area monumentale e commerciale del centro storico che ha subito profondi processi di recupero fisico durante la giunta Bianco a cominciare dalla sua piazza principale la piazza Duomo e il complesso dell'ex Monastero dei Benedettini sede della Facoltà di Lettere opera dell'Architetto De Carlo. Sempre durante l'amministrazione Bianco la politica di ripristino delle evidenze storico culturali è stata affiancata dalla realizzazione di eventi culturali e di respiro nazionale e internazionale che hanno puntato sulla rigenerazione dell'immagine urbana. Questo tentativo di rinverdire l'immagine urbana che è stata portata avanti anche dalle amministrazioni di centro-destra nei primi anni del 2000 non risultava fine a se stessa. Essa rientrava in una strategia volta a potenziare gli elementi di competitività attraverso la

¹¹ Il riferimento è alla mutazione subita da una parte del centro storico di Catania che è stata vivacizzata dalla numerosa presenza di pubs e caffè concerto, ma che negli ultimi anni ha subito un processo di omogeneizzazione dell'offerta culturale oltre che l'intromissione di interessi mafiosi nella gestione di alcune attività.

sovrapposizione di un'immagine vivace, accogliente e produttiva su quella di una più grigia e degradata, caratterizzata da ampie sacche di povertà concentrata in luoghi lontani dai riflettori, o negli interstizi di alcune aree del centro storico (Es. il quartiere di San Berillo Vecchio, il quartiere di San Cristoforo) e dalla violenza delle guerre di mafie degli anni 80. Tale opera di recupero e ripristino di edifici di pregio storico e architettonico, come accennato, è proseguita con le amministrazioni che succedettero a quella del centro-sinistra capeggiata da Bianco, con l'apertura del complesso delle Ciminiere come sede congressuale e museale presso le antiche Fabbriche di lavorazione dello zolfo, il recupero del cortile Platamone nell'omonimo palazzo trasformato in luogo per eventi culturali e mostre e la rifunzionalizzazione dell'ex macello di Via Zurria sede degli uffici del decentramento comunale e spazio per attività sportive.

4.8.1 La città punta sull'Hi-tech

Se le politiche culturali associate al recupero di spazi e alla loro rifunzionalizzazione in termini di consumo culturale e non solo, esse rappresentano solo un elemento di un processo di trasformazione urbana che trascende o quasi non vuole sentire parlare di pianificazione urbanistica in senso stretto. Con l'attuazione delle politiche culturali si dimostra, in altre parole che le priorità sono ben altre da quelle espresse da un piano regolatore che spesso rimane lettera morta, o la cui attuazione risulta altamente diversa dalla sua idea e progetto. Le città si trovano ad investire risorse ed energie in ambiti che le possano introdurre in circuiti globali rappresentati dai flussi di turisti-consumatori e dalle logiche dell'offerta e della domanda dei mercati internazionali. Al fine dello sviluppo urbano

diventa prioritario la possibilità che i singoli territori possono offrire condizione di esternalità positive attraverso l'efficienza della pubblica amministrazione, il collegamento con altri sistemi territoriali, il grado di penetrazione dell'innovazione tecnologica, una dotazione infrastrutturale avanzata, qualità dei servizi urbani, politiche statali di incentivazione alle imprese hi-tech. La miscela di queste elementi endogeni ed esogeni creano sistemi territoriali il cui sviluppo economico sarà data dalla capacità di attirare capitali tra ambiti urbani secondo una logica a somma zero.

A tal proposito Walker e Storper definiscono forme di competitività forte e debole tra territori e tra imprese. Forme di competitività debole sono caratterizzate dalla ricerca da parte dei capitali e delle imprese di abbassamento dei costi e la distribuzione delle risorse all'interno di una determinata divisione spaziale del lavoro secondo criteri di vantaggi comparati statici. Mentre la competitività forte si orienta verso la trasformazione delle condizioni di produzione allo scopo di introdurre nuove capacità tecnologiche e una divisione del lavoro. In tal senso le politiche per la competitività territoriale possono muoversi verso forme deboli o forti a seconda delle condizioni che offre il territorio, e non solo, in termini di basso costo del lavoro (o presenza di un alto numero di disoccupati), iniziative a livello statale o europeo, la presenza di milieu innovatori. Quindi le politiche locali possono orientarsi lungo questo range di possibilità in base al quale su un estremo vedremo strategie locali volte ad avvantaggiarsi del basso costo dei salari e dall'altro estremo troveremo politiche che puntano sull'insostituibilità di asset socio economici come capacità di innovazione, la presenza di una consolidata rete di collaborazione tra le imprese, infrastrutture avanzate, e la presenza di lavoratori qualificati.

Il processo di formazione del polo tecnologico dell'Etna Valley inserito nel contesto urbano di Catania con il quale si relaziona, possiede in sé elementi che afferiscono ad un tipo di competitività debole e forte allo stesso tempo.

La storia della formazione del polo tecnologico trae sicuramente origine dalle politiche statali di incentivazione durante gli anni 60, in origine infatti sull'area industriale di Catania oltre alle piccole medie imprese locali insistevano due imprese pubbliche la Selenia Spazio e la SGS Ates. Quest'ultima si occupava di diodi e transistor al Germanio componenti utilizzati per radio e TV dell'epoca. Lo stabilimento di Catania all'epoca è costituita da una sola unità produttiva e non quindi da un cluster di industrie. Lo stabilimento veniva utilizzato come luogo di lavorazione di seconda categoria di una filiera più ampia la cui casa madre aveva sede ad Agrate in provincia di Milano. Si trattava in altri termini di caso tipico abbastanza diffuso di industri assistita dallo Stato (Catanzaro 1979) ad alto contenuto di manodopera (circa 2100 dipendenti) e a basso contenuto di tecnologie, il cui fatturato era in continua perdita. Nel 1980 il Governo decide di affidare il management all'esperienza di un manager proveniente dal settore privato l'ingegnere Pasquale Pistorio il quale avvia un processo di profonda ristrutturazione aziendale e di riconversione tecnologica che trasformano il sito produttivo in maniera progressiva in un centro integrato ad alta tecnologia pienamente responsabile del ciclo completo di attività (sistema verticale) per un importante gruppo di prodotti, dallo sviluppo di tecnologie al marketing. Già a partire dal 1987 lo stabilimento di Catania diventa sede della divisione della casa madre DGS (Discreti e Circuiti Standard) iniziando a costruire sempre più fitte relazioni con l'Università di Catania e la costituzione di un primo centro di ricerca "Consorzio

Catania Ricerche”¹². Negli anni successivi la riconversione tecnologica dello stabilimento innesca effetti positivi nel settore della ricerca e sviluppo a livello locale. nel 1990 viene creato il SuperLab (Laboratorio di superficie e interfacce) risultato della collaborazione tra il Dipartimento di Scienze chimiche dell’Università di Catania e la SGS microelettronica¹³. Infine nel 1993 all’interno CNR (Centro Nazionale Ricerche) viene fondata a Catania l’IMETEM (Istituto Nazionale di Metodologie e Tecnologie per la Microelettronica) che svolge ricerche applicate all’utilizzo di materiali usati nella componentistica microelettronica. Nel frattempo, nel 1997 la SGS, che nel 1987 aveva mutato nome da SGS-Ates in SGS Microelettronica, avvia una joint venture con l’impresa Statale di microelettronica francese dando vita alla STmicroelectronics. Nello stesso anno il “modulo 5”, ovvero lo stabilimento più grande con 800 ricercatori impiegati, ha iniziato a funzionare.

La costituzione del insediamento produttivo tra il 1994 e il 98 avrà un effetto di trascinamento e richiamo per altre industrie nazionali e straniere che lavorano nell’ambito della microelettronica sia in qualità di sub fornitori sia in qualità di compratori di componenti elettroniche per l’assemblaggio di prodotti finiti. Pertanto il cluster produttivo agli inizi degli anni 2000 si presentava come un centro di produzione connotato dalla presenza di aziende nazionali e internazionali che operavano in settori dei computers, telematica e servizi di telecomunicazione. Anche altri settori

¹² Si tratta di un consorzio di sviluppo della ricerca composto da differenti enti di ricerca, aziende e autorità locali fondato allo scopo di realizzare ricerche applicate e coordinare il trasferimento di tecnologie alle piccole medie imprese attraverso l’IRC (Innovation Relay Centre), una rete di supporto a livello europeo per la promozione di partnership tra imprese e il trasferimento di tecnologie tra PMI. IRC avrà un ruolo fondamentale nella costruzione di reti di cooperazione tra centri di ricerca e sviluppo e aziende collocate in tutta Europa.

¹³ Il laboratorio ha svolto attività di ricerca nel campo della preparazione, modifica di superficie solide e interfacce di importanza tecnologica che trova applicazione nella microelettronica, nel campo dell’ottica, e applicazione nel settore chimico.

appartenenti alla farmaceutica avanzata (SIFI) e chimica, o nella fornitura di strumenti per l'agricoltura avanzata (AID S.P.A.).

Come si può notare dalla descrizione della sua storia il cluster tecnologico dell'Etna Valley non trova una sua origine dalla presenza di un milieu innovatore, per quanto i residui dell'impresa pubblica (in questo caso la SGS) hanno avuto la funzione di mantenere un presidio, sostenuto con risorse fuori dalla logica economica, senza il quale oggi forse non parleremo di un distretto tecnologico. Maggiore peso hanno avuto fattori che fanno riferimento alle relazioni con le istituzioni locali (università e un'attitudine imprenditoriale delle classi politiche locali degli anni 90). Man mano che il distretto prendeva forma e si arricchiva dalla presenza e dalle relazioni con altre industrie Hi tech dando forma ad un clima imprenditoriale altamente tecnologico, si modificava anche le scelte strategiche della STmicroelettronica in termini di abbandono di una produzione verticale a favore di una maggiormente orizzontale che poteva realizzarsi attraverso il conferimento in subappalto di parti della produzione.

La proliferazione delle industrie hi-tech non può essere addebitabile alla presenza di un industria leader bensì ai fattori di vantaggio offerti dal sistema locale e dalle strategie spaziali a livello statale. Le politiche del governo locale hanno favorito l'insediamento di imprese nazionali e straniere grazie ai servizi resi da "investiacatania" un ufficio istituito dal Comune che si occupa di fornire le linee guida per poter snellire le pratiche burocratiche per potenziali imprenditori e che facilita la richiesta di incentivi pubblici. Per quanto riguarda le politiche di incentivi messi a disposizione dallo Stato, esse riguardavano il sostegno ai giovani imprenditori, tramite la legge 95/95, attraverso forme miste di

finanziamento diretto e di agevolazioni al credito fino al 90 % per investimenti al sud e la legge 297/99 che prevede forme di finanziamento miste (dirette o sotto forma crediti agevolati) per attività di ricerca applicate al settore industriale. a questi provvedimenti si aggiunge un politica municipale che ha concesso a titolo gratuito i terreni sui quali installare gli stabilimenti (Gattoni et al.2001).

All'interno di questo quadro, le attività di produzione e ricerca diventano fortemente intrecciate entrambe si fondono in un insieme non indipendente dal contesto e dal tessuto socio economico. Da questo punto di vista i vantaggi di localizzazione fanno perno sulla presenza di un elevato numero di lavoratori qualificati, in genere laureati presso le Facoltà scientifiche dell'Università di Catania, a basso costo¹⁴ e con indici di mobilità (competizione tra imprese per accaparrarsi i migliori ingegneri) molto bassi dovuto all'assenza di alternative lavorative nell'intera area. Infine l'elevata offerta di lavoro, dovuto all'alto tasso di disoccupazione generale e giovanile in particolare, rappresentava un ulteriore abbassamento del costo del lavoro.

In definitiva la realizzazione di network e cluster produttivi che trovano vantaggi dalla presenza di un ambiente favorevole alla costruzione di processi di apprendimento e cognitivi attraverso una stretta relazione con i centri di ricerca installati nell'area, in primis l'Università di Catania, e le istituzioni locali oltre alla presenza di una nutrita forza lavoro qualificata dall'altro rappresentano le principali componenti del milieu urbano di Catania. Con l'aiuto di questi elementi intangibili che costituiscono la cultura locale il milieu urbano gioca un ruolo chiave in qualità di

¹⁴ Il costo di un ingegnere a Catania nel 2000 si aggirava a 25.000 euro annui mentre nel resto d'Italia era di 30.000.

“incubatore” verso l’innovazione delle PMI presenti nell’area. la promozione dell’immagine e della cultura di Catania non ha avuto un ruolo indipendente dallo sviluppo di un polo industriale tecnologico, infatti le due politiche convivevano in sinergia nella misura in cui il miglioramento delle immagine in termini di accoglienza vivacità e imprenditorialità attirava flussi di capitale e di persone mentre i fattori che componevano il milieu locale innovatore ne assicuravano i vantaggi in termini economici.

Alla luce di questo quadro emergono tuttavia forti elementi di debolezza dell’intera area, primo tra tutti il peso eccessivo assunto dall’industria leader STmicroelectronics che benché ha un effetto di attrazione in relazione ad altre industrie che operano in settori affini, ha determinato forti rapporti di dipendenza delle PMI tecnologiche che sino installate nell’area catanese. La competitività globale tra i territori non mette a riparo lo stabilimento leader dalla possibilità di trasferire parti della produzione o brevetti nelle enclave tecnologiche, concentrate nel sud est asiatico, dove il costo della manodopera qualificata (ingegneri e ricercatori) è inferiore e le condizioni endogene (sviluppo dei milieu locali altamente efficienti e integrati) ed esogene (politiche statali di forte incentivazione, zone franche) offrono migliori vantaggi.

4.8.2 Le politiche urbane antiesclusione nei quartieri di Catania

La riorganizzazione delle politiche urbane in termini di ricostruzione dell’immagine e competitività è stato il prodotto delle scelte operate all’interno dei meccanismi della governance urbana, che pertanto si è focalizzata su elementi che ne rafforzavano il peso dentro il circuito globale dei mercati (Turistici, e produttivi). Un orientamento in tal senso segna il cambio di passo delle politiche urbane keynesiane di Welfare state,

rispetto al quale i governi locali svolgevano la funzione di meri erogatori di servizi finanziati con risorse pubbliche. In effetti la nuova agenda neoliberale delle politiche urbane tende a mettere in campo risposte diverse all'annosa questione degli obiettivi della redistribuzione sociale e spaziale. Le città europee devono fare sempre più fronte ai problemi posti dalle diseguaglianze sociali all'interno dei propri contesti urbani, tanto più nel momento in cui le città sono impegnate a costruirsi e diffondere un'immagine urbana positiva.

Non solo ma il trasferimento di competenze e responsabilità verso la scala locale in materia di politiche sociali e del lavoro devono essere analizzati in un contesto più ampio dove si sviluppano relazioni tra istituzioni che operano su diverse scale.

Le politiche sociali o di antiesclusione a livello urbano sono sempre più il prodotto di negoziazioni tra istituzioni nazionali e sovranazionali (L'unione Europea) nell'ambito del quale vengono definite gli obiettivi, la localizzazione e le risorse da destinare a programmi di coesione sociali in ambiti urbani.

Il processo di riscaloring delle politiche sociali urbane ha determinato una nuova riconfigurazione spaziale degli interventi e delle governance urbana. Per quanto riguarda il primo aspetto c'è da sottolineare come il target di queste politiche sia altamente localizzabile in specifiche aree (o quartieri) e che interventi antiesclusione abbiano, almeno in teoria, un approccio poliedrico, ovvero non si sostanziano nel mero recupero fisico delle aree degradate ma incida anche sul tessuto socio economico che includa opportunità educative, partecipazione al mercato del lavoro locale, nuovi spazi pubblici di aggregazione.

In questo nuovo contesto le iniziative sovranazionali e locali di coesione sociale e spaziale risultano altamente localizzate in porzioni o aree urbane specifiche che possono coincidere anche con un quartiere. Per quanto attiene alla governance urbana, un tale approccio attiva la formazioni di multipli legami di attori posti su diverse scale. La forma e l'implementazione di programmi sociali urbani sono fortemente condizionati dalle circostanze politico economiche a livello locale, così come dalle coalizioni di interessi che si formano secondo una direttrice bottom-up.

Nel caso di Catania cercheremo di illustrare, attraverso la descrizione di due iniziative comunitarie e nazionali, il programma Urban I e il “patto per il lavoro Catania Sud”, il funzionamento e le forme attraverso il quale si sono prodotte le politiche urbane antiesclusione.

Le azioni previste dal progetto Urban I si localizzano in un'area composta da diversi quartieri della zona “periferica” del Centro storico, Cappuccini, Antico Corso, Civita, Angeli Custodi e San Cristoforo caratterizzati da diverse problematiche sociali quali l'alta dispersione scolastica, la diffusione di microcriminalità, alti tassi di disoccupazione giovanile e un degrado fisico e sociale associato alla mancanza di molti servizi oltre che di spazi pubblici di aggregazione. Il Programma Urban rappresenta quindi una sperimentazione delle politiche comunitarie in tema di sviluppo urbano integrato. L'obiettivo quindi dell'amministrazione comunale era quello di restituire condizioni di vivibilità mediante lo sviluppo di attività economiche di tipo artigianale, la riduzione della condizione di marginalità sociale e il miglioramento fisico ambientale.

Nel corso della progettazione e attuazione del programma emerge come l'Università e il Comune siano stati i perni della gestione di Urban attraverso una forma di partenariato esclusivo che ha lasciato fuori una serie di organizzazioni e gruppi sociali direttamente investiti dal progetto. Questa gestione duale il cui peso era sbilanciato a favore dell'Università si è tradotta nelle scelte operative di tipo infrastrutturale che dentro il programma impegnavano circa 58% delle risorse.

In concreto il peso affidato all'Università, anche in fase di co-progettazione, ha visto il ripristino architettonico del Ex Monastero dei Benedettini a cura dell'Architetto Giancarlo De Carlo sede della facoltà di Lettere. la rifunzionalizzazione del plesso in via Dusmet come nuova sede delle aule studio della Facoltà di Scienze politiche e la progettazione di un plesso della Facoltà di Giurisprudenza nel quartiere della Purità mai realizzato. L'idea era quella di realizzare all'interno dei plessi universitari recuperati, servizi integrati socio culturali per gli abitanti del quartiere e immigrati che vivono nelle aree interessate dal progetto.

Un esempio in tal genere è dato dalla realizzazione Laboratorio di Progettazione Sperimentazione ed Analisi di Politiche Pubbliche e Servizi alle Persone (Laposs) presso la facoltà di scienze politiche. Ma più in generale l'università non ha svolto una determinante funzione aggregativa e funzionale rispetto alle problematiche del quartiere. Nel caso della sede dell'ex Monastero dei Benedettini, il ripristino tipologico ha avuto una funzione di attrarre i turisti, ma rimane un corpo separato rispetto alla vita sociale del quartiere, anzi il concentramento di numerosi servizi così come di altre sedi di facoltà nel quartiere dell'Antico Corso ha aumentato notevolmente la congestione durante le ore notturne, e ha avuto effetti

significativi nel ricambio della popolazione originaria sostituita dagli studenti che frequentano le facoltà limitrofe.

Se la stragrande maggioranza dei fondi era stata spesa per l'infrastrutture e l'ambiente, il 22% restante era stato destinato all'avvio di nuove attività economiche attraverso forme di sovvenzione nel comparto artigianale e il 13 % per la formazione, occupazione e servizi sociali. quest'ultima si è tradotta nella realizzazione di centri aggregativi multifunzionali nel quartiere di San Cristoforo. Ma come detto prima il mancato coinvolgimento degli attori locali (eccetto l'Università) ha depotenziato la filosofia del programma e ha dato un gran vantaggio al finanziamento infrastrutturale dell'Università.

In termini generali il progetto Urban I non ha prodotto significativi risultati dal punto di vista della qualità urbana (Carta 2002) né miglioramenti dal punto di vista socio economico sono risultati rilevanti, al contrario lo stato di incompletezza di alcuni progetti hanno avuto l'effetto opposto agli indirizzi del progetto ovvero quello di incrementare il degrado fisico in particolare nel quartiere Antico Corso e della Purità grazie alla presenza dello scheletro delle opere lasciate incompiute e alla chiusura di spazi sociali autogestiti.

Conclusioni

L'analisi contenuta nel mio lavoro ha cercato di descrivere il processo di ridefinizione delle relazioni di potere tra le organizzazioni e le azioni di governance lungo le scale geografiche come risultato di un nuovo ordine che ha carattere instabile e dinamico. Le relazioni transcolari tra attori definiscono lo spazio entro il quale le soggettualità politiche ed economiche si muovono in strutture di governance in un quadro di relazioni dinamico in continuo mutamento. Pertanto si è cercato di analizzare il percorso co-evolutivo tra le strategie spaziali nazionali e sovranazionali e quelle locali, prendendo spunto dalle politiche di sviluppo urbano della città di Catania. Tale percorso relazionale tra attori e scale non produce gli esiti politici ed esiti già dati e preconfezionati, così come la rilevanza di una scala può variare da un periodo storico ad un altro.

Nei processi di ristrutturazione dello Stato dopo la crisi sistemica dei primi anni 70 che colpì i Paesi maggiormente industrializzati, i processi di riscaloring hanno conferito un particolare rilievo all'ambito locale e in particolare alle città. I cambiamenti istituzionali dell'organizzazione territoriale, le politiche di competitività, della costruzione di immagine urbana rinnovata, sono il presupposto e il risultato delle strategie spaziali dell'ultimo ventennio. Per quanto gli esiti di tali politiche varino da un contesto ad un altro è possibile identificare alcuni caratteri comuni e peculiari evidenziati anche nel nostro studio del caso di Catania.

Le politiche orientate alla competitività negli ultimi 20 anni hanno segnato il passo dello sviluppo urbano della città di Catania, in particolare bisogna evidenziare come queste si siano concentrate nella riqualificazione di aree degradate centrali al fine di ricostruire una nuova immagine dopo i grigi

anni 80 segnati dalla crisi industriale, e dalla violenza delle lotte di mafia. La rigenerazione di alcuni spazi aveva quindi toccato soprattutto le parti monumentali conferendo a queste una nuova rifunzionalizzazione turistica e di consumo, allo stesso tempo si è sviluppato un gigantismo del settore della grande distribuzione commerciale nelle aree suburbane con livelli di densità e rapporto spazi commerciali per abitante più alti di Europa.

Lo sviluppo del polo tecnologico chiamato Etna Valley poggia su vantaggi di localizzazione fragili dove la costituzione di un milieu innovatore, inteso come presenza di condizioni, soggetti istituzionali e no dinamici per lo sviluppo del territorio, sono venute meno con il tempo a tal punto da mettere in discussione l'esistenza del polo stesso. La geografia mobile dei capitali, in un contesto di crisi economica mette a dura prova la solidità delle politiche di sviluppo urbano fin qui realizzate.

Un'altra opzione che si è perseguita è stata quella di sviluppare politiche sociali territoriali o politiche antiesclusione, proprio per cercare di alleviare problematiche sociali che affliggono numerose aree centrali e periferiche della città. dal nostro lavoro emerge che tali politiche, risultato delle negoziazioni e relazioni sviluppate con le istituzioni nazionali ed europee, hanno avuto un carattere fortemente selettivo per quanto riguarda l'area di interesse da parte del progetto Urban (un area periferica del centro storico) e del PTO che riguardava l'area sud di Catania. Rispetto alla ricerca emerge inoltre che entrambi gli strumenti prevedevano forme concertate di politiche di sviluppo locale tra soggetti pubblici, e attori privati. Entrambi gli strumenti si sono rilevati incapaci di avviare una co-programmazione degli interventi e di conseguenza rispondere agli interessi dal basso attraverso una partecipazione larga. In particolare la formazione di questi

piani ha evidenziato l'affermazione della volontà dei soggetti economici più forti, e non sono stati inclusi gli interessi espressi dai gruppi più deboli.

Infine da un disanima generale della ricerca emerge come il mancato coordinamento e inclusione dei diversi attori urbani, e la formazione di azioni di governance corporative produce interventi frammentati, in variante a qualsiasi pianificazione urbanistica e senza una concezione forte e integrale di idea di città.

Bibliografia

Aalbers M (2011) Subprime cities, the political economy of mortgage market, Blackwell, Oxford

Bardhan A. Walker R (2010) California Pivot of the great recession working paper No 203-10 institute for research on labor and Employment, University of California, Berkeley

Brenner N. Theodore N. (2002) Spaces of Neoliberalism, Blackwell Oxford

Brenner N. (2003) State/space : a reader, Blackwell, Oxford

Brenner N. (2004) New state spaces : urban governance and the rescaling of statehood, Oxford University Press, Oxford.

Dematteis G.; Governa F (2005). Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello Slot, Franco Angeli, Milano

Garcia M (2010) The breakdown of Spanish Urban Growth Model: social and Territorial Effects of the global crisis, International journal of urban and regional research Vol. 34 n.4

Harvey D.(1998) L'esperienza urbana, il Saggiatore Milano

Harvey D. (1993) La crisi della modernità, il Saggiatore, Milano

Harvey D. (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism Geografiska Annaler. Series B, Human Geography Vol. 71, No. 1,

Harvey (2012) The urban roots of financial crises: reclaiming the city for anti-capitalist struggle, Socialist Register 2012

- Lee et al. (2009) The remit of financial geography before and after the crisis, *Journal of Economic Geography*, Vol. 9 issue 5, Oxford University
- Liebowitz, S.J., Margolis, S.E. (1995). Path Dependence, Lock-in, and History. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11,(1)
- Lefebvre H.(1991) *The production of space*, Blackwell Publisher, Oxford
- Jessop B. (1994) Towards a shumpeterian Workfare system? Preliminary Remarck on Post fordist political Economy, *studies in political economy* 40
- Jessop B (2000) The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendenzial ecological dominance of globalizing capitalism, *International journal of urban and Regional Research*, Vol 24.2
- Jessop B (2002) Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: a state-theoretical perspective in *Space of Neoliberalism* (a cura di Brenner) Wiley, Oxford
- Jessop B (2003) *Governance and metagovernance: on reflexivity, requisite Variety and Requisite irony*, published by the department of sociology, Lancaster University.
- Nelson, R., Winter S. G., (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge (Mass.), Belknap Press/Harvard University Press
- Martinotti G (1993). *Metropoli : la nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna
- Massey D. (1985) *spazial division of labour* Macmillian, London
- Molotoch H. (1976) The city as a Growth machine: toward a political economy of place, *The American journal of sociology*, Vol. 82, No 2

Peck J, (1998), Workfare: a geopolitical etymology Environment and Planning D: Society and Space

Peck J (2002) Political economies of scale: fast policy, interscalar relation and neoliberal workfare, Economic Geography, Vol. 78 No3

Peck J Tickell A (2002) Neoliberalizing Space in Space of Neoliberalism (a cura di Brenner) Blackwell, Oxford

Peck J. et al (2009): Neoliberal Urbanism: Models moment, mutation, SAIS Review 29.1 49-66. Project MUSE.

Pike A.; Pollard J. (2010). Economic geography of financialization, in Economic Geography Vol. 86(1)

Rhodes R.A.W. (1996) The new Governance: Governing without Government, Political Studies XLIV

Sassen S. (1993) The Global City, Princeton University Press, Princeton

Smith N (1990) uneven development, Blackwell, Cambridge

Soja E.W. (1980) The socio-spatial dialectic, Annals of the Association of American Geographers Vol. 70, No. 2

Soja E.W (2007). Dopo la metropoli : per una critica della geografia urbana e regionale, Patron, Bologna

Soja E.W. (2010). Seeking Spatial justice, University of Minnesota Press, Minneapolis

Stoker G (1998) Governance as theory: five propositions, International Social Science Journal Volume 50, Issue 155,

Swyngedouw, E.(1992) "Neither Global Nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale." In Regulation Theory and the Crisis of Capitalism, Jessop B (a cura), Cheltenham, Glos/Northampton,

Swyngedouw E (2004) Globalization or glocalization? Networks, territories and rescaling, Cambridge Review of international affairs 17:1

Swyngedouw, E.(2005) Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State, Urban studies Vol 42 no 11