

Università della Calabria
Dipartimento di Sociologia e Scienza Politica
Dottorato in Scienza Tecnologia e Società XVII° ciclo
Cofinanziato dall'Unione Europea

Settore disciplinare SPS/10 Sociologia dell'ambiente e del territorio

I processi di regolazione urbana tra competitività e giustizia sociale: le esperienze di Barcellona e Lione

di
Fabrizio Guzzo

Coordinatore
Prof.ssa Ada Cavazzani

Tutor
Prof.ssa Gilda Catalano

I processi di regolazione urbana tra competitività e giustizia sociale: le esperienze di Barcellona e Lione

Indice

Premessa.....	4
Capitolo 1. Introduzione: le città europee tra la ricerca di maggiore competitività e nuove forme di giustizia sociale.....	7
1.1 La crisi della città tra declino industriale e “anti-urbanism”	7
1.2 La “Nuova Saggia Convenzionale” e l’avvento di una nuova era urbana	9
1.2.1 Problemi e limiti della NSC	12
1.3 La “rinascita” delle città: evidenza empirica e inadeguatezza teorica	13
1.4 Il progetto di tesi di ricerca.....	17
1.4.1 L’oggetto della ricerca: la “città europea”.....	17
1.4.2 Il quadro teorico di riferimento	18
1.4.3 Ipotesi di ricerca.....	21
1.5 La struttura della tesi	22
Capitolo 2. L’emersione di nuovi scenari urbani tra macrotrasformazioni e nuovi processi di regolazione	24
2.1 Principali trasformazioni strutturali.....	24
2.1.1 I processi contemporanei di globalizzazione	26
2.1.2 L’integrazione europea	28
2.1.3 La <i>flexible specialisation</i> e l’economia della conoscenza	30
2.1.4 Nuove organizzazioni e localizzazioni della produzione.....	33
2.2 La rinnovata centralità economica della città nell’era della globalizzazione e del capitalismo postindustriale	37
2.2.1 La trasformazione della base economica urbana tra crisi e nuove opportunità	38
2.2.2 Europeizzazione ed emersione di un nuovo scenario urbano: competizione e cooperazione tra città.....	39
2.2.3 La città al centro dei nuovi processi di produzione: economie d’agglomerazione e <i>untraded interdependencies</i>	42
2.2.4 Le città nell’attuale fase di globalizzazione economica	44
2.3 La trasformazione della società urbana europea	47
2.3.1 Ristrutturazione economica, processi di globalizzazione e disuguaglianze	48
2.3.2 Una nuova struttura sociale urbana emergente.....	53
2.4 La trasformazione degli Stati nazionali.....	55
2.5 La crescente rilevanza della scala locale come spazio di regolazione economica e sociale.....	62
2.6 Trasformazione delle politiche urbane in Europa	65
2.7 I processi di governance urbana	68
2.8 La diffusione di pratiche decisionali ispirate alla democrazia deliberativa	73
Capitolo 3. Processi di regolazione urbana tra competitività e giustizia sociale: un’ipotesi di ricerca	78
3.1 Urban entrepreneurialism vs. giustizia sociale?	78
3.2 Obiettivo, ipotesi e domande di ricerca	81
3.3 Casi studio e metodologia	84
Capitolo 4. Il caso di Barcellona.....	88
4.1 Un profilo della regione metropolitana barcellonese	88

4.1.1 Dinamiche economiche e sociali	90
4.1.2 La proiezione esterna della città: Barcellona nello scenario internazionale	92
4.2 Il contesto istituzionale	95
4.3 Strategie e politiche urbane attuate a Barcellona nel corso degli ultimi 25 anni	99
4.3.1 1979-1985: avvio del processo democratico, piccoli progetti di riqualificazione e riorganizzazione dell'amministrazione municipale.....	100
4.3.2 1986-1992: i Giochi Olimpici e la prima trasformazione urbana. Posizionare Barcellona sulla mappa mondiale.....	104
4.3.3 1993-2005: la seconda grande trasformazione urbana e la promozione della città della conoscenza	110
4.4 Crescita economica, equità e coesione sociale e processi di governance: risposte alle domande di ricerca	118
4.4.1 Crescita economica e competitività: le strategie locali	119
4.4.2 Oltre la crescita economica e la competitività: strategie per l'equità e la coesione sociale	125
4.4.3 Processi di <i>governance</i> urbana	133
4.4.4 Evoluzione dei processi di <i>governance</i> nel corso degli ultimi decenni.....	138
Capitolo 5. Un processo di riqualificazione urbana equilibrato: il piano 22 @Barcelona	145
5.1 Il quartiere di Poblenou dal declino industriale alla riqualificazione	146
5.2 Il piano di riqualificazione 22 @Barcelona	148
5.1.1 Modalità di attuazione e caratteristiche innovative del piano	148
5.1.2 Stato di attuazione	152
5.2 Gli abitanti di Poblenou e il 22 @Barcelona: tra consenso e disapprovazione.....	153
5.4 Una valutazione preliminare del piano di trasformazione urbana	157
5.4.1 Coerenza esterna del piano.....	157
5.4.2 La ricerca di maggiore efficienza nell'uso del suolo e promozione dello sviluppo economico.....	159
5.4.3 Equità e coesione sociale	160
5.5 Il governo del 22@Barcelona	164
5.6 Conclusioni: un'operazione di trasformazione equilibrata.....	166
Capitolo 6. Il caso dell'agglomerazione urbana di Lione	170
6.1 Un profilo dell'agglomerazione lionese.....	170
6.1.1 Dinamiche economiche e sociali	173
6.1.2 La proiezione esterna della città: Lione nello scenario internazionale	176
6.2 Il contesto istituzionale	178
6.3 Strategie e politiche urbane nell'area lionese nel corso dell'ultimo trentennio.....	180
6.3.1 1969-1981: la centralità dell'azione dello Stato centrale e della Camera di Commercio e Industria di Lione (CCIL) nel processo di sviluppo dell'agglomerazione...	181
6.3.2 1982-1996: La fase di decentramento e la crescente influenza del <i>Grand Lyon</i> nei processi di regolazione socioeconomica	185
6.3.3 1997-2005: Millénaire 3, " <i>Grand Lyon</i> - esprit d'entreprise" e la nuova politica nazionale dei poli di competitività	192
6.4 Crescita economica, equità e coesione sociale e processi di governance: risposte alle domande di ricerca	198
6.4.1 Le strategie a sostegno della crescita economica e della competitività	198
6.4.2 Equità e coesione sociale: strategie e politiche attuate	204
6.4.3 I processi di <i>governance</i> urbana.....	213
6.4.4 Evoluzione dei processi di <i>governance</i> nel corso degli ultimi decenni.....	220
Capitolo 7. Un piano di riqualificazione sbilanciato sull' interesse privato: la trasformazione del settore dell'<i>Industrie</i> a Vaise.....	226
7.1 Il declino di Vaise, importante centro commerciale e industriale	226
7.2 Il processo di rinnovamento di Vaise.....	229
7.3 Il piano di riqualificazione dell' <i>Industrie</i>	231
7.3.1 La vicenda della società di video giochi Atari e il rilancio dell' <i>Industrie</i>	232
7.3.2 Iniziative di riqualificazione e stato di attuazione	234

7.4 Gli abitanti dell'Industrie e il processo di riqualificazione	236
7.5 Una valutazione preliminare del progetto dell'Industrie	239
7.5.1 Coerenza esterna del piano.....	239
7.5.2 <i>La promozione dello sviluppo economico</i>	240
7.5.3 L'equità sociale: un aspetto lasciato in secondo piano.....	242
7.6 Conclusioni: un'operazione di trasformazione piegata all'interesse privato.....	245
Capitolo 8. Equilibri multipli tra competitività e giustizia sociale: un'analisi comparata.	248
8.1 Introduzione	248
8.2 Barcellona e Lione: due agglomerazioni urbane di successo	249
8.3 Strategie e politiche urbane a supporto dello sviluppo sociale: le divergenze tra le due città	254
8.4 Caratteristiche ed evoluzione dei processi di regolazione urbana	258
8.5 Le città possono scegliere	262
8.6 Possibili linee di ricerca future	266
Bibliografia	268
Lista interviste	284
Appendice 1 - Barcellona	286
Appendice 2 - Lione	297

Premessa

Mi piace descrivere il percorso di ricerca di dottorato ricorrendo all'immagine suggestiva di una lunga navigazione attraverso i "mondi urbani". Un'esperienza estremamente interessante, in sospensione tra passato e proiezioni future, tra rapide trasformazioni e lente permanenze, tra gli spazi fisici e i luoghi dell'immateriale, della cultura, della politica, dell'economia e della memoria collettiva. Un lungo viaggio per mare intervallato da numerose soste a terra: nei "porti reali", delle città di Barcellona e Lione dove mi sono soffermato per analizzare processi e trasformazioni urbane; e in quelli "virtuali", delle varie discipline che affrontano lo studio della complessa realtà urbana, da cui ho attinto conoscenze e strumenti d'analisi che hanno reso le rotte della navigazione meno incerte.

La ricerca ha attinto da numerosi approcci teorici appartenenti a campi disciplinari differenti: dall'economia (nuovi processi di produzione e internazionalizzazione dell'economia, economie d'agglomerazione e *untraded interdependencies*), alla scienza politica (processi di globalizzazione, *political economy* dello sviluppo urbano, scuola della regolazione europea e *governance* urbana), passando per la sociologia urbana e la geografia umana (teorie sulle trasformazioni delle società urbane e sull'esclusione sociale). Il lavoro ha tentato di mettere insieme questi diversi approcci e interpretazioni teoriche, nella convinzione che la lettura della complessità urbana passa necessariamente attraverso l'integrazione di teorie appartenenti a diversi ambiti disciplinari.

L'interesse della tesi di dottorato è rivolto in maniera prevalente su due questioni.

La prima, di carattere più generale, riguarda l'evidenza e l'analisi sulle principali trasformazioni delle maggiori città nei Paesi economicamente avanzati nel corso degli ultimi decenni, con uno sguardo più attento rivolto alle città Europee. Attenzione particolare sarà attribuita, nel corso del lavoro, al composito panorama dei cambiamenti economici, sociali e politico-istituzionali sottostanti all'emersione di nuove forme, funzioni e società urbane che, intrecciandosi con quelle pre-esistenti, accrescono il livello di complessità e

diversità delle maggiori città. La rinnovata centralità economica delle città – all'interno delle quali si sviluppano le funzioni più avanzate, ad alto contenuto di conoscenza e tecnologia, che traggono la propria linfa vitale da specifici *asset* urbani quali densità, diversità e flessibilità – sarà esaminata insieme alla crescente complessità delle società urbane. La trattazione di questi aspetti sarà completata dall'analisi delle profonde trasformazioni di carattere politico-istituzionale, con la diffusione di nuovi organismi e istituzioni sopranazionali e i processi di decentramento, che hanno favorito la proliferazione di nuovi soggetti e geometrie istituzionali.

La seconda questione concerne il campo dei nuovi processi di *governance* e delle politiche pubbliche in ambito urbano, su cui s'innesta l'ipotesi della ricerca di dottorato. Il lavoro tenta di confutare l'idea che le città siano tutte ugualmente proiettate su un unico percorso di sviluppo neoliberista, caratterizzato da politiche urbane imprenditoriali, competizione territoriale esasperata e crescente disparità sociale e spaziale, dimostrando come differenze in termini di assetti istituzionali e politiche nazionali e tradizioni, cultura, politica, economia e società locali danno corso a processi differenti di *governance* e sviluppo urbano, caratterizzati da equilibri multipli tra competitività e giustizia sociale. I *case studies* di Barcellona e Lione costituiscono lo spazio di riferimento empirico utilizzato per l'esplorazione di questa seconda questione.

Ringraziamenti

Sono profondamente grato a tutte le persone che in modi differenti hanno contribuito a rendere questa esplorazione urbana più interessante e piacevole. Desidero, per primo, ringraziare la mia tutor, Gilda Catalano, per le indicazioni e i commenti puntuali sulle precedenti versioni del lavoro, per la fiducia accordatami e per avermi sostenuto e incoraggiato nei momenti più critici. Ringrazio per le interessanti conversazioni sulle rispettive città Francesc Muñoz, Pau Vidal, Marc Bonneville e Rachel Linossier. Un grazie va a Domenico Cersosimo per i continui stimoli intellettuali, commenti e l'incoraggiamento. Sono, inoltre, debitore nei confronti di tutte le persone

conosciute a Barcellona e Lione che hanno contribuito a rendere le mie “esperienze urbane” in queste città più ricche e gradevoli. Tra queste, Albert Arias, Marco Carillo e Omar Jabary Salamanca meritano un ringraziamento esplicito, per l'affetto e il grande rapporto d'amicizia. Vorrei, infine, ringraziare tutte le persone intervistate per la loro disponibilità e accoglienza.

Naturalmente, nessuno delle persone sopraindicate è responsabile di quanto riportato nel testo che segue. L'autore soltanto ha questa responsabilità.

Capitolo 1. Introduzione: le città europee tra la ricerca di maggiore competitività e nuove forme di giustizia sociale

1.1 La crisi della città tra declino industriale e “anti-urbanism”

Tra gli anni sessanta e i primi anni ottanta le città, in particolare quelle con forte connotazione industriale, erano descritte come territori destinati ad un rapido e inesorabile declino economico e sociale. Indebolimento del tessuto produttivo locale, peggioramento della struttura e della qualità urbana, perdita di popolazione, aumento dei tassi di disoccupazione e crescente conflittualità sociale componevano il *cliché* rappresentativo di larga parte delle aree urbane in Nord America ed Europa. Famiglie e attività produttive tendevano a spostarsi al di fuori delle città, nel periurbano: le prime alla ricerca di migliori condizioni abitative e superiore qualità di vita; le seconde, sulle tracce della forza lavoro qualificata in fuga dalla città e alla ricerca di migliori condizioni localizzative. All'interno delle città e nei suoi immediati sobborghi erano destinate a rimanere invece le popolazioni meno mobili, quelle più colpite dal processo di deindustrializzazione, dotate di scarse risorse finanziarie, umane e relazionali. Il processo d'esclusione sociale di queste popolazioni diviene, in numerose circostanze, più aspro e difficilmente contrastabile quando accompagnato da dinamiche d'esclusione spaziale, che negli Stati Uniti assumono la forma di *ghettos*, in Inghilterra di *inner city areas* e di *banlieues* in Francia: territori *off limits* per le altre popolazioni urbane e stimate, tratto discriminante, per gli abitanti che vi risiedono. Le politiche urbane di quegli anni, anziché contrastare in modo efficace questo fenomeno, hanno spesso contribuito ad accrescerne la gravità. Negli Stati Uniti, ad esempio, l'attuazione d'interventi a sostegno della creazione di nuovi insediamenti urbani al di fuori dei perimetri delle città e la realizzazione di autostrade urbane per aumentare e facilitare il fenomeno del pendolarismo hanno di fatto favorito gli interessi (di promotori immobiliari, politici e lobby dell'industria automobilistica e delle infrastrutture) esistenti dietro la creazione e l'espansione di sistemi metropolitani in cui, come in un gioco a somma zero, le aree periferiche hanno vinto a discapito della città centrale (Storper, 2004).

Dall'altro lato dell'oceano, la creazione di quartieri nelle periferie, come accaduto ad esempio in Francia, composti prevalentemente da alloggi sociali, spesso isolati e serviti in modo inadeguato dal trasporto urbano, hanno contribuito ad accrescere le contraddizioni e i conflitti sociali anziché attenuarli.

Il decadimento, quindi, come fase terminale del ciclo di vita della città, appariva come ineluttabile per una schiera variegata di studiosi. "Schiacciata da diffuse e macroscopiche patologie e dal crescente desiderio della gente di una vita migliore, la città è stata prima abbandonata da una parte della sua popolazione e quindi dichiarata moribonda dagli specialisti" (Amendola, 2003:9). Un diffuso atteggiamento di "*anti-urbanism*" alimenta, in questo periodo, la proliferazione di speculazioni teoriche e politiche "contro" la città. Alla base dell'*anti-urbanism*, scrive Gordon (2005: 78), risiedeva non solo un semplice disgusto, ma anche l'idea che ci fosse qualcosa di intrinsecamente problematico riguardo la dimensione e la forma della città capitalistica moderna (anziché, come forse sarebbe stato più opportuno, riguardo la modernità e il capitalismo in generale), che rendono la vita urbana inquietante, innaturale e sgradevole.

Per di più, l'avvento delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sembrava dover rendere ormai superata la necessità dei contatti *face-to-face* e della città, intesa come centro di interazione e innovazione per eccellenza. Nello scenario futuro tratteggiato nel libro *The third wave* (1980), Toffler sosteneva che gli abitanti delle città si sarebbero liberati dall'obbligo di vivere negli agglomerati urbani per insediarsi in campagna, abitando *cottage* elettronici connessi a moderni sistemi di rete telecomunicazioni, che consentono di lavorare e intrattenere relazioni sociali (in Amin e Graham, 1997).

In sintesi, a parte qualche voce di dissenso di natura ottimista sul futuro delle città proveniente dalla teoria sulle economie d'agglomerazione e sulle "*global cities*" di Saskia Sassen (1991), un diffuso pessimismo caratterizzava le teorie urbane, protese a ipotizzare il declino irreversibile della città piuttosto che la sua rinascita (Storper, 2004; Storper e Manville, 2006).

1.2 La “Nuova Saggezza Convenzionale” e l’avvento di una nuova era urbana

L’evoluzione delle aree urbane degli ultimi tempi ci racconta una storia alquanto differente da quella prospettata. Le anticipazioni sulla scomparsa della città sono andate disattese. La città ha mostrato, come d’altronde era già accaduto in passato, una grande abilità nell’adattarsi, stimolare e favorire i cambiamenti economici, politici e sociali, inaugurando una nuova fase di “rinascita” urbana¹. La città è ritornata a svolgere il suo antico ruolo di potente attrattore di individui e attività economiche e, anziché dissolversi, ha visto crescere il grado di complessità e varietà al suo interno: nuove attività economiche e culturali, nuove popolazioni e più intense relazioni sociali, economiche e istituzionali contraddistinguono il panorama urbano odierno². Le città riacquistano, quindi, rinnovata centralità e dinamismo non solo come spazio economico e di consumo, ma anche come spazio culturale, politico e istituzionale. Questa fase di risorgimento urbano disegna pertanto nuove geometrie spaziali, funzionali, sociali e politico-istituzionali, che sovrapponendosi e intrecciandosi con quelle pre-esistenti, accrescono il livello di complessità e diversità dei sistemi urbani.

Dall’essere considerata, quindi, come un residuo negativo delle modalità di organizzazione delle economie industriali, la città comincia ad esser vista sotto una nuova luce, con rinnovato ottimismo, quale luogo stimolante e creativo dove vivere e lavorare. Dalla fine degli anni ottanta, una serie di nuove idee emergenti riguardo la natura delle trasformazioni in atto nelle principali città cominciano così a diffondersi nella letteratura accademica e

¹ Per una rassegna recente del dibattito sul tema delle *resurgent cities* si rimanda al numero monografico di *Urban studies*, “Resurgent cities? Evidence-based urban policy? More questions than answers?”, vol.43 (8), 2006.

² Nel 1950, un terzo della popolazione mondiale viveva all’interno di aree urbane, nel 2000, la metà e per il 2050 le previsioni indicano che i due terzi della popolazione mondiale, circa sei miliardi di persone, vivrà all’interno delle città. Sebbene l’incremento maggiore è avvenuto nei paesi in via di sviluppo (tra il 1970 e il 1995, dal 24.7 al 37.4% della popolazione totale), incrementi consistenti sono stati registrati anche nei paesi più industrializzati, già ampiamente urbanizzati (dal 67.1 al 73.7%) (UN-HABITAT, 2005). Negli Stati Uniti, la percentuale di popolazione all’interno delle aree metropolitane è passata dal 41% nel 1970 al 48.1% nel 1990 (Glaeser, 1998). Le città costituiscono, inoltre, il punto d’attrazione maggiore per i flussi migratori internazionali. Tra queste spiccano le principali capitali Europee che fanno registrare un aumento della quota di popolazione immigrata all’interno dei loro perimetri urbani: nel 2000, la percentuale di popolazione di stranieri sul totale era del 27% nell’area di Londra, 26% a Bruxelles e 17% a Vienna. Il Nord America, destinazione tradizionale di imponenti flussi migratori, ha il numero maggiore di immigranti al mondo, circa 40 milioni, corrispondente al 15% della popolazione totale, che risiede prevalentemente all’interno d’agglomerati urbani (ad esempio, il 40% dei residenti di Los Angeles è di origine ispanica). Le attività economiche localizzate all’interno delle aree urbane costituiscono oltre il 50% del PIL in tutti i paesi; proporzione che supera l’80% in Europa. Prima dell’11 settembre 2001, l’economia di New York generava circa 360 miliardi di dollari per anno, facendo di New York la nona economia più grande al mondo (UN-HABITAT, 2005). A metà degli anni novanta, circa il 96% delle innovazioni di prodotto realizzate negli Stati Uniti avveniva nelle aree metropolitane, di cui il 45% concentrata in quattro agglomerazioni urbane: New York, Los Angeles, Boston e San Francisco (Glaeser, 1998).

all'interno delle *policy communities*, diventando centrali agli approcci di *policy making* di un'ampia gamma di agenzie ed istituzioni internazionali, nazionali e subnazionali, tra cui l'OCSE, l'Unione Europea ed altri ancora. Sostenendo l'avvento di una nuova era urbana, queste idee costituiscono, secondo la definizione fornita da Gordon e Buck (2005), una "Nuova Saggezza Convenzionale" (NSC) sulla rinascita delle città. Prendendo a prestito la nozione di "Saggezza Convenzionale" di Galbraith – con la quale si fa riferimento ad una gamma di concetti che diventano una base accettabile per il pensiero e l'azione sociale da parte di imprese, comunità politiche e accademiche – i due studiosi soffermano l'attenzione su una serie di idee, ampiamente condivise a livello internazionale, che compongono, a detta degli autori, una NSC sulla natura dei cambiamenti in atto nelle principali città³. La NSC, che analizza le trasformazioni in corso attraverso una chiave interpretativa di natura economica, attribuisce alla città, in cui si concentrano una serie di *asset* (densità, flessibilità e diversità) di grande importanza per gli attuali processi di produzione, un ruolo di primo piano all'interno del nuovo scenario economico in divenire⁴. La NSC enfatizza l'importanza di pensare e agire per lo sviluppo urbano in maniera integrata e suggerisce che alla base di una *resurgent city* risiede l'interazione virtuosa tra competitività, coesione sociale e *governance*⁵. Sono questi tre fattori, e la loro interazione, a

³ La nozione di "Saggezza Convenzionale" di Galbraith è fondata sulla famosa osservazione di Keynes secondo cui le azioni degli uomini dipendono in modo cruciale dalle idee provenienti dai teorici del passato. Galbraith sottolinea la tensione continua tra l'attaccamento a familiari e condivisi schemi di pensiero e "il dispiegamento delle circostanze", che difficilmente si riesce ad accomodare all'interno degli schemi interpretativi esistenti. Le idee che compongono la NSC, tendono a precisare Gordon e Buck, si discostano radicalmente dal tipo di saggezza convenzionale discusso dall'autore, poiché le idee della NSC inglobano, anziché ignorare, la direzione presa dalle circostanze. Gli autori, tuttavia, confermano la valenza di alcune questioni avanzate da Galbraith sulla saggezza convenzionale, tra cui l'importanza: di capire la congruenza tra una saggezza convenzionale stilizzata e condivisa riguardo le trasformazioni in atto e l'esperienza specifica, diseguale, di tali mutamenti in luoghi, gruppi di popolazione e istituzioni differenti; e di comprendere ciò che non è rilevato, nascosto o esagerato quando queste trasformazioni sono esaminate attraverso le lenti della saggezza convenzionale (Gordon e Buck, 2005: 8).

⁴ L'avvento di nuovi modelli di produzione più flessibili e il graduale passaggio verso un'economia di servizi hanno contribuito a rivalutare, in maniera sostanziale, l'importanza nei processi di produzione di alcuni *asset* urbani, associati alla densità, flessibilità e diversità. In particolare, l'impianto concettuale della NSC poggia sulla convinzione che i contatti *face-to-face* e gli *asset* qualitativi (qualità delle risorse umane, capacità innovativa, istituzioni, rapporti di fiducia, ecc.) siano di centrale importanza per competere in un'economia più flessibile e integrata. Da questa considerazione deriva l'idea che le città, luogo principale in cui generalmente si concentrano questi *asset*, possano giocare un ruolo creativo e positivo all'interno del nuovo scenario economico. La capacità di svolgere questa funzione richiede, però, secondo la NSC, una visione integrata, che riconosca l'importanza crescente delle interazioni tra processi economici, sociali, politici, culturali e ambientali (Gordon e Buck, 2005).

⁵ La radicale ristrutturazione dell'industria all'interno delle economie più avanzate, l'intensificazione degli scambi e la maggiore integrazione delle economie a livello mondiale e la diffusione delle TIC sono considerate, all'interno della NSC, tra le principali fonti di cambiamento del vecchio ordine fordista del periodo post-bellico, che hanno contribuito a generare un'economia molto più competitiva, i cui principali tratti distintivi sono: elevato e crescente grado di internazionalizzazione, flessibilità e aumento della competizione basata sulla qualità. Al centro delle idee della NSC c'è una forte convinzione che queste nuove circostanze abbiano generato nuove e più intense interazioni tra processi politici, economici e sociali, che si dispiegano prevalentemente proprio all'interno delle città. Le strette interazioni a livello locale di questi processi possono, infatti, determinare il successo delle aree urbane o, in caso contrario, il loro declino (Gordon, 2005).

determinare, in una prospettiva di circoli virtuosi e viziosi dello sviluppo, il successo o, al contrario, la decadenza delle città. Competitività, coesione sociale e *governance* sono – come osservano efficacemente Gordon e Buck (2005) – dei concetti non ben definiti, ciascuno dei quali include differenti dimensioni; e, d'altra parte – continuano gli autori – relazioni e nessi causali tra questi elementi appaiono indeterminati e non adeguatamente comprovati da rigide indagini empiriche⁶. L'elevato grado di genericità di questi concetti ne ha però favorito l'ampia diffusione tra ambienti accademici e politici. Recitati come un *mantra*: competitività, coesione sociale e *governance* hanno assunto una posizione di primo piano, quando non egemonica, nelle decisioni di *policy* riguardanti lo sviluppo.

Il focus congiunto su questi tre elementi rappresenta, oggi, un nuovo paradigma ampiamente accettato per pensare politiche e interventi. Il nucleo centrale del nuovo paradigma consiste nel seguente ragionamento. In uno scenario economico internazionale emergente in cui la maggior parte delle protezioni dalla competizione è stata erosa, l'imperativo economico è accrescere la competitività, attraverso la ricerca di nuove opportunità e nuove forme di vantaggi (economie esterne, relazioni personali, ruolo delle istituzioni) e la predisposizione di nuovi incentivi rivolti alla promozione di caratteristiche territoriali positive ed esclusive. Al pari della competitività, la coesione sociale, considerata, prevalentemente, in maniera funzionale alla sfera economica e competitiva, diventa una importante questione pubblica all'interno della NSC, in grado di assicurare le condizioni necessarie per il successo competitivo della città. Rispetto, all'epoca fordista, il sociale assume, in questa nuova fase, un ruolo decisamente più importante nei processi di sviluppo economico, in cui gli aspetti immateriali (qualità delle risorse umane, rapporti di fiducia, relazioni interpersonali, istituzioni e via dicendo) spesso scavalcano per importanza gli *asset* materiali. Queste trasformazioni hanno determinato due principali conseguenze nella sfera dei sistemi di governo e regolazione economica: per primo, i confini tra pubblico e privato, così come la suddivisione dei compiti tra le due sfere, abbastanza marcati durante l'epoca fordista, diventano più labili e porosi; e, secondo, funzioni e poteri di governo tendono ad essere *re-scaled*,

⁶ Sulla indeterminatezza e scarsa evidenza empirica su relazioni e nessi causali tra competitività e coesione sociale cfr. Boddy (2002), Cheshire (2006), Musterd (2006), Storper e Manville (2006).

ossia ripartiti, riorganizzati, sempre più di frequente su diverse scale territoriali. In questo nuovo scenario complesso, la *governance* appare pertanto nella NSC come una risposta al modo in cui gli imperativi di competitività e coesione sociale debbano essere perseguiti e bilanciati, quando né il mercato, né lo Stato sono in grado di assicurarli (Gordon e Buck, 2005).

La diffusione delle idee della NSC ha determinato, in definitiva, un cambiamento radicale nelle strategie di governo e nel modo di pensare e gestire le politiche. Nel corso degli ultimi decenni si è diffusa, all'interno di numerose aree urbane, l'adozione di un approccio di natura multi-dimensionale alla politica urbana, che racchiude le idee centrali della NSC circa le interrelazioni tra competitività, coesione sociale e *governance* (e, in alcuni casi, anche di sostenibilità ambientale), introducendo un profondo e condiviso ottimismo circa il livello di rafforzamento reciproco di questi elementi.

1.2.1 Problemi e limiti della NSC

Gordon e Buck (2005: 19) mettono in guardia dai facili ottimismo contemplati dalla NSC, rilevando alcuni dei limiti e problemi di questa teoria⁷. La NSC – avvertono gli autori – è basata su una prospettiva economico-centrica, di natura funzionale, in cui le trasformazioni sono essenzialmente guidate da processi economici: essa parte da alcune affermazioni su una serie di trasformazioni esogene nel contesto economico internazionale e spiega, poi, gli altri mutamenti come conseguenza di queste trasformazioni, nel modo di risposte razionali alle nuove circostanze. Come tutte le saggezze convenzionali, continuano gli autori, la NSC esagera la coerenza e la chiusura del sistema (competitività, coesione sociale e *governance*), enfatizza ciò che ritiene come nuovo e sottovaluta elementi di lunga continuità che possono rappresentare, invece, le principali cause di alcuni sviluppi recenti⁸.

Concludendo, la NSC costituisce una nuova visione riguardo le basi sulle quali si ci può attendere una rinascita delle città, come le città cambiano e ciò

⁷ I rilievi critici avanzati dagli autori poggiano su idee ed evidenza emerse durante il programma di ricerca nazionale, realizzato nel Regno Unito, *Cities: Competitiveness and Cohesion*.

⁸ Per un approfondimento dei problemi e limiti della NSC si rimanda a Gordon e Buck (2005) e al numero monografico di *Urban studies*, "Resurgent cities? Evidence-based urban policy? More questions than answers?", vol.43 (8), 2006.

che è necessario fare per garantire il buon esito della trasformazione. Questa visione mette insieme idee sui processi economici, sociali e politici, e la loro interazione, in modo nuovo rispetto al passato. Ha il merito di analizzare, e spingere i *policy maker* a pensare i processi di sviluppo in maniera integrata, tuttavia l'evidenza su cui si sviluppa questa visione è ancora lacunosa. La relazione tra competitività e coesione sociale appare indeterminata, carente di nessi causali comprovati, e dipende da una serie di variabili interrelate quali potenziale economico locale, processi di *governance*, capacità sociale, cultura e storia dei territori. Le assunzioni, eccessivamente semplificate e ottimistiche, circa il rafforzamento reciproco di questi elementi costituiscono un rischio consistente, quando tali concetti sono adottati acriticamente nella sfera del *policy making*. Gordon e Buck (2005: 1) suggeriscono, pertanto, di pensare a questa visione come un set di ipotesi circa le cause e gli effetti degli sviluppi attuali, che richiede una critica analisi empirica degli scienziati sociali, piuttosto che considerarla come una base affidabile per interpretare e rispondere a tali sviluppi.

1.3 La “rinascita” delle città: evidenza empirica e inadeguatezza teorica

La NSC costituisce, come osservato, un nuovo e interessante quadro interpretativo per leggere le trasformazioni urbane in atto, ciò nonostante, è bene evidenziarlo, si tratta di una teoria che individua solo ex-post la rinascita urbana: avanza delle ipotesi, non confermate in modo sistematico, su come essa possa avvenire, ma non riesce però ad individuarla in anticipo. Il limite della NSC, così come delle altre teorie urbane esistenti, consiste proprio nell'incapacità di comprendere interamente le motivazioni sottostanti alla rinascita e perché questa è avvenuta.

Su questo aspetto, Storper (2004: 17-18) sostiene che la rinascita delle città abbia, di fatto, colto di sorpresa le differenti teorie urbane. L'autore argomenta che le teorie esistenti della sociologia e dell'economia urbana non sono state in grado di anticipare questa trasformazione e cogliere la complessità di dinamiche e meccanismi reali che guidano i processi attuali di crescita. Le teorie pre-esistenti hanno fornito alcuni dei “perché” di tale

cambiamento ma non sono state capaci d'individuare dove e quando questa rinascita urbana sarebbe accaduta. E' chiaro, infatti, che essa non ha interessato tutte le aree urbane: perché quindi alcune aree si e altre no? Ancora oggi, scrivono Storper e Manville (2006), non siamo in grado di raccontare una storia teoricamente consistente, basata sull'evidenza, sul perché città vecchie, fredde e dense sono rinate, perché nuove città sono emerse e cresciute, mentre altre hanno proseguito sulla strada del declino. Posto in altri termini, le caratteristiche di una *resurgent city* non sono state ben individuate. La rinascita urbana, continuano gli autori, è stata mancata in parte perché le teorie esistenti sono scarsamente attrezzate per comprendere i grandi e complessi processi di trasformazione urbana e regionale di medio-lungo termine. Storper (2004) dibatte che dinanzi questa complessità gli studiosi urbani si siano suddivisi in due campi contrapposti. Da un lato, ci sono gli economisti (che si rifanno all'individualismo metodologico) che, focalizzandosi sugli agenti (attori razionali), hanno cercato di riportare preferenze, domanda e offerta di città all'interno dei modelli di equilibrio di mercato competitivi. Il problema è che i risultati standard che conducono ad equilibri competitivi sono basati su assunzioni forti che il più delle volte sono disattese nella realtà, rendendo pertanto tali modelli non particolarmente rilevanti per la comprensione della complessità urbana⁹. Qualche passo in avanti è stato compiuto dalla teoria delle economie d'agglomerazione, che superando alcuni dei limiti dei modelli neoclassici, è riuscita a spiegare alcuni dei "perché" della crescita, sebbene non sia in grado di indicare quando e dove essa occorrerà. Dall'altro lato, ci sono gli "strutturalisti" (tra cui rientrano sociologi, geografi, la scuola dell'*urban political economy nordamericana* ed altri ancora) che puntano su macrotrasformazioni (principalmente, post-fordismo e processi di globalizzazione) e ruolo di *élite* e regimi urbani per esaminare le trasformazioni urbane in corso. Data l'esistenza di contraddizioni tra razionalità individuale e risultati collettivi e una distribuzione diseguale dei costi e benefici delle interdipendenze urbane, gli "strutturalisti" sostengono che le strutture politiche urbane sono di frequente manipolate da potenti *élite*, che cercano di approfittare degli spazi creati da mercati urbani imperfetti per

⁹ A questo proposito, Storper (2004) evidenzia che nella realtà le preferenze spesso non sono sostituibili e ordinabili, come assunto nei modelli di equilibrio competitivo. Ad esempio, vogliamo diverse cose contemporaneamente: vivere all'interno di aree dinamiche e creative e, al tempo stesso, richiediamo maggiore sicurezza.

massimizzare il proprio beneficio. Sebbene Storper (2004) riconosca l'importanza del contributo di questa interpretazione, ritiene che un approccio interamente collettivista, puramente strutturale e/o di *politics*, non sia in grado di cogliere appieno la complessità delle dinamiche urbane. L'autore suggerisce quindi che c'è bisogno di nuove modalità interpretative capaci di evitare, da un lato, le carenze dei modelli di equilibrio competitivo (dell'economia urbana) e, dall'altro, la concezione *oversocialized* degli individui o la loro completa assenza dall'analisi (della sociologia urbana); in sostanza, sono necessari nuovi modelli teorici integrati (che intersecano diverse discipline) che tengano in maggiore considerazione le piccole mutazioni che intervengono nei comportamenti e nelle preferenze, in modo da consentire una migliore comprensione del funzionamento della complessità urbana. Poiché le città sono fondamentalmente il risultato della prossimità, nel senso che persone e attività si concentrano all'interno dello spazio urbano perché esistono dei benefici derivanti dall'agglomerazione, dall'essere insieme, Storper ipotizza, infine, che la rinascita della città dipenda molto dai cambiamenti delle preferenze per e l'utilità della prossimità e dei modi in cui può essere raggiunta: attraverso la localizzazione congiunta nello spazio urbano o la concentrazione temporale di persone e attività attraverso flussi di trasporto. All'interno del panorama urbano emergono differenti modi di localizzazione e prossimità per attività economiche, per comportamenti residenziali e tempo libero, che alimentano un processo di ri-colonizzazione dei quartieri centrali. Numerose e differenti domande di prossimità sono all'opera, determinando un processo di competizione collettiva per lo spazio urbano, in quanto la domanda di prossimità non è solo espressione di singoli individui ma anche di gruppi sociali e attività, che coinvolgono diversi agenti (Storper, 2004). Storper e Manville (2006) riconoscono che la comprensione di complessi processi di trasformazione urbana non è per niente un compito facile. Probabilmente – aggiungono – non è possibile pervenire a spiegazioni migliori, considerata proprio l'estrema difficoltà nel prevedere il comportamento umano. Alcune valide argomentazioni suggeriscono, infatti, come le grandi trasformazioni sociali siano sempre imprevedibili. Tuttavia, gli autori concludono che qualsiasi teoria sulla rinascita urbana debba necessariamente confrontarsi con questa dimensione e affondare le sue basi

nel comportamento umano e, in particolare, nel capire come le scelte effettuate da individui e imprese non solo generano nuove opzioni per come viviamo, ma anche come tali opzioni attecchiscono, diventano *embedded*, nello spazio urbano e nei manufatti, influenzando in tal modo le scelte future.

L'approfondimento dello stato dell'arte delle teorie urbane, sulla loro capacità esplicativa e sui limiti di ciascuna, fornisce una serie di spunti interessanti e linee guida per questo lavoro di ricerca. *In primis*, l'importanza di analizzare le trasformazioni urbane da una prospettiva interdisciplinare per fornire nuova linfa alle teorie urbane. Secondo, la necessità di utilizzare una prospettiva d'analisi multi-livello, che tenga conto delle macrotrasformazioni strutturali in corso su scala mondiale, delle trasformazioni in atto e delle dinamiche economiche, sociali e politiche a livello nazionale e, infine, dell'azione degli attori (*agency*) a livello locale e di come questi livelli interagiscono. Questo approccio può aiutare a comprendere meglio i percorsi di sviluppo delle città, perché alcune città rinascono e altre no e come i principali elementi di natura strutturale e le caratteristiche dell'azione collettiva degli attori locali interagiscono, definendo le traiettorie di sviluppo urbano. Preferire l'analisi della sola dimensione strutturale, nelle spiegazioni dei processi di sviluppo urbano, porterebbe alla conclusione erronea che tutte le città sono indirizzate su uno stesso percorso di sviluppo. Altrettanto fuorviante sarebbe un approccio analitico incentrato esclusivamente sulla dimensione locale, che tende a considerare la città come un'entità indipendente, tralasciando ampiamente nell'analisi caratteristiche e trasformazioni strutturali. E' questa la trappola di quello che Lovering (1999) identifica come *new localism*, che tenta di spiegare le trasformazioni in atto rivolgendo tutta l'attenzione sul locale, prescindendo dalla dimensione macro, la cui importanza è invece centrale nel formare il sistema di restrizioni e opportunità per i contesti urbani.

1.4 Il progetto di tesi di ricerca

1.4.1 L'oggetto della ricerca: la "città europea"

L'interesse della tesi di dottorato è focalizzato in maniera quasi esclusiva sullo scenario urbano dell'UE, sebbene nel corso del lavoro siano presenti richiami ad alcune teorie, sviluppatesi sulla base dell'analisi della realtà urbana statunitense.

Nonostante le numerose differenze che contraddistinguono le città del vecchio continente, è possibile rintracciare al loro interno una serie di tratti comuni che sono alla base del concetto di "città europea", utilizzato proprio per evidenziare la specificità delle città europee e la loro diversità rispetto alle città statunitensi¹⁰.

Di seguito sono illustrate alcune delle ovvie differenze tra le città dei due continenti, in modo da evidenziare l'importanza di affinare modelli teorici differenti, da quelli utilizzati per esaminare l'evoluzione delle città nordamericane, che siano in grado di cogliere appieno le dinamiche e i meccanismi che sottendono ai processi di trasformazione delle città europee.

Nonostante l'esistenza di *trend* che tendono a rendere le città europee più simili a quelle statunitensi, esistono delle differenze sostanziali nei percorsi di sviluppo, determinati da cultura, politica, sistemi socio-economici, architetture e processi istituzionali differenti. Differenze marcate, tra i due contesti geografici, esistono in merito al ruolo politico della città, alle preferenze dei governi locali e nazionali su servizi e beni pubblici e benessere collettivo, in materia d'urbanistica e via dicendo. La maggior parte delle divergenze dipendono dal fatto che le città statunitensi si sono sviluppate all'interno di un quadro istituzionale unitario, piuttosto stabile e ben definito. Di contro, la storia dello sviluppo delle città europee è caratterizzata da continue trasformazioni della sfera politico-istituzionale¹¹. Nate e fiorite prima dell'avvento dello stato nazionale, che in seguito ha preso il sopravvento sui governi locali (influenzando la struttura delle società urbane), le città europee stanno vivendo ora una nuova fase di centralità in ambito economico e

¹⁰ Su questo aspetto cfr. Giersig (2005).

¹¹ Su questo aspetto cfr. anche Bagnasco (2005).

politico-istituzionale. Su questo punto, Le Galès (2002) sostiene che le attuali macrotrasformazioni della sfera economico-produttiva e politico-istituzionale riconsegnano alle città un ruolo centrale nello sviluppo di nuove forme di territorializzazione economica e istituzionale. In particolare, il processo di integrazione dell'UE e la concomitante ristrutturazione dello Stato disegnano una nuova geografia istituzionale e politica dai confini più porosi e fluidi, che attribuiscono un nuovo e più importante significato politico-istituzionale alle città europee¹².

Ritornando all'analisi delle diversità tra realtà urbana nordamericana ed europea, Häusserman e Halia (2005: 61) puntualizzano che, dietro l'aumento delle somiglianze di natura fisica degli assetti urbani, esistono sostanziali differenze tra i due contesti. In Europa, nonostante la diffusione di progetti guidati dal mercato, spesso di natura speculativa, esiste ancora una discreta percentuale di alloggi sociali e, più importante, la volontà in molte realtà di mantenere e spesso aumentare questa quota; in generale, i quartieri sono generalmente più misti e meno segregati di quelli statunitensi; e, politiche regionali e sussidi statali proteggono ancora le città da cicli economici negativi all'interno dell'intera UE. Gli autori ammoniscono quindi coloro i quali ipotizzano il dispiegamento di processi di convergenza tra città europee e statunitensi di non confondere le similitudini dell'apparenza fisica con forze politiche e sociali omogenee. Dietro simili apparenze fisiche risiedono, infatti, differenti tipologie di città, intese come attori politici e sociali, e diverse politiche urbane.

1.4.2 Il quadro teorico di riferimento

Il fatto che alcune città risorgano, ritornando a svolgere la funzione di potente attrattore di persone e attività economiche e di importante centro di innovazione, mentre altre città rimangono indietro richiedono spiegazioni che, rifuggendo da interpretazioni deterministiche ed uniformanti, tengano conto dei fattori e dei meccanismi che risiedono dietro differenti percorsi di sviluppo

¹² Il processo d'integrazione dell'UE, caratterizzato da un quadro politico-istituzionale in divenire, rende ancora più marcate le differenze nel processo evolutivo tra il sistema urbano europeo e quello nordamericano, in cui, invece, le città sono inquadrate in assetti politico-istituzionali ben definiti (Le Galée, 2002).

urbano. In altre parole, le peculiarità dello sviluppo del sistema urbano europeo sollevano la necessità di individuare dei modelli teorici che siano in grado di cogliere e meglio interpretare le dinamiche di sviluppo delle città europee. Su questo punto Le Galès (2002: 21) argomenta, ad esempio, come le grandi correnti di pensiero all'interno della sociologia urbana abbiano sempre favorito modelli analitici di convergenza delle città, che si tratti dei modelli dell'ecologia urbana (Scuola di Chicago) o di quelli di derivazione marxista e neo-marxista che sostengono la decisiva influenza della nuova strutturazione su scala mondiale del capitalismo sulle strutture sociali, modi di governo e politiche urbane. Il pensiero comune sottostante a queste differenti teorie è che se la dimensione urbana cresce dappertutto, ciò può essere ascritto ad un vago trend generale o all'esistenza di differenti tipi di modelli urbani di città, che possono appunto differenziarsi poiché dotati di differenti tipi di strutture economiche, sociali, politiche e culturali. Anche in questa ultima ipotesi, però, la possibilità che i differenti modelli seguano in larga parte lo stesso percorso non è affatto esclusa. L'autore contrasta questa interpretazione, ipotizzando che, considerata la longevità delle città europee, le macrotrasformazioni siano interpretate e gestite in modo originale, combinate con le strutture esistenti e le strategie messe in campo dagli attori delle città europee.

L'esigenza di sperimentare dei modelli teorici differenti da quelli elaborati in riferimento alla realtà urbana americana è rilevata anche da Harding (2000), il quale sostiene come l'uso e, spesso, l'abuso della *political economy* urbana nordamericana¹³ per esaminare le trasformazioni delle città europee possa condurre erroneamente a scorgere un processo di convergenza dei modelli di sviluppo e governo urbano al di là e al di qua dell'oceano. L'autore argomenta, infatti, che sebbene esistano dei cambiamenti nei modi di governo locale in Europa che pretendono verso modelli del tipo *growth coalitions* e *urban regimes*, osservati all'interno della realtà urbana nordamericana, le differenze sono ancora numerose.

¹³ La *urban political economy*, seguendo un approccio strutturalista di derivazione marxiana, cerca di spiegare come l'interazione tra il potere del governo locale e le risorse private limitano o condizionano il processo di decisione politica urbana (Di Gaetano e Strom, 2003). La *urban political economy* nordamericana propone una visione antitetica dello sviluppo urbano. Da un lato, uno sviluppo guidato da logiche di mercato, sostenuto da coalizioni *pro-growth*, proteso al raggiungimento di obiettivi di crescita economica e ampliamento della città; e, dall'altro, uno sviluppo urbano orientato al rafforzamento di obiettivi di equità sociale, sostenuto da alleanze *anti-growth*, che si oppongono a strategie di crescita.

Tali differenze mettono, pertanto, in questione la validità di questi modelli teorici nell'interpretazione dei processi di sviluppo e governo delle città del vecchio continente. Ancora su questo aspetto, Savitch e Kantor (2002) argomentano che i modelli elaborati nell'ambito della *political economy* nordamericana sono basati prevalentemente su una visione antitetica dello sviluppo urbano: sviluppo guidato da e per il mercato (coalizioni *pro-growth*, per la crescita economica) contro sviluppo sociale (coalizioni *anti-growth*). Contrapposizione che riflette l'idea che ci sia un *trade-off* inevitabile tra efficienza ed equità nei processi di sviluppo. Questa visione ispira quindi il disegno di un quadro delle realtà urbane composto, da un lato, da città che propendono per un tipo di sviluppo incentrato sul sociale e, dall'altro, da città che optano per politiche di carattere neo-liberista, orientate al mercato ed alla promozione di crescita economica e competitività territoriale. L'incapacità di questo schema teorico di cogliere la complessità dei modelli di governo e sviluppo urbano affiora palesemente quando accostato alla realtà urbana europea, dove la contrapposizione tra i due modelli di sviluppo non è così marcata come questa teoria lascia intendere. Nonostante sia possibile rintracciare un approccio di *governance* di tipo "imprenditoriale" in un crescente numero di città europee, volto alla promozione di crescita economica e competitività, ciò non vuol dire che equità e coesione sociale siano state eliminate dall'agenda politica urbana. Diversi sono gli esempi di città incentrate sul mercato che non necessariamente escludono obiettivi sociali e, viceversa, di città che seppur orientate al sociale aprono verso il mercato. Gli autori concludono pertanto che la realtà è molto più complessa di quella rappresentata da una battaglia tra due orientamenti, che si contendono il campo della politica urbana. Piuttosto che una questione di scelta tra un approccio o un altro, il quadro reale contiene un ibrido di scelte. Ci sono, infatti, numerose città che perseguono entrambi gli scopi: crescita economica e maggiore benessere sociale. Queste considerazioni rappresentano il *target* teorico di riferimento della ricerca di dottorato.

1.4.3 Ipotesi di ricerca

La tesi esplora il modo in cui le società locali, sulla base di tradizioni culture e modalità d'azione degli attori differenti, interagiscono con le trasformazioni strutturali, dando vita a nuove forme di regolazione locale e politiche pubbliche che, a loro volta, indirizzano i percorsi di sviluppo urbano¹⁴.

L'ipotesi della ricerca è che nei processi di sviluppo urbano crescita economica e competitività non sono inevitabilmente in contrapposizione con equità e coesione sociale¹⁵ e che specifiche forme di *governance* possono svolgere un ruolo centrale nel cercare di conciliare e rafforzare questi obiettivi. Il progetto di ricerca intende verificare questa ipotesi attraverso l'analisi dell'esperienza di Barcellona e Lione, esplorando il ruolo delle società locali, dei meccanismi e delle dinamiche di regolazione (nazionale e locale) che ostacolano o consentono un'adeguata mediazione tra obiettivi di competitività e rafforzamento della giustizia sociale.

In linea con la convinzione della NSC riguardo le più intense interazioni che intercorrono tra processi politici, economici e sociali a livello urbano, il lavoro tenta di confutare la tesi, avanzata da una serie di studiosi neo-marxisti, secondo cui il neo-liberalismo rappresenta il comune denominatore sottostante alle principali trasformazioni urbane in corso. L'obiettivo della ricerca è di verificare se e come le città oggetto dello studio si distaccano da assunzioni di convergenza nei processi di sviluppo e governo, mettendo quindi in discussione la visione deterministica che prefigura l'avvento di una città dominata dagli interessi del mercato e a forti disuguaglianze spaziali e sociali, in cui la responsabilità su questioni come protezione sociale ed equità passano progressivamente dalla sfera pubblica a quella privata, individuale e comunitaria. In altri termini, l'idea che si tenta di dimostrare è che le città non si muovono inevitabilmente su un unico percorso di natura neo-liberista, ma che esistono invece altre opzioni, altri percorsi di sviluppo urbano in grado di

¹⁴ Nonostante il focus dello studio si concentri prevalentemente sui processi di regolazione urbana e le politiche pubbliche, si è pienamente consapevoli del fatto che lo sviluppo urbano non dipende solo da questi elementi, ma da un mix di fattori (di cui fanno parte processi di *governance* e politiche) che comprendono, tra gli altri, elementi quali preferenze individuali e collettive, domande di città differenti e fattori di lunga durata.

¹⁵ I termini di equità e coesione sociale sono indicati separatamente sebbene, nella letteratura, il concetto d'equità è spesso incluso all'interno del concetto di coesione sociale. In realtà, però, quest'ultimo non necessariamente implica equità, poiché si riferisce a relazioni sociali e rapporti di fiducia (Fainstein, 2001). Nel corso del lavoro si utilizzano spesso il concetto di giustizia sociale, inteso proprio in termini di obiettivi di equità e coesione sociale.

conciliare, seppur con equilibri differenti, obiettivi di competitività e giustizia sociale.

1.5 La struttura della tesi

Il lavoro è organizzato nel seguente modo. Nel capitolo successivo sono esaminate le principali macrotrasformazioni economiche e politico-istituzionali in atto e come tali mutazioni influiscono sulla riorganizzazione di spazi e funzioni dei sistemi urbani e sulle relazioni tra città. Il capitolo 3 contiene un'analisi delle principali motivazioni sottostanti alla crescente rilevanza della scala locale come spazio di regolazione economica e sociale, a cui segue una trattazione delle principali caratteristiche dei nuovi processi di *governance* urbana e delle politiche urbane per giungere, infine, alla definizione dell'obiettivo, delle ipotesi e delle domande di ricerca, dei casi studio e della metodologia della tesi di dottorato. I capitoli 4 e 5 riguardano il caso della città di Barcellona. Il capitolo 4 contiene una prima parte introduttiva, in cui sono descritte le principali caratteristiche sociali, economiche e politico-istituzionali delle città oggetto dello studio (trattate in maggiore dettaglio nell'appendice 1). C'è poi una parte generale in cui sono illustrate, attraverso la suddivisione in tre periodi, le principali trasformazioni economiche, sociali e politico-istituzionali e le strategie e politiche urbane attuate nel corso degli ultimi decenni, a cui segue la verifica dell'ipotesi di ricerca attraverso l'analisi degli interventi messi in atto a sostegno della competitività, di quelli a favore di una maggiore equità e coesione sociale e dei processi di *governance* urbana. Nel capitolo 5, le questioni riguardanti la promozione della competitività, dell'equità e della coesione sociale sono affrontati, su una scala geografica più ridotta, con riferimento ad un particolare piano di riqualificazione urbana attualmente in via di realizzazione nella città catalana, il piano *22 @Barcelona*, che intende trasformare una vecchia area industriale in un moderno distretto economico avanzato, in cui possano coesistere diverse funzioni urbane. Attraverso lo stesso schema di analisi, i capitoli 6 e 7 contengono rispettivamente la trattazione del caso di Lione e del piano di riqualificazione urbana del quartiere dell'*Industrie*.

Infine, il capitolo 8 racchiude una sintesi dei principali risultati dell'indagine empirica alla luce del quadro teorico e dell'ipotesi di ricerca della tesi di dottorato e conclude il lavoro rivolgendo l'attenzione su alcune possibili linee di ricerca per il futuro.

In allegato alla tesi di dottorato è presente un *visual path* (percorso visuale) delle città di Barcellona e Lione organizzato attraverso cinque categorie: riqualificazione urbana, identità e comunità locali, preservazione e valorizzazione del patrimonio storico industriale, eventi, edilizia residenziale pubblica¹⁶.

¹⁶ L'idea di realizzare il "percorso visuale", all'interno del quale organizzare il cospicuo materiale fotografico raccolto durante le fasi di ricerca sul campo, è nata in seguito alla partecipazione, nel 2004, al corso *Eurex on-line* che dedicava una parte del percorso formativo proprio alla realizzazione di *photo essays*.

Capitolo 2. L'emersione di nuovi scenari urbani tra macrotrasformazioni e nuovi processi di regolazione

2.1 Principali trasformazioni strutturali

Le trasformazioni economiche, sociali e politico-istituzionali in atto su scala mondiale influenzano lo sviluppo delle aree urbane, causando mutazioni nelle loro strutture fisiche, economiche, sociali e di governo. L'influenza di tali trasformazioni non rimane circoscritta all'interno della singola area urbana: esse contribuiscono, di fatto, alla proliferazione di nuove forme e processi d'interazione tra territori, istituzioni, imprese e individui che avvengono, sempre più di frequente, su scale territoriali più ampie. L'analisi di queste macrotrasformazioni è quindi indispensabile per comprendere a fondo l'evoluzione dei sistemi urbani. Lo studio delle città non dovrebbe mai prescindere dalla considerazione di questi elementi strutturali, poiché sono questi ultimi a disegnare in larga parte il quadro delle restrizioni e opportunità per l'azione collettiva a livello urbano. In ultima analisi, sono i fattori strutturali di natura economica e politico-istituzionale, fuori dal controllo urbano, che, in associazione ad una nuova domanda urbana derivante dalle mutazioni di preferenze di individui, famiglie, imprese e governi locali, hanno spinto gli attori locali a intraprendere percorsi di riorganizzazione di spazi e funzioni urbane.

I processi di gran lunga citati come le principali forze alla base della trasformazione del sistema urbano all'interno dell'UE sono i seguenti:

- processi contemporanei di globalizzazione;
- integrazione europea;
- e avvento di un nuovo paradigma produttivo, conosciuto come *flexible specialisation* (Piore e Sabel, 1984), e della *knowledge-based economy* (economia della conoscenza).

Un ruolo altrettanto importante nella ridefinizione di spazi e funzioni urbane è svolto, inoltre, dalle profonde trasformazioni sociali che stanno interessando i cosiddetti Paesi economicamente avanzati¹.

Accanto a questi grandi processi, una variabile incidente di trasformazione è la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) che, a partire dalla fine degli anni '60, hanno svolto un ruolo di primaria importanza sul funzionamento e l'organizzazione delle società contemporanee. La rivoluzione avvenuta nel campo delle TIC ha rappresentato un elemento cruciale nel processo di ristrutturazione del sistema capitalistico, in cui innovazione tecnologica e cambiamento socio-organizzativo ne rappresentano le fondamenta (Castells, 1996)². Le moderne TIC mutano il modo in cui organizzazioni, imprese, comunità, individui comunicano, imparano e conducono le proprie attività. In particolare, ciò che ai fini del lavoro in questione è importante evidenziare è che queste rappresentano la piattaforma e la forza strutturante alla base di una nuova divisione del lavoro su scala mondiale. Senza lo sviluppo nel campo delle TIC, l'attuale organizzazione della produzione non sarebbe stata possibile, così come l'accelerazione e l'intensificazione del processo d'integrazione economica a livello mondiale³. Altrettanto importanti nell'intensificazione del volume di traffico di merci e persone e per la definizione della nuova divisione del lavoro su scala globale risultano essere le trasformazioni intervenute nel campo delle tecnologie di trasporto (Hall, 1993).

¹ Mutazioni sociali – caratterizzate dalla trasformazione della famiglia nucleare, dalla maggiore partecipazione delle donne al mondo del lavoro, dall'aumento della speranza di vita e da tassi di natalità decrescenti, dalla mutazione degli stili di vita, dalla maggiore flessibilità nel mondo del lavoro e così via – che si stanno traducendo in un crescente grado di individualizzazione delle relazioni, una maggiore instabilità e insicurezza degli individui e in nuove minacce alla capacità di programmare la propria vita e carriera lavorativa (cfr. Bauman, 2001; Buck, 2005; Mingione, 2005).

² In *The network society*, Castells (1996) discute l'avvento di una nuova era del capitalismo, di natura *informazionale*, caratterizzata dallo sviluppo tecnologico, dall'accumulazione di conoscenza e da alti livelli di complessità nell'elaborazione dell'informazione (*informazionalismo*). Castells considera l'informazione come la materia prima del processo economico, che di per sé è indifferente allo spazio proprio in conseguenza dello sviluppo delle TIC. L'autore ipotizza, quindi, lo sviluppo di un nuovo scenario economico mondiale in cui lo "spazio dei flussi" tende gradualmente a sostituire lo "spazio dei luoghi". Per una critica a questa visione e più in generale alla nozione di *Informational city* cfr. Storper (1997).

³ Il maggiore effetto della rivoluzione tecnologica si riscontra nella trasformazione dei servizi; si pensi ad esempio al settore dei servizi finanziari o dei servizi alla produzione.

2.1.1 I processi contemporanei di globalizzazione

Il crescente dispiegamento, su scala mondiale, di una moltitudine intrecciata di processi economici, politici e sociali, sempre più complessi, la cui influenza si distende, seppur con intensità differente, su scala globale, evoca l'idea di vivere, come suggerisce David Held (2004: 7-13), in un mondo composto da "comunità di destino sovrapposte", dove la vita quotidiana (lavoro, credenze, commercio, comunicazioni, finanza, ambiente ed altro ancora) ci connette tutti gli uni agli altri, sempre più intensamente, e le traiettorie dei singoli Paesi sono profondamente intersecate le une con le altre.

Il termine di globalizzazione indica questo stato di cose. Si tratta di una nozione piuttosto ambigua e fortemente contestata con la quale si intende "una trasformazione nelle dimensioni dell'organizzazione umana in forza della quale vengono collegate comunità distanti ed il raggio delle relazioni di potere si estende nelle più diverse regioni del mondo. [...] La globalizzazione produce modelli densi di attività e reti (economiche, politiche, legali, sociali e ambientali) che travalicano i confini, ma non necessariamente prefigura l'emergere di una società mondiale armoniosa o l'avvio di un processo di integrazione tra le nazioni e le culture" (Held, 2004: 25). Crescente internazionalizzazione dei mercati finanziari, di beni e servizi e diffusione di nuove architetture organizzative della produzione su scala mondiale sono processi normalmente intesi come globalizzazione economica. La globalizzazione, tuttavia, non riguarda esclusivamente l'ambito economico, ma interessa più in profondità l'intera organizzazione sociale. "Idee e immagini sono rapidamente veicolate dalle nuove tecnologie delle comunicazione in luoghi dove la cultura locale non le avrebbe prodotte, con esiti di rielaborazioni che entrano a loro volta in circolo; flussi di immigrati per motivi di lavoro, di rifugiati politici, di turisti ibridano le vecchie società nazionali; un movimento sociale nato in un continente può ripresentarsi pochi mesi dopo con gli stessi contenuti ideologici e politici in un altro. In un senso generale, dunque, la globalizzazione si rappresenta come la tensione tra flussi e forme di organizzazione stabilizzate di società in territori specifici" (Bagnasco, 2005: 158). Come molti studiosi fanno notare, nessuno di questi processi rappresenta una novità in sé, ma nuova è l'intensità, l'estensione, l'impatto e

la rapidità con cui tali processi si manifestano. Held e colleghi (1999) individuano proprio in questi quattro punti le principali caratteristiche dei processi contemporanei di globalizzazione:

- *estensione* delle attività economiche, sociali e politiche attraverso i confini nazionali, in modo che eventi e decisioni prese in un luogo hanno un impatto su persone che vivono in territori distanti;
- *intensificazione* delle interconnessioni, dei processi d'interazione e dei flussi economici, finanziari tra aree geografiche;
- incremento della *velocità* di processi e interazioni globali dovuta ai moderni sistemi di trasporto e telecomunicazione che aumentano la velocità potenziale del trasferimento di persone, beni, servizi e capitale e della diffusione di informazioni ed idee;
- *impatto* incisivo di eventi distanti su località remote.

La globalizzazione, dunque, può esser intesa come “un processo (o una serie di processi) che esprime una trasformazione nell'organizzazione spaziale delle transazioni e relazioni sociali – valutate in termini di estensione, intensità, velocità e impatto – generando flussi e network, su scala transcontinentale o interregionale di attività, interazione ed esercizio del potere” (Held *et al.*, 1999: 16; traduz. it. a cura dell'autore).

L'attuale fase di globalizzazione è caratterizzata da un ampio e crescente volume di attività economiche che si sviluppano all'interno di *network* la cui estensione travalica i confini nazionali. Il ruolo primario in questo processo è svolto dalle multinazionali⁴, principali agenti di coordinamento delle reti transnazionali di produzione e distribuzione, che guidano in larga parte il processo di globalizzazione economica, disegnando le geometrie della nuova geografia economica mondiale.

La maggiore integrazione delle economie e la crescita del potere delle multinazionali, anche in virtù dell'organizzazione della produzione su scala

⁴ Nel 1998, si registravano oltre 53,000 multinazionali con ben 450,000 filiali all'estero. Un numero ristretto di esse domina i mercati mondiali di petrolio, minerali, cibo e altri prodotti agricoli, mentre circa un centinaio sono le multinazionali leader nei settori manifatturieri e di servizi globalizzati. Le multinazionali sono responsabili dei due terzi del commercio mondiale, di cui circa un terzo è rappresentato da scambi intra-aziendali tra filiali della stessa multinazionale. Circa l'80% del commercio mondiale in tecnologia è dovuto alle multinazionali, che svolgono, inoltre, la maggior parte delle attività di ricerca e sviluppo. Esse sono tra le imprese più innovative e sono presenti nella quasi totalità delle industrie tecnologicamente avanzate (Held *et al.*, 1999: 236). D'altronde, le multinazionali gestiscono catene di produzione su scala globale ma, allo stesso tempo, sono profondamente radicate in uno o più sistemi produttivi territorializzati. Esse rappresentano pertanto l'interfaccia tra “economie dei flussi ed economie territoriali” (Storper, 1997: 181).

globale, sfuggono più facilmente al potere regolatore dei singoli Stati; esse richiedono pertanto l'elaborazione di nuove forme di regolazione, che si esplicitano attraverso la creazione di nuove istituzioni e risposte politiche a carattere sovra-nazionale. Negli ultimi decenni si è assistito alla continua proliferazione di blocchi multinazionali, quali EU, NAFTA, MERCOSUR, ASEAN, APEC, CARICOM ed altri, come risposta politica ed istituzionale alle pressioni provocate dall'uscita del capitalismo nazionale fuori dai tradizionali confini politici. Nonostante queste trasformazioni, gli Stati e le economie nazionali rappresentano ancora due degli elementi dominanti nel panorama politico ed economico contemporaneo, benché entrambi siano sottoposti ad un processo di profondo cambiamento (Scott *et al.*, 2001). I processi di globalizzazione contemporanea contribuiscono significativamente alla trasformazione del ruolo della dimensione nazionale, intensificando simultaneamente l'importanza delle forme di organizzazione territoriale sovra e sub-nazionali (Brenner, 1999).

Infine, come già accennato, "la storia della globalizzazione non è soltanto economica: è anche una storia di crescenti aspirazioni a un diritto e a una giustizia internazionali", che si riflette, ad esempio, nella creazione di istituzioni come le Nazioni Unite e l'Unione Europea, nell'adozione dei parametri internazionali sull'ambiente, nell'istituzione della Corte penale internazionale; un racconto, insomma, "che cerca di ridisegnare l'attività umana e di fortificarla nelle norme, nei diritti e nelle responsabilità" (Held, 2004: 13).

2.1.2 L'integrazione europea

Gli accordi europei sul libero movimento di beni, servizi, capitali e persone hanno accresciuto il livello di competizione all'interno dei paesi dell'UE e favorito un'interazione, sempre più fitta, tra città e regioni europee. Il processo d'integrazione ha determinato l'avvio di un'importante fase di ristrutturazione in diverse industrie. Le imprese, soprattutto le grandi, tendono a riorganizzare le proprie attività per servire il mercato europeo come entità unica anziché come un set di mercati nazionali. Trovandosi esposti ad una maggiore concorrenza proveniente dal di fuori dei confini nazionali, le attività

più avanzate, le funzioni aziendali di alto livello e i servizi finanziari, si ristrutturano e rilocalizzano in nuclei di comando all'interno dei grandi centri urbani, con conseguenze sulla domanda di servizi alla produzione⁵.

Come numerosi studi confermano, gli effetti del processo d'integrazione si differenziano all'interno del territorio dell'Unione⁶. L'integrazione economica ha spesso un impatto negativo sulle aree arretrate e periferiche, rimuovendo ogni forma di protezione per le economie locali, a vantaggio delle regioni centrali più avanzate (Cheshire, 1999)⁷. Un esempio emblematico è rappresentato dal completamento del mercato interno per i servizi finanziari, che ha contribuito a rafforzare ulteriormente i grandi centri finanziari. Il recente allargamento dell'Unione, con l'inclusione di nuovi dieci stati membri, tenderà con molta probabilità a riprodurre gli stessi risultati delle precedenti fasi d'integrazione, ossia potenziamento delle regioni centrali, miglioramento della performance di alcune aree attualmente situate nella periferia a contatto con i nuovi paesi entranti nell'UE, e ulteriore incremento del gap tra regioni centrali e altre regioni periferiche⁸.

Dal punto di vista politico-istituzionale, la crescente integrazione dei paesi europei ha contribuito a disegnare una nuova geografia istituzionale, con l'adozione di politiche comuni in diversi ambiti (economia, affari sociali, trasporti, telecomunicazione, ambiente ecc.) e l'emergere di nuovi attori nei processi di elaborazione e gestione delle politiche. Si pensi, ad esempio, all'introduzione della moneta unica che ha sancito di fatto il ridimensionamento della sovranità nazionale, con il passaggio dei poteri d'intervento su parte della politica macroeconomica nelle mani di un organismo sopranazionale (la Banca Centrale Europea). Da un lato, quindi, alcuni poteri dello Stato trasmigrano verso l'alto a vantaggio di organismi sopranazionali (UE),

⁵ La presenza di economie di agglomerazione e rendimenti crescenti rappresentano le motivazioni principali dietro l'accresciuta concentrazione di alte funzioni (R&S, organizzazione, comando e controllo) nei centri maggiori. Per la trattazione del ruolo delle economie di agglomerazione (e del significato di tale concetto) si rimanda alle successive sezioni del lavoro di tesi.

⁶ Per una sintesi dettagliata degli studi condotti riguardo agli effetti del processo d'integrazione europea sulle aree urbane cfr. Cheshire (1999).

⁷ Studi condotti sulle maggiori aree urbane (Cheshire, 1990; Cheshire e Carbonaro, 1996) mostrano come a partire dalla fine degli anni '70 il processo di crescente integrazione sia stato caratterizzato da un rafforzamento delle posizioni delle regioni centrali (*core regions*), da un leggero miglioramento della performance delle aree situate nelle immediate vicinanze delle regioni centrali, accompagnato da una crescita del gap tra le aree centrali e le regioni periferiche (se si esclude la buona performance dell'economia irlandese e di alcune destinazioni turistiche). Nell'ultimo ventennio, dunque, si registra, all'interno dell'UE, un trend crescente del gap tra regioni centrali, ricche, e quelle arretrate, situate nella periferia.

⁸ Al momento dell'adesione (2004), la quasi totalità delle regioni, situate all'interno dei nuovi stati membri, erano indicate, secondo la classificazione predisposta per beneficiare dei Fondi Strutturali dell'UE, come regioni Obiettivo 1, ossia come le regioni più arretrate economicamente, con un PIL pro capite inferiore al 75% della media UE.

dall'altro, in vista di un diffuso processo di decentramento all'interno degli Stati membri, lo Stato cede un'altra parte delle sue competenze ad istituzioni di carattere regionale e locale.

2.1.3 La *flexible specialisation* e l'economia della conoscenza

A partire dalla fine degli anni '70 il modello di produzione di massa, tipico delle maggiori economie avanzate, è sottoposto ad un processo di trasformazione radicale provocato da una serie di fattori, il cui effetto combinato mette in crisi le fondamenta su cui si basava il modello di produzione fordista⁹, segnando gradualmente il passaggio verso un nuovo paradigma produttivo, la cosiddetta *flexible specialisation* (Piore e Sabel, 1984)¹⁰. Le industrie di produzione di massa - che avevano prosperato dal dopo-guerra in poi in una situazione di crescita sostenuta della domanda e mercati del lavoro quasi in equilibrio - cominciano a mostrare i primi segnali di crisi in seguito alla maggiore integrazione dei mercati a livello mondiale, allo sviluppo delle TIC, alla crescita del settore dei servizi e delle attività economiche basate sulla conoscenza. La maggiore turbolenza e volatilità dei mercati internazionali si manifesta attraverso un accresciuto livello di competitività. Cresce soprattutto la competizione all'interno dei settori manifatturieri tradizionali e delle industrie pesanti da parte delle produzioni dei Paesi che beneficiano di un basso costo degli input produttivi, primo fra tutti il lavoro. La più intensa competitività rende quindi necessaria la riorganizzazione dei processi di produzione, con lo scopo di accrescere la reattività delle imprese di fronte alla presenza di mercati sempre più imprevedibili e mantenere livelli di profitto e validità economica accettabili (Buck e Gordon, 2001). La risposta competitiva delle imprese localizzate

⁹ Integrazione verticale del processo di produzione all'interno di grandi imprese, ricerca di economie di scala interne e co-ordinamento economico di tipo verticale basato su modelli burocratici anziché di mercato rappresentano le principali caratteristiche del modello di produzione di massa.

¹⁰ Partendo dall'evidenza empirica e dal lavoro di alcuni ricercatori, soprattutto quello relativo ai distretti industriali italiani, Piore e Sabel (1984), teorizzano un nuovo modello di produzione le cui caratteristiche principali sono la specializzazione e la flessibilità (*flexible specialisation*). Posizionando il successo di questa forma di produzione all'interno del contesto macroeconomico e storico, gli autori ipotizzano l'esistenza di un punto di frattura nel processo d'industrializzazione ("*industrial divide*"), separando quindi l'era attuale della specializzazione flessibile dalla produzione di massa tipica delle economie occidentali del dopoguerra (Storper, 1997). Secondo l'interpretazione dei teorici della regolazione, il modello di produzione flessibile, co-esistito a lungo con il modello di produzione di massa, emerge a partire dagli inizi degli anni settanta in seguito alle criticità crescenti a cui viene sottoposto il sistema di produzione e accumulazione fordista, prendendone così progressivamente il sopravvento in termini materiali e ideologici (Jessop, 1994).

all'interno delle economie avanzate si esplicita sempre più nel tentativo di conquistare i segmenti più alti dei mercati, attraverso l'attuazione di strategie aziendali miranti alla ricerca di una maggiore qualità e differenziazione di prodotto. Tali obiettivi sono resi più facilmente perseguibili proprio attraverso un'organizzazione del lavoro sul modello della specializzazione flessibile, capace di cogliere appieno le opportunità offerte dall'ampliamento dei mercati e di aumentare la capacità di reazione delle imprese di fronte ad una maggiore volatilità degli stessi¹¹.

Il paradigma produttivo della *flexible specialisation* determina la scomposizione del processo di produzione e il maggior ricorso all'*outsourcing* al fine di minimizzare i costi di produzione e generare vantaggi competitivi. Nei nuovi assetti produttivi, l'organizzazione economica avviene sempre più attraverso il mercato e soprattutto tramite forme di collaborazione inter-aziendale, invece che attraverso forme di controllo e coordinamento verticale di tipo intra-aziendale¹². La produzione di massa non scompare, ma muta l'organizzazione produttiva anche della grande impresa alla ricerca di maggiore flessibilità. L'evidenza empirica mostra una tendenza delle grandi imprese verso la concentrazione delle attività sul *core business* aziendale, al ricorso sempre più frequente all'*outsourcing*, alla decentralizzazione delle attività all'interno della struttura produttiva interna e all'introduzione di nuove forme organizzative¹³.

Riducendo l'importanza delle economie di scala interne, il nuovo modello di produzione attribuisce una sostanziale rilevanza alle economie esterne legate al territorio. La *flexible specialisation* riscopre l'importanza delle caratteristiche e della qualità del territorio, ignorate durante la fase del

¹¹ Approfittando di queste nuove fonti di flessibilità, Jessop (2002) sostiene che i capitalisti intendono (o sperano) di superare l'alienazione e la resistenza delle masse dei lavoratori, le relative stagnazioni della produzione di massa, le minacce competitive provenienti dai Paesi a basso costo del lavoro e la saturazione dei mercati dei beni standardizzati, cercando di soddisfare una domanda maggiormente diversificata e aumentare produttività e profitti nell'industria manifatturiera.

¹² Aumentano, quindi, le forme di coordinamento e controllo decentralizzate, accompagnate da una deverticalizzazione della divisione del lavoro tra unità indipendenti ma interconnesse, dalla ricerca continua d'innovazione, dalla riduzione dei tempi di approvvigionamento degli input alla produzione e consegna dei prodotti finali. Questi cambiamenti risultano essere particolarmente evidenti soprattutto nelle industrie di nicchia, caratterizzati da elevata volatilità e frequenti innovazioni di prodotto (Amin e Thrift, 1992).

¹³ Una delle principali critiche rivolte alla teoria della *flexible specialisation* riguardava il fatto che i sistemi di produzione, basati sul modello della specializzazione flessibile, erano in realtà rappresentati esclusivamente in mercati di nicchia, mentre i produttori di massa occupavano ancora le parti più consistenti dei propri mercati. I fautori della *flexible specialisation* argomentavano di contro che anche la grande impresa stava intraprendendo la strada della flessibilità e del *lean production system*, così come la ristrutturazione di grandi imprese quali la IBM (maggiore decentralizzazione interna e flessibilità) tendeva a confermare. Il nuovo modello, pertanto, non interessava solo una piccola parte marginale dei mercati, ma la sua influenza si estendeva sull'intero sistema di produzione (Storper, 1997).

fordismo, quale *asset* strategico per la generazione e il mantenimento di vantaggi competitivi. Le nuove circostanze del mercato richiedono una radicale riorganizzazione del sistema di produzione verso accordi flessibili intra e inter-aziendale che possono combinare simultaneamente economie di scala, scopo e versatilità. Tutto ciò determina un ritorno ai luoghi, una certa dipendenza dalla prossimità geografica degli attori, alle dinamiche di agglomerazione e i suoi effetti (Amin e Thrift, 1992).

In breve, le nuove condizioni di mercato aumentano il livello d'incertezza, il quale è affrontato attraverso la deverticalizzazione e l'esternalizzazione di fasi del processo di produzione; tutto ciò, da un lato, per minimizzare i rischi di esposizione associati alla sovra-capacità (in termini sia di produzione che di forza lavoro) e, dall'altro, per massimizzare i benefici della specializzazione e minimizzare il pericolo di *lock-in* tecnologico. L'esternalizzazione delle attività tende ad accrescere i costi di transazione derivanti dalle relazioni tra le imprese. Più le relazioni sono frequenti, complesse e non standardizzate, più aumenta il loro costo con il crescere della distanza geografica. Ne consegue, pertanto, un processo di agglomerazione spaziale delle attività quale risultato della minimizzazione dei *costi di transazione* (che includono tutti quei costi sostenuti per effettuare una transazione che prescindono dal costo dell'oggetto scambiato) (Storper, 1997)¹⁴.

Per la creazione e il mantenimento di vantaggi competitivi in molte attività economiche acquistano importanza fattori (intangibili e *soft*) legati al territorio, quali il ruolo delle istituzioni locali, la presenza di norme condivise, convenzioni e rapporti di fiducia¹⁵, che contribuiscono ad accrescere la produttività statica e dinamica delle imprese locali¹⁶.

¹⁴ Le attività che tendono maggiormente a concentrarsi nello spazio sono soprattutto quelle più avanzate, caratterizzate da procedure complesse e non standardizzate basate su conoscenze tacite, che richiedono maggiore intensità delle relazioni tra gli attori coinvolti, contatti faccia a faccia e scambio frequente d'informazioni.

¹⁵ La letteratura sulle agglomerazioni industriali (ma non solo, si veda a riguardo tra le altre la letteratura sulla sociologia economica tra cui Granovetter, 1985), in particolare quella riguardante i distretti industriali italiani (Bagnasco, 1977; Becattini, 1987, 1998, 2000; Brusco, 1989; Brusco e Paba, 1997), ha riconosciuto l'importanza di "un'atmosfera istituzionale" e la presenza di capitale sociale "nella creazione e mantenimento delle agglomerazioni". Senza negare l'importanza dei fattori economici quali specializzazione di prodotto, divisione del lavoro, economie di scala e prossimità a mercati ampi e sofisticati, la teoria dei distretti industriali conferisce particolare enfasi "alle caratteristiche sociali e istituzionali quali le relazioni di fiducia, non di mercato" (Amin e Thrift, 1995: 99-100), convenzioni, regole informali e abitudini (le cosiddette *untraded interdependencies*), che aiutano a "coordinare gli attori economici in condizioni d'incertezza" (Storper, 1997: 5). Queste relazioni rappresentano sempre più di frequente *asset* specifici nel processo di produzione capaci di generare vantaggi competitivi.

¹⁶ La *produttività statica* delle imprese operanti all'interno di agglomerazioni è accresciuta attraverso la possibilità di accesso ad input specializzati della produzione (in particolare, forza lavoro qualificata), a fonti d'informazione, dalla presenza di complementarità nel processo di produzione e dai contatti con istituzioni e organizzazioni. La *produttività dinamica* dipende, invece, dalla capacità d'innovare che deriva, oltre che dalle specificità interne all'impresa, anche dalle caratteristiche e dalla dinamicità dell'ambiente locale (Porter, 2000).

Il rinnovato interesse per il territorio, quale importante asset produttivo, si deve anche alla maggiore trasformazione intervenuta nelle economie avanzate, ossia il passaggio da economie sostanzialmente industriali, volte alla produzione di beni, ad economie basate sulla conoscenza, laddove questa rappresenta sia l'input che l'output del processo di produzione. Questo passaggio ha delle implicazioni notevoli per una nuova divisione funzionale del lavoro. L'accesso a fonti d'informazione e conoscenza, rappresenta per questo tipo d'economia, il fattore localizzativo più importante. L'accesso avviene in due modi, attraverso il trasferimento elettronico delle informazioni e i contatti faccia a faccia. Questa differente tendenza determina delle conseguenze importanti per i territori, incoraggiando processi d'agglomerazione soprattutto nelle grandi città, che rappresentano da sempre i maggiori centri di produzione, raccolta e trasferimento dell'informazione (Hall, 1993).

Prima di analizzare l'impatto di queste macrotrasformazioni sulla sfera urbana e le possibilità di risposta delle città dinanzi ai mutamenti derivanti dai fattori fin qui discussi è opportuno soffermarsi sulla relazione tra l'attuale organizzazione della produzione e la localizzazione, sottolineando le implicazioni che tale connessione ha nei percorsi di sviluppo delle città¹⁷.

2.1.4 Nuove organizzazioni e localizzazioni della produzione

I progressi compiuti nel campo delle tecnologie dei trasporti e delle TIC favoriscono la riorganizzazione dei processi di produzione su scala globale di numerose attività economiche. Castells (1996) argomenta, ad esempio, dell'emergere di un nuovo scenario in cui lo "spazio dei flussi" sta gradualmente rimpiazzando lo "spazio dei luoghi". Territorialità e geografia, di conseguenza, sembrano diminuire la loro importanza, così come i confini nazionali diventano barriere labili, per lasciare spazio allo sviluppo di un'economia senza confini ("*borderless economy*") (Ohmae, 1990), in cui le attività economiche tendono a divenire *placeless*, ossia flussi di risorse non

¹⁷ A tal riguardo, Storper (2000:147) argomenta che per comprendere la localizzazione è necessario capire l'organizzazione della produzione, poiché è questa a mediare la relazione tra la localizzazione di un certo tipo di attività e i mercati geograficamente differenziati di fattori della produzione e prodotti.

radicate nei territori. Sebbene alcune attività economiche sembrano confermare la validità di queste speculazioni teoriche, sembra opportuno indagare se davvero ci si trovi dinnanzi allo sviluppo di una “struttura caleidoscopica” dell’economia mondiale, caratterizzata dalla frammentazione di molteplici processi produttivi e dalla loro relocalizzazione su scala mondiale (Dicken, 1998: 2), che comporta l’avvento di una *borderless economy*.

In presenza di minori costi di trasporto e repentini progressi nel campo della comunicazione e delle tecnologie informatiche, si tenderebbe a prevedere una dispersione nello spazio delle attività economiche. In realtà, però, questo processo interessa, al momento, solo alcuni settori, la cui organizzazione effettivamente avviene sempre di più su scala globale. Si tratta per lo più di attività altamente standardizzate, basate su procedimenti ben definiti e su conoscenze codificate facilmente trasferibili da un luogo ad un altro anche attraverso le moderne tecnologie informatiche. Le industrie completamente disperse, e quindi globali, sono però in realtà poche e sebbene molte altre mostrino tendenze globali, ci sono ancora numerose attività economiche che sono profondamente radicate in specifici contesti territoriali (Dicken, 1998; Storper, 1997). L’evidenza empirica mostra, quindi, che i territori svolgono ancora un ruolo fondamentale anche nei processi produttivi su scala globale. Gli stessi fattori sottostanti al processo di globalizzazione economica, che facilitano la rilocalizzazione delle attività produttive su scala mondiale, hanno di fatto generato un *paradosso localizzativo*: all’interno di un contesto competitivo globale dove i fattori della produzione possono essere approvvigionati su scala internazionale in modo efficiente, vantaggi competitivi di lungo termine risiedono in territori specifici (Porter, 2000).

Il grado di distribuzione spaziale delle catene di produzione varia sostanzialmente tra le industrie e all’interno di una stessa industria tra le diverse attività. Semplificando si può pensare all’organizzazione della produzione come disposta su un *continuum* che contiene ad un estremo attività spazialmente disperse e, all’altro, delle attività concentrate in pochi luoghi (Dicken, 1998). Questa suddivisione ripercorre sostanzialmente la

distinzione tra attività standard e attività complesse, non standardizzate¹⁸. Le prime possono essere facilmente localizzate in diversi luoghi e quindi disperse nello spazio; le seconde, invece, tendono a concentrarsi in pochi territori che possiedono alcune caratteristiche specifiche indispensabili al processo di produzione di beni e servizi.

A tal riguardo, i concetti di *territorializzazione* e *deterritorializzazione* (Storper, 1997) possono aiutare a comprendere meglio i processi di dispersione e concentrazione spaziale della produzione.

In un'economia di flusso *deterritorializzata*, le risorse possono essere facilmente spostate nello spazio senza nessuna dipendenza da localizzazioni specifiche. In questo contesto, i processi di produzione non richiedono risorse specifiche territoriali e una "pura forma di flusso globale" diventa possibile (Storper, 1997: 178). Le implicazioni politiche derivanti dalla crescita di economie di flusso sembra comportare un indebolimento dell'intervento statale nella sfera economica a vantaggio del "grande capitale" gestito dal potere delle multinazionali, con possibili ripercussioni negative sulla forza lavoro, meno mobile rispetto al capitale. Come accennato in precedenza, le industrie completamente globali, che non richiedono risorse specifiche e non sostituibili, sono però poche (Dicken, 1998; Storper, 1997). Per alcune attività manifatturiere e di servizi, tuttavia, queste condizioni non sono distanti dalla realtà. Questo è, ad esempio, il caso di attività produttive standardizzate che generalmente richiedono: risorse non specifiche, conoscenza codificata (che può facilmente essere trasmessa attraverso network internazionali di comunicazione), forza lavoro non qualificata e tecnologie standard.

L'altro scenario è rappresentato da un'economia completamente *territorializzata*, nella quale le attività dipendono dalla presenza di risorse specifiche territoriali, che non sono disponibili dappertutto e non possono essere facilmente replicate in tanti altri luoghi (Storper, 1997). L'esistenza di *asset* e risorse non trasferibili nello spazio rappresenta la motivazione principale dietro l'esistenza di attività *territorializzate* (Audretsch, 2001). Certe qualità della forza lavoro, basate su conoscenze tacite, riprodotte e accresciute attraverso network complessi di relazioni sociali, sono disponibili

¹⁸ Nella realtà queste due tipologie rappresentano gli estremi di un *continuum* all'interno del quale si registrano un ampio ventaglio di tipologie produttive semi-standardizzate.

solo in pochi territori. Lo stesso vale per tecnologie e *know-how*, in particolare quelle che sono in grado di spostare in alto la frontiera tecnologica e facilitare processi di innovazione e differenziazione di prodotto. Tali processi esigono, infatti, un mix specifico di risorse, cooperazione tra imprese, frequenti interazioni sociali e conoscenza tacita che solo la prossimità geografica è in grado di garantire. La produzione di beni di elevata qualità e di prodotti differenziati, in particolar modo quelli che includono innovazione tecnologica, e servizi altamente specializzati rappresentano chiari esempi di attività *territorializzate* (Storper, 1997).

Storper (1997) argomenta che il grado di radicamento, e quindi di *territorializzazione*, delle attività economiche fornisce importanti informazioni riguardo il rapporto tra imprese e territorio. E cioè, in aree caratterizzate da attività *deterritorializzate*, i territori non hanno nessun o limitato “potere contrattuale” nei confronti delle imprese, le quali non sono particolarmente “fedeli” a questi luoghi e tendono ad essere particolarmente mobili, *footloose*. L’opposto accade nel caso di attività altamente *territorializzate* dove le imprese richiedono per le loro attività produttive input che sono *territorializzati*; in tal caso, la sostituzione con altre localizzazioni diventa più problematica. In questa circostanza, il territorio ha un maggior “potere contrattuale” poiché le imprese si trovano a poter scegliere solamente tra pochi luoghi in cui sono presenti le risorse di cui necessitano. All’interno di economie *territorializzate*, la mobilità delle imprese tende ad essere relativamente bassa¹⁹.

Le dinamiche dei processi produttivi delle diverse industrie mutano nel corso del tempo ed ogni fase è caratterizzata da differenti esigenze di produzione. Le fasi del ciclo di vita del prodotto e la tipologia di tecnologia utilizzata dall’industria possono essere essenziali nel determinare il modo in cui localizzazione geografica e prossimità sono gestite alla ricerca di vantaggi strategici da parte delle imprese (Audretsch, 2001). Il passaggio, quindi, da *territorializzazione* (concentrazione) a *deterritorializzazione* (dispersione) e viceversa dipende da mutazioni di prodotto, dai sistemi di produzione e dallo sviluppo di nuovi modelli di competizione²⁰.

¹⁹ Tra questi due casi estremi, in realtà, esistono forme miste d’organizzazione della produzione, che implicano livelli differenti di *territorializzazione* e *deterritorializzazione*.

²⁰ Il passaggio da un sistema di produzione *territorializzato* ad uno *deterritorializzato* avviene quando il livello della sostituibilità della localizzazione aumenta e l’importanza delle risorse territoriali specifiche diminuisce. Questo è ciò

La comprensione dell'attuale organizzazione delle attività economiche e delle relative localizzazioni è di estrema rilevanza nella definizione e attuazione di strategie di sviluppo economico locale a lungo termine che intendono promuovere lo sviluppo di un sistema economico *territorializzato*.

Nei successivi paragrafi, le strette interazioni esistenti tra le macrotrasformazioni strutturali e i processi di trasformazione urbana sono esaminati attraverso tre prospettive di analisi, strettamente intrecciate: economica, sociale e politico-istituzionale.

2.2 La rinnovata centralità economica della città nell'era della globalizzazione e del capitalismo postindustriale

Le città, soprattutto quelle di carattere metropolitano, rappresentano i luoghi dove si dispiegano e manifestano, in maniera più evidente, i principali tratti caratterizzanti della nuova era del capitalismo postindustriale. Le agglomerazioni urbane costituiscono i nodi primari dell'economia mondiale, i motori sottostanti alla crescita delle nuove funzioni economiche avanzate, ad alto contenuto di conoscenza e tecnologia.

Le principali caratteristiche della nuova dimensione economica della città e le strette relazioni esistenti tra queste e gli attuali processi di europeizzazione e globalizzazione economica sono affrontate nelle quattro sottosezioni che seguono. La prima esamina la crisi e la successiva trasformazione della base produttiva delle città in seguito all'avvento del capitalismo postindustriale. La seconda analizza la conformazione di un nuovo scenario urbano europeo, alla luce dei processi di europeizzazione, all'interno del quale si dispiegano nuove forme di competizione e cooperazione tra città. La terza individua le principali basi (economie d'agglomerazione e *untraded interdependencies*) su cui si fonda la rinnovata centralità della città negli attuali processi di produzione. La quarta, infine, approfondisce vantaggi e limiti per le

che sta avvenendo nella produzione di alcuni prodotti di largo consumo, per i quali sono in corso ridotti cambiamenti tecnologici e le preferenze dei consumatori sono standardizzate. L'opposto è tuttavia possibile. E', infatti, accaduto che alcune industrie di produzione di massa, anziché aumentare il loro livello di standardizzazione, si sono mosse verso la differenziazione di prodotto, che richiede risorse specifiche territoriali nel processo di produzione (Storper, 1997: 183).

città associati agli attuali processi di globalizzazione economica e l'interazione tra questi processi e l'azione (*agency*) delle città.

2.2.1 La trasformazione della base economica urbana tra crisi e nuove opportunità

Un aspetto cruciale per la comprensione delle trasformazioni dell'ambiente fisico, economico e sociale delle città è rappresentato dalle mutazioni intervenute nel modo di produzione e nel regime di accumulazione del capitale, che hanno segnato il passaggio dal fordismo al post-fordismo. L'avvento del post-fordismo è contraddistinto da un aumento dell'occupazione nel settore dei servizi²¹ e di una restrizione della base occupazionale nell'industria, del sopravvento del fattore conoscenza nella creazione di valore aggiunto, dall'intensificazione delle relazioni tra gli attori economici, dovuta alla frammentazione del processo di produzione facilitata dagli sviluppi nel campo delle tecnologie dei trasporti e della comunicazione. La trasformazione della base economica all'interno delle città, tuttavia, non è un passaggio immediato e privo di frizioni. A partire dagli anni '70, la crisi di una buona parte delle industrie pesanti (siderurgia, petrolchimica, cantieristica navale ecc.) e dei settori manifatturieri tradizionali ha determinato il declino di numerose città industriali e portuali. Numerose città europee hanno, di fatto, dovuto fronteggiare problemi associati alla dismissione di attività produttive ed alla gestione di interventi finalizzati alla riconversione del tessuto produttivo locale. Il graduale processo di ristrutturazione e ridimensionamento dei settori in crisi ha segnato profondamente la struttura fisica, economica e sociale di regioni e città, il cui destino era strettamente dipendente dalla performance di quei settori. L'abbandono di grandi impianti industriali, i relativi processi di dismissione e le conseguenti emergenze ambientali sono ancora al vertice delle priorità dell'agenda politica di numerose città, insieme alle connesse emergenze economiche e sociali conseguenti al declino e al ridimensionamento del tessuto produttivo (emergenze che si manifestano

²¹ L'espansione del settore dei servizi è particolarmente evidente all'interno delle aree urbane: imprese industriali migrano al di fuori dalle città (a causa di vincoli ambientali più stringenti e costi del terreno crescenti) sostituite dal terziario avanzato, che beneficia maggiormente del flusso di informazioni e conoscenza, di forza lavoro qualificata, infrastrutture ed altri input presenti all'interno delle città.

attraverso alti tassi di disoccupazione, crescente disagio sociale, inasprimento dei processi di marginalizzazione di grandi fasce della popolazione).

Le città interessate dai processi di dismissione hanno dovuto affrontare il difficile compito di riformare il tessuto produttivo locale cercando di trarre vantaggio dalle opportunità derivanti dal passaggio da un'economia prevalentemente industriale ad un'economia basata sui servizi e sulla conoscenza. La ristrutturazione economica, infatti, oltre che minacce di marginalizzazione, disegna una gamma di nuove opportunità per il rilancio economico dei centri urbani, che rappresentano i luoghi privilegiati dove si concentrano gli input più importanti per i nuovi processi produttivi basati sulla conoscenza. L'intensità della competizione e la pervasività del modello di produzione flessibile hanno, infatti, rinnovato l'importanza delle *economie esterne* legate al territorio, rivalutando gli assetti urbani di ogni genere²². A queste si aggiungono, dimensioni come la qualità della vita e dell'ambiente urbano, il livello dei servizi culturali e l'accesso alla conoscenza, diventati ormai fattori di fondamentale importanza nei processi decisionali riguardanti la localizzazione di imprese, individui e famiglie (Buck e Gordon, 2001).

2.2.2 Europeizzazione ed emersione di un nuovo scenario urbano: competizione e cooperazione tra città

A queste trasformazioni si associano i mutamenti intervenuti nel quadro politico-istituzionale a livello europeo. La maggiore integrazione politica ed economica attuata attraverso il progetto dell'UE ha annullato gradualmente le barriere economiche, fiscali, fisiche e tecnologiche all'interno dell'Unione facilitando, di conseguenza, l'accesso alle città, ai loro servizi e mercati. Le trasformazioni intervenute hanno innescato un processo di graduale ristrutturazione del sistema urbano europeo, che da un set di distinti sistemi nazionali si trasforma in un sistema integrato unico. Le gerarchie urbane cambiano radicalmente con il risultato che alcune città, una volta in possesso di un ruolo primario, devono ora confrontarsi con un processo di sviluppo

²² I nuovi modelli di produzione, sempre più caratterizzati da elevata flessibilità e protesi alla ricerca di una maggiore qualità e differenziazione dei prodotti (servizi), traggono vantaggi notevoli dalla presenza di economie esterne locali (mercato del lavoro, risorse umane qualificate, presenza di agglomerazioni d'impresе, capitale sociale e culturale, infrastrutture, ecc.).

molto più incerto e precario (Begg, 1999). Nuovi corridoi di urbanizzazione, al di fuori del corridoio tradizionale conosciuto come *blue banana*²³, si stanno sviluppando rapidamente, espandendosi in particolar modo verso i paesi dell'est, supportate dalle *Trans European Networks* (TENs) e dalla cooperazione interregionale (Lever, 1999). Questo processo, in concomitanza con i mutamenti intervenuti nelle economie avanzate e l'attuale fase di globalizzazione, ha innescato l'avvio di una fase di competizione tra le città europee²⁴. A tal riguardo, all'interno del mondo accademico, non tutti sembrano concordare sull'esistenza di un processo di competizione tra le città. In *Making sense of the competitiveness debate* (1996), Krugman sostiene che la discussione riguardante il processo di competizione tra le città è alquanto fuorviante. Il noto economista argomenta che le imprese competono, non le città, che in realtà fungono esclusivamente da sede localizzativa per le imprese. Questa tesi è contrastata da un numero abbastanza rilevante di studiosi (vedi ad esempio, Camagni 2002), i quali argomentano che sia città che regioni competono per il mantenimento di attività economiche, attrazione di capitali, persone, flussi turistici e grandi eventi²⁵. I principali protagonisti della competizione in atto sono soprattutto i grandi centri urbani situati nel "cuore" dell'UE. I più alti incentivi alla competizione sono infatti a vantaggio di questi centri, all'interno dei quali si concentrano i maggiori potenziali benefici del processo d'integrazione (Cheshire, 1999). Le pressioni per la competizione sono, quindi, maggiori per le città più grandi perché, potenzialmente, hanno di più da vincere o perdere. Mirare ad accrescere la competitività delle città, e più in generale la competizione tra territori, non porta con sé solo aspetti negativi, associati al possibile innesco di un processo

²³ Lo scenario rappresentato dalla *blue banana* riguarda un'area sostanzialmente omogenea sotto il profilo socioeconomico e funzionale che si estende dal sud-est dell'Inghilterra (la regione attorno a Londra) fino ad includere il nord dell'Italia, attraverso l'Olanda, le regioni renane della Germania e la Svizzera. Questa area è caratterizzata dalla presenza di numerose città di dimensioni medio-grandi, da sempre centri dello sviluppo industriale e del terziario in Europa, con tessuti economici avanzati e superiori alla media europea ed in costante crescita; e dall'esclusione delle capitali ad eccezione della città di Londra (Nuvolati, 1999).

²⁴ Il fenomeno della competizione tra le città rappresenta una prassi consolidata negli Stati Uniti (*city boosterism, growth coalitions*) (cfr. Molotch, 1976; 1993) mentre la sua comparsa in Europa è abbastanza recente.

²⁵ Le città competono per diversi obiettivi. Quello più citato riguarda l'attrazione d'investimenti; il secondo, definito crescita economica, riguarda la crescita in loco e la creazione di nuove imprese; il terzo riguarda la popolazione, poiché essa rappresenta reddito, capitale umano, potere politico e domanda; il quarto concerne la competizione per fondi pubblici, sia a livello nazionale che europeo; ed infine, la competizione per diventare sede di grandi eventi e progetti infrastrutturali di una certa portata (Lever, 1999). A questi si aggiunge la competizione per ospitare le sedi delle organizzazioni europee (Brenner, 1999). La competizione tra regioni e città può assumere connotati negativi, il cui unico beneficiario è il capitale. Per una sintesi di questi aspetti cfr. Cheshire e Gordon (1996; 1998). Gli autori descrivono alcuni scenari competitivi, come un gioco a somma zero o negativa, in cui i territori alzano la posta, le une contro le altre, per attirare investimenti esterni.

competitivo a “somma zero” in cui le città più ricche diventano sempre più ricche a discapito delle città in declino. La competizione può avere anche conseguenze positive. Essa può, ad esempio, esercitare una maggiore pressione sulle istituzioni locali per: la realizzazione di un sistema di infrastrutture e servizi alla cittadinanza di maggiore qualità; lo sviluppo di conoscenze e competenze specifiche per aiutare le imprese ad accedere a nuovi mercati; la tutela e valorizzazione del patrimonio storico e culturale per attrarre flussi di visitatori (Turok, 2005).

Ad ogni modo, l'integrazione europea non alimenta esclusivamente processi competitivi, poiché sempre più intense e numerose sono le relazioni tra città basate sulla cooperazione, volte alla creazione di network strategici per sfruttare complementarità funzionali ed esternalità positive di rete (Salone, 1997)²⁶. Gordon (1999) sostiene che la maggiore integrazione offre, da un lato, nuove opportunità per la creazione di network e, dall'altro, determina maggiori incentivi nel loro utilizzo quale strumento per raggiungere economie di scala, necessarie per entrare i mercati transnazionali. L'autore individua tre tipologie di network, che possono nascere in conseguenza di una serie di decisioni disconnesse o da strategie mirate. Il primo tipo riguarda città caratterizzate da specializzazioni complementari (ad esempio centri hi-tech) che perseguono attività congiunte in marketing, scambio d'informazioni o investimenti in strutture comuni, quali centri di ricerca. Una seconda tipologia è rappresentata da città localizzate intorno alle maggiori reti di comunicazione (esempio la linea del TGV in Francia), che cercano di riorientare il commercio e il movimento di persone a svantaggio di quei centri esclusi dai network di comunicazione e di grandi centri al di fuori delle regioni coinvolte. Infine, un terzo modello di network concerne le coalizioni transnazionali di centri urbani che perseguono interessi comuni in relazione a politiche nazionali ed europee (in termini di settori, di posizione geografica, ad esempio aree periferiche, di posizione all'interno dei rispettivi sistemi urbani nazionali, o prossimità a potenziali nuove reti di trasporto) . I processi di cooperazione sono, inoltre, direttamente incoraggiati dall'UE attraverso il finanziamento di programmi e

²⁶ Questa rappresenta una strategia molto importante soprattutto per i centri minori che in tal modo cercano di ritagliarsi uno spazio produttivo all'interno dell'UE.

progetti che mirano ad intensificare la rete di relazioni strategiche tra i luoghi e la creazione di network inter-urbani²⁷.

2.2.3 La città al centro dei nuovi processi di produzione: economie d'agglomerazione e *untraded interdependencies*

Si dibatte da più parti sul perché la città mantenga la sua centralità nei processi di produzione all'interno di un'economia sempre più globale. Durante il periodo dell'industrializzazione di massa, la prossimità urbana ha svolto un ruolo centrale, fornendo capitale, lavoro, infrastrutture e mercati, in modo da rendere la localizzazione in città una fonte di vantaggio competitivo, derivante dalle economie d'agglomerazione associate a questi fattori. Oggi, i vantaggi associati alla prossimità urbana appaiono piuttosto differenti e apparentemente meno economici (Amin, 2000), dipendenti dalle peculiarità territoriali, che contribuiscono ad accrescere la reattività delle imprese dinanzi mercati sempre più imprevedibili e a ridurre il livello d'incertezza in cui le imprese si trovano ad operare. Intendiamoci, il capitalismo postindustriale ha ancora bisogno dei *fixed assets* urbani. A tal riguardo, Harvey (1989) ci ricorda in modo efficace che sebbene il capitale sia orientato maggiormente verso l'eliminazione delle barriere spaziali nel suo processo di circolazione; tale processo, paradossalmente, può avvenire esclusivamente attraverso la creazione d'infrastrutture relativamente fisse ed immobili quali trasporti, telecomunicazioni, istituzioni regolatrici, ecc. All'interno di questo scenario, le città svolgono quindi una funzione territorializzante, di ancoraggio del capitale attraverso l'agglomerazione di infrastrutture relativamente fisse ed immobili che sottostanno a specifiche forme di produzione, scambio, distribuzione e consumo (Brenner, 1999). Tuttavia, nei nuovi processi di produzione, gli *assets* urbani, indicati come *soft*, riguardanti elementi non economici – come la riflessività, reti sociali, norme, fiducia e istituzioni – sembrano acquisire un ruolo sempre più importante nel processo di creazione e mantenimento di vantaggi competitivi territoriali.

²⁷ Nel 1991, l'UE istituisce il programma *Recite (Regions and cities in Europe)* a sostegno della cooperazione e dell'integrazione tra le città europee. All'interno del suddetto programma vengono istituite diverse reti tra città, alcune di carattere settoriale (associazione delle città portuali, ecc.) e altre di tipo funzionale (tra cui Eurocities), (Salone, 1997).

Le nuove elaborazioni teoriche dell'economia urbana individuano proprio nella presenza delle *economie di agglomerazione*²⁸ la motivazione principale della centralità della città nei nuovi processi produttivi. Il concetto di *economie di agglomerazione* comprende la presenza di legami a *monte* e a *valle* tra le imprese, l'accesso ai mercati finali e di beni intermedi, la concentrazione di forza lavoro e la presenza di interazioni localizzate in grado di promuovere innovazione. Uno dei benefici maggiori derivanti dalla presenza di questo tipo d'economie è la riduzione dei *costi di transazione*²⁹ che consente alle imprese di sviluppare e mantenere vantaggi competitivi superiori rispetto ad imprese isolate che non beneficiano della presenza delle *esternalità positive* prodotte dai processi d'agglomerazione³⁰. Recentemente, le teorie sull'agglomerazione hanno indirizzato maggiormente il *focus* d'analisi sulle transazioni immateriali e sulle *untraded interdependencies* (Storper, 1997), quali veicoli di trasmissione e scambio di informazione, conoscenza e idee, piuttosto che sugli aspetti materiali. Questi aspetti intangibili, *soft*, risultano essere, infatti, particolarmente importanti in un tipo d'economia basata sulla conoscenza. Le imprese che operano in quest'ambito tendono a raggrupparsi maggiormente per ridurre i rischi derivanti dall'elevata volatilità dei mercati. Per di più, la creazione di vantaggi competitivi dipende molto dalla presenza di conoscenze tacite che si trasmettono attraverso la prossimità geografica degli attori. All'interno di questo scenario, le città rappresentano i centri principali dove questo tipo di transizioni sono facilitate, generando nuove conoscenze e processi innovativi (Storper e Venables, 2002). Le città raffigurano i luoghi chiave in cui i contatti *face to face*, necessari a generare discorsi, credenze collettive ed innovazione, hanno luogo. Le agglomerazioni urbane facilitano l'interazione sociale e culturale e risultano indispensabili per sviluppare, testare e rintracciare le innovazioni (Amin e Thrift, 1994).

²⁸ Il concetto di economie di agglomerazione è stato elaborato per la prima volta da Alfred Marshall e successivamente ripreso da diversi filoni di studiosi, in particolare dai geografi economici e dai ricercatori dei distretti industriali. Le economie di agglomerazione, derivanti dalla concentrazione geografica delle attività economiche, sono economie esterne alla singola impresa ed appartenenti all'ambiente in cui l'impresa si localizza. Esse possono essere suddivise in economie di localizzazione ed economie di urbanizzazione. Le prime relative alle economie derivanti alle imprese di uno stesso settore produttivo che si concentrano in un determinato luogo; le seconde, invece, riferite alle economie di cui godono le imprese di diversi settori come conseguenza della localizzazione in una stessa area.

²⁹ I costi di transazione riguardano i costi sostenuti per effettuare una transazione che prescindono dal costo dell'oggetto scambiato.

³⁰ Per una trattazione più approfondita degli impatti che le economie di agglomerazione hanno sul processo di produzione *cf.* Storper e Venables (2002).

2.2.4 Le città nell'attuale fase di globalizzazione economica

La rinnovata centralità economica delle città è rafforzata, inoltre, dagli attuali processi di globalizzazione, che sono alla base della strutturazione di una nuova organizzazione politica, economica e sociale dello spazio, caratterizzata da gerarchie di livelli territoriali interconnessi, di attività economiche e relazioni di *governance*, che vanno dal locale al globale, in cui le città e le reti di città svolgono un ruolo centrale. La globalizzazione, in associazione con i progressi intervenuti nel campo delle tecnologie della comunicazione e dei trasporti, anziché dissolvere il ruolo delle città ne hanno accresciuto la centralità nella vita moderna, riattivando la loro importanza come basi di tutte le forme di produzione (Scott *et al.*, 2001). Una crescente concentrazione di potere e ricchezza prende forma nelle città, soprattutto quelle più grandi (Veltz, 2004): le grandi aree metropolitane, da entità territoriali sub-nazionali, chiuse e autocentrante, espressione di regimi di accumulazione su scala nazionale, diventano i motori regionali dell'economia mondiale, incluse in flussi internazionali di capitali, beni e lavoro (Brenner, 1999).

Se da un lato, però, le profonde interazioni tra gli attuali processi di ristrutturazione economica e globalizzazione, contribuiscono ad accrescere la centralità economica delle città attraverso la formazione di un nuovo quadro d'opportunità; dall'altro, tali processi determinano nuovi vincoli e tendono a rafforzare e/o generare disuguaglianze tra città e al loro interno³¹. Forme di sviluppo ineguali si dispiegano non solo attraverso lo spazio ma anche il tempo: alcune aree sono in grado di innovarsi, generando nuove industrie emergenti in sostituzione di quelle in declino, altre non sono capaci o non lo sono allo stesso modo (Cox, 1995). La posizione delle città nell'economia mondiale varia così come la loro finestra di opportunità su di essa. A città industriali in declino si contrappongono città che hanno avviato processi di riqualificazione, alla ricerca di un ruolo all'interno dell'economia internazionale. Città che sperimentano livelli di crescita economica sostenuta per via della loro posizione strategica nel flusso internazionale di persone, denaro, beni e

³¹ La questione delle disuguaglianze all'interno di una stessa città saranno affrontate in maggior dettaglio nel paragrafo successivo.

servizi, ma che al loro interno contengono migliaia di persone, escluse o messe ai margini dall'economia³². Questi sono alcuni degli esempi sulle differenze nel modo in cui il locale interagisce con il globale, suggerendo anche un livello di variabilità spaziale nella robustezza e distribuzione della crescita (Amin e Thrift, 1994).

Diventa quindi centrale per la comprensione dei processi di sviluppo delle città investigare le relazioni tra globale e locale e, soprattutto, cercare di capire se il locale può ancora avere un ruolo all'interno dell'economia globale³³. Posta in altri termini: sono i territori strutturalmente depotenziati rispetto ai processi di globalizzazione o, in qualche modo, hanno la possibilità di influenzare gli impatti di questi processi sulle economie locali attraverso strategie mirate? Secondo Amin e Thrift (1994), all'interno della letteratura, la globalizzazione è spesso intesa in due modi differenti, che a volte si sovrappongono. Nel primo caso, essa viene considerata come un processo strutturale che si sviluppa secondo una logica a sé stante e tende a favorire alcuni territori anziché altri. Nel secondo, è interpretata come un processo contrastato socialmente (*socially contested*), in cui la resistenza è essa stessa parte del processo di globalizzazione. Queste due interpretazioni forniscono di conseguenza previsioni future alquanto differenti. La seconda tesi presenta indubbiamente un ventaglio di scenari futuri più ampio che non la prima. Ma ciò che è ancor più importante è che il ruolo del territorio muta considerevolmente nelle due interpretazioni. La prima tesi lascia ai luoghi due opzioni: "opporre resistenza" dinanzi al processo di globalizzazione o cercarsi una nicchia al suo interno. I territori sono depotenziati strutturalmente e pertanto non possono intervenire e cambiare in alcun modo il processo di globalizzazione. Nel secondo caso, invece, le località hanno diverse alternative tra cui poter scegliere, proprio in virtù del fatto che esse stesse sono parte attiva del processo. Sebbene le previsioni future per molti territori possono ancora risultare negative, essi hanno comunque la possibilità di provare ad esercitare un'influenza sulla forma che assume, nella dimensione locale, il processo di globalizzazione attraverso le strategie di sviluppo che i

³² Su questo aspetto *cfr.* Sassen (1998).

³³ Oltre che focalizzare l'attenzione sulla relazione tra locale e globale, la tesi di dottorato si è soffermata molto sulle interazioni tra le differenti scale esistenti tra questi due estremi, passando quindi dal globale, all'unione di stati (come l'UE), allo stato nazionale, al livello regionale, all'area metropolitana, alla città, fino al quartiere).

luoghi sono capaci di istituire (Amin e Thrift, 1994: 258). Gli autori argomentano, di conseguenza, che la globalizzazione non implica necessariamente un sacrificio della dimensione locale (superando quindi la contrapposizione tra globale e locale, che diventano invece degli elementi complementari). I processi globali possono essere *pinned down* efficacemente in alcuni territori per diventare la base per una crescita auto-sostenuta a livello locale.

In sintesi, la ristrutturazione economica e il processo diffuso di crescente integrazione delle economie moderne su scala globale³⁴ tendono a cambiare radicalmente il contesto all'interno del quale le città operano (Capello e Hoffmann, 1998), accrescendo il livello di competitività in molti segmenti dell'economia, intensificando il grado d'incertezza e ponendo un premio su particolari processi d'apprendimento e innovazione. In questo contesto, le città diventano le piattaforme territoriali dalle quali agglomerazioni e network d'impresa si contendono i mercati globali. La concentrazione urbana incide positivamente su produttività e performance in due modi. Primo, l'agglomerazione determina una maggiore efficienza complessiva del sistema economico. Secondo, accresce il grado di creatività, apprendimento e innovazione attraverso il maggior grado di flessibilità dei produttori e la presenza di flussi consistenti di idee e conoscenze che si sviluppano lungo i legami all'interno dei network industriali localizzati (Scott *et al.*, 2001).

Il successo economico delle città non è scontato. Sono molte le città che poste dinanzi alle macrotrasformazioni in atto non sono state in grado di evitare il declino. Le città sono poste dinanzi un bivio, dove devono decidere: se assumere una posizione passiva dinanzi a questi processi, oppure, attivarsi per la creazione di istituzioni, di nuove forme di azione collettiva e l'elaborazione di politiche per indirizzare ristrutturazione economica e globalizzazione economica a loro vantaggio. La seconda scelta comporta l'elaborazione di nuove funzioni e una maggiore integrazione degli interventi a livello locale (Scott *et al.*, 2001).

³⁴ Processo determinato da fattori istituzionali ed economici quali, accordi multilaterali per il commercio, liberalizzazione del mercato dei capitali, istituzione di zone di libero scambio, incremento dei rapporti di cooperazione tra imprese, crescita d'importanza del ruolo delle multinazionali, spostamento della competizione sul fattore conoscenza.

Il crescente grado d'integrazione delle economie esercita una duplice pressione sulle economie locali. Da un lato, la necessità di definire e rendere visibili sia all'interno che all'esterno le specificità locali, da utilizzare quale *asset* strategici nei mercati mondiali. Dall'altro, l'importanza di guadagnarsi l'accesso al circuito dell'economia mondiale, inserendosi all'interno di network internazionali con altre realtà territoriali forti, con le quali competere e cooperare. Quella proposta è un nuovo modo di vedere le cose che richiede abilità locali nell'intessere proficui rapporti di cooperazione con territori distanti, altri nodi della rete globale; nonché una visione strategica di lungo periodo nell'indirizzare investimenti pubblici e privati nel rafforzamento delle specificità locali e nel potenziamento delle reti fisiche di trasporto e comunicazione (Capello e Hoffmann, 1998).

2.3 La trasformazione della società urbana europea

La struttura produttiva e il sistema di relazioni industriali, da un lato, e i sistemi di *welfare* ed educazione nazionali, dall'altro, hanno costituito, durante il periodo del fordismo, i pilastri centrali su cui si sono strutturate le società europee. Nel secondo dopoguerra, gli Stati capitalisti occidentali, tramite un compromesso stretto con i poteri del capitale e del lavoro, hanno incoraggiato "lo sviluppo di istituzioni di mercato, della proprietà privata e della ricerca del profitto entro un quadro regolativo capace di garantire non soltanto le libertà civili e politiche dei cittadini, ma anche le condizioni sociali necessarie perché la gente potesse davvero godere dei suoi diritti formali" (Held, 2004: 38).

In particolare, la presenza centrale dello Stato all'interno del sistema urbano, come soggetto redistributore della ricchezza, fornitore di servizi pubblici (sanità, educazione, servizi sociali, casa, trasporti, energia, acqua, ecc.) e datore di lavoro ha fortemente influenzato la composizione sociale delle città europee. Attraverso la creazione diretta d'occupazione, lo Stato ha contribuito a stabilizzare la base occupazionale urbana, sostenendo il processo di sviluppo e consolidamento di un consistente ceto medio impiegatizio urbano. Ancora oggi, in media, circa un terzo dell'occupazione nelle città europee dipende dal settore pubblico o quasi pubblico. Questo

ampio settore d'impiego, dedicato prevalentemente all'offerta di una vasta gamma di servizi sociali, sfugge alle logiche di mercato più stringenti, proteggendo così una parte della popolazione urbana dagli effetti e dai rischi associati alle crisi economiche. I posti di lavoro generati dal settore pubblico o quasi pubblico hanno altresì consentito ad un crescente numero di donne di entrare nel mondo del lavoro, accelerando in tal modo il processo di trasformazione delle società contemporanee. Accanto a questo ceto medio impiegatizio, che si è consolidato a partire dal secondo dopoguerra, un altro importante tassello della configurazione sociale urbana europea è rappresentato dalla piccola borghesia imprenditoriale e commerciale, spesso di lunghe tradizioni, che anche nei periodi di declino non ha mai abbandonato la città, influenzandone strategie e percorsi di sviluppo³⁵. Questi due gruppi sociali hanno costituito (e ancora oggi compongono, sebbene in misura inferiore rispetto al passato) i due pilastri principali, relativamente stabili e robusti, delle società urbane europee, che insieme al ruolo stabilizzatore degli Stati nazionali hanno contribuito ad attenuare conflitti e disuguaglianze sociali (Le Galès, 2002)³⁶.

2.3.1 Ristrutturazione economica, processi di globalizzazione e disuguaglianze

La ristrutturazione economica, i processi contemporanei di globalizzazione e la riorganizzazione dello Stato sociale, insieme alla trasformazione della struttura familiare, alla presenza di legami sociali più deboli e il maggior grado d'individualizzazione³⁷ delle società contemporanee sembrano aver dischiuso nuovi scenari di crescente esclusione sociale

³⁵ A parte qualche eccezione, come ad esempio in Gran Bretagna dove le popolazioni più affluenti si sono spostate gradualmente in periferia o in zone rurali, la borghesia (soprattutto in Francia e nell'Europa del Sud) ha continuato a mostrare una preferenza significativa per le aree centrali, attuando spesso strategie volte a indirizzare la localizzazione di imprese e edilizia popolare nelle periferie.

³⁶ Chiaramente, ciò non significa che processi di esclusione sociale non erano e non sono all'opera all'interno delle città europee. I processi d'esclusione sociale e spaziale dei gruppi sociali (nuove generazioni, migranti, persone poco qualificate, famiglie con un solo genitore ed altre ancora) rimasti al di fuori del sistema di opportunità e protezione sancito dal contratto sociale *keynesiano* dell'era fordista tendono spesso a rafforzarsi all'interno delle città contemporanee (Mingione, 2005). Gli attuali processi di macrotrasformazione economica e sociale, infatti, se da un lato, generano nuove opportunità per i soggetti più mobili, dotati di risorse e *skills*, dall'altro, tendono sovente ad inasprire i processi di esclusione esistenti e a foraggiarne dei nuovi.

³⁷ Crescente individualizzazione delle relazioni in situazioni dove i risultati (il successo) sembrano dipendere di più su attività competitive anziché sulla solidarietà e sull'azione collettiva (Gordon e Buck, 2005:12).

all'interno delle città europee³⁸. Si è passati gradualmente, commenta Mingione (2005), dai regimi sociali organizzati e standardizzati del fordismo ai regimi sociali più competitivi, frammentati ed eterogenei, caratterizzati da sostanziali mutamenti nei modelli di vita e nelle biografie occupazionali, che determinano maggiore incertezza e precarietà.

I processi di ristrutturazione economica e globalizzazione hanno scosso profondamente la struttura occupazionale urbana. Una crescente incertezza attraversa ormai tutti i segmenti del mercato del lavoro; incertezza che è ancora più grande nei segmenti occupati da categorie con un basso livello di qualificazione che in periodi di stagnazione o recessione economica rischiano di essere esclusi dal mercato del lavoro (o di non entrarvi per nulla), con poche possibilità di rientrare a meno di una crescita dell'occupazione generale, che consente agli occupati più qualificati, scesi nei settori più bassi, di trovare occupazione nei segmenti più consoni alle proprie competenze liberando così posti nei settori più affollati (i meno qualificati) del mercato del lavoro (Buck e Gordon, 2000). Le trasformazioni economiche in atto, da un lato, esercitano quindi una forte pressione sui lavoratori poco qualificati dei Paesi economicamente più avanzati, che rischiano una sostanziale diminuzione dei salari (come nel caso degli Stati Uniti dove vige una minore regolamentazione del mercato del lavoro e lo stato sociale è minimo) o l'esclusione dal mercato del lavoro (come nel caso europeo, dove la regolamentazione sul lavoro è più stringente e i sistemi di *welfare* più generosi); dall'altro, determinano una serie di nuove opportunità per i soggetti più qualificati e garanzie di maggiori benefici per chi appartiene a network d'eccellenza mondiali. Dinanzi queste macrotrasformazioni, alcuni studiosi (Mollenkopf e Castells, 1991; Sassen, 1991), osservando le variazioni intervenute nel mercato del lavoro all'interno delle città cosiddette "globali" (New York, Londra e Tokyo), hanno teorizzato l'avvento di una "città duale", socialmente polarizzata: divisa tra un crescente strato di popolazione,

³⁸ L'esclusione sociale è strettamente associata con: la ristrutturazione economica (che influenza gli scambi di mercato e rapporti di lavoro), le mutazioni nel sistema del *welfare* (che influenzano la redistribuzione) e le trasformazioni delle reti sociali e dei meccanismi di solidarietà (che influiscono sulla sfera della reciprocità) (Musterd *et al.*, 2003).

Atkinson (2000) argomenta che l'esclusione sociale si verifica allorché uno dei seguenti sistemi cessa di funzionare correttamente: il sistema democratico e legale che promuove l'integrazione civica; il mercato del lavoro che promuove l'integrazione economica; il sistema di *welfare* che promuove l'integrazione sociale; e il sistema della famiglia e della comunità che promuove l'integrazione interpersonale.

altamente qualificato e retribuito, e uno strato, altrettanto in aumento, di individui poco qualificati, percettori di redditi estremamente bassi; in sintesi, una città in cui la classe media diminuisce sostanzialmente, a vantaggio dei segmenti sociali più alti e più bassi che tendono invece a rafforzarsi. Questa tesi della polarizzazione è stata ampiamente criticata in letteratura, poiché non solo non sembra cogliere la complessità delle città europee dove la polarizzazione nel mercato del lavoro non è avvalorata da evidenza empirica, ma è stata considerata altrettanto inadeguata per le stesse “città globali” (Fainstein e Harloe, 2000; Hamnett, 1996). In particolare, Hamnett (1996), prendendo in esame il caso di Londra, argomenta che nella capitale inglese non è all’opera un processo di polarizzazione, con un aumento di occupazione nei segmenti più alti e più bassi del mercato del lavoro, bensì un processo di “professionalizzazione”, caratterizzato da un aumento della proporzione di professionisti e manager nel mercato del lavoro. L’autore sostiene, più in generale, che le trasformazioni in atto nella struttura occupazionale stanno determinando, all’interno dei paesi dell’Europa occidentale, da un lato, l’aumento della porzione di manager e professionisti e, dall’altro, la creazione di un consistente gruppo di disoccupati e di popolazione economicamente inattiva, esclusi dal mondo del lavoro, piuttosto che la creazione di una forza lavoro poco qualificata e a bassa retribuzione, come avanzato dalla teoria della polarizzazione. Questa interpretazione, nota come teoria del *mismatch* (Wilson, 1987), argomenta come il passaggio verso un’economica postindustriale necessiti di forza lavoro sempre più qualificata, che sottopone il mercato del lavoro ad un continuo processo di “professionalizzazione”. Il problema in termini di disuguaglianze, associato a questa trasformazione, è che una parte della popolazione attiva, in precedenza impiegata nei settori industriali andati in crisi, ormai scomparsi dalla città, non possiede le qualificazioni adeguate richieste dai settori economici emergenti. Ciò determina una loro esclusione dal mercato del lavoro. Per la teoria del *mismatch* la crescente polarizzazione sociale è dovuta dunque all’incapacità di una parte della popolazione di trovare una collocazione all’interno della struttura occupazionale e non dalla proliferazione di lavori poco qualificati e sottopagati, come sostenuto dalla teoria duale. Tra le due, la teoria del *mismatch* sembra essere più appropriata a descrivere la situazione delle città

europee, dove una maggiore regolamentazione del mercato del lavoro ostacola la proliferazione di forme d'occupazione sottopagate. In realtà però entrambi le teorie non includono nelle rispettive speculazioni teoriche una serie di aspetti che esercitano un'influenza notevole sul mercato del lavoro e sui processi di inclusione (o esclusione) sociale. Prendere in considerazione il ruolo dello Stato nella regolazione economica, l'esistenza di differenti nicchie del mercato del lavoro, la possibilità di mobilità verso l'alto, le differenze tra le diverse etnie a cui si associano differenti potenzialità contribuisce a rendere l'analisi dei processi di trasformazione urbana più completa rispetto all'interpretazione avanzata dalle due teorie sopraesposte. Sono soprattutto gli aspetti di carattere istituzionale e, in particolare, il ruolo che i differenti sistemi di *welfare* nazionali svolgono nel ridurre (o aumentare) le disuguaglianze sociali, nonché le differenze nei percorsi di sviluppo delle città, del tessuto economico, delle storie sociali, politiche ed economiche locali a disegnare il quadro delle opportunità per processi di mobilità sociale (Burgers e Musterd, 2002).

Il contributo maggiore del lavoro di Hamnett (1996) è di avere introdotto nell'analisi delle disuguaglianze e dei processi d'esclusione sociale queste altre componenti, in particolare quella riguardante il ruolo dello Stato. L'autore, criticando l'analisi della Sassen che considera la polarizzazione di reddito dipendere esclusivamente dal processo di ristrutturazione economica, sostiene che è necessario prendere in considerazione le mutazioni della composizione dei nuclei familiari e della struttura dell'età della popolazione, nonché il ruolo degli Stati e dei rispettivi regimi di *welfare* per comprendere appieno i nuovi processi di disuguaglianza sociale e spaziale. Egli continua affermando che la maggiore polarizzazione del reddito, oltre che dalla ristrutturazione economica, dipende anche da cambiamenti nell'imposizione fiscale e dalle differenze nelle strutture di *welfare* che contribuiscono a smussare o inasprire i processi di polarizzazione. Pur riconoscendo nella ristrutturazione economica la maggiore forza di cambiamento, l'autore evidenzia come questa non agisca in un vuoto politico e istituzionale: il modo in cui la ristrutturazione economica prende forma nei diversi contesti nazionali, dipende dalle caratteristiche dei differenti sistemi di regolazione, dalle politiche di *welfare*, nonché delle diverse culture nazionali e locali. Soffermare l'analisi

sui sistemi di *welfare* nazionali e sulla loro trasformazione è quindi indispensabile per capire le differenze nelle cause della variazione dei processi di polarizzazione (disponibilità di benefici sociali, dimensione del consumo di beni collettivi come l'educazione, sanità, cura dei bambini, intervento nel mercato del lavoro, ecc.)³⁹.

Crescente importanza è attribuita, oggi, anche al ruolo che i governi e gli attori locali possono svolgere nell'ambito del *welfare*.

Le trasformazioni della base economica urbana e delle nuove divisioni spaziali della struttura occupazionale rappresentano i principali motori delle trasformazioni sociali all'opera all'interno delle società urbane. Tuttavia, una lettura dei processi di trasformazione sociale in sola chiave economica non riesce a cogliere appieno la complessità di tali processi. Come suggerisce Buck (2005: 59), un'analisi completa deve fornire delle indicazioni sulla struttura sociale e sulle trasformazioni che non sono determinate, in modo esclusivo, da processi economici. Ciò non significa – prosegue l'autore – non riconoscere che le trasformazioni economiche possano risultare dominanti nello spiegare i cambiamenti sociali, ma piuttosto significa porre l'attenzione sulla possibilità di altri fattori (non economici) nell'indirizzare i processi di trasformazione sociale⁴⁰. L'esistenza di strutture sociali consolidate, tradizioni culturali e politiche giocano un ruolo di fondamentale importanza nel disegnare le traiettorie future dello sviluppo delle società urbane.

³⁹ Lo Stato provvede (o preclude) l'accesso ad un sistema scolastico e formativo adeguato, stabilisce le condizioni d'accesso e uscita del mercato del lavoro, distribuisce (o fallisce nel distribuire) beni primari di sussistenza, quali reddito supplementare, casa, assistenza sanitaria ed altro. Tutto ciò mostra chiaramente che la stratificazione sociale, oltre che da processi di natura economica, è ampiamente determinata dalle istituzioni, dalla loro funzione regolatrice e dalle politiche pubbliche (o dalla loro assenza), *in primis* quelle di *welfare*. E' pertanto importante riportare gli Stati al centro dell'analisi, poiché attraverso la loro azione essi contribuiscono a generare o combattere i processi di esclusione (Wacquant, 1999)

⁴⁰ Buck (2005: 59) fornisce una serie di ragioni del perché le trasformazioni sociali possono essere più indipendenti dalle trasformazioni economiche, più di quanto riportato in alcune interpretazioni teoriche, come ad esempio quelle della *"dual city"* e della *"mismatch theory"*. Per primo, i processi di aggiustamento tra trasformazioni industriali e cambiamenti sociali sono sottoposti a variazioni consistenti che possono indebolire questo legame. I processi di aggiustamento includono migrazioni, cambiamenti occupazionali e mobilità, movimenti in entrata e uscita dal mercato del lavoro e via dicendo; se alcuni di questi processi funziona in maniera più efficiente di altri è possibile che le trasformazioni industriali possono generare crescente disoccupazione. Per di più, i processi di aggiustamento non si verificano solo in risposta alle trasformazioni industriali ma sono la conseguenza di numerosissime decisioni individuali spinte da altre motivazioni. Ad esempio, molti spostamenti sono determinati dalla ricerca di migliori condizioni abitative piuttosto che dalla ricerca di una migliore occupazione. Il miglioramento del proprio livello di scolarizzazione e formazione è perseguito, con molta probabilità, con una prospettiva orientata sulle opportunità di lungo periodo, anziché come risposta immediata agli shock delle trasformazioni attuali nel mercato del lavoro. L'impatto cumulato di tutti questi processi è piuttosto indeterminato, pertanto la struttura sociale delle città sarà influenzata da questi processi parzialmente indipendenti dalle trasformazioni del mercato del lavoro, attribuendo così alla struttura sociale un certo grado di autonomia.

2.3.2 Una nuova struttura sociale urbana emergente

La conformazione sociale delle città europee sta cambiando notevolmente, diventando sempre più complessa e differenziata.

Come accennato, gli strati sociali urbani più elevati e qualificati sembrano beneficiare maggiormente dalle nuove opportunità generate dai processi di globalizzazione. Una nuova borghesia internazionale, che comunica in inglese e utilizza un tipo di conoscenza codificata che permette d'interagire con imprese, organizzazioni e università a livello mondiale, si sta sviluppando nelle principali città europee. Coinvolgimento su scale territoriali differenti e mobilità sono gli elementi di differenziazione sociale di questo strato sociale – composto da professionisti, manager di imprese pubbliche e private – che sta allargando gradualmente la sua sfera di influenza sul sistema economico e politico delle città (Le Galès, 2002). Il carattere di transnazionalità, tuttavia, non è una novità per le città e, tanto meno, una peculiarità esclusiva di questo ceto sociale. Aderenti ad associazioni e organizzazioni di vario tipo così come gli attuali movimenti di protesta, che all'interno delle città trovano terreno fertile per svilupparsi e rafforzarsi, stanno assumendo sempre più di frequente una connotazione di tipo internazionale. Ma sono certamente i migranti, i più e prima di ogni altro, a riflettere questa caratteristica di internazionalità, adoperandosi costantemente nel mantenere legami e scambi con i paesi d'origine. La presenza di popolazione straniera all'interno delle città europee non è molto vasta, soprattutto se rapportata alla realtà urbana statunitense, ma è ormai ben radicata nella maggior parte dei paesi nordici e centrali, mentre comincia a diffondersi maggiormente anche nei paesi che si affacciano sul mediterraneo. Questa popolazione, sebbene si concentri principalmente all'interno delle principali aree metropolitane (Londra, Parigi, Francoforte, ecc.), sta gradualmente crescendo anche nelle città di dimensioni medie e piccole. La presenza di etnie differenti accresce diversità culturale e sociale delle città europee, che si manifesta attraverso la formazione di comunità etniche, associazioni, scuole, centri religiosi, la proliferazione di mercati e negozi etnici ed altro ancora. Tuttavia, l'arrivo e l'insediamento dei gruppi di migranti non sono dei processi privi di frizioni: ad esperienze positive di inclusione e integrazione nelle società locali si alternano situazioni di

esclusione, tensione e conflitti. I nuovi flussi migratori spesso rafforzano le disuguaglianze all'interno delle città, che tendono ad assumere sempre più di frequente connotati etnici e una precisa configurazione spaziale. Le comunità migranti, che non dispongono di risorse adeguate e di una massa critica di "weak ties" (legami deboli) (Granovetter, 1973) con attori esterni alla comunità, attraverso i quali potrebbero risultare disponibili maggiori e nuove opportunità di lavoro, tendono a chiudersi in se stesse e a ricreare le dinamiche di comunità delle località d'origine, caratterizzati da forti legami sociali, con lo scopo di proteggere gli individui. Questo processo, se da un lato, consente la sopravvivenza dei singoli, fornendo loro una rete di protezione, dall'altro, contribuisce ad acuire i processi di segregazione ed esclusione spaziale di questi gruppi etnici (Musterd *et al.*, 2003)⁴¹.

Le città europee contemporanee sono caratterizzate, dunque, da nuove popolazioni sociali (migranti, turisti, studenti, *city-users* e *businessmen*) che, insieme alla già citata borghesia internazionale, arricchiscono la varietà e complessità dell'attuale panorama urbano, con differenti idee, pratiche e domande di città⁴². Tutto ciò se, da un lato, può sostenere una crescita della ricchezza sociale, culturale ed economica, dall'altro può essere causa di contrasti crescenti. Differenze nelle preferenze individuali e collettive, in riferimento a spazio e a funzioni urbane, associate alla prossimità spaziale possono generare, infatti, tensioni e conflitti tra i diversi gruppi sociali che, dotati di risorse differenti, competono per una risorsa scarsa, qual è lo spazio urbano.

In sintesi, minacce e opportunità, associate ai processi di ristrutturazione economica e globalizzazione, si manifestano nella loro interezza all'interno delle città, soprattutto in quelle più grandi. E' all'interno delle aree urbane che si concentrano gli individui dotati di maggiori risorse e competenze, che sono in grado di approfittare delle opportunità generate da queste trasformazioni; così come sono le città a racchiudere un'elevata concentrazione di individui con risorse scarse e poco qualificati che soffrono del maggior grado di flessibilità e incertezza determinato dall'attuale funzionamento del sistema

⁴¹ C'è da dire comunque che la situazione è molto più complessa di quella appena descritta, nel senso che se è vero che la popolazione migrante sia composta prevalentemente da individui poco qualificati, è altrettanto vero che una fetta consistente e crescente, soprattutto nelle grandi città, è composta da migranti qualificati (si osserva ad esempio che spesso i richiedenti asilo sono dotati di qualificazioni e competenze elevate).

⁴² Sulla nuova morfologia sociale delle città cfr. Martinotti (1997; 2003).

economico e produttivo. Questa constatazione potrebbe indurre a pensare la città come luogo foriero di estrema disuguaglianza sociale e frustrazione per un numero crescente d'individui. In realtà, la città non causa povertà e privazione. Le aree urbane, in generale, non hanno maggiori tassi di povertà rispetto alle loro economie nazionali ma, innegabilmente, esse ne ingigantiscono gli effetti. In città, la povertà diventa più visibile e il contrasto più stridente, quando la prossimità spaziale, la pone di fronte alla ricchezza più smodata. Ciononostante, non esiste una relazione diretta tra città e disuguaglianza. Le città, è bene ricordarlo, sono formidabili generatrici di opportunità in termini di crescita economica e mobilità sociale, non solo rappresentazioni spaziali di gerarchie e sofferenze (Storper, 2004). La sociologia delle città pertanto è molto più complessa di *élite* ricche, da un lato, e popolazioni poco qualificate e migranti, dall'altro, come le visioni duali o polarizzate propongono (cfr. Hamnett, 1996; Fainstein e Harloe, 2000; Storper, 2004).

Le città europee sono attraversate da una serie di forze di trasformazione che ne stanno mutando e differenziando la struttura sociale, rendendola sempre più complessa. La maggiore complessità e varietà delle strutture sociali urbane ripropone quindi l'importanza della regolazione sociale e dei problemi dell'azione collettiva a livello locale. Il modo in cui questa nuova complessità è gestita e le modalità di risoluzione delle problematiche dipende: da una parte, dalla struttura dell'organizzazione sociale della città e dalle tradizioni e dalle culture locali, che hanno delle implicazioni importanti per la *governance* urbana, sul modo in cui gli interessi locali sono riflessi nei processi di *governance* e sul come questi processi indirizzano lo sviluppo lo sviluppo futuro della città (Buck, 2005); e dall'altra, dal processo di ristrutturazione e riconfigurazione degli assetti politico-istituzionali che ridistribuiscono responsabilità e poteri su scale territoriali differenti.

2.4 La trasformazione degli Stati nazionali

In questo paragrafo, il quadro interpretativo dei teorici della regolazione è utilizzato, in modo prevalente, per analizzare le mutazioni in atto all'interno

della sfera politico-istituzionale, a livello nazionale⁴³. Secondo questi studiosi, la storia del capitalismo rappresenta un processo che attraversa differenti fasi (*modi di sviluppo*), ciascuna delle quali caratterizzata da un rapporto coerente tra uno specifico *regime d'accumulazione* del capitale e un insieme di norme sociali e forme istituzionali (*modo di regolazione*). Tale coerenza garantisce la stabilizzazione sul lungo periodo di un *modo di sviluppo* caratterizzato da una crescita regolare, destinata però a sfociare inevitabilmente in una crisi che, quando non può più essere risolta attraverso le misure dell'attuale *regime d'accumulazione* e *modo di regolazione*, segna il passaggio ad un nuovo *modo di sviluppo*, ossia ad una nuova fase del capitalismo (Boyer, 2004). Sulla base di questo schema interpretativo, la teoria della regolazione argomenta che, a partire dagli anni settanta, la forma organizzativa della grande impresa e degli Stati nazionali, che hanno fornito le basi per crescita economica e solidarietà nel secondo dopoguerra, non sono state più in grado di garantire la stabilità del *regime d'accumulazione* fordista. Il modello della crescita economica fordista che aveva permesso allo Stato di legare gli interessi del capitale e del lavoro in un programma di piena occupazione e benessere sociale, sottoposto a tensioni crescenti (internazionalizzazione crescente delle economie, stagflazione, crescita della disoccupazione), cede così il passo ad un nuovo modello di produzione e accumulazione del capitale (post-fordista), flessibile e globale (Jessop, 1994). Il *modo di regolazione* del fordismo, ancorato allo Stato di *welfare keynesiano*, entra pertanto in crisi proprio in seguito alle contraddizioni esistenti tra processi di produzione e accumulazione del capitale sempre più globali e forme di regolazione nazionali (Peck e Tickell, 1994). L'impossibilità delle misure tipiche dello Stato *keynesiano* di riaffermare le condizioni per l'accumulazione del capitale ha innescato pertanto un processo di sperimentazione di nuovi processi e interventi che sta determinando una trasformazione strutturale del sistema politico-istituzionale e un riorientamento strategico dello Stato a sostegno dell'emergente processo di produzione e regime d'accumulazione flessibile

⁴³ Agli inizi degli anni settanta alcuni economisti, che all'epoca lavoravano per l'amministrazione economica francese (INSEE), autori di modelli macroeconomici (Bernard Billaudot, Micheal Aglietta, Robert Boyer), osservano una rottura, a partire dal 1967, delle regolarità economiche: aumento costante della disoccupazione in Francia, crescita dell'inflazione e diminuzione della crescita economica. Ispirati dal lavoro di Michal Kalecki, Nicholas Kaldor e Joan Robinson, e attirati da un'analisi di lungo periodo delle trasformazioni del capitalismo, procedono ad una valutazione critica del potere esplicativo delle ipotesi marxiste (Boyer, 2004).

(Jessop, 1994). Attraverso un processo di *trial and error*, le forze economiche e politiche si sono poste alla ricerca di una nuova forma di Stato che potesse risolvere le profonde contraddizioni e la crisi del modo d'accumulazione e stabilizzare nuovamente il sistema dello Stato. Secondo Jessop (1994; 2002), questo processo ha condotto alla formazione di un nuovo modello di Stato, il *Schumpeterian Workfare State*, più adatto alle esigenze regolatrici del nuovo regime d'accumulazione post-fordista. Il *Schumpeterian Workfare State* ha come obiettivi principali il sostegno a processi d'innovazione e la promozione della competitività strutturale nazionale all'interno di un sistema economico aperto, intervenendo con politiche sul lato dell'offerta e subordinando le politiche sociali alle necessità dei processi di competizione internazionali e di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro (l'obiettivo è di portare le persone "from welfare into work"). Nella sua analisi, Jessop (1994; 2002) specifica che non esiste una forma dominante di *Schumpeterian Workfare State*, ma differenti varianti: *neoliberista*, *neocorporativa*, *neostatista* e *neocomunitaria*.

La forma *neoliberista* sostiene un progetto di transizione verso un nuovo regime economico, guidato da meccanismi di mercato. Deregolamentazione dei mercati, privatizzazione delle imprese pubbliche, adozione di criteri di mercato nel settore pubblico, introduzione di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro rappresentano alcune delle caratteristiche principali dell'orientamento neoliberalista.

Il *Schumpeterian Workfare State* di tipo *neocorporativo*, diversamente dal precedente modello corporativo di Stato *keynesiano*, include nel processo di concertazione, oltre alle organizzazioni del capitale e del lavoro, altre comunità politiche (legate al mondo della scienza, della salute, dell'educazione, ecc.), che svolgono attualmente un ruolo importante nel perseguimento dei nuovi obiettivi strategici dello Stato (innovazione e competizione). Le politiche industriali e del reddito sono caratterizzate da una maggiore selettività: interessi forti di alcuni settori industriali tradizionali tendono ad essere esclusi e soppiantati dagli interessi dei nuovi settori economici emergenti. Infine, nella versione *neocorporativa*, considerata la maggiore flessibilità dell'economia post-fordista, la concertazione passa dal livello macro, di concertazione macroeconomica, ad un livello micro (imprese e territori).

La forma di Stato che fa riferimento al *neostatismo* è caratterizzato dal ruolo centrale e dirigista dello Stato nel processo di ristrutturazione economica. E' lo Stato a stabilire gli obiettivi strategici per l'accumulazione flessibile, la promozione dell'innovazione e il sostegno alla competitività strutturale dell'economia nazionale. E' ancora lo Stato a promuovere un'attiva politica del lavoro per riqualificare e accrescere le competenze della forza lavoro, incoraggiando la costituzione di un mercato del lavoro, caratterizzato da una maggiore flessibilità delle competenze e non del costo.

Per ultimo, la forma *neocomunitaria* enfatizza "il contributo del terzo settore e dell'economia sociale nel processo di sviluppo economico e coesione sociale, nonché il contributo della mobilitazione economica e sociale dal basso nell'elaborazione e implementazione di strategie economiche. [...] La strategia neocomunitaria è indirizzata su spazi economici meno competitivi (come città deindustrializzate o città situate nel livello più basso delle gerarchie urbane) con i maggiori rischi di perdere dalla competizione, a somma zero, per risorse esterne. Contro la logica del capitalismo globale, l'economia sociale rende prioritario il valore d'uso sociale. Essa mira a porre rimedio al disequilibrio tra ricchezza privata e povertà pubblica, creare una domanda locale, riqualificare disoccupati a lungo termine e reintegrarli in un mercato del lavoro ampliato, affrontare alcuni dei problemi della rigenerazione urbana, rinnovare la fiducia all'interno della comunità e promuovere forme di *empowerment*. Questo comporta strategie economiche e sociali coordinate tra differenti scale d'azione" (Jessop, 2002: 462-463, traduz. it. a cura dell'autore).

L'autore sostiene che queste differenti versioni del *Schumpeterian Workfare State* nella realtà spesso coesistono all'interno e attraverso differenti livelli dell'organizzazione politica (sopranazionale, statale, regionale e locale). I mutamenti associati all'adozione di queste strategie implicano, inoltre, una riorganizzazione delle relazioni tra differenti livelli di organizzazione politica e del modo di regolazione economica.

In sintesi, i teorici della regolazione tendono ad enfatizzare, all'interno delle loro analisi, la centralità di due processi strettamente intrecciati: il cambiamento degli obiettivi strategici dello Stato che, da piena occupazione e riequilibrio territoriale, sono indirizzati oggi verso la promozione di maggiore flessibilità e competitività; e, la trasformazione di architetture e processi

istituzionali che, sull'effetto degli attuali processi di ristrutturazione del capitale e di globalizzazione, sono riorganizzati su scale geografiche differenti. Su questo secondo aspetto, Brenner (1999) rimarca che il processo di *riterritorializzazione* di spazi socio-economici e politico-istituzionali rappresenta una specificità importante dell'attuale fase di globalizzazione. Questo processo di *riterritorializzazione* è, ad esempio, particolarmente intenso e articolato nel processo di integrazione dell'UE che, come suggerisce Le Galès (1998: 486), sta determinando “una nuova distribuzione di poteri e competenze, differenti processi di mobilitazione territoriale e una crescente proliferazione di network di azione pubblica non centrati sullo Stato e la creazione di un nuovo ordine politico”. Queste interpretazioni teoriche indicano che una delle più importanti conseguenze geografiche della nuova fase di globalizzazione è il processo di decentramento della scala nazionale di accumulazione e regolazione statale in favore di nuove configurazioni territoriali sopra e sub nazionali (Brenner, 1999). Di conseguenza, Swyngedouw (1997) argomenta che la ricerca di nuovi modi di regolazione sociale, atti a garantire una stabilità di medio termine per il nuovo modo di produzione e regime d'accumulazione, avviene, più che in passato, su differenti scale spaziali. Ad esempio, la relazione tra capitale e lavoro, se durante il fordismo veniva regolata su scala nazionale, oggi, la regolazione di questo rapporto avviene sempre più di frequente a livello locale; una situazione analoga, sebbene con movimento di scala differente, riguarda la regolazione dei sistemi monetari che sta passando gradualmente dal livello nazionale a quello internazionale. Avviene, pertanto, che nella ricerca di un nuovo “*institutional fix*” (Peck e Tickell, 1994) – che consiste nell'individuazione di nuovi assetti istituzionali in grado di disinnescare le contraddizioni e le crisi insite in tutte le fasi del capitalismo – alcune delle funzioni che prima ricadevano tra le competenze dello stato trasmigrano in alto, verso organismi e istituzioni internazionali, e in basso, verso organismi e istituzioni sub-nazionali. Da un lato, si verifica, dunque, una crescita dei regimi sopra-nazionali e, dall'altro, la rinascita di *governance* locali e regionali (Jessop, 1994), che agendo su scale territoriali differenti, ma strettamente interconnesse, sperimentano nuove forme di regolazione.

Queste trasformazioni hanno suscitato un acceso dibattito sul destino degli Stati nazionali, le cui differenti posizioni sono efficacemente esaminate nel libro *Global Transformation* di David Held e colleghi (1999). Il dibattito comprende, da un parte, una scuola di pensiero che ipotizza uno svuotamento, in termini di poteri e funzioni, degli Stati nazionali dinanzi gli attuali processi di globalizzazione. I fautori di questa visione, gli *iperglobalisti*, considerano lo spazio del mercato globale quale nuovo ed unico sistema di regolazione dell'emergente società mondiale; e sostengono che il nuovo ordine economico sia governato dai mercati internazionali e dalle multinazionali che, travalicando i confini nazionali, indirizzano e gestiscono i flussi di risorse su scala mondiale. Le attività economiche si *deterritorializzano*, nel senso che possono essere facilmente spostate e localizzate in qualsiasi posto; ne consegue, quindi, un processo di *denazionalizzazione* delle economie a vantaggio dei network di produzione transnazionali governati dal potere delle multinazionali (cfr. su questo aspetto Ohmae, 1990). In breve, secondo la tesi degli *iperglobalisti* nel nuovo contesto globalizzato, gli Stati perdono la loro centralità nel processo di produzione a vantaggio delle multinazionali. A questa visione si contrappongono le argomentazioni dei fautori della inamovibile centralità degli Stati nazionali, o gli *scettici* della globalizzazione (cfr. ad esempio Hirst e Thompson, 1996), i quali sostengono che la globalizzazione rappresenti più un mito che non la realtà, dove le attività economiche sono prevalentemente distribuite all'interno di tre blocchi regionali (Stati Uniti, Europa e Giappone), e il ruolo degli Stati nazionali è ancora predominante (Held *et al.*, 1999). Brenner (1999: 439), situandosi al di fuori di queste due scuole di pensiero, sostiene invece che entrambe le interpretazioni non colgono "le varie trasformazioni attuali dell'organizzazione territoriale statale attraverso cui: nuove istituzioni e forme di regolazione sono attualmente prodotte su scale sopra e sub nazionale; e, il ruolo della scala nazionale, come livello di regolazione, viene ridefinito radicalmente in risposta all'attuale fase di globalizzazione capitalista. Questo processo di *rescaling* dell'organizzazione territoriale dello Stato deve esser quindi visto come un momento costitutivo e rafforzativo del processo di globalizzazione" (traduz. it. a cura dell'autore). Per Brenner (2003), quindi, gli Stati non reagiscono semplicemente alle presunte forze geo-economiche

esterne, ma producono attivamente e rimodellano di continuo il terreno istituzionale all'interno delle quali le dinamiche spaziali del capitale globale si dispiegano.

Senza entrare nel merito di questo dibattito, ci si limita a rilevare come il ruolo dello Stato sia, ad esempio, ancora centrale e lungi dallo scomparire nella gestione dei conflitti sociali e nella predisposizione di politiche e programmi di *welfare*, in particolar modo in Europa. Per cui, nonostante sia importante riconoscere l'accresciuta rilevanza dei livelli sopra e sub regionali come nuovi centri di regolazione, è necessario evidenziare che prescindere dal livello nazionale nella costruzione di un nuovo compromesso sociale, sotto un nuovo *modo di regolazione* sociale, non sembra oggi una possibilità praticabile. Le organizzazioni sopranazionali non sono, infatti, in grado di raggiungere un tale compromesso, poiché non dispongono ancora di un livello sufficiente di legittimità popolare e democratica.

E' opportuno evidenziare, in conclusione, alcuni dei limiti dell'interpretazione dei processi di trasformazione degli Stati nazionali, e più in generale dei processi di regolazione, proposta dalla teoria della regolazione. Gli studiosi appartenenti a questa scuola di pensiero sostengono come i cambiamenti in corso nella sfera politico-istituzionale siano governati essenzialmente dall'ideologia neo-liberista, che mira ad accrescere la competitività ed eliminare lo stato sociale. In realtà, però, se si guarda con più attenzione alle numerose riforme introdotte all'interno dei Paesi dell'UE nello scorso decennio, si comprende quanto poco esse abbiano seguito le ricette del manuale neo-liberista Hemerijck (2002: 227), ma si ispirino piuttosto a modelli di "solidarietà competitiva" (Streeck, 2000)⁴⁴. Inoltre, i processi di *State restructuring* e decentramento non derivano, in modo esclusivo, dalla percezione di dover rinforzare la competitività economica della nazione e rispondere alle pressioni della globalizzazione, come suggeriscono i teorici della regolazione, ma dipendono, invece, ampiamente, da dinamiche di natura politica (in particolare, da pressioni provenienti dal basso e dalla volontà dei

⁴⁴ Nella prospettiva della "solidarietà competitiva", l'eguaglianza tra cittadini viene ricercata attraverso un tentativo di rendere eguali le risorse e le posizioni iniziali degli attori, specialmente nei termini di capitale umano e occupabilità, piuttosto che correggendo politicamente ed *ex post* gli effetti del mercato. La competizione viene dunque accettata non solo come un fatto naturale, ma anche come strumento utile per ottenere uno sforzo ulteriore sia dalla comunità come insieme compatto nei confronti del mondo esterno, sia dall'individuo come singolo attore" (Streeck, 2000:22).

politici locali di espandere il proprio ambito di manovra) (Harding, 2005; Le Galès e Pinson, 2005).

La teoria della regolazione è diventata per molti studiosi uno strumento utile per analizzare le trasformazioni intervenute nelle scale subnazionali⁴⁵. Le interpretazioni fornite dalla scuola della regolazione sulla centralità della promozione della competitività territoriale quale obiettivo di governo, dei processi di *rescaling* delle modalità di regolazione e dell'avvio di nuove politiche costituiscono, infatti, una buona base conoscitiva da cui partire per esaminare le nuove forme di regolazione che si stanno sviluppando a livello locale. Si tratta, tuttavia, è bene precisarlo di una base incompleta, perché i teorici della regolazione non prendono in adeguata considerazione la crescente importanza delle relazioni orizzontali nelle pratiche di governo tra istituzioni, organizzazioni, associazioni, ecc. (poiché si focalizzano esclusivamente sulle relazioni verticali tra istituzioni di governo) e tanto meno l'importanza di culture, tradizioni e società locali nel gestire e indirizzare i processi di trasformazione, che definiscono, in ultima istanza, le differenze nei percorsi di sviluppo e di governo delle città (Harding, 2005). Aspetti che saranno, invece, tenuti in adeguata considerazione in questo lavoro.

2.5 La crescente rilevanza della scala locale come spazio di regolazione economica e sociale

Eccetto qualche rara eccezione, come nel caso dei distretti industriali, il locale, durante l'epoca del fordismo, non era considerato rilevante per la ricerca di modi di regolazione economica e sociale. Le principali questioni riguardanti la regolazione dei processi produttivi capitalistici, la promozione di crescita economica e competitività (politiche macroeconomiche e industriali), equità sociale (politiche di *welfare*) e riequilibrio territoriale (politiche regionali), in Europa, erano affrontate esclusivamente a livello centrale. Ai governi locali, che operavano come un'estensione dello Stato nazionale, era delegata una funzione di gestione finalizzata a fornire le infrastrutture adeguate per il

⁴⁵ I teorici della regolazione – come nota Harding (2005: 68) – incentrando il proprio sguardo interpretativo prevalentemente sulla scala nazionale, non hanno esplorato in modo approfondito le implicazioni delle trasformazioni nei modi di regolazione a livello subnazionale.

modello di produzione di massa, soddisfare i consumi collettivi e gestire le politiche locali di *welfare*⁴⁶.

Nel corso degli ultimi decenni, però come l'analisi condotta nei precedenti paragrafi ha messo in luce, il quadro dei processi di regolazione è diventato molto più complesso. Intensi processi di ristrutturazione hanno disegnato una nuova geografia politico-istituzionale, a geometria variabile, all'interno della quale le città hanno acquisito un significato nuovo e più importante.

Riassumendo alcune delle riflessioni avanzate in precedenza, l'attuale *re-scaling*⁴⁷ dei processi di regolazione – che attribuisce proprio una maggiore rilevanza alla scala urbana – è stato determinato in larga parte dall'avvento dei nuovi modelli di produzione flessibile e della *knowledge-based economy* e dal passaggio ad un'economia terziaria, che hanno contribuito a rivalutare la centralità degli assetti urbani (hard e soft) nei processi produttivi. All'interno di un quadro economico globale, caratterizzato da una più intensa integrazione delle economie e da una maggiore competitività, le città diventano un fattore capace di ridurre i costi di transazione tra le imprese e, allo stesso tempo, un livello di coordinazione importante per la risoluzione dei problemi di azione

⁴⁶ Queste considerazioni si rifanno alla teoria di derivazione marxista dello "Stato duale" (*dual state*) di Saunders che sostiene una suddivisione netta dei compiti tra governo centrale e governi locali: il primo si occupa dei cosiddetti "investimenti sociali", che riguardano tutte quelle scelte riguardanti le condizioni indispensabili per lo sviluppo economico capitalistico (infrastrutture, scelte macroeconomiche, relazioni industriali e politiche economiche); i secondi, invece, si occupano dei "consumi sociali", ossia delle politiche di *welfare* (sanità, assistenza, istruzione di base, ecc.). Le scelte in merito agli "investimenti sociali" sono state adottate in passato in modo centralizzato attraverso un modello corporativo, basati su accordi tra governo nazionale, associazioni degli imprenditori e sindacati; di contro, le decisioni riguardanti i "consumi sociali" sono gestite attraverso dei modelli di mediazione degli interessi di tipo pluralista. In sintesi, secondo Saunders, il ruolo dei governi locali riguardo lo sviluppo economico era estremamente ridotto, mentre era più importante nel caso del "consumo sociale", in modo da garantire le condizioni per l'ordine e la coesione sociale. Nello stesso periodo, un altro studioso Peterson osservava che le città incontrano un limite fondamentale nelle scelte redistributive. La ragione dell'incapacità dei governi locali di agire in questa sfera era, secondo l'autore, che se un comune aumenta le tasse dei ceti più abbienti con lo scopo di finanziare misure assistenziali volte ad accrescere l'eguaglianza sociale, i cittadini più ricchi reagiscono migrando altrove (in città dove la tassazione è più bassa). Peterson deduce quindi che le scelte redistributive possono essere effettuate solo a livello nazionale, mentre il campo d'azione dei governi locali riguarda la promozione dello sviluppo economico locale. Peterson conclude che solo le scelte riguardanti lo sviluppo economico sono in grado di intercettare l'appoggio di tutti i residenti, perché lo sviluppo aumenta le opportunità per tutti così come le entrate fiscali con le quali poter promuovere nuove misure sociali (in Bobbio 2002). Le teorie di Saunders e Peterson, come osserva Bobbio (2002), riflettono in modo schematico la diversa situazione in cui si trovavano all'epoca i governi locali nei Paesi europei e negli Stati Uniti.

⁴⁷ In Brenner (2004: 9) sono riportate alcune delle principali definizioni di scala geografica presenti in letteratura: per Delaney e Leitner, la scala geografica è una gerarchia di spazi collegati di dimensione differente; per Agnew, la scala corrisponde al livello di risoluzione geografica presso il quale un dato fenomeno è interpretato, realizzato o studiato; e, secondo la definizione di Smith, la scala rappresenta l'organizzatore geografico e l'espressione dell'azione collettiva sociale.

Brenner, inglobando i contenuti delle precedenti definizioni, tende ad enfatizzare nella propria concettualizzazione la questione della gerarchizzazione dello spazio. Per l'autore, infatti, la scala geografica (o più precisamente il processo di *re-scaling*) è strettamente collegata all'ordinamento verticale delle formazioni sociali. In aggiunta alla differenziazione orizzontale delle pratiche sociali attraverso lo spazio esiste, infatti, anche una differenziazione verticale in cui le relazioni sociali sono radicate all'interno di una intelaiatura gerarchica di unità territoriali incastrate l'una nell'altra che vanno dal globale, al sopranazionale e nazionale e giù verso il livello regionale, metropolitano e urbano. Brenner sostiene che è proprio questo processo di ordinamento verticale delle pratiche sociali, economiche e politiche a definire l'organizzazione scalare di qualsiasi formazione sociale.

collettiva (Le Galès, 1998), che emergono, in particolar modo, in relazione alla produzione dei beni pubblici (tangibili e intangibili) locali, la cui importanza è fondamentale nei processi di sviluppo.

Un contributo addizionale al rafforzamento della centralità della scala urbana nella sperimentazione e attuazione di nuove forme di regolazione socio-economica è attribuibile, come visto, alle attuali trasformazioni politico-istituzionali, caratterizzate da un processo di trasferimento di poteri e funzioni verso livelli sovra e sub-nazionali che hanno intaccato il primato assoluto della scala nazionale nei processi di regolazione. La crescente ricerca di soluzioni creative “postnazionali” ai problemi economici, politici, sociali e ambientali attuali mostra come l'importanza della scala nazionale per l'elaborazione e l'attuazione di politiche pubbliche sia sfidata dall'acquisizione di nuovi poteri da parte dei livelli di governo sopranazionali, regionali e locali e dei partenariati sociali. All'interno di questo nuovo scenario, la scala urbana diventa, quindi, sempre più centrale per la definizione e attuazione di politiche economiche e sociali⁴⁸ (Jessop, 2002: 459).

Sono, infine, le mutazioni intervenute all'interno delle strutture sociali urbane, caratterizzate da una maggiore complessità e varietà, a riproporre con forza l'importanza della regolazione e dei problemi dell'azione collettiva a livello locale, rimaste confinante nell'ombra della dimensione nazionale durante l'era del fordismo. Le nuove questioni sociali sono diventate, infatti, in larga parte questioni urbane: aree di estrema povertà e ricchezza coesistono e aumentano all'interno delle città, generando tensioni e conflitti; richieste di una equa redistribuzione delle risorse e assistenza, così come il riconoscimento di diritti e istanze di cittadinanza sono rivolte sempre più di frequente ai governi e alle istituzioni locali.

La rinnovata centralità dello spazio urbano come importante luogo di regolazione socio-economica è confermata dalla mutazione delle priorità dei governi locali e dalla sperimentazione di nuove politiche e modalità di governo. Oggi, lo Stato locale, maggiormente orientato alla ristrutturazione economica

⁴⁸ Nella letteratura si rintracciano visioni contrapposte sulla capacità del livello locale di proporre delle risposte adeguate a contraddizioni e tensioni generate da ristrutturazione economica e globalizzazione. Peck e Tickell (1994), sostengono l'esclusiva centralità del ruolo dello Stato nella ricerca di soluzioni alle contraddizioni dell'emergente fase del capitalismo post-fordista, sostenendo che la ricerca di soluzioni e nuove forme di regolazione locali sono in realtà sintomo della crisi stessa e il riflesso del disordine politico-economico mondiale attuale. Di parere differente sono, invece, numerosi studiosi che riconoscono ai territori una maggiore e più importante funzione regolatrice del livello locale, rispetto al passato.

competitiva, opera in nuovi settori d'intervento, prima di esclusiva competenza del governo centrale: nell'ambito delle politiche del mercato del lavoro, dell'educazione e della formazione, del trasferimento tecnologico e della promozione di centri d'innovazione; ed è, allo stesso tempo, maggiormente coinvolto in network orizzontali (tra città) e verticali (UE, Stato e Regioni).

Il quadro delle politiche urbane nel corso degli ultimi decenni è, quindi, diventato più ampio e intricato, così come la platea degli attori coinvolti nel processo d'elaborazione e implementazione delle politiche. Questi temi saranno affrontati in maggiore dettaglio nei successivi paragrafi.

2.6 Trasformazione delle politiche urbane in Europa

Le ragioni sottostanti alla predisposizione di politiche urbane sono molteplici e di natura differente. Questioni relative ai concetti di equità ed efficienza, la risoluzione di problemi riguardanti processi di ristrutturazione economica, legati al passaggio da economie prevalentemente industriali ad economie basate sul terziario avanzato, rappresentano alcune delle principali motivazioni di carattere economico alla base dell'elaborazione di politiche pubbliche a livello urbano. Un'altra dimensione importante è rappresentata dalla realizzazione di beni pubblici, che le politiche urbane possono e devono fornire per il soddisfacimento della domanda posta da cittadini e imprese. Esistono, inoltre, motivazioni di carattere sociale. Se, oggi, le città sono investite in modo più diretto da possibilità e compiti per lo sviluppo economico, in modo altrettanto diretto si trovano a fronteggiare i problemi legati alla povertà, alla salute, all'invecchiamento della popolazione, alla casa e alla devianza (Bagnasco, 2005). All'interno delle aree urbane si concentrano tutta una serie di problematiche sociali, la cui risoluzione richiede l'attuazione di politiche mirate. Consentire ai cittadini, come indicato dalle riflessioni di Amartya Sen (1999; 2002), di vivere la propria vita compiutamente, attribuendo ad ogni individuo l'effettiva possibilità di perseguire ed ottenere ciò che una persona ritiene importante per il proprio sviluppo personale, dovrebbe rappresentare un *must* delle politiche anche a livello locale. Questa visione pone l'accento, quindi, non solo su una più equa distribuzione della ricchezza

generata, ma anche sulla fornitura di servizi pubblici (istruzione, sanità ecc.) e, più in generale, su questioni riguardanti la democrazia, la cittadinanza e la rappresentatività all'interno delle città.

Il quadro delle politiche urbane nel corso degli ultimi decenni, come già detto, si è ampliato e complicato considerevolmente. Le principali trasformazioni delle politiche urbane riguardano, in sintesi: la mutazione delle priorità dei governi locali, con una maggiore attenzione allo sviluppo economico soprattutto nelle città grandi e medie; il cambiamento delle modalità di gestione dei servizi, che vede un più consistente coinvolgimento dei privati nell'erogazione delle prestazioni⁴⁹; e, infine, il crescente coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche che li riguardano (Bobbio, 2002). A questi elementi, si aggiunge il numero di politiche pubbliche urbane elaborate e attuate con altri livelli di governo e altre istituzioni e organizzazioni.

Come già detto, durante la fase fordista, il livello locale in Europa, in un quadro di stretta dipendenza dal centro, era dedito prevalentemente alla gestione delle politiche redistributive, mentre le decisioni di natura macroeconomica e fiscale, che riguardavano la produzione capitalistica, erano prese esclusivamente a livello nazionale. Oggi, la situazione è abbastanza differente, con i governi locali protesi sempre di più verso l'elaborazione di politiche a sostegno dello sviluppo economico locale e della competitività territoriale (Bobbio, 2002). La *"politics of production"*, a sostegno della promozione economica e della competizione, si affianca (e in alcuni casi tende a scalzare) alla *"politics of welfare"*. Politiche per lo sviluppo che si dispiegano sempre più attraverso l'interazione di autorità politico-istituzionali collocate su scale differenti (UE, nazione, regione, istituzioni metropolitane e città).

Il nuovo quadro delle politiche urbane emergente (e in particolare, la maggiore attenzione alla sfera economica) è stato influenzato, da un lato, dalle criticità derivanti dal passaggio verso una base economica di tipo post-industriale e dai costi associati a questa trasformazione in termini di

⁴⁹ Molti servizi pubblici tendono ad essere gestiti all'esterno dell'ente locale da parte di soggetti privati tramite il fenomeno dell'esternalizzazione (*outsourcing* o *contracting out*). La motivazione principale esistente dietro la diffusione di questo fenomeno risiede nella ricerca di una maggiore efficacia e nella possibilità di realizzare risparmi nella fornitura dei servizi. A questa esigenza di natura pratica si affianca una convinzione, più ideologica, sulla maggiore efficienza del settore privato rispetto a quello pubblico. Questa visione è centrale nel *New Public Management*, che comprende un insieme di prescrizioni e tecniche per gestire la pubblica amministrazione, ispirate alle metodologie utilizzate all'interno dell'impresa privata: controllo di gestione, orientamento ai risultati e al cliente e attenzione per la qualità (Bobbio, 2002: 202).

disoccupazione, declino economico e spopolamento (*urban crisis*); dall'altro, dalle minacce ed opportunità poste dalla maggiore integrazione delle economie su scala mondiale. Il venir meno delle barriere spaziali, la maggiore integrazione di economie e territori insieme alle restrizioni di bilancio e la riduzione degli strumenti d'intervento macroeconomici in risposta a situazione di crisi hanno determinato uno scenario di crescente insicurezza e instabilità nelle collettività locali⁵⁰ (Camagni, 2001). E' accresciuta, conseguentemente, la domanda per politiche innovative a livello urbano, in grado non solo di risolvere problemi contingenti, ma di anticiparli attraverso strategie di lungo periodo, atte a prevenire più che a risanare situazioni di crisi e di sviluppo non sostenibili e a cogliere i vantaggi di una maggiore integrazione (Capello e Hoffmann, 1998)⁵¹. All'aumento delle richieste di politiche e interventi in differenti ambiti non è, però, corrisposto un aumento adeguato delle risorse finanziarie, tutt'altro. Esiste una tendenza, piuttosto generalizzata nei Paesi dell'UE, che riguarda la diminuzione del volume dei trasferimenti dal livello centrale verso il basso, a cui si accompagna, in seguito all'istituzione dell'unione monetaria e la sottoscrizione del "Patto di Stabilità", un aumentato delle restrizioni e dei controlli sulla finanza locale, da parte dei governi nazionali, per evitare che le scelte effettuate dai governi locali possano vanificare le politiche di rigore impostate a livello nazionale. I governi locali si trovano così in una situazione particolarmente difficile: rispondere alle domande crescenti dei cittadini a fronte di trasferimenti statali decrescenti che possono compensare solo con un aumento – chiaramente impopolare – delle imposte o delle tariffe locali (Bobbio, 2002).

Un altro elemento particolarmente interessante che contraddistingue le nuove politiche urbane – di centrale importanza nell'impianto teorico della

⁵⁰ L'adozione della moneta unica e il rispetto del "Patto di Stabilità" hanno di fatto ridotto in modo sostanziale la gamma degli strumenti macroeconomici a disposizione dei singoli stati all'interno dell'UE.

⁵¹ Per i sistemi urbani, la globalizzazione impone strategie volte al potenziamento dei fattori di attrattività e di vantaggio localizzativo urbano, che rappresentano gli asset competitivi forti (economie di agglomerazione e accessibilità) con i quali competere nel sistema urbano europeo. Questi fattori devono diventare obiettivi primari nell'ambito delle politiche economiche a livello urbano, "perché è proprio sui meccanismi di rendimenti crescenti e di accessibilità urbana che si gioca la competitività tra città" (Capello e Hoffman, 1998: 16).

La crescente importanza del territorio, della sua identità e delle sue specificità nei processi di sviluppo economico pone di conseguenza l'enfasi sul ruolo che le politiche pubbliche a livello locale possono svolgere nella creazione di asset strategici territoriali in grado di garantire la creazione ed il mantenimento di vantaggi competitivi alle imprese locali all'interno dei mercati mondiali. Sulla base di queste trasformazioni, si è assistito ad un radicale mutamento delle politiche di sviluppo locale. Si è andato affermando un nuovo paradigma delle politiche di sviluppo territoriali che predilige l'impiego di risorse endogene latenti, non utilizzate a sufficienza, la creazione e sviluppo di asset territoriali specifici ed unici in grado di garantire vantaggi competitivi di medio-lungo termine al territorio. Si è passati, quindi, da politiche settoriali a politiche di contesto, volte a migliorare le condizioni "ambientali", attraverso l'implementazione di strategie integrate.

“Nuova Saggezza Convenzionale” sulla rinascita della città (cfr. *supra*, cap. 1, § 1.3) – riguarda la ricerca di una maggiore integrazione e coordinazione delle politiche messe in campo. Il raggiungimento di uno sviluppo urbano equilibrato sembra dipendere da un maggiore raccordo tra le diverse politiche, tra pianificazione territoriale e interventi di promozione economica e sociale e salvaguardia dell’ambiente⁵² (Camagni, 2001). All’interno di questo scenario, le relazioni tra i vari soggetti istituzionali rappresentano oggi un elemento fondamentale in grado di aumentare l’efficacia delle politiche. Tra gli obiettivi intermedi delle attuali politiche urbane rientra, quindi, la realizzazione di nuove e più spesse geometrie istituzionali, di nuove modalità di *policy making*, capaci d’intercettare un maggior numero di attori e differenti livelli di governo al fine di facilitare la realizzazione di progetti collettivi.

2.7 I processi di governance urbana

Nel corso degli ultimi decenni l’ambito d’intervento delle politiche urbane si è ampliato notevolmente e con esso anche il numero degli attori coinvolti nel processo d’elaborazione e implementazione degli interventi.

La crescente complessità che caratterizza i contesti urbani contemporanei, pone nuove sfide in termini di *policy making*. Situazioni complesse e interdipendenti richiedono soluzioni e approcci integrati. Questo accresce, a sua volta, la complessità di *network* e processi decisionali, perché soluzioni d’insieme richiedono la partecipazione di diversi soggetti istituzionali e non, portatori di conoscenze e risorse non disponibili all’interno dei governi locali.

La diminuzione della regolazione statale e il processo di *devolution* hanno indubbiamente rafforzato questo processo, incoraggiando una maggiore mobilitazione degli attori locali nella definizione e attuazione delle

⁵² Le nuove politiche urbane s’indirizzano sempre più al raggiungimento di obiettivi economici: incremento dell’efficienza del sistema produttivo locale, attrazione di nuovi settori e funzioni, ampliamento dei mercati per le imprese locali attraverso migliori collegamenti esterni determinati da moderne infrastrutture di trasporto e comunicazione (Camagni, 1993). Ma non solo. Se da un lato, le attuali politiche mirano ad accrescere la competitività e l’attrattività dei territori, dall’altro, tentano di incrementare il livello di coesione ed equità sociale e di salvaguardia dell’ambiente. Questi aspetti assumono oggi maggiore rilevanza in quanto considerati sempre più spesso funzionali alla crescita economica e alla competitività che guida le politiche di sviluppo territoriali. La competizione tra territori, soprattutto per l’attrazione di attività economiche *knowledge-based* e di personale altamente qualificato, si gioca anche su aspetti ambientali, sociali e culturali che rappresentano un importante fattore localizzativo per famiglie e funzioni economiche di alto livello.

politiche territoriali a supporto dello sviluppo economico. Le Galès (1998) evidenzia come la diminuzione della regolazione statale, insieme alla crescente internazionalizzazione delle economie, abbia rafforzato il processo di concorrenza tra territori, sia in ambito economico che politico-istituzionale; e, che, a sua volta, la concorrenza tra città e regioni abbia determinato un rinvigorimento dei processi di mobilitazione locale, reso esplicito attraverso un incremento del numero e dell'intensità delle relazioni istituzionali ed informali, sia all'interno dei territori che all'esterno con altri attori e livelli di governo, per l'elaborazione e attuazione di progetti comuni⁵³.

La mobilitazione degli attori locali è rafforzata, inoltre, dal processo di *devolution* che sta interessando, seppur con modalità e caratteristiche differenti, la quasi totalità dei paesi membri dell'UE, con il progressivo trasferimento di funzioni, in settori d'intervento prima di esclusiva responsabilità dei governi centrali, verso livelli territoriali di governo più bassi. Nuove opportunità per la promozione d'azione collettiva a livello locale provengono, inoltre, dai programmi e dagli strumenti elaborati dall'UE, che mirano ad incentivare la creazione di network all'interno dei territori e la promozione di reti interurbane ed interregionali (URBAN, INTERREG, reti tematiche ecc.).

E' cresciuta, inoltre, la domanda del settore privato per un maggiore coinvolgimento nei processi decisionali e di governo. In un'epoca di crescente competizione, le imprese diventano consapevoli della necessità di assicurare la competitività del proprio ambiente, che dipende da questioni inserite nell'agenda politica quali, ad esempio, l'efficienza del sistema dei trasporti e la qualità della forza lavoro (John, 2001).

L'accresciuta mobilitazione a livello urbano dipende anche dalla diffusione di un nuovo atteggiamento delle città, caratterizzato da una maggiore consapevolezza riguardo alla possibilità e alle capacità degli attori locali di indirizzare i percorsi di sviluppo. L'idea principale di questo nuovo approccio è che lo sviluppo urbano non è definito irrimediabilmente da forze politico-economiche esterne, su cui non è possibile esercitare nessun

⁵³ Il rinnovato fermento degli attori locali, che dà luogo alla sperimentazione di nuove forme di regolazione ed azione collettiva, tuttavia, non è il solo riflesso del processo di competizione tra città. Gli attori urbani possono, infatti, adoperarsi per la ricerca di mediazioni originali fra sviluppo economico, coesione ed equità sociale e conservazione dell'ambiente e forme di collaborazione tra città (Le Galès, 1998).

controllo, ma piuttosto che le sorti delle città possono essere determinate e indirizzate, attraverso l'acquisizione di nuove capacità istituzionali e la messa in campo di strategie condivise di medio-lungo termine. “Le risorse chiave dello sviluppo – scrive Veltz (2004: 13) – sono socialmente costruite e non sono un *given* di natura o geografia. Le città come attori politici e sociali sono dunque responsabili del proprio successo (o insuccesso)” (trad. it. a cura dell'autore).

In sintesi, gli sviluppi appena descritti riguardano, in larga parte, un'intensificazione dei legami orizzontali a livello urbano e la crescente rilevanza di organizzazioni non appartenenti all'amministrazione dello Stato nel raggiungimento di obiettivi di governo (Harding, 2005). La diffusione di questo trend dipende principalmente dai seguenti fattori: primo, il settore pubblico da solo non può ottenere una maggiore competitività economica, che richiede varie forme di trasformazioni del contesto, processi continui di negoziazione e lavoro congiunto con attori del settore privato; secondo, nella sfera sociale, un'enfasi crescente su efficienza e produttività nella fornitura dei servizi, tipica del New Public Management (NPM), conduce verso la ricerca di forme alternative di offerta dei servizi da parte dei privati (attraverso percorsi di privatizzazione, *contracting out*, ecc.); terzo, infine, strettamente correlata all'idea che competitività economica e pace sociale sono altamente localizzate e *place-dependent*, i governi locali hanno la necessità di costruire e trarre vantaggio da una varietà di legami economici e sociali, *non-tredeable*, di fiducia, reciprocità e impegno democratico che possono sostenere la coesione sociale e la competitività economica (Harding, 2005: 70).

Queste trasformazioni hanno quindi innescato una fitta sperimentazione di nuove forme di *governance*⁵⁴, di partenariati locali, nuove modalità di elaborazione e gestione delle politiche pubbliche a volte con risultati inaspettati, altre volte con risultati deludenti. Nuovi attori, quali agenzie di

⁵⁴ Il termine *governance* è ormai ampiamente utilizzato per descrivere le molteplici tipologie di coordinazione sociale ed economica. In concreto, molti processi di *governance* comprendono non solo agenzie governative, ma anche organizzazioni non governative, associazioni e partenariati pubblico-privato. Il governo, secondo la teoria politica di tradizione anglo-americana, si riferisce alle istituzioni formali dello Stato e al loro monopolio di potere coercitivo legittimo. Il governo si caratterizza per la sua abilità di prendere le decisioni e nella sua capacità di farle applicare. Il concetto di *governance* rappresenta, invece, un cambiamento nel significato di governo, riferendosi ad un nuovo processo, una nuova modalità di governare. Obiettivo della *governance* è di creare le condizioni per la predisposizione di regole e azione collettiva. Pertanto i risultati della *governance* non differiscono da quelli del governo; si tratta piuttosto di differenze relative ai processi che sottostanno ai due termini. Esiste una sorta di consenso diffuso che la *governance* si riferisce allo sviluppo di forme di governo in cui i confini tra settori pubblici e privati ed al loro interno diventano sempre più labili (Stoker, 1998).

sviluppo, *business élite*, mondo dell'associazionismo e del volontariato, insieme alle amministrazioni locali si cimentano nel processo di regolazione locale, dando vita a nuove forme di *governance* in relazione all'elaborazione e gestione di programmi ed interventi, in risposta alle nuove minacce e opportunità presenti nel nuovo scenario globale. Il concetto di *governance* indica il modo in cui sta cambiando il modo di formazione delle politiche pubbliche, che "derivano sempre meno da atti di *government*, e sempre più sono frutto di una *governance*", alle quali contribuiscono le autorità locali, ma anche altri attori (Bagnasco, 2001: 12).

La *governance* a livello urbano viene intesa come capacità di integrare interessi locali, organizzazioni e gruppi sociali e la capacità di rappresentarli al di fuori per sviluppare strategie unificate verso il mercato, lo stato, altre città e altri livelli di governo (Le Galès, 1998).

Come sostenuto da Stoker (1998: 21): "la prospettiva della *governance* riconosce l'accresciuta complessità nei nostri sistemi di governo e porta alla nostra attenzione un mutamento nella responsabilità, un indietro dello Stato e una maggiore enfasi nello spingere le responsabilità sul settore privato e del volontariato e più in generale verso i cittadini". Questa prospettiva implica quindi la necessità di un ruolo attivo da parte di tutta una serie di attori locali, precedentemente esclusi nei processi di governo, nell'affrontare problematiche collettive senza poter contare sulle risorse formali del governo. Le amministrazioni locali, in un contesto di crescente complessità, necessitano infatti l'apporto dei privati e del terzo settore e delle loro risorse per risolvere i problemi economici e sociali.

La prospettiva della *governance*, oltre a descrivere le nuove e più intense forme d'interazione tra pubblico e privato, riguarda più in generale le reazioni istituzionali complesse a maggiori problemi economici e mutazioni sociali nell'emergente sistema globale-locale (Scott *et al.*, 2001). Gli obiettivi della *governance*, di conseguenza, non sono circoscrivibili esclusivamente nell'accrescimento del grado di efficienza e dell'efficacia dell'azione collettiva, ma si estendono ben più in là fino ad includere lo sviluppo di una capacità di creazione di strutture cognitive per la comprensione dei cambiamenti dei processi di governo, la creazione di senso comune ed il rafforzamento dei processi d'integrazione sociale (Le Galès, 1998).

Le Galès (1998: 496-497) evidenzia due dimensioni della *governance* urbana: una dimensione interna ed una esterna. La dimensione interna riguarda la capacità della *governance* urbana di integrare, all'interno del territorio, le organizzazioni, gli attori, i gruppi sociali e i diversi interessi al fine di elaborare strategie comuni e politiche. La dimensione esterna della *governance* concerne la capacità di rappresentare e difendere una strategia all'esterno, una rappresentazione collettiva unificata nei confronti dello Stato, dell'UE e delle altre autorità locali al fine di sviluppare una capacità politica per l'acquisizione di risorse.

La crescente diffusione di processi di *governance*, alla cui idea sono spesso attribuite erroneamente infallibili virtù taumaturgiche, non coincide con uno svuotamento delle funzioni dei governi locali⁵⁵. La dimensione politica, di *government*, mantiene la sua centralità anche all'interno dei processi di *governance* (Pinson, 2002). Politica in termini di mobilitazione di interesse, di gruppi e azione collettiva ma anche d'interesse collettivo e costruzione di senso (Le Galès, 1998). Le politiche per lo sviluppo economico locale, i cui costi e benefici spesso non sono equamente distribuiti, implicano di fatti un processo decisionale di natura politica. Le coalizioni che si pongono alla guida dei processi di sviluppo sollevano questioni di democrazia, cittadinanza e rappresentanza. La propensione verso un tipo di politica a supporto del capitale, i cui costi sono sopportati principalmente dalle classi popolari mentre i benefici sono a vantaggio delle imprese o, di contro, l'attuazione di politiche progressive, che tendono al rafforzamento dell'equità attraverso l'imposizione di tasse più elevate sulle attività economiche per la realizzazione di beni e servizi pubblici a beneficio dell'intera collettività, è essenzialmente il riflesso di decisioni di carattere politico (Cox, 1995).

Infine, è importante evidenziare che i processi di *governance*, al pari di istituzioni come Stato e Mercato, non è esente da fallimenti. Tensioni e difficoltà tra i soggetti coinvolti nel processo, le inadeguatezze nelle organizzazioni che collegano il pubblico, il privato e il volontariato, la

⁵⁵ I governi locali all'interno dell'UE sono stati attraversati da profondi processi di trasformazione e appaiono ovunque più forti. Hanno accresciuto i loro poteri e grado di autonomia. Contano di più nelle arene nazionali e, per le città più importanti, in quelle internazionali. Al tempo stesso, sono immersi in un ambiente istituzionale più complesso e più integrato e le loro politiche si intrecciano sempre più di frequente con quelle elaborate da altri livelli di governo. Rappresentano delle nuove entità dinamiche, maggiormente integrate con nuovi soggetti privati, e protesi alla ricerca di maggiore consenso su singole politiche e interventi (Bobbio, 2002).

mancanza di una leadership forte, la dissonanza di obiettivi tra gli attori e la presenza di conflitti sociali rappresentano le principali motivazioni alla base del fallimento del processo di *governance* (Stoker, 1998)⁵⁶.

Concludendo, a parità di condizioni esterne, i territori che con più facilità riescono a maneggiare la complessità dei processi sociali e di produzione in corso, attraverso un'efficace azione collettiva, hanno maggiori possibilità di successo rispetto a quei territori dove la frammentazione del tessuto sociale, la mancanza di una visione strategica e di un'identità comune e la presenza di coalizioni deboli non consentono la predisposizione di un'efficace azione collettiva a sostegno dello sviluppo urbano⁵⁷.

2.8 La diffusione di pratiche decisionali ispirate alla democrazia deliberativa

Il variegato panorama delle nuove forme di *governance* emergenti può essere sintetizzato, per semplicità, in due macro tendenze. La prima riguarda modalità di *governance* caratterizzate da processi di natura contrattuale, che danno luogo alla cosiddetta "politica a mezzo di contratti" (Bobbio, 2000). Secondo questa modalità, le scelte pubbliche, un tempo prese in maniera unilaterale, sono affidate a negoziati e accordi di natura bi o pluri-laterale, in cui figura in maniera esplicita il ruolo (chi fa cosa e come) e la partecipazione finanziaria di ciascun soggetto coinvolto e i tempi di realizzazione. Particolarmente diffuse in Francia (*contrats d'agglomérations, contrats de ville*, ecc.), ma adottate sempre più di frequente in altre nazioni, tra cui anche l'Italia (contratti di programma, contratti di quartiere, accordi di programma e via dicendo), queste pratiche di natura contrattuale sono utilizzate in prevalenza per la predisposizione e attuazione di politiche che prevedono la partecipazione di diversi livelli di governo (centrale, nazionale, regionale e

⁵⁶ L'azione collettiva comporta un elevato grado d'interdipendenza tra le organizzazioni ed il raggiungimento dei risultati è di fatto subordinato allo scambio di risorse e alla negoziazione di propositi comuni. I risultati dello scambio sono determinati non solo dalle risorse ma anche dalle regole del gioco e del contesto dello scambio. Se manca uno di questi ingredienti, l'intero processo è destinato al fallimento. Per di più, nei processi di *governance* le responsabilità spesso sono più difficilmente individuabili, sollevando ambiguità e incertezza.

⁵⁷ Il processo di mobilitazione di attori e risorse è reso più facile se le città dispongono già di importanti risorse finanziarie, capacità d'attivazione di processi d'azione collettiva, presenza di una forte identità e visione comune (Cheshire e Gordon, 1998; Le Galès, 1998). I territori più fragili, che mancano di queste caratteristiche, rischiano di rimanere ai margini.

locale)⁵⁸. L'altra tendenza – sulla quale ci si sofferma in questa sezione, considerata la sua crescente diffusione soprattutto nelle aree urbane – concerne processi di *governance* di natura deliberativa, in cui una platea ampia di soggetti, portatori di informazioni, idee e soluzioni, discute sul cosa si vuole fare e sul come, cercando di giungere a delle scelte condivise (Burrone, 2005)⁵⁹.

Bobbio (2005) osserva come un limitato, ma crescente, numero di scelte pubbliche (soprattutto quelle che riguardano la dimensione locale: quartiere, città e area metropolitana) viene compiuto attraverso dei processi decisionali che si ispirano alle situazioni ideali descritte dai teorici della democrazia deliberativa. Questa teoria argomenta riguardo la possibilità di raggiungere un accordo, sulla base di processi argomentativi, in cui i partecipanti illustrano le proprie posizioni, si confrontano, dibattono e giungono, se ci riescono, ad una posizione condivisa. La nozione di democrazia deliberativa include, pertanto: “un processo di presa di decisione collettiva con la partecipazione di tutti quelli che saranno interessati dalla decisione, o dei loro rappresentanti (parte democratica); e un processo decisionale attraverso argomentazioni offerte da e per i partecipanti, ispirati ai valori di razionalità e imparzialità (parte deliberativa)” (Elster, 1998: 8, trad. it. a cura dell'autore).

In altri termini, le scelte pubbliche per essere legittimate devono rappresentare il risultato di processi di deliberazione (anziché di processi di aggregazione delle preferenze e negoziazione) tra agenti liberi, eguali e razionali; è proprio attraverso la discussione che i partecipanti al processo deliberativo si convincono a vicenda e prendono delle decisioni condivise (Gbikpi, 2005).

Un processo deliberativo efficace, scrive Gambetta (1998: 23-24), può influenzare positivamente la qualità delle decisioni in quattro modi. Può facilitare:

- 1) il conseguimento di risultati Pareto-superiori attraverso la promozione di migliori soluzioni;

⁵⁸ La “politica a mezzo contratti” è il risultato della diffusione di nuove pratiche di gestione e dell'aziendalizzazione dell'amministrazione pubblica, fenomeno identificato come *New Public Management*, ispirato ai principi di efficacia ed efficienza (Donolo, 2005).

⁵⁹ Un'altra tendenza, più ridotta rispetto alle due appena descritte, riguarda l'adozione di processi decisionali che fanno riferimento alla democrazia partecipativa, come ad esempio il bilancio partecipativo. Spesso, nella realtà, s'incontrano processi decisionali ibridi, che includono elementi che fanno riferimento sia alla democrazia deliberativa che a quella rappresentativa.

- 2) il raggiungimento di esiti più giusti in termini di giustizia distributiva tramite l'assicurazione di una maggiore protezione delle parti più deboli;
- 3) l'ottenimento di un più ampio consenso sulle decisioni prese;
- 4) e il raggiungimento di una maggiore legittimazione delle scelte effettuate⁶⁰.

Inoltre, la deliberazione, aggiunge Fearon (1998), può contribuire ad accrescere le qualità morali e intellettuali dei partecipanti. Il processo deliberativo, se condotto in maniera adeguata, rappresenta un utile esercizio per l'accrescimento di virtù civiche e umane, finalizzato a creare dei cittadini più informati e responsabili⁶¹.

Diversi sono però i limiti e i rischi potenziali associati alle esperienze di democrazia deliberativa. Esistono due tipologie di limiti: la prima riguarda le circostanze in cui tali pratiche possono essere attuate – in alcune circostanze questi esperimenti possono risultare inadeguati (vedi Gambetta, 1998), come ad esempio nei casi in cui è necessario prendere una decisione in tempi brevi; la seconda concerne, invece, l'efficacia dei processi deliberativi che possono rivelarsi lunghi ed inconcludenti⁶².

Affinché i vantaggi potenziali associati all'adozione di processi decisionali ispirati alla democrazia deliberativa possano realizzarsi in concreto è necessario che le condizioni di piena eguaglianza e libertà tra i partecipanti siano assicurate⁶³. Ciò richiede il soddisfacimento di una serie di requisiti in termini di inclusione, di disponibilità e circolazione dell'informazione e controllo

⁶⁰ Le conseguenze positive della deliberazione, secondo Gambetta (1998: 23), riguardano, in primo luogo, la distribuzione dell'informazione: nei casi in cui essa è distribuita in modo diseguale la deliberazione contribuisce a migliorarne l'allocatione e consente un più accurato rilevamento delle informazioni (e quindi delle preferenze) di gruppi e individui. I processi deliberativi, poi, possono introdurre nella discussione nuove soluzioni a problemi comuni. La discussione pubblica fornisce, inoltre, una serie di incentivi rivolti a diluire le richieste auto-interessate, ad esempio, attraverso l'introduzione di elementi di principio. La deliberazione può facilitare il compromesso, accrescere il consenso e disseminare principi nella vita pubblica; i principi, a loro volta, possono accrescere la giustizia distributiva e assicurare risultati migliori per i gruppi più deboli, che risulterebbero invece penalizzati in un sistema di pura contrattazione.

⁶¹ Partecipare a delle discussioni, a differenza dell'avanzare semplicemente delle proposte e votarle, può favorire lo sviluppo di alcune competenze e virtù nei partecipanti (eloquenza, capacità retoriche e di ragionamento, empatia, cortesia, ecc.). Sapendo di partecipare a delle discussioni pubbliche su determinate questioni, i cittadini sono incoraggiati ad investire tempo ed energie nel prepararsi alla discussione, attraverso la raccolta di informazioni, l'elaborazione del problema e via discorrendo (Fearon, 1998: 59).

⁶² Sui limiti e i rischi associati ai processi decisionali che si rifanno alle modalità della democrazia deliberativa *cfr.* anche Bobbio (2005) e Regonini (2005).

⁶³ Su questo aspetto, Cammelli (2005) argomenta che il requisito di eguaglianza sembra poter essere assicurato più facilmente nel caso di micro-decisioni (ambiti spaziali e oggetto di decisione delimitati), che per la loro modesta entità non interessano interessi di maggior rilievo. Quando si supera questa soglia i gruppi più forti potrebbero, infatti, far valere le proprie ragioni all'interno dell'arena deliberativa e influenzare gli altri soggetti che vi partecipano, non assicurando adeguato sostegno alle posizioni più deboli che possono, addirittura, essere manipolate da parte di chi ha più forza e mezzi per far circolare e affermare le proprie argomentazioni.

dell'agenda. Requisiti che spesso nella realtà sono difficili da garantire: accade che le condizioni di inclusione non sono soddisfatte, che l'informazione è distribuita in modo asimmetrico tra i partecipanti al processo decisionale e che alcuni soggetti assumono il controllo esclusivo sull'*issue framing* (sull'agenda), ossia sulla definizione degli argomenti da ammettere al dibattito e quelli da escludere. Tutto ciò, aumenta il rischio che l'esito dei processi deliberativi risulti di minore democrazia e minore legittimità delle scelte⁶⁴.

Nonostante i limiti e i rischi appena discussi, si registra un aumento costante, soprattutto all'interno delle aree urbane, delle esperienze di democrazia deliberativa. La maggiore frammentazione sociale (e della rappresentanza), i processi volti ad accrescere il decentramento di funzioni, poteri e il grado di autonomia dei governi locali e la crisi dei partiti politici costituiscono, secondo Bobbio (2005), le principali motivazioni sottostanti alla maggiore diffusione di tali pratiche⁶⁵. "In queste condizioni – scrive l'autore (Bobbio, 2005: 85) – le istituzioni pubbliche si trovano nella necessità di reperire legittimità volta per volta allo scopo di sostenere singole politiche o singole decisioni; e la creazione di arene inclusive e deliberative può costituire una risposta plausibile". Un crescente numero di politiche per lo sviluppo locale⁶⁶, piani strategici delle città, piani sociali, progetti di "Agenda 21 locale" e piani di trasformazione urbana si rifanno, quindi, sempre più di frequente, ai due aspetti cruciali del modello della democrazia deliberativa: l'inclusione e la deliberazione⁶⁷. Si tratta di politiche e programmi che mirano alla valorizzazione della componente deliberativa nel *policy making* (Donolo, 2005); esperienze che si muovono sempre più di frequente da arene chiuse, composte da pochi attori e interessi omogenei, ad arene più aperte, formate da molti attori e interessi differenti (Bobbio, 2005).

Alla base di queste esperienze risiede la fiducia nelle capacità dei cittadini di esaminare problemi di natura collettiva e individuare possibili soluzioni, nella promozione del dialogo quale strumento per giungere a

⁶⁴ Due sono i principali rischi generalmente associati alla discussione pubblica: acquiescenza alle opinioni dei soggetti più forti che conduce al conformismo; e manipolazione dell'informazione da parte di lobby (Gambetta, 1998).

⁶⁵ Su questo punto, Regonini (2005) aggiunge che la necessità di affiancare, integrare e, a volte anche, sostituire le istituzioni politiche sorge dalla constatazione della arretratezza di tali istituzioni rispetto alla capacità autonoma di riflessione e coordinamento dei cittadini.

⁶⁶ Sull'adozione di pratiche decisionali ispirate alla democrazia deliberativa nell'ambito delle politiche per lo sviluppo locale *cfr.* Cersosimo e Wolleb (2006).

⁶⁷ Sulla valutazione della serietà e dell'efficacia di queste iniziative, Regonini (2005) individua un elenco di punti per valutare la serietà degli esperimenti e la loro effettiva capacità di generare relazioni sociali basate sul dialogo e la riflessività.

decisioni condivise e nell'autodeterminazione dell'agenda, potenzialmente aperta ad ogni questione (Regonini, 2005). Lo scopo, dunque, non è solo quello di prevenire potenziali conflitti, ma di acquisire, anche, nuove informazioni, conoscenze e suggerimenti, di responsabilizzare gli attori riguardo le scelte prese e di costruire un orizzonte strategico comune, per far in modo che ogni attore si impegni a fare la propria parte nella direzione concordata (Bobbio, 2005).

Capitolo 3. Processi di regolazione urbana tra competitività e giustizia sociale: un'ipotesi di ricerca

3.1 *Urban entrepreneurialism vs. giustizia sociale?*

Dovendo affrontare le criticità derivanti dal passaggio verso una base economica di tipo post-industriale e i costi associati a questa trasformazione in termini di disoccupazione, declino economico e spopolamento, gli attori locali, a partire dagli anni '80, cominciano ad assumere un approccio di tipo pro-attivo riguardo a questioni di sviluppo economico, attraverso il sostegno all'imprenditorialità, la predisposizione di campagne di marketing territoriale per l'attrazione di investimenti esterni, la realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e il lancio di candidature per ospitare grandi eventi in ambito sportivo, culturale e politico-economico per accrescere visibilità e prestigio internazionale e attrarre investitori e turisti. I processi di *governance* urbana tendono, pertanto, a focalizzarsi maggiormente su attività di tipo imprenditoriale riguardanti lo sviluppo economico. Questa mutazione è interpretata da Harvey (1989) come il passaggio nei processi di *governance* dall'*urban managerialism* all'*urban entrepreneurialism*¹.

Processi di crescente disuguaglianza ed esclusione sociale all'interno delle città contemporanee anche in presenza di tassi positivi di crescita economica hanno condotto numerosi studiosi ad ipotizzare una crescente inconciliabilità tra questo approccio emergente di *governance* e la giustizia sociale (Fainstein, 2001). L'idea che esista un *trade-off* inevitabile tra efficienza (crescita economica) ed equità, tra *urban entrepreneurialism* e giustizia sociale, è ad esempio centrale nei modelli teorici della *urban political economy* nordamericana che propongono una visione antitetica dello sviluppo urbano. Da un lato, uno sviluppo guidato da logiche di mercato, sostenuto da coalizioni *pro-growth*, proteso al raggiungimento di obiettivi di crescita economica e ampliamento della città; e, dall'altro, uno sviluppo urbano

¹ L'*urban managerialism* rappresenta la *governance* urbana tipica del periodo post-bellico, caratterizzato da una forte espansione economica delle economie nazionali occidentali e dal consolidamento del *welfare state*, in cui il compito essenziale delle autorità locali era di regolare la localizzazione delle attività economiche sul territorio attraverso i piani regolatori e fornire tutta una serie di servizi pubblici, quali educazione, trasporti pubblici, realizzazione di alloggi popolari e assistenza sociale. Verso la fine degli anni settanta, in seguito ai processi di ristrutturazione economici e l'indebolimento del *welfare state*, Harvey (1989) ipotizza l'avvento di un nuovo modello di *governance*, di tipo imprenditoriale, che tende progressivamente a sostituire quello precedente.

orientato al rafforzamento di obiettivi di equità sociale, sostenuto da alleanze *anti-growth*, che si oppongono a strategie di crescita². Savitch e Kantor (2002) argomentano che questa visione della realtà urbana in cui, ad un'estremità, sono collocate città che propendono per un tipo di sviluppo incentrato sul sociale e, all'altra, città che optano per politiche urbane neo-liberiste, orientate al mercato ed alla promozione della competitività territoriale, non è in grado di cogliere la complessità dei modelli di governo e sviluppo urbano esistenti, in cui spesso le dimensioni di efficienza ed equità coesistono. I limiti dell'*urban political economy* diventano particolarmente evidenti nell'interpretazione della realtà urbana europea, dove la contrapposizione tra i due modelli di sviluppo non è così marcata come nel caso di alcune città nordamericane, su cui sono basate le riflessioni di questo filone teorico³. Sulla differenza tra le città nordamericane e quelle europee, e quindi sull'inadeguatezza dei modelli sopraesposti nel descrivere e interpretare i processi di sviluppo delle città europee, Le Galès (2002) precisa che nonostante l'esistenza di *trend* che tendono a rendere le città del vecchio continente più simili a quelle statunitensi, esistono delle differenze sostanziali nei percorsi di sviluppo, determinati da cultura, politica, sistemi socio-economici, architetture e processi istituzionali differenti. Differenze marcate tra i due contesti esistono, quindi, in merito al ruolo politico della città, alle preferenze dei governi locali e nazionali su servizi e beni pubblici e benessere collettivo, in materia d'urbanistica ed altro ancora. Pertanto, sebbene sia possibile rintracciare un approccio di *governance* di tipo "imprenditoriale" in un crescente numero di città europee, volto alla promozione di crescita economica e competitività, ciò non vuol dire che equità e coesione sociale siano state eliminate dall'agenda politica urbana. In *Cities in the international marketplace*, Savitch e Kantor (2002) illustrano diversi esempi di città incentrate sul mercato che non necessariamente escludono obiettivi sociali e, viceversa, di città che seppur

² Le coalizioni *pro-growth* generalmente includono proprietari di terreni e immobili, promotori immobiliari, imprese operanti nel campo dell'edilizia, fornitori di servizi pubblici, associazioni imprenditoriali, politici locali e altri attori che hanno un interesse diretto e indiretto nella crescita di una particolare area. Questo gruppo promuove una concezione positiva della crescita, che si traduce in un maggiore benessere per l'intera comunità. Questa visione è contrastata dalle coalizioni *anti-growth* che racchiudono movimenti sociali, percettori di reddito modesti, pensionati e, più in generale, tutte le persone che sono interessate in modo negativo dai processi di crescita (inquinamento, congestione, prezzi crescenti di immobili, beni e servizi). Le aree urbane rappresentano le arene dove emergono i conflitti tra coalizioni *pro-growth* e *anti-growth*, in cui entrambi i gruppi dispiegano strategie articolate in uno scontro al fine di prevalere sull'altro, cercando di guadagnare il consenso pubblico (Molotoch, 1976; 1993).

³ Per una critica relativa all'utilizzo dei modelli teorici dell'*urban political economy* nordamericana nel caso delle città europee cfr. Harding (2000).

orientate al sociale aprono verso il mercato. Ciò li porta ad affermare che la realtà è, quindi, molto più complessa di quella rappresentata da una battaglia tra due orientamenti, che si contendono il campo della politica urbana. Pertanto, piuttosto che una questione di scelta tra un approccio o un altro, gli autori sostengono che il quadro reale contiene un ibrido di scelte. Ci sono, infatti, numerose città che perseguono entrambi gli scopi: crescita economica e giustizia sociale. Questa possibilità sembra essere scartata dai teorici della regolazione urbana che, individuando nel neo-liberismo il motore delle maggiori trasformazioni economiche e politico-istituzionali in corso, sostengono che le città siano inserite in un limbo, caratterizzato da politiche urbane imprenditoriali, competizione territoriale esasperata (a somma zero) e crescente disparità sociale e spaziale (Brenner, 2003, 2004; Brenner e Theodore, 2002; Jessop, 2002; Peck e Tickell, 2002)⁴. Nonostante riconoscano l'esistenza di un qualche spiraglio di speranza riguardo la possibilità di creare una città più giusta⁵, questi studiosi sostengono che lo sviluppo delle città, seppur con modalità differenti, è proiettato su un unico percorso di natura neo-liberista⁶. Criticando questa visione, Le Galès (2002) dibatte che l'analisi avanzata da questo filone di studiosi privilegia dei modelli analitici di convergenza delle città, anziché proporre modelli che tengano conto delle divergenze tra di esse. L'autore rigetta, quindi, il determinismo delle spiegazioni di questa corrente teorica e, sebbene riconosca che la bilancia di potere sia cambiata in favore delle forze di mercato, sostiene che i conflitti esistenti su scale differenti riguardo le forme di regolazione possano modificare le logiche di mercato. Queste ultime si scontrano, infatti, con dimensioni politiche, sociali e culturali che non inevitabilmente si lasciano

⁴ "Il neo-liberismo promuove e normalizza un approccio allo sviluppo urbano improntato in prima istanza alla crescita, considerando i meccanismi di *welfare* come costi anti-competitivi e rendendo le questioni della redistribuzione e degli investimenti sociali in contrapposizione ai principali obiettivi di sviluppo economico"(Peck e Tickell, 2002: 394, traduz. in italiano a cura dell'autore).

⁵ "Attualmente, rimane da vedere se le potenti contraddizioni inerenti all'interno dell'attuale dispiegamento neo-liberista nella composizione urbana determinerà aperture per riappropriazioni più progressive e radicalmente democratiche dello spazio urbano, o se, invece, agende neoliberaliste si radicheranno ancora più a fondo all'interno delle esistenti strutture istituzionali di *governance* urbana. Se ciò dovesse accadere, abbiamo ogni ragione per anticipare la cristallizzazione di geografie urbane ancora più malvagie in cui: le città dispiegano aggressive politiche di marketing territoriale, mutuamente distruttive; al capitale transnazionale è concesso di sganciarsi dal sostegno della riproduzione sociale locale; e il potere dei cittadini di influenzare le condizioni di base della loro vita è sempre più insidiata" (Brenner e Theodore, 2002: 376, traduz. italiana a cura dell'autore).

⁶ "I processi attuali di globalizzazione, integrazione europea e l'allargamento ad est dell'UE sono stati dominati da agende neo-liberiste che rinforzano la politica imprenditoriale della competizione territoriale" (Brenner, 2003: 214, traduz. italiana a cura dell'autore). Sulle differenti modalità di costituzione della cosiddetta città neo-liberista, Brenner e Theodore (2002: 368) scrivono: "i diversi percorsi di ristrutturazione urbana neo-liberista che si sono cristallizzati attraverso il vecchio mondo industrializzato riflettono non solo la diversità dei progetti politici neo-liberisti ma anche le interazioni specifiche contestuali di questi progetti con i pre-esistenti assetti di regolazione politico-economica urbana" (traduz. italiana a cura dell'autore).

dominare dalle forze di mercato. Su questo aspetto, Di Gaetano e Strom (2003) aggiungono che l'analisi macro (di tipo strutturalista) condotta dai teorici della regolazione urbana – che focalizza l'attenzione su trasformazioni generali nei modi di regolazione, quali l'affermazione del neo-liberismo e il conseguente passaggio all'imprenditorialità nella *governance* urbana – non riesce a cogliere le enormi variazioni nei processi di *governance* urbana esistenti. Tradizioni culturali e norme differenti generano, infatti, secondo gli autori, una varietà di risposte a processi di ristrutturazione economica e politica.

Da questo approccio teorico – che prende in considerazione oltre agli aspetti strutturali, gli elementi legati alla tradizione e alle specificità culturali e la capacità di azione degli attori locali – discende l'ipotesi, e le rispettive domande di ricerca, della tesi di dottorato.

3.2 Obiettivo, ipotesi e domande di ricerca

Il principale obiettivo della ricerca è dimostrare se e come le città oggetto dello studio (Barcellona e Lione) si distaccano da assunzioni di convergenza nei processi di sviluppo e governo, mettendo quindi in discussione la visione deterministica che prefigura l'avvento di una città dominata dagli interessi del mercato e a forti disuguaglianze spaziali e sociali, in cui la responsabilità su questioni come protezione sociale ed equità passano progressivamente dalla sfera pubblica a quella privata, individuale e comunitaria. In altri termini, ciò che si tenta di dimostrare è che le città non si muovono inevitabilmente su un unico percorso di natura neo-liberista, ma che esistono invece altre opzioni, altri percorsi di sviluppo urbano in grado di conciliare obiettivi di crescita economica e giustizia sociale.

L'ipotesi del lavoro è che l'adozione di un approccio definito come *urban entrepreneurialism* nel modo di governo e il perseguimento di obiettivi di equità e coesione sociale non sono necessariamente in conflitto. I processi di *governance* urbana, attraverso l'attuazione di adeguate strategie e politiche, possono infatti contribuire al raggiungimento di un ragionevole equilibrio tra

crescita economica e maggiore benessere sociale, tra esigenze di competitività e aspirazioni riguardanti la creazione di una città più giusta. Questo dipende, in larga parte, dalla presenza di processi di regolazione locale che non si limitano ad accrescere l'efficacia dell'azione collettiva, ma che mirano anche a promuovere la formazione di un quadro cognitivo comune, l'accrescimento e il consolidamento di capacità e conoscenze locali, nonché lo sviluppo di un'identità comune e processi d'integrazione.

I casi studio di Barcellona e Lione sono utilizzati per verificare la validità di questa ipotesi.

Dall'ipotesi formulata derivano tre domande di ricerca alle quali si tenta di dare una risposta attraverso l'analisi dei casi studio. Risposte che saranno, poi, utili per verificare l'ipotesi di ricerca.

Domanda di ricerca n.1: Fino a che punto le strategie e politiche urbane, adottate nelle due città, sono state in grado di influenzare e gestire l'impatto dei processi di trasformazione economica e globalizzazione sull'economica locale, promuovendo processi di crescita auto-sostenuti?

Questa domanda mira ad esplorare il ruolo svolto dalle strategie e politiche locali nella promozione e rafforzamento del sistema economico locale. In particolare, è necessario comprendere: se gli attori locali assumono un approccio attivo finalizzato ad accrescere la performance economica della città, attraverso la promozione, ad esempio, di "beni pubblici per la competitività" (Le Galès e Voelzkow, 2001; Pichierri, 2003) – quali infrastrutture, supporto all'innovazione e al trasferimento tecnologico, ecc.; e, se le politiche di sviluppo economico mirano a sostenere la creazione e il consolidamento di un sistema produttivo locale caratterizzato da attività economiche "territorializzate" (Storper, 1997), dipendenti su asset territoriali specifici, non disponibili dappertutto e difficilmente replicabili in altri luoghi. Questa analisi offre importanti indicazioni sulla capacità degli attori locali nell'interpretare i *trend* internazionali, elaborare una visione comune di lungo periodo, creando sinergie tra territori, attori e progetti differenti per rafforzare il grado di competitività della città.

Domanda di ricerca n.2: Fino a che punto le strategie e politiche urbane, adottate nelle due città, sono state in grado di conciliare la promozione della crescita economica con obiettivi di equità e giustizia sociale?

Ciò che si intende verificare attraverso questo quesito è se l'adozione di un approccio di *governance* di tipo imprenditoriale, che punta ad incentivare la crescita economica e accrescere il grado di competitività della città, possa coesistere con la ricerca da parte degli attori locali, e non solo, di nuovi compromessi originali fra equità e coesione sociale, conservazione e promozione dell'ambiente, sviluppo economico e forme di cooperazione tra aree territoriali. Per rispondere a questo interrogativo, la ricerca analizza, in particolare, le strategie e le politiche urbane rivolte a rafforzare la giustizia sociale.

Il modo in cui sono negoziate e definite le priorità e gli obiettivi delle politiche urbane, che rispecchiano la capacità (o meno) di promuovere compromessi tra crescita economica e obiettivi sociali, impongono l'esigenza di soffermare l'analisi anche sui processi di *governance* e come questi mutano nel tempo; questa questione è affrontata attraverso l'ultima domanda di ricerca.

Domanda di ricerca n.3: Quali sono le principali caratteristiche dei processi di governance urbana, nei due territori? e come mutano nel tempo?

Si tratta di desumere se esiste una modalità territoriale di *governance* capace di gestire i processi di sviluppo urbano in maniera equilibrata; di comprendere e investigare quali fattori (interni ed esterni) possano facilitare il loro emergere; ed infine, se si è in presenza di una forma di *governance* ristretta, guidata dalla mobilitazione d'interessi di parte, o di una forma di *governance* ampia, ispirata ai principi della democrazia deliberativa, volta al soddisfacimento di interessi comuni ed alla costruzione d'identità collettiva. In altri termini, è necessario cercare di comprendere come le priorità strategiche sono realmente stabilite: ovvero, se sono il frutto di un processo di concertazione allargata, o della sola riflessione di ristrette *élite* guidate da interessi particolari.

Si tenta, infine, di comprendere come mutano i processi di *governance* nel tempo all'interno delle due città in risposta alle nuove sfide poste da trasformazione esterne e processi sociali, economici e politici interni.

3.3 Casi studio e metodologia

Barcellona e Lione rappresentano dei casi studio particolarmente interessanti e pertinenti per testare la validità dell'ipotesi di ricerca del lavoro.

Entrambe le città, pur non essendo delle capitali, esercitano un'influenza consistente sui propri sistemi urbani nazionali. Barcellona e Lione sono considerate le seconde città di maggiore rilevanza nelle rispettive nazioni. Rappresentano entrambe dei centri economici molto importanti, caratterizzati da un tessuto produttivo ampio e diversificato. Nonostante il processo di ristrutturazione industriale degli anni ottanta e novanta, Barcellona e Lione conservano all'interno delle rispettive aree metropolitane importanti funzioni industriali. A queste attività si sono aggiunte negli ultimi decenni, grazie anche al sostegno fornito dalle politiche attuate, un'ampia gamma di nuove funzioni produttive ad alto contenuto di conoscenza e tecnologia.

Le ricerche condotte sulle principali agglomerazioni europee indicano Lione e, soprattutto, Barcellona come due città dinamiche, in continua trasformazione, che stanno cercando di ritagliarsi uno spazio di maggior rilievo sullo scenario internazionale (Cushman & Wakefield, Healey & Baker, 2005; Rozenblat e Cicille, 2003).

Nel corso degli ultimi decenni, gli attori locali, in entrambi i contesti, hanno promosso numerosi processi di riqualificazione, sperimentato nuove modalità di regolazione su scale differenti (distretto, città, area metropolitana), attuato strategie di marketing territoriale per l'attrazione di capitali, imprese, persone ed altro ancora. Gli ultimi decenni della loro storia risultano piuttosto simili per l'intensità degli interventi messi in campo. Chiaramente, le due città sono molto differenti tra loro per storia, cultura, tradizione politica e amministrativa, ruolo dello Stato e posizione geo-politica. Differenze da cui dipendono, come vedremo, i diversi percorsi evolutivi delle due città, nonché differenti capacità e volontà di conciliare promozione della crescita economica

e competitività territoriale con obiettivi di equità e coesione sociale nelle politiche pubbliche e nei processi di sviluppo urbano.

L'analisi comparata serve appunto per dimostrare in che misura le specificità delle due città (società locale, storia, posizione geo-politica, radici politico-culturali e processi di sviluppo economico) interagiscono con i processi di trasformazione strutturale, determinando dei processi di sviluppo urbano differenti.

Fasi e metodologia della ricerca

La ricerca è basata su un'analisi storica delle politiche di sviluppo urbano messe in campo negli ultimi 25-30 anni nelle due aree urbane. Questa scelta è sembrata obbligata, nel senso che solo attraverso una disanima storica è possibile cogliere le mutazioni delle priorità e delle strategie di sviluppo in risposta alle macrotrasformazioni in atto e alle mutazioni di preferenze individuali e collettive degli attori urbani. Inoltre, l'individuazione di differenze e similitudini tra le due città richiede necessariamente quadri comparativi storici. Questo tipo d'analisi consente, inoltre, di comprendere il processo di composizione di nuove architetture e processi istituzionali, caratterizzate da più intense relazioni verticali tra diversi livelli di governo (locale, regionale, nazionale, europeo) che s'intrecciano sempre più di frequente con forme di coordinamento orizzontale a livello locale; fornendo, quindi, un quadro delle mutazioni dei processi di *governance*. La ricerca affronta le diverse scale istituzionali, analizzando le interdipendenze tra i diversi livelli di governo, ricostruendo i legami tra città, regione, Stato e UE e come questi sono cambiati nel tempo. L'intenzione è di andare oltre la visione riduttiva globale/locale delle circostanze reali, cercando di comprendere le intersezioni e il coordinamento tra differenti scale spaziali.

La ricerca empirica è realizzata attraverso tre fasi.

La prima fase riguarda l'analisi del contesto socio-economico territoriale, finalizzata a mettere in evidenza le principali trasformazioni economiche, sociali e istituzionali avvenute all'interno delle due aree urbane nel corso degli ultimi decenni. Questa fase mira, inoltre, ad esplorare i rapporti delle città con la dimensione internazionale, nazionale e metropolitana. Verificando, ad

esempio, il grado di apertura della città all'esterno e l'impatto della dimensione internazionale sulle città, la relazione tra governo nazionale e locale, il grado d'integrazione con i territori circostanti, la struttura e le caratteristiche del sistema istituzionale locale ed altro ancora.

Segue una seconda fase finalizzata ad individuare le principali strategie e politiche urbane messe in atto a Barcellona e Lione, nel corso degli ultimi decenni (attraverso una suddivisione in tre epoche, che corrispondono a importanti mutazioni economiche e/o politico-istituzionali all'interno delle città). Questa seconda fase consta di due differenti livelli d'analisi. Il primo più ampio e generale esamina, per l'appunto, le strategie, le politiche ed i piani presenti e passati riguardanti le aree urbane allo scopo di fornire una visione di contesto complessiva. Il secondo percorso, più dettagliato, si concentra, invece, sull'analisi di due specifici programmi di riqualificazione urbana: per Barcellona, il piano *22 @Barcelona*, riguardante il rinnovamento di alcune aree industriali abbandonate nel quartiere di *Poblenou (22 @Barcelona)* e per Lione, la riqualificazione di una vecchia zona industriale, *l'Industrie*, situata nel quartiere di *Vaise*. Si è deciso di guardare con più attenzione alle politiche di riqualificazione, proprio perché rispecchiano, più di altre politiche, l'atteggiamento imprenditoriale progressivamente assunto dalle città⁷. Risulta, pertanto, interessante verificare, alla luce dell'ipotesi di ricerca del lavoro, se e fino a che punto i due progetti di rigenerazione sono collegati e coerenti con i processi di trasformazione urbana e il quadro complessivo delle politiche urbane e se essi rappresentano una potenziale nuova fonte di crescenti tensioni socio-economiche o se, al contrario, costituiscono un tentativo virtuoso di promuovere processi di sviluppo economico combinati con un rafforzamento dell'equità e coesione sociale.

La terza ed ultima fase consiste, infine, nel rispondere, sulla base delle informazioni raccolte, alle domande di ricerca per verificare l'ipotesi del lavoro.

La metodologia di ricerca utilizzata è di tipo qualitativo. Innanzitutto, sono stati utilizzati dati e informazioni precedentemente raccolti e analizzati da altri studi e autori. E' seguita, poi, un'analisi sul campo che è servita a colmare le lacune informative. Attraverso l'indagine sul campo è stato possibile reperire informazioni di carattere quantitativo che sono state integrate, per i necessari

⁷ Cfr. Swyngedouw *et al.*, 2002.

approfondimenti qualitativi, con informazioni di tipo documentale (documenti strategici, piani d'azione, rapporti e documenti relativi ad accordi tra le parti, ecc.) e informazioni provenienti da interviste dirette con testimoni privilegiati (dodici per ogni singolo caso di studio).

Capitolo 4. Il caso di Barcellona

4.1 Un profilo della regione metropolitana barcellonese¹

Barcellona è la principale città (la capitale) della Catalogna, una delle diciassette Comunità Autonome della Spagna, che con una popolazione complessiva di 6,1 milioni di abitanti rappresenta la quarta regione dell'UE-15, in termini di popolazione, dopo l'*Île de France* (11 milioni), la Lombardia (9 milioni) e l'Andalusia (7 milioni). L'area di Barcellona, localizzata al centro della costa catalana, costituisce una realtà territoriale complessa e articolata, che ricopre un'area vasta con una città centrale, Barcellona, circondata da un ampio numero di città medie e piccole e numerosi villaggi².

Considerata questa situazione, le dinamiche sociali ed economiche di Barcellona possono essere comprese appieno solo se l'intera regione metropolitana è presa in considerazione. Le agglomerazioni urbane presenti in questa ampia area mostrano un interessante percorso di dinamismo economico e specializzazione produttiva, insieme alla presenza di forti tradizioni culturali e storiche.

La Regione Metropolitana di Barcellona (RMB) (figura 4.1) include 163 comuni, con una popolazione complessiva di 4.4 milioni di abitanti, che rappresenta circa i tre quarti dell'intera popolazione della Catalogna.

Il profilo della RMB è la rappresentazione di un'agglomerazione urbana policentrica, caratterizzata da un forte nucleo centrale, Barcellona, e un numero elevato di città, nella prima e seconda corona metropolitana, che costituiscono importanti centri di attività e residenza. All'interno della RMB le intense relazioni territoriali e funzionali all'opera disegnano complesse geometrie di mobilità, residenza e produzione.

¹ Questo paragrafo contiene una breve sintesi dell'analisi socio-economica della Regione Metropolitana di Barcellona contenuta nell'Appendice 1.

² La città di Barcellona è caratterizzata dall'integrazione tra differenti aree sviluppatesi in epoche diverse, che si sono integrate con l'antico nucleo della città (*Ciutat Vella*). Il quartiere della *Barceloneta*, costruito durante il XVIII° secolo, si estende al lato della città vecchia in direzione sud-est. Intorno alla città antica esistevano dei piccoli villaggi agricoli, che successivamente sono stati annessi alla città: *Poble Sec*, *Sants*, *Sarrià*, *Gracia*, *Horta* e *Poblenou*. Il distretto dell'*Eixample*, costruito a partire dalla metà del XIX° secolo, funge da anello di congiunzione tra questi centri e la città antica. La città odierna ha una forma triangolare. Essa è delimitata a sud dal mare, a nord dalla montagna del *Collserola*, a est dal fiume *Besos* e a ovest dal fiume *Llobregat*.

Figura 4.1: La regione metropolitana di Barcellona



Fonte: Ajuntament de Barcelona on line

Barcellona e la sua regione metropolitana contengono circa il 70% dell'intera popolazione della Catalogna, costituendo il 10% della superficie totale della regione. All'ultimo censimento (2001), Barcellona con una popolazione di 1,503,884 abitanti, e una superficie di 97.6 km², rappresentava la città più grande della regione metropolitana (4,390,390 abitanti in totale), seguita dalle città di *Hosiptalet de Llobregat* con 239,019 abitanti, *Badalona* (205,836) e *Santa Coloma de Gramenet* (112,992), nella prima corona metropolitana. *Sabadell*, con 183,788 abitanti, *Terrassa* (173,755) e *Matarò* (106,358) rappresentavano le città più popolose della seconda cintura della RMB.

Nel corso degli ultimi cinquant'anni, l'evoluzione demografica ha attraversato fasi differenti. Nel periodo 1950-1970, la crescita è stata intensa e concentrata nella città di Barcellona e, successivamente, nelle aree circostanti. Barcellona raggiunge il suo punto di saturazione al principio degli anni settanta, con la popolazione che rimane stabile per tutto il decennio. Dal 1981, la città comincia a perdere abitanti così come le aree attorno ad essa. Al contrario, il resto della regione metropolitana, con il resto della Catalogna, aumenta la propria popolazione fino all'ultimo censimento, grazie agli ampi flussi migratori provenienti dalle aree centrali. Dal 2000 in avanti, c'è stato un

piccolo recupero di popolazione nella città centrale, che può essere attribuito, in ampia parte, all'immigrazione straniera (Área Metropolitana de Barcelona, 2003).

4.1.1 Dinamiche economiche e sociali

La Catalogna rappresenta il principale centro industriale della Spagna. Barcellona è stata la prima città spagnola ad avviare il processo di industrializzazione (1880) che ha contribuito alla crescita economica e fisica della città e dei suoi dintorni. Con la crisi economica della fine degli anni settanta del secolo scorso, la base economica di Barcellona e dell'intera RMB è stata sottoposta ad un processo di trasformazione strutturale, che ha ridisegnato pattern produttivi e specializzazioni in tutta la regione metropolitana. Barcellona è progressivamente divenuta il centro di attrazione per attività legate al terziario. La città ha, inoltre, sperimentato una crescita straordinaria del settore turistico, a partire dai primi anni novanta. Attività industriali sono state trasferite fuori la città di Barcellona in località della prima e seconda corona. Nuovi insediamenti industriali stanno emergendo lungo i corridoi delle infrastrutture di trasporto (autostrade e ferrovie).

Dall'essere il più importante centro industriale della Spagna, Barcellona sta diventando una città sempre più specializzata in attività terziarie. Nel corso degli ultimi anni, se si escludono l'industria automobilistica, dei materiali di trasporto, alimentare e dei materiali da costruzione, le attività industriali sono diminuite nella città centrale e nella RMB. La perdita d'occupazione nell'industria è stata comunque controbilanciata dalla crescita dell'occupazione nel settore dei servizi che, in associazione con il settore alberghiero e della ristorazione e i servizi immobiliari, è cresciuta costantemente senza interruzioni.

Particolarmente rilevante è il peso dell'occupazione a Barcellona, rispetto alla Catalogna, in relazione all'economia della conoscenza e alle attività culturali. Nel corso degli ultimi anni, i dati riguardanti il numero d'affiliati al sistema generale di previdenza sociale mostra che oltre il 60% della nuova occupazione a Barcellona è associata ai settori emergenti dell'economia

(servizi alla produzione, telecomunicazioni, attività legate alle TIC, settore dei media e culturale, ecc.)³.

La RMB contiene al suo interno una serie di disuguaglianze socio-economiche, con alcuni pattern di concentrazione spaziale.

Il livello d'educazione della popolazione della RMB è cresciuto nel corso degli ultimi anni, sebbene alcune preoccupazioni sono emerse ultimamente in relazione al crescente numero di abbandoni scolastici (in special modo nella città di Barcellona). Il numero di abitanti con un titolo universitario è aumentato costantemente a Barcellona (24% in più nel periodo 1991-2000); la città mostra il più alto livello di popolazione secolarizzata dell'intera regione metropolitana. Sebbene il livello d'educazione è aumentato a Barcellona, nel corso degli ultimi decenni, disuguaglianze tra i distretti della città ancora persistono (CESB, 2003).

Nel periodo 1995-2000, l'analisi delle differenze nei redditi delle famiglie nella RMB mostra una riduzione moderata delle disparità di reddito, nonostante il notevole aumento dell'occupazione lasciasse presagire per una riduzione più consistente⁴. L'inchiesta *IEMB* (2000) mostra che, sebbene il reddito medio nella città di Barcellona continui ad essere maggiore che nel resto della provincia, un processo di riduzione nelle differenze è in corso. Questo è particolarmente evidente nella seconda corona metropolitana che rappresenta l'area più dinamica della RMB. Il reddito medio delle famiglie in quest'area è, infatti, passato dall'essere pari al 79.8% rispetto a quello di Barcellona nel 1990, al 96.8% nel 2000. Questa riduzione, sebbene più moderata, è anche visibile nella prima corona, il reddito medio è passato dal 74.3% di quello medio di Barcellona all'85.3%. Nella città di Barcellona, c'è una maggiore concentrazione di unità familiari con redditi bassi così come il maggior numero di famiglie con redditi elevati: la città mostra le disuguaglianze interne più marcate rispetto al resto della regione metropolitana. Negli ultimi anni, però, le disuguaglianze nella distribuzione del reddito tra le famiglie sono diminuite considerevolmente così come le disparità tra i differenti distretti della città, con una più omogenea distribuzione della

³ A questi dati devono essere aggiunti quelli relative alla creazione di microimprese e lavoratori autonomi, che non sono presenti nel registro della previdenza sociale (Rojo, 2004).

⁴ I dati sui livelli di reddito e distribuzione devono essere considerati come una indicazione, poiché errori sono abbastanza comuni in questo tipo di survey (IEMB, 2000).

capacità economica. Le cinture metropolitane mostrano una distribuzione del reddito meno polarizzata, sebbene esistano anche in quest'area differenze interne all'interno delle città, con la presenza di "centri" e "periferie" socioeconomiche; gli esempi di *Sabadell*, *Matarò* e *Terrassa* sono molto rappresentativi a riguardo. Il tasso di riduzione delle disuguaglianze interne in ogni territorio tra il 1995 e 2000 è rallentato, mentre c'è stato un incremento delle disuguaglianze nella prima corona. Questo dato riflette una situazione in cui le città attorno a Barcellona (con l'eccezione di *Espulgas*, *Sant Just* e *Sant Cugat*) si stanno consolidando come un'area metropolitana residenziale con una capacità economica medio-bassa e strettamente dipendente dalla rinnovata centralità economica di Barcellona (Herce, 2004).

In sintesi, sebbene l'ultimo periodo di crescita economica ha migliorato la distribuzione del reddito familiare, questa crescita non è stata sufficiente a ridurre considerevolmente le disuguaglianze di reddito, come avvenuto invece in altri periodi (IEMB, 2000).

4.1.2 La proiezione esterna della città: Barcellona nello scenario internazionale

L'area barcellonese è recentemente emersa come il principale polo di riferimento per l'intera area del Mediterraneo.

La ricerca comparativa, "*Les villes européennes*" – realizzata dalla DATAR (Rozenblat e Cicille, 2003) su 180 aree urbane con più di 200,000 abitanti all'interno dell'UE – posiziona Barcellona all'interno della gerarchia urbana europea, sulla base delle misurazioni effettuate su 15 indicatori⁵, come città di "terzo livello", denominata "metropoli europee", che contiene inoltre città come Berlino, Monaco, Lisbona, Bruxelles, Vienna, Stoccolma e Roma. Quest'ultime sono precedute nella graduatoria dalle città di secondo rango, denominate "maggiori metropoli europee" (Amsterdam, Milano e Madrid), e da quelle della prima classe, "metropoli di rango mondiale" (Londra e Parigi).

⁵ Indicatori utilizzati per lo studio: popolazione nel 2000, evoluzione della popolazione all'interno degli agglomerati urbani dal 1950 al 1990, flusso di merci attraverso i porti, numero di passeggeri in aeroporti, accessibilità delle città, sedi dei più grandi gruppi europei, piazze finanziarie, fiere internazionali, congressi internazionali, musei, turisti, siti culturali, studenti, edizione di riviste scientifiche e reti di ricerca europee.

Nell'annuale *European Cities Monitor*⁶ per il 2005, Barcellona occupa il quinto posto nella graduatoria delle trenta maggiori città Europee dove localizzare attività economiche, registrando dei progressi notevoli rispetto all'analisi condotta nel 1990, dove Barcellona si attestava all'undicesimo posto (nell'analisi del 2004 la città risultava al sesto posto). Ancora, secondo questa ricerca, Barcellona (primo posto) è considerata come la città che più delle altre si sta adoperando per migliorarsi. Barcellona occupa rispettivamente il nono e undicesimo posto nella graduatoria in termini di facilità d'accesso ai mercati e presenza di personale qualificato. La capitale catalana, infine, è considerata la migliore città, all'interno dell'UE, per la qualità della vita degli impiegati.

Senza entrare nel merito dell'affidabilità e della qualità di queste classificazioni e degli indicatori utilizzati in queste ricerche, preme evidenziare che l'immagine, riflessa da questi studi comparati, rivela una città particolarmente vibrante e dinamica, in continua trasformazione, che sta cercando di ritagliarsi uno spazio di maggior rilievo all'interno del sistema urbano europeo.

Nel recente passato, Barcellona è stata interessata da una serie di eventi che ne hanno influenzato il processo evolutivo. In particolare, è proprio attraverso i Giochi Olimpici del 1992 che Barcellona riesce a posizionarsi sulla scena internazionale. L'occasione dei Giochi ha permesso alla città di proiettare verso l'esterno l'immagine di una città rinata, dinamica.

L'immagine positiva della città, l'affermazione di Barcellona come centro di valenza culturale hanno facilitato l'ispessimento delle relazioni internazionali della città, attirando imprese e capitali esteri, insieme ad una parte consistente dei crescenti flussi turistici mondiali.

Particolarmente rilevanti per la proiezione internazionale e la competitività della RMB sono le infrastrutture portuali e areoportuali. Nel corso dell'ultimo decennio, l'espansione del traffico del porto di Barcellona è stato considerevole. Il traffico dei container in transito attraverso il porto di Barcellona è passato da 488,917 TEUs nel 1991 a 1,652,366 TEUs nel 2003 (+238%), con un aumento nel 2003 di 13% rispetto all'anno precedente

⁶ Quest'analisi, prodotta annualmente dalla società Cushman & Wakefield, Healey & Baker, è condotta su un campione di 501 grandi imprese europee, attraverso interviste con Senior managers o Boards of directors.

(1,461,232). Il numero totale di passeggeri in transito⁷ attraverso il porto è passato da 710,722 (1991) a 1,869,967 (2003), sorpassando la soglia di un milione nel 1998. Tra il 2002 e il 2003, il traffico passeggeri è cresciuto ad un tasso del 10.6% (Barcelona Economia, 2004).

Il dinamismo economico e la crescente proiezione internazionale di Barcellona sono anche confermate da un rapido aumento nel numero di passeggeri che utilizzano l'aeroporto *El Prat*⁸. *El Prat* è uno degli aeroporti più dinamici d'Europa e occupa attualmente la decima posizione tra i più grandi aeroporti europei in termini di numero di passeggeri (Pla Estratègic, 2003b). Il numero di passeggeri in transito per *El Prat* è passato da 9,145,000 (1991) a 22,752,000 (2003), gli aerei da 127,288 nel 1991 (di cui, 59,242 internazionali e 63,806 nazionali) a 282,013 nel 2003 (di cui 150,987 internazionali e 127,866 nazionali). Tra il 1998 e il 2002, il transito internazionale è passata da 7,333,802 passeggeri a 10,873,256 (+48.3%).

La crescita nel numero di passeggeri che utilizzano il porto e l'aeroporto è accompagnata dal numero crescente di visitatori che pernottano negli alberghi cittadini. Il numero di pernottamenti in hotel a Barcellona è passato da 4,089,510 (1991) a 9,102,090 (2003), con un aumento di un 4.7% tra il 2002 e il 2003 (Barcelona Economia, 2004).

Il rafforzamento della posizione internazionale della RMB è anche riflessa dalla performance della *Fira de Barcelona*. Tra il 2000 e il 2002 l'impatto economico della *Fira* è cresciuto considerevolmente (+27%). La sua futura espansione, che ne aumenterà la superficie totale di 240,000 m², trasformerà la *Fira* nella seconda area fieristica d'Europa, dietro Milano (Pla Estratègic, 2003b).

Nel corso dell'ultimo decennio, Barcellona è anche assunta come città di una certa importanza nella mappa internazionale delle destinazioni per convegni e conferenze. Anche la posizione del suo sistema universitario è migliorata notevolmente: le università di Barcellona ospitano attualmente circa 7,000 studenti stranieri, facendo di Barcellona una delle città europee con il più ampio numero di studenti stranieri. Inoltre, il numero di corsi (e studenti) post-laurea è aumentato sostanzialmente.

⁷ Questo include i passeggeri in viaggio con traghetti di linea, crociere e crociere in transito.

⁸ A questi dati, per avere una stima più veritiera, dovrebbero essere aggiunti i dati sui passeggeri in transito attraverso l'aeroporto di Girona, che serve l'intera RMB, sul quale operano la maggior parte dei vettori *low cost*.

Barcellona è anche parte di diversi network di città, tra cui *C-6*, *Eurocities* e *Metropolis*.

Infine, i premi e i riconoscimenti internazionali attribuiti a Barcellona hanno indubbiamente aiutato a rafforzare la proiezione internazionale della città e migliorare la sua immagine nella comunità internazionale. Alla fine degli anni ottanta, Barcellona ha ricevuto il “Prince of Wales prize” per la sua politica sugli spazi pubblici. Nel 1991, la città riceve il premio speciale per il “Migliore piano strategico urbano dell’UE”, attribuito dall’UE all’esperienza della pianificazione strategica di Barcellona. Inoltre, nel giugno del 1999, Barcellona riceve un importante premio internazionale, il “Royal Gold Medal”, concesso annualmente dalla regina britannica su suggerimento del *Royal Institute of the British Architects* in riconoscimento di distinzione eccezionale in architettura⁹.

4.2 Il contesto istituzionale

Durante gli anni ottanta, la Spagna è transitata da una forma statale altamente centralizzata, portata ai suoi massimi durante il regime di Franco, verso una organizzazione di governo decentralizzata.

La Costituzione spagnola del 1978 ha introdotto trasformazioni significative nella struttura amministrativa nazionale, dando il via ad un’interessante esperienza di regionalismo asimmetrico, in cui le regioni godono di un diverso status e diversi poteri. Il modello di organizzazione territoriale disegnato dalla Costituzione è di una struttura semi-federale, in cui 17 *Comunidades Autónomas* (Comunità Autonome) dispongono di poteri legislativi ed esecutivi in differenti aree (alloggi popolari, pianificazione urbana e regionale, agricoltura, trasporti, sanità, educazione, *welfare* e cultura), proprio in base al livello d’autonomia accordato ad ogni singola Comunità (Tomàs, 2001)¹⁰.

⁹ Per la prima volta una città e non una persona a ricevere questo premio.

¹⁰ Il regionalismo asimmetrico della Spagna è riuscito a combinare le ragioni delle differenti identità esistenti con quelle delle capacità dei diversi governi regionali di svolgere determinati compiti. Si tratta di un ordinamento regionale aperto, che può mutare nel tempo sulla base di accordi bilaterali (tra Stato centrale e governo regionale) e non attraverso meccanismi concertativi collettivi tra Stato e Regioni come avviene invece in altri Paesi. La *devolution* è stata guidata dalle tre nazionalità storiche (Catalogna, Galizia e Paesi Baschi) che hanno ottenuto sin dagli inizi condizioni di maggiore autonomia. Il processo si è poi esteso anche alle altre regioni. Sette sono attualmente le regioni che hanno ottenuto il maggiore grado di autonomia, con il trasferimento delle competenze in materia di

Il passaggio verso un maggior grado di decentramento durante gli anni ottanta è stato determinato essenzialmente da due ragioni, una pratica e l'altra politica. Per quanto riguarda la prima motivazione, il governo centrale ha istituito un ampio numero di delegati dello Stato a livello provinciale per controllare l'attuazione delle politiche (Province). La motivazione politica riguardava le pressanti richieste nel gestire le proprie questioni da parte del nuovo livello di governo, le Comunità Autonome.

La Catalogna è una delle 17 Comunità Autonome che compone lo Stato spagnolo ed è dotata di un proprio parlamento e governo (la *Generalitat de Catalunya*). Attualmente, a livello metropolitano esistono tre organi istituzionali, con differente copertura geografica: *Entitat Metropolitana del Medi Ambient* (organo metropolitano per l'ambiente), che racchiude 33 comuni; l'*Entitat Metropolitana del Transport* (organo metropolitano per i trasporti) con 18 comuni; e, infine, la *Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona* (autorità congiunta dei comuni dell'area metropolitana di Barcellona), con 31 comuni.

Dal 1953, con il *Comarcal Pla* (Piano di Contea), diverse esperienze istituzionali di livello metropolitano sono state condotte nell'area composta dalla città di Barcellona e i comuni limitrofi (circa trenta). L'esperienza più importante, che ha portato alla costituzione di un potente organo istituzionale nel 1974, è rappresentata dalla *Corporació Metropolitana de Barcelona* (CMB), composta da Barcellona e 26 comuni (con poteri sulle seguenti aree: trasporti, acqua, gas e distribuzione di energia elettrica, case popolari, raccolta e smaltimento rifiuti e qualche altre funzione). Con la Costituzione del 1978 e l'istituzione delle Comunità Autonome, le competenze sull'area metropolitana sono passate nelle mani della *Generalitat de Catalunya*, ingenerando un conflitto crescente tra il governo regionale e la CMB, a causa delle divergenze politiche tra le coalizioni a capo dei due organi (indipendentisti di destra nel governo regionale e socialisti nella CMB e nel Comune di Barcellona). Il forte antagonismo tra il governo regionale e la municipalità di Barcellona e la sovrapposizione di competenze sulla stessa area geografica rappresentano le principali ragioni dietro l'abolizione della CMB nel 1987 attraverso la legge

istruzione e sanità; due di queste, Paese Basco e Navarra, godono, inoltre, di una piena autonomia fiscale, riscuotendo direttamente le imposte statali (Bobbio, 2002).

approvata dal parlamento catalano. In seguito, due organi metropolitani specializzati sono stati istituiti: l'*Entitat Metropolitana del Medi Ambient*, che racchiude 33 municipalità, e l'*Entitat Metropolitana del Transport* con 18.

Al tempo stesso, nel 1988, alcuni comuni (attualmente sono 31) decisero di unirsi in modo volontario nella *Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona* (Autorità Congiunta delle Municipalità dell'Area Metropolitana di Barcellona). Le principali attività della *Mancomunitat* riguardavano quelle attività che non erano svolte dagli altri due organismi metropolitani. In particolare, la *Mancomunitat* affronta la dimensione socio-economica: accrescimento della qualità della vita nell'area, strutturazione del sistema di trasporto, attività di promozione economica e internazionale, costruzione e manutenzione di parchi, studi sull'area metropolitana, promozione e gestione delle aree industriali e cooperazione internazionale (Àrea Metropolitana de Barcelona, 2003).

Nel 1987, quattro leggi regionali di organizzazione territoriale hanno disegnato l'attuale struttura della Catalogna, con 4 province (Barcellona, Girona, Leida e Tarragona), 41 *comarques* (contee) e 946 comuni.

La definizione del quadro della pianificazione territoriale generale e speciale è parte delle competenze dell'amministrazione regionale, mentre le funzioni come sanità, servizi sociali, cultura, sport e ambiente ricadono tra le competenze degli organi locali.

Le principali competenze delle province riguardano il coordinamento dei servizi municipali e l'offerta di alcuni servizi. Le contee hanno responsabilità sulle seguenti aree: pianificazione territoriale, sanità, servizi sociali, cultura, sport, educazione e servizi di base relativi all'ambiente.

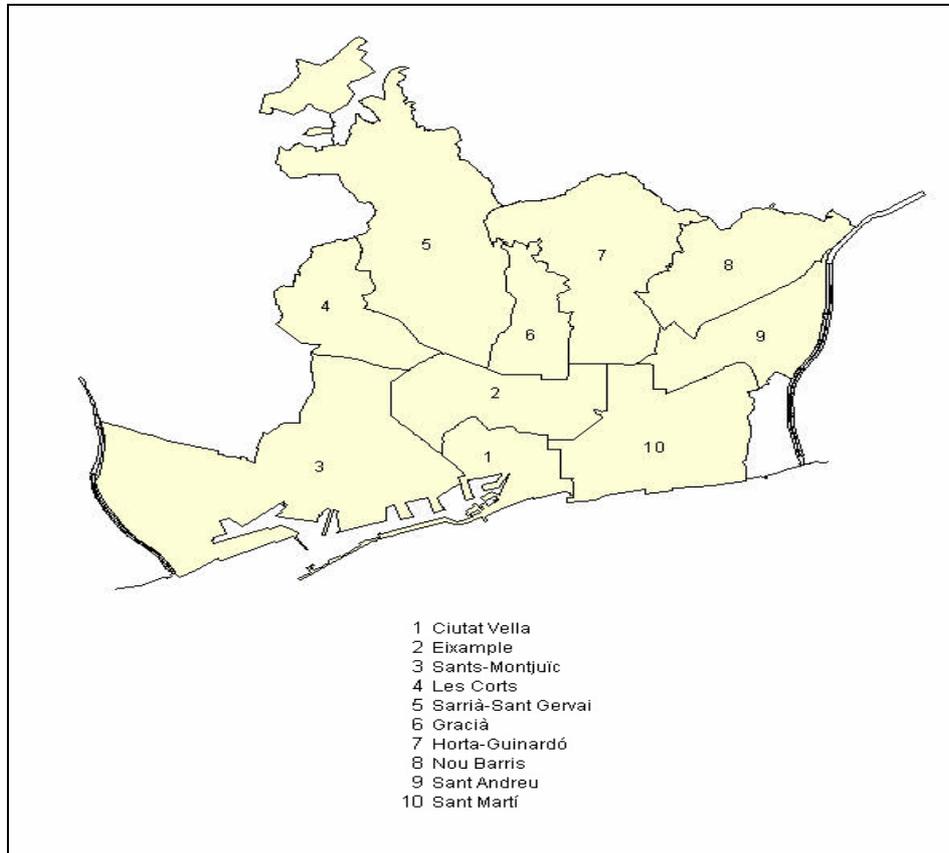
Infine, le municipalità hanno poteri su servizi di base relativi all'ambiente (parchi, cimiteri, servizi idrici, fogne, raccolta e smaltimento dei rifiuti), trasporto pubblico, mercati pubblici, servizi pubblici, mobilità e pianificazione urbana (Tomàs, 2001).

A livello municipale, nel 1984, il consiglio comunale di Barcellona ha approvato una divisione territoriale della città in 10 distretti¹¹ per accelerare il processo di decentramento, rendere più efficace ed efficiente l'offerta dei

¹¹ Ciutat Vella, Eixample, Sants-Montjuïc, Les Cortes, Sarrià-Sant Gervasi, Gràcia, Horta-Guinardò, Nou Barris, Sant Andreu, Sant Martí.

servizi, migliorare le relazioni tra l'amministrazione comunale e i cittadini e promuovere una più intesa partecipazione dei residenti nelle decisioni d'intervento pubblico (figura 4.2).

Figura 4.2: I distretti di Barcellona



Fonte: Ajuntament de Barcelona on line

Questo processo ha avviato una nuova fase di decentramento di funzioni e potere politico e decisionale verso i distretti¹². Nuovi meccanismi di partecipazione – quali ascolto pubblico, referendum, informazione pubblica e iniziative dei cittadini – sono stati messi in piedi per accrescere il coinvolgimento dei cittadini negli affari pubblici.

I distretti hanno i loro organi rappresentativi e di governo (Consigli di Distretto), composti sulla base dei voti ottenuti dai partiti politici nel distretto, il Presidente di Distretto, scelto dal partito più votato nel distretto, e la Commissione Governativa che rappresenta l'organo esecutivo.

¹² Le funzioni dei distretti includono le seguenti aree: sicurezza nei luoghi pubblici, regolazione del traffico, pompieri, pianificazione urbana, protezione dell'ambiente, monumenti, mercati pubblici, trasporti pubblici, cimiteri, servizi sociali, distribuzione di energia e acqua, pulizia delle strade, strutture culturali e sportive, partecipazione nella gestione delle scuole pubbliche.

Infine, per fronteggiare le nuove sfide il Comune di Barcellona ha elaborato la *Carta Municipal*, approvata nel 1999 dal Parlamento Catalano¹³. La Carta Municipale, stabilendo una nuova serie di norme e regole, tenta di superare il limite imposto dalla legge sul governo locale sulla *governance* delle grandi città. La *Carta Municipal* avanza richieste per maggiori poteri decisionali in aree quali pianificazione urbana, infrastrutture, educazione, servizi sociali e cultura. Tra le altre richieste, particolarmente importante sono quelle relative al sistema di tassazione con la domanda di superiori trasferimenti statali e maggiori poteri nella definizione del sistema locale di tassazione. Uno dei principali obiettivi della Carta Municipale è di promuovere un più attivo coinvolgimento dei cittadini su questioni pubbliche, in modo da costruire una cultura più democratica e partecipativa.

Il testo traccia le linee di un nuovo quadro giuridico per regolare le relazioni tra attori pubblici e privati e la partecipazione dei cittadini nelle questioni pubbliche. La Carta rafforza il ruolo dei distretti, attribuendo funzioni e risorse addizionali, però, non affronta la questione della *governance* metropolitana, che è stata causa di conflitto politico tra il governo municipale e regionale (Longo, 1999).

4.3 Strategie e politiche urbane attuate a Barcellona nel corso degli ultimi 25 anni

L'ampio ventaglio delle strategie e politiche urbane realizzate a Barcellona nel corso degli ultimi 25 anni può essere suddiviso in tre differenti epoche (non omogenee), ognuna delle quali coincide con importanti trasformazioni nella sfera economica e/o politico istituzionale, a livello nazionale e internazionale.

- 1979-85: fase caratterizzata dal primo governo municipale democraticamente eletto, dalla realizzazione di piccoli interventi di riqualificazione urbana e riorganizzazione della struttura urbana.
- 1986-92: il periodo della prima trasformazione urbana di Barcellona realizzata in occasione dei Giochi Olimpici.

¹³ La storia della Carta Municipale comincia verso la fine degli anni ottanta. Una prima bozza del testo è stata predisposta nel 1990, sotto la direzione dell'allora *Regidor* Jordi Borja (Longo, 1999).

- 1993-2005: l'epoca della seconda trasformazione urbana, che interessa principalmente il rinnovamento del settore nord-est della città e prevede la realizzazione di alcuni grandi progetti.

4.3.1 1979-1985: avvio del processo democratico, piccoli progetti di riqualificazione e riorganizzazione dell'amministrazione municipale.

Questo periodo è caratterizzato da due importanti avvenimenti, la fine della dittatura franchista e il conseguente inizio del processo di democratizzazione in Spagna e il dispiegamento della crisi economica internazionale della fine degli anni settanta.

Nel 1979 si svolgono le prime elezioni municipali della nuova era democratica, dopo 40 anni di dittatura, che attribuiscono un'ampia maggioranza alla sinistra, che ancora oggi guida il governo della città di Barcellona¹⁴.

La fine degli anni settanta coincide anche con la recessione economica internazionale. Al pari di altri importanti centri industriali in Europa, anche Barcellona è colpita duramente dalla crisi dell'industria pesante e tradizionale, che all'epoca componeva per larga parte l'intero tessuto produttivo urbano. La chiusura di numerose imprese e il processo di delocalizzazione delle attività industriali al di fuori della città lasciano una pesante eredità, difficile da gestire, in termini di aree industriali abbandonate, situate nel cuore della città (Poblenou, il fronte marittimo, ecc.), e un'ampia gamma di problematiche economiche e sociali. Questa terribile occasione, tuttavia, ha rappresentato una irripetibile opportunità di ripensare la riorganizzazione del tessuto urbano e della struttura economica di Barcellona¹⁵.

Questi due accadimenti, di natura strutturale, hanno contribuito a trasformare radicalmente il quadro economico, sociale e politico-istituzionale

¹⁴ Il PSC (Partito Socialista Catalano) si assicurò il 33,9% delle preferenze e il PSUC (*Partit Socialista Unificat de Catalunya*) il 18,8% (McNeill, 2003). L'egemonia del PSC è andata consolidandosi nel corso delle successive elezioni fino al 1999. Il nuovo governo municipale dell'era democratica era guidato dal Narcís Serra, sostenuto dalla maggior parte della cittadinanza, dalle associazioni di quartiere, ma anche dall'élite imprenditoriale barcellonaese, con la quale Serra aveva buone relazioni per via della sua attività professionale e, soprattutto, per i suoi legami familiari. Egli era, infatti, nipote dell'avvocato e imprenditore Narcís de Carreras, l'allora presidente della *Caixa de Pension* della *La Caixa* (importante istituto bancario locale) (Mauri e Uria, 1999).

¹⁵ I primi anni ottanta rappresentano un periodo di grande fermento e mobilitazione della società locale – rivitalizzata dal processo di democratizzazione e da un forte desiderio di coinvolgimento nelle questioni di interesse collettivo – che incomincia a delineare, proprio in questa fase, il disegno di sviluppo futuro della città.

urbano. Una maggiore complessità e diversità tende ad introdursi progressivamente nel mosaico urbano e con essa una nuova domanda diversificata di città in termini di residenza, lavoro, educazione, divertimento e cultura. Tutto ciò si traduce nella proposizione di nuove istanze e pressioni, rivolte soprattutto al governo locale, per la predisposizione di nuove politiche urbane.

La risposta del governo municipale a questa crescente complessità viene attuata attraverso tre ambiti di intervento strategico:

1. riqualificazione dell'ambiente fisico urbano e creazione di nuovi spazi pubblici per migliorare la qualità della vita in ogni quartiere;
2. modernizzazione della struttura amministrativa municipale e accrescimento del numero e della qualità dell'offerta dei servizi pubblici alla persona;
3. decentramento di funzioni municipali a livello di distretto e incentivazione della partecipazione dei cittadini su questioni di interesse pubblico (De Forn e Pascual, 1995).

Il principale obiettivo dell'intervento municipale, in questa fase, è di riqualificare i quartieri più degradati, cercando di migliorare e accrescere la dotazione di spazi pubblici, soprattutto nelle aree più periferiche, danneggiate dall'espansione edilizia incontrollata degli anni sessanta, ispirata da una vena speculativa e caratterizzata dalla carenza di infrastrutture, spazi pubblici, centri civici e servizi alla persona. Questo obiettivo è stato perseguito attraverso una importante rivoluzione avvenuta nel Dipartimento di Urbanistica dell'amministrazione municipale, con l'arrivo nel 1980 all'interno della struttura dell'architetto Oriol Bohigas, le cui conoscenze e convinzioni hanno influenzato profondamente il processo di trasformazione e rigenerazione fisica di Barcellona (Esteban, 1999). Bohigas promuove l'avvio di una moltitudine di piccoli progetti in diverse zone della città, accomunati da una visione globale di sviluppo futuro dell'area urbana (discussa nel libro di Bohigas, del 1985, *Reconstrucció de Barcelona*), finalizzata a fornire una risposta adeguata alle nuove domande urbane emergenti di famiglie, individui e imprese. La metafora dell'agopuntura coglie appieno la strategia degli interventi messi in marcia dalla municipalità in questa epoca. In un arco temporale piuttosto limitato sono stati portati a termine circa 300 progetti di riqualificazione, la maggior parte dei

quali riguardanti spazi e strutture pubbliche. Questa strategia dei piccoli progetti di ammodernamento inglobava due dimensioni, una economica e l'altra sociale¹⁶. L'idea era di ottenere una maggiore efficienza nell'utilizzo dell'attuale tessuto urbano e creare nuovi spazi per le funzioni economiche, cercando di rafforzare, allo stesso tempo, coesione sociale e sostenibilità ambientale (Esteban, 1999)¹⁷. La creazione di centri civici (per lo svolgimento di attività culturali e sociali) in ogni quartiere, la riqualificazione di strade e piazze, quali principali luoghi pubblici per l'interazione sociale, riflettono il forte impegno sociale di questa politica di rinnovamento urbano. I centri civici, in aggiunta, sono stati spesso localizzati proprio all'interno di antichi immobili, di particolare interesse storico e architettonico quali vecchi stabilimenti industriali, palazzi storici, ecc. Questo ha rappresentato, come scrive Subirós (1999), da un lato, un interessante processo di riutilizzo di spazi urbani e strutture abbandonate per soddisfare una nuova domanda della cittadinanza e, dall'altro, una riappropriazione collettiva della storia e dei simboli della città, insieme ad un processo di preservazione e valorizzazione di un importante patrimonio culturale. Un altro specifico ambito di questa politica di *reconstrucción* è rappresentato dal processo di monumentalizzazione dello spazio pubblico, soprattutto nei quartieri periferici, in cui mancavano punti di riferimento riguardanti cultura e memoria della città. Dal 1979, tutti i progetti di rinnovamento e creazione dello spazio pubblico sono stati accompagnati dalla preservazione di alcuni elementi specifici della storia dello spazio e l'introduzione di elementi artistico-monumentali contemporanei, per permettere all'identità collettiva di legare il passato con il presente (Subirós, 1999).

Riassumendo, i primi anni del nuovo governo municipale sono stati caratterizzati da una strategia di acquisizione di terreni urbani e attuazione di piccoli progetti di riqualificazione nei diversi *barrios* (quartieri), che hanno aperto la strada a interventi di scala superiore realizzati nel successivo

¹⁶ Secondo Borja (2004), cinque principali elementi strategici si potevano generalmente scorgere in questi tipi di progetti. Primo, la presenza di una forte caratterizzazione sociale al fine di fornire una risposta alle nuove domande sociali e facilitare l'uso sociale dello spazio. Secondo, un approccio multifunzionale dei progetti per risolvere differenti problemi. Terzo, considerazione dell'impatto dei progetti sulle aree limitrofe. Quarto, centralità della qualità del design e dei monumenti per cercare di attribuire ad ogni progetto elementi di differenziazione con caratteristiche simboliche e culturali con lo scopo di rafforzare l'identità locale. Quinto, aderenza ad una strategia globale di promozione della città.

¹⁷ L'idea portante di questa strategia era che attraverso il rinnovamento e miglioramento dello spazio urbano si potessero evitare processi di *urban sprawl*, che potessero causare un eccessivo consumo di terreno e risorse naturali (Esteban, 1999). Nonostante questa strategia sia riuscita a garantire un più efficiente utilizzo del territorio urbano, il processo di *urban sprawl* è comunque avanzato, alimentato dal rapido processo di urbanizzazione che ha interessato la prima e la seconda corona della RMB. Su questo aspetto cfr. Herce (2004), and Muñoz (1997).

periodo (1986-1992)¹⁸. “Monumentalizzare la periferia e rigenerare il centro” è certamente l’espressione che meglio sintetizza i principali obiettivi del progetto urbanistico di Barcellona in questa epoca.

Questo periodo è, inoltre, caratterizzato da un intervento di modernizzazione radicale dell’amministrazione municipale per accrescerne il livello di efficienza ed efficacia, il grado di apertura ai cittadini, i processi di decentralizzazione e risanamento economico delle imprese e degli istituti collegati alla municipalità. L’obiettivo era di disegnare e organizzare una macchina burocratica in grado di rispondere in modo più adeguato alle nuove domande emergenti della cittadinanza (De Forn e Pascual, 1995). Uno dei risultati di questa strategia è rappresentato dall’istituzione, nel 1984, di dieci distretti all’interno della città e il conseguente decentramento di parte delle politiche culturali e dei servizi sociali a livello di distretto. I processi di decentralizzazione hanno consentito di collegare in modo più efficace le politiche urbanistiche e sociali alle specificità di ogni quartiere, promuovendo la partecipazione dei cittadini nella programmazione degli interventi.

In questa fase, il coinvolgimento del governo urbano nella sfera economica non è particolarmente rilevante. Primo, perché, all’epoca, il governo locale non aveva nessuna competenza specifica in tale ambito e, secondo, non disponeva di risorse finanziarie e umane per investire in qualsiasi tipo politica economica locale. Un primo segnale di maggiore coinvolgimento nella sfera della promozione economica si registra nei primi anni ottanta quando, all’interno dell’amministrazione comunale, viene istituita l’Area di Sviluppo Economico e Sociale per definire, implementare e coordinare gli interventi del Comune di Barcellona in ambito economico e sociale. Agli inizi, la principale sfera d’intervento di questa nuova area funzionale era rappresentata dalla gestione dei *Programas de empleo comunitario*, seguita, successivamente, dalla definizione e attuazione di corsi di formazione e programmi di auto-impiego, promozione di cooperative ed

¹⁸ Questo orientamento strategico è dipeso da una bassa pressione speculativa dovuta alla crisi economica e dalla forte domanda dei cittadini (Borja, 1995). Per di più, alcune importanti caratteristiche di un più attivo intervento urbanistico prendono forma in questo periodo, quali la definizione di chiare norme di edificazione, costruzione di infrastrutture di base nei distretti periferici e acquisizione del terreno da parte del settore pubblico. La strategia di pianificazione territoriale attuata dalla *Corporacion Metropolitana de Barcelona* ha seguito lo stesso approccio di quello della città di Barcellona, caratterizzato da un processo di acquisizione di terreni di interesse strategico, l’urbanizzazione di un numero consistente di parchi intermunicipali e l’attuazione di un primo intervento di riurbanizzazione del tessuto urbano abbandonato nella periferia (Herce, 1995).

elaborazione di *Planes Integrales* a sostegno della coesione sociale in zone problematiche.

La politica sociale, invece, figura come una delle principali priorità dell'intervento del governo municipale sin dagli inizi dell'esperienza democratica. I principali fattori che influiscono sulla definizione della politica sociale in questo periodo sono: la crisi economica, l'emersione di una nuova domanda sociale urbana, la presenza di una tradizione socialista e la forte influenza del movimento delle associazioni di quartiere. Già all'interno del primo programma di governo del Comune di Barcellona, *Pacte de Progrés* (1979), viene ribadita la necessità di un ruolo più attivo dell'amministrazione comunale in ambito sociale: il programma lancia un progetto ambizioso per ridisegnare e rigenerare le aree sociali e culturali della città e propone l'introduzione del lavoro sociale. L'intervento municipale, in questa fase, è caratterizzato principalmente dalla predisposizione di nuovi servizi (servizi sociali, realizzazione di nuove infrastrutture sportive e centri culturali e promozione sociale), cercando di decentralizzarne l'offerta a livello di distretto, e di accrescere la cooperazione con associazioni e organizzazioni non-profit, al fine di perseguire maggiori sinergie e mobilitare un maggior volume di risorse (Truñó, 2000). Inoltre, sin dai primi anni ottanta, interventi di carattere sociale hanno accompagnato, come già accennato, la politica di rigenerazione fisica e ammodernamento del tessuto urbano, in modo da accrescere la qualità della vita nei quartieri. Questo ha contribuito a rafforzare il consenso sociale sulla visione strategica di sviluppo della città e a favorire il processo di riattivazione economica, che trae beneficio dall'esistenza di un ambiente urbano superiore, maggiormente consono ad ospitare attività di servizio e personale qualificato.

4.3.2 1986-1992: i Giochi Olimpici e la prima trasformazione urbana. Posizionare Barcellona sulla mappa mondiale

Il 1986 rappresenta l'anno di svolta nel recente processo evolutivo di Barcellona. Due avvenimenti di grande rilevanza si registrano in quell'anno:

l'accesso della Spagna alla Comunità Economica Europea (CEE) e la scelta di Barcellona quale città ospitante dei Giochi Olimpici del 1992¹⁹.

Questa epoca è, inoltre, caratterizzata dalla ripresa economica a livello nazionale ed internazionale. L'organizzazione dei Giochi Olimpici amplifica gli effetti positivi del nuovo ciclo economico e dà il via a quella che viene definita come la "prima trasformazione della città", caratterizzata dalla realizzazione di una serie di grandi progetti urbani, dalla riqualificazione di aree abbandonate e periferiche, dalla creazione di nuove aree di centralità e dalla riapertura della città al mare. L'evento olimpico e la ripresa economica, insieme all'adozione di una efficace politica di promozione, hanno contribuito a rilanciare la posizione della città, all'interno dello scenario internazionale, quale principale centro di riferimento dell'intera area del Mediterraneo e nuova destinazione dei flussi di capitale e del turismo mondiale.

Per quanto riguarda la sfera politico-istituzionale, in questa fase si registra a livello municipale un consolidamento del Partito Socialista Catalano (PSC), che si conferma il principale partito della città, assicurandosi la maggior parte delle preferenze nelle elezioni del 1987 e 1991. Particolarmente influente nel processo di evoluzione della città risulterà la figura carismatica del sindaco, Pasqual Maragall²⁰. Aumentano, in questa fase, le tensioni tra il Comune di Barcellona, guidato da una coalizione socialista, e il governo regionale, governato da una coalizione di centro-destra e nazionalista (il cui partito più rappresentativo è *Convergència i Unió* – CiU)²¹. Il conflitto si sviluppa a seguito della crescente influenza esercitata da Barcellona sull'intera regione metropolitana e della chiara volontà del governo della città di ampliare il suo raggio d'azione dalla scala urbana a quella metropolitana (McNeill, 2003). Questa intenzione è, però, contrastata con successo dal governo regionale, che individua nella crescente influenza della principale città della regione una possibile minaccia ai propri poteri. Nel 1988, seguendo il diktat della legge 7/1987 del Parlamento della Catalogna, la *Corporació*

¹⁹ L'adesione alla CEE consente alla Spagna di beneficiare di una gamma di finanziamenti comunitari, come il Fondo di Coesione e i Fondi Strutturali. Il processo di riqualificazione della parte antica della città è stato, ad esempio, cofinanziato proprio attraverso il Fondo di Coesione Europeo.

²⁰ Nel 1982, Pasqual Maragall viene eletto sindaco di Barcellona, in seguito alla nomina di Narcis Serra a Ministro della Difesa del governo nazionale, guidato da Felipe Gonzales (PSOE, partito socialista spagnolo). Maragall manterrà la guida della città per 15 anni, fino al 1997, svolgendo un ruolo di primaria importanza nel processo di rinnovamento e internazionalizzazione della città.

²¹ Contrapposizione che si ripropone a livello personale tra Jordi Pujol, presidente della *Generalitat de Catalunya*, e Pasqual Maragall, la cui popolarità si rafforza nel corso delle elezioni municipali del 1987 e 1991.

Metropolitana de Barcelona, guidata da una coalizione socialista e sotto la forte influenza della città di Barcellona, viene abolita. La chiusura dell'istituzione metropolitana rappresenta un pesante colpo per la municipalità di Barcellona e per le aspirazioni del sindaco. Tuttavia, nello stesso anno, in risposta alla chiusura della CMB, viene istituita la *Mancomunitat de Municipis*, associazione volontaria composta da 24 comuni (tra cui Barcellona) con lo scopo di aiutare le municipalità nelle attività di pianificazione territoriale, definizione e gestione di alcuni servizi pubblici. Dal punto di vista politico, la creazione di questa nuova associazione rappresenta una mossa per cercare di creare una nuova forza politica di opposizione nei confronti del governo regionale.

Le principali priorità delle politiche urbane in questo periodo riguardano: l'ammodernamento del sistema delle infrastrutture fisiche, l'ampliamento e il miglioramento dello spazio pubblico e la creazione di nuove aree di centralità.

In questa fase si assiste ad una variazione della scala degli interventi di trasformazione urbana, resa possibile dai Giochi Olimpici del 1992. L'utilizzo di grandi eventi per la realizzazione di grandi opere e procedere alla trasformazione e riorganizzazione urbana non rappresenta certo una novità per la città di Barcellona. Nel corso dell'ultimo secolo e mezzo, infatti, lo sviluppo urbanistico della città è stato segnato dall'organizzazione di eventi internazionali: le Esposizioni Universali del 1888 e del 1929²², il Congresso Eucaristico del 1952, i Giochi del 1992 e, più di recente, il Forum Universale della Cultura, *Barcelona 2004*. I Giochi Olimpici rappresentano, quindi, un'eccezionale occasione per trasformare e ridisegnare la città secondo idee e strategie elaborate negli anni precedenti.

“Rispetto al precedente periodo a cambiare non è la strategia ma le condizioni per eseguire i progetti che erano stati già pianificati in precedenza. La costruzione delle Rondas (tangenziali), la riapertura della città al mare²³, la creazione di nuove aree di centralità rappresentano idee e progetti che appartengono al passato” (Intervista, Jordi Borja, Ex *Teniente de Alcalde* [assessore] presso il Comune di Barcellona).

L'eredità delle opere realizzate in occasione dei Giochi sul sistema infrastrutturale è enorme: tangenziali (*Ronda de Dalt* and *Ronda Litoral*),

²² Queste esposizioni hanno permesso la realizzazione del Parco de la *Ciudadela*, la creazione di alcune strutture nella zona di *Montjuïc* e la pianificazione del distretto dell'*Eixample*.

²³ L'idea di riguadagnare il fronte marittimo risale agli anni sessanta. Questa idea era, infatti, già presente nel *Pla de la Ribera* (1965), piano per la riqualificazione ad uso residenziale dell'area di *Poblenou*, che non è però mai decollato a causa della forte opposizione dei cittadini.

opere realizzate nelle quattro aree olimpiche, costruzione del complesso della *Vila Olimpica* e riapertura della città al mare, opere viarie per migliorare la mobilità e l'accessibilità alla città, potenziamento dei trasporti pubblici, ammodernamento del sistema di telecomunicazione (con la realizzazione della torre di telecomunicazione di Collserola) ed altro ancora. In particolare, l'idea di posizionare le infrastrutture olimpiche in quattro differenti aree, invece di concentrare tutto in una singola area è risultata fondamentale per il processo di sviluppo futuro della città²⁴. Questa decisione è conforme alla strategia di creazione di *Àrees de Nova Centralitat* (ANC) (Aree di Nuova Centralità) pianificata durante i primi anni ottanta²⁵: quattro delle ANC individuate vengono destinate ad ospitare i siti e le infrastrutture del progetto olimpico, *Barcelona 92*.

Una mobilitazione sociale straordinaria ha accompagnato l'organizzazione dell'evento. I progetti olimpici, a parte qualche piccola opposizione, sono stati accettati con entusiasmo dalla gente e considerati come una grande opportunità per trasformare la città (Borja, 1995). Altrettanto straordinarie sono risultate le risorse economiche impiegate nelle città proprio in occasione dei Giochi, che hanno rappresentato, inoltre, un'opportunità per lavorare in cooperazione con differenti livelli di governo (nazionale, regionale e locale). Due imprese a capitale misto, il *Comitè Organizador Olímpic Barcelona*, COCB-92 (a cui aderiscono il Comune di Barcellona, il governo nazionale e regionale e il Comitato Olimpico) e *Barcelona Holding Olímpic* (HOLSA, composta sempre da Comune, Stato e Regione) sono state istituite per gestire rispettivamente l'organizzazione dei Giochi e la realizzazione delle opere infrastrutturali.

Oltre alle opere realizzate per l'evento olimpico, prende forma, in questo periodo, il processo di rinnovamento di *Ciutat Vella* (la parte antica della città). Nel 1998, viene creata una società *ad hoc* di diritto privato, *Promociò Ciutat Vella SA* (*PROCIVESA*), per gestire il processo di ammodernamento dell'area. La creazione di questa società, a capitale in maggioranza pubblico, con la

²⁴ Soluzioni speculative, quali l'idea di costruire il villaggio olimpico vicino la zona di Castelldefels a sud di Barcellona per riorganizzare successivamente l'area per fini turistico-residenziali, furono scartate a vantaggio dell'idea di riqualificare zone periferiche e abbandonate.

²⁵ Nel 1987, il Comune di Barcellona pubblicava *Àrees de Nova Centralitat* (Aree di Nuova Centralità), nel quale erano tracciate le linee dello sviluppo strategico futuro della città, attraverso la creazione di 12 Aree di Nuova Centralità da realizzare nel tempo (Ajuntament de Barcelona, 1987).

partecipazione del Comune di Barcellona (56% del capitale), la Provincia (7,1%) e un certo numero di imprese private (39,3%) rappresenta un'importante modalità di gestione del processo di riqualificazione, che sarà usata in seguito dal governo municipale per la gestione e l'esecuzione di altri progetti di riqualificazione urbana (*ProEixample, ProNouBarris, 22 @Barcelona* ed altre ancora).

Questa fase sancisce l'inizio di una politica economica locale stabile, gestita in prevalenza dal governo municipale. L'istituzione di *Barcelona Activa SA*, società di diritto privato a capitale interamente pubblico, testimonia il maggiore coinvolgimento del Comune di Barcellona e di altre istituzioni locali nella promozione di politiche per lo sviluppo economico. Pensata agli inizi come semplice agenzia per gestire le politiche del lavoro e gli interventi promossi dalle politiche dell'UE (in particolare, dal Fondo Sociale Europeo) e dal *Department de Treball* della *Generalitat de Catalunya*, *Barcelona Activa* diventa una vera e propria agenzia di sviluppo locale, operante nel settore della promozione dello sviluppo economico, dell'innovazione e dell'imprenditorialità, attraverso la predisposizione d'incubatori di impresa e servizi di consulenza.

Il Comune di Barcellona accresce il suo impegno di sostegno allo sviluppo e alla promozione della città, attraverso la partecipazione all'Autorità Portuale e al *Consorcio Zona Franca*, la creazione e gestione di aree industriali e come partner della *Fira de Barcelona* e del Parco Tecnologico *El Vallès* (De Forn, 1995).

Si inaugura, altresì, in questa epoca l'avvio della "politica estera" della città, con la partecipazione al processo di costituzione di due network di città Europee – *Eurocities* (1986) e C-6 (nel 1990 che include le città localizzate sull'asse mediterraneo, Tolosa, Montpellier, Saragozza, Valencia, Ciutat de Palma e Barcellona) – e la promozione di una serie di iniziative per attrarre organismi e istituzioni internazionali. L'obiettivo di questa politica non concerne esclusivamente la promozione dell'immagine all'estero e il sostegno al potenziamento della posizione competitiva della città nello scenario internazionale ma, sin dagli inizi, ha riguardato la promozione di iniziative solidali e di cooperazione decentrata. A tale scopo, nel 1991, il Comune di

Barcellona istituisce un programma, *Barcelona Solidaria*, a supporto di iniziative internazionali umanitarie e di cooperazione in altri paesi del mondo.

Particolare menzione merita, poi, l'approvazione, nel 1990, del primo Piano Strategico Economico e Sociale, che rappresenta un punto di svolta nel modo di elaborare strategie e politiche urbane a Barcellona. Il processo di elaborazione del Piano, che in realtà comincia nel 1988²⁶, avviene in una fase di prosperità economica e in vista dei Giochi Olimpici, a testimonianza della crescente consapevolezza, degli attori locali, riguardo l'importanza di stabilire relazioni più intense tra i differenti soggetti istituzionali per cercare di sfruttare al massimo le opportunità collegate all'organizzazione del grande evento, in modo da estenderne i benefici a vantaggio della strategia di sviluppo futuro della città. L'idea era di pianificare una serie di interventi strategici che potessero aiutare ad accrescere la competitività della città su scala internazionale e rafforzare i processi di coesione sociale²⁷.

Nel 1991, in seguito alla sempre più pressante domanda delle associazioni sindacali (a livello nazionale) per un maggiore coinvolgimento nelle questioni urbane, viene istituito il *Consell Econòmic i Social de Barcelona* (CESB), il primo in Spagna, che rappresenta un organo consultivo che si occupa di questioni riguardanti lo sviluppo economico e l'occupazione, fungendo da arena pubblica in cui differenti interessi sono dibattuti e coordinati²⁸.

Per quanto riguarda l'intervento pubblico in ambito sociale, l'azione della municipalità (Programma di governo 1984-1987) si concentra, in questa fase, nel potenziamento dell'offerta dei servizi urbani e il completamento delle strutture sociali. Il Programma municipale per il periodo 1988-1991 propone, inoltre, l'elaborazione della Carta Municipale che sostiene il potenziamento

²⁶ Il 20 aprile 1998, viene presentato il primo documento programmatico del Piano Strategico, *El desenvolupament economic i social de Barcelona: Pla estratègic de Barcelona en la perspectiva de l'any 2000*, sulla scorta dell'esperienza della pianificazione strategica realizzata a San Francisco e di qualche altro caso (Santacana, 2000).

²⁷ L'obiettivo principale del Piano era di "consolidare Barcellona come un'avanzata metropoli europea che esercita la sua influenza sopra la macro-regione in cui è localizzata, con una moderna qualità della vita, socialmente bilanciata e profondamente radicata nella cultura mediterranea" (Pla Estratègic, 1990).

Tre ambiti strategici di intervento (con 59 misure) sono stati proposti per raggiungere questo obiettivo: trasformare Barcellona in uno dei nodi nevralgici della macro-regione; accrescere la qualità della vita e il progresso degli individui; promuovere l'industria e il settore dei servizi avanzati. La struttura istituzionale del Piano includeva le principali istituzioni cittadine. Il Comitato esecutivo del Piano era composto da 10 istituzioni: Comune di Barcellona, la Camera di Commercio, il Circolo di Economia, due associazioni sindacali, il Consorzio della Zona Franca, Fiera di Barcellona, l'Autorità Portuale, la Federazione degli Imprenditori e l'Università di Barcellona) (Pla Estratègic, 1990). La *Generalitat de Catalunya*, a causa dei contrasti politici con il Comune di Barcellona, non aderisce al piano.

²⁸ Il CESB è composto da rappresentanti del governo municipale, dell'associazione degli imprenditori (Foment del Treball Nacional) e delle due associazioni sindacali (CCOO e UGT).

delle funzioni dei distretti e promuove, attraverso una serie di iniziative, il rafforzamento della solidarietà intermetropolitana. Allo stesso tempo, un “patto per la città” viene siglato, con l’intento di rafforzare il *welfare* municipale e ridurre il livello di disuguaglianze sociali, attraverso la predisposizione di interventi per facilitare l’accesso alla casa e favorire il rinnovamento della parte antica della città (Truñó, 2000).

4.3.3 1993-2005: la seconda grande trasformazione urbana e la promozione della città della conoscenza

Questa epoca inizia con la dalla crisi post-olimpica del 1993, dovuta ai pesanti problemi di natura finanziaria del Comune di Barcellona, causati dalla mole di investimenti sostenuti per l’organizzazione dell’evento olimpico, a cui si somma una negativa congiuntura economica nazionale ed internazionale.

La principale sfida di questo periodo consiste nel cercare di trarre un beneficio più consistente e duraturo della visibilità e del prestigio internazionale guadagnato dalla città nel corso dei Giochi Olimpici, sperimentando nuove iniziative per mantenere e aumentare la reputazione internazionale della città. Una della principali priorità riguarda la predisposizione di ambiente moderno in grado di offrire opportunità per gli investitori stranieri, caratterizzato da una sistema infrastrutturale moderno ed efficiente e qualità della vita elevata.

Il focus degli attori urbani e delle politiche pubbliche si sposta con più convinzione dalla città alla scala metropolitana, con il consolidamento del settore dei servizi come principale motore economico della RMB, le strategie di potenziamento del sistema delle infrastrutture nell’area metropolitana e l’avvio di forme di cooperazione intercomunali più intense.

Nel corso dell’ultimo decennio, la situazione politica a Barcellona rimane sostanzialmente invariata, con una coalizione di sinistra sempre alla guida del governo cittadino. Tuttavia, in occasione delle ultime elezioni municipali (2003), il PSC perde consensi in tutti i distretti della città rispetto alla precedente tornata elettorale (1999). Nel 1997, Joan Clos diventa sindaco della città (ancora oggi in carica); mentre, il suo predecessore, Maragall, è l’attuale presidente della *Generalitat de Catalunya*, che è ora governata, per la

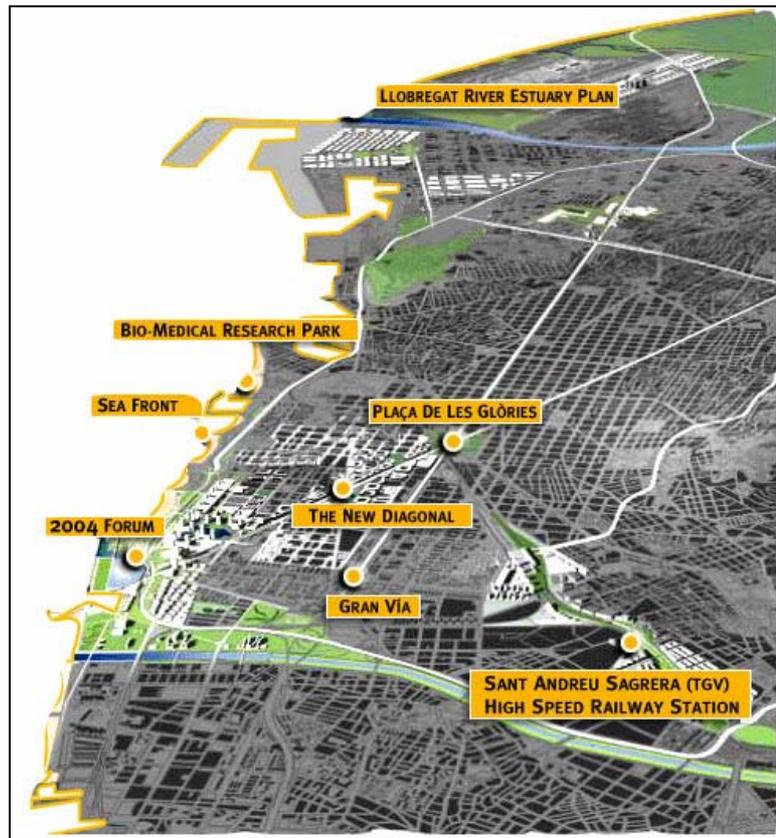
prima volta dalla sua creazione, da una coalizione di sinistra²⁹. L'allineamento politico tra governo regionale e comunale (e anche nazionale) inaugura una nuova stagione di governo, in cui la questione della creazione di una forma di governo metropolitano, ostacolata in precedenza a causa dei contrasti politici esistenti tra il Comune di Barcellona e la *Generalitat*, ritorna al centro dell'agenda politica locale e regionale.

In questo periodo, si registra, inoltre, un rafforzamento del processo di decentramento di funzioni verso il basso, con la creazione, ad esempio, di un ufficio distrettuale per l'elaborazione di politiche pubbliche di distretto.

La politica urbanistica, in questa fase, viene attuata attraverso due principali ambiti strategici d'intervento, ugualmente importanti e complementari. Il primo riguarda la continuazione della strategia, lanciata negli anni ottanta, dei piccoli interventi finalizzati a migliorare la qualità della vita e i servizi pubblici in tutti i quartieri della città. Il secondo concerne, invece, la conduzione di grandi operazioni all'interno dell'intera area metropolitana riguardanti infrastrutture, servizi e complessi residenziali. Gli anni novanta segnano così l'inizio della "seconda grande trasformazione della città" (figura 4.3), che riguarda il processo di riqualificazione del settore nord-est della città (le aree di *Sant Andreu*, *Diagonal Mar*, *FORUM 2004* e *Poblenou*), e l'esecuzione di una serie di grandi progetti (ampliamento dell'aeroporto, creazione dell'area logistica, ecc.) all'interno dell'area metropolitana.

²⁹ Nelle elezioni regionali del 1999, Maragall sfida per la prima volta Pujol per la presidenza del governo della Catalogna però senza successo. Ci riprova nuovamente, e questa volta con successo, nelle elezioni del 2003, che lo proclamano presidente della *Generalitat*.

Figura 4.3: La “seconda grande trasformazione” di Barcellona: principali progetti.



Source: 22@Barcelona on line

La principale differenza rispetto alla prima fase di trasformazione della città è costituita dalla maggiore partecipazione, in questa fase, del settore privato nel processo di riorganizzazione di spazi e funzioni urbane, come gli esempi di *Diagonal Mar*³⁰, *FORUM 2004* e *Poblenou* chiaramente mostrano.

In questo periodo, dunque, una moltitudine di progetti (riguardanti infrastrutture, ambiente, economia, ricerca e sviluppo e rigenerazione urbana) sono pianificati ed eseguiti, contribuendo a disegnare una nuova organizzazione territoriale con lo scopo di rafforzare la competitività internazionale della RMB (box 4.1).

³⁰ Diagonal Mar è un'area riqualificata di recente che include spazi per residenze e uffici e un centro commerciale. Questa zona sorge nell'ultimo pezzo della grande *Avenida Diagonal*, recentemente estesa fino a raggiungere il fronte marittimo, dove sorge l'area del FORUM 2004. Lo sviluppo del complesso di *Diagonal Mar* è stato realizzato in prevalenza da una società privata americana.

Box 4.1: Principali progetti strategici³¹

- Piano Delta che prevede, l'ampliamento del porto e dell'aeroporto, la creazione hotel e spazi per uffici e la costruzione di un'area logistica all'interno della Zona Franca (Piano Delta)³².
- FORUM 2004³³ e Diagonal Mar per completare la rigenerazione del fronte marittimo.
- Linea 9 e 12 della metro e reintroduzione della linea del tram (Trambix) a Barcellona.
- Piano Sant Andreu-Sagrera finalizzato alla creazione di una nuova stazione per l'arrivo della TAV a Barcellona e di nuovi spazi per residenze, uffici e funzioni commerciali.
- Sistema di depurazione dei fiumi Llobregat e Besòs, deviazione del fiume Llobregat e costruzione di due parchi fluviali al lato dei due fiumi.
- Promozione di un *cluster* per attività collegate alla mobilità a Viladecans.
- Potenziamnto del distretto economico di Granvia-L'hospitalet.
- Ampliamento dello spazio espositivo della Fira de Barcelona.
- Creazione del Centro Direzionale di Cerdanyola, dell'area industriale di Guixeres de Badalona e del Campus Mediterranei de Castelldefels (*cluster* aeronautico).
- Creazione del Campus de Llevant, del Parco Scientifico dell'Università di Barcellona e del Parco della ricerca bio-medica (all'interno della città di Barcellona) e ampliamento del Parco tecnologico del Valles.
- Piano di riqualificazione urbana 22@Barcelona a Poblenou (Barcellona) per la trasformazione di una vecchia area industriale in un nuovo distretto multifunzionale.
- *Pla Integral de la Mina* che riguarda la riqualificazione di un quartiere in crisi posto sul confine tra il Comune di Barcellona e Santa Adria del Besòs³⁴.

Nel corso dell'ultimo decennio, si consolida l'esperienza della pianificazione strategica. Nel 1994, viene approvato il secondo Piano Strategico Economico e Sociale con lo scopo di "accrescere l'integrazione

³¹ Alcuni di questi progetti sono già stati completati, altri sono in corso di realizzazione e, infine, altri ancora sono in fase di pianificazione.

³² Tra i più grandi progetti infrastrutturali, il Piano Delta è particolarmente importante per lo sviluppo strategico futuro della Regione Metropolitana. Nel 1994, il Ministero dei Lavori Pubblici, Trasporti e Ambiente, la *Generalitat de Catalunya* e i Comuni di *El Prat de Llobregat* e Barcellona e il Consiglio di Comarca del *Baix Llobregat* e la *Mancomunitat de Municipis*, firmano il *Conevenio de Cooperaciòn en Infraestructuras y Medio Ambiente en el Delta del Llobregat* (il cosiddetto Piano Delta). Il processo di sviluppo di questa area svolgerà una funzione di primo piano nel processo di accrescimento della competitività internazionale della RMB. Il principale obiettivo del Piano è di "predisporre le infrastrutture necessarie per convertire Barcellona nella piattaforma logistica del Sud Europa" (Trullén, 1995: 1).

³³ L'area del FORUM comprende un'area di 200 ettari, in cui sono stati realizzati un centro per conferenze, un parco di divertimento, un piccolo porto turistico, siti per ospitare attività terziarie (hotel e centro commerciale) e un parco marino. L'area è stata realizzata appositamente per ospitare il *FORUM 2004 Universale della Cultura*, evento culturale della durata di cinque mesi (caratterizzato da esibizioni, dibattiti, forum, concerti, spettacoli teatrali ed altre attività culturali). Con il completamento dell'area FORUM, il processo di recupero del *waterfront*, iniziato con la costruzione della *Vila Olimpica* e la realizzazione del lungomare verso la fine degli anni ottanta può considerarsi concluso.

³⁴ Questi progetti insieme a molti altri (oltre 40 in totale) sono tutti inclusi nel 1° Piano Strategico dell'area metropolitana di Barcellona del 2003.

dell'area barcellonese all'interno dell'economia internazionale, per garantirne la crescita in termini economici, sociali e il miglioramento della qualità della vita" (Pla Estratègic, 1994). Nel 1999 viene lanciato il terzo Piano Strategico con l'intenzione di tracciare lo sviluppo futuro della città fino al 2005³⁵. Nel terzo Piano gli obiettivi dei precedenti Piani vengono rafforzati e ampliati. Così se il primo cercava di consolidare Barcellona come metropoli di valenza europea e il secondo di rafforzare la posizione delle imprese locali nei mercati internazionali, l'ultimo cerca di connettere la città al mondo, rafforzando la sua posizione strategica all'interno dell'area del Mediterraneo (diventando punto di riferimento anche per l'America Latina) e di trasformare Barcellona in "città della conoscenza". Per di più, l'ultimo Piano prende in maggiore considerazione l'idea di Barcellona come parte integrante di una più ampia area metropolitana (Santacana, 2000)³⁶.

Infine, nel 2003, viene approvato il primo Piano Strategico Metropolitano di Barcellona, con la partecipazione, oltre alla città di Barcellona, di 35 comuni facenti parte dell'area metropolitana insieme ad una moltitudine di istituzioni e organizzazioni. La missione del Piano Strategico Metropolitano è di "proporre, all'interno di un quadro di cooperazione pubblico-privata e intermunicipale e con la partecipazione di agenti sociali ed economici, i processi di trasformazione necessari all'interno dell'area metropolitana per indirizzare lo sviluppo economico e sociale del territorio e promuovere la costante rigenerazione del suo potenziale di crescita" (Pla Estratègic, 2003a). Il Piano delinea una strategia di sviluppo coordinata, per l'intera area metropolitana, basata su tre "visioni del futuro": fare dell'innovazione, della creatività e della conoscenza la base per il progresso e la competitività dell'area; intervenire su quegli elementi che garantiscono la produttività territoriale al fine di garantire il progresso degli individui, all'interno di un quadro di sostenibilità economica, sociale e ambientale; dotare l'Area metropolitana dei meccanismi necessari ad assicurare una gestione efficiente del territorio, al servizio dei cittadini, delle

³⁵ Il Comitato Esecutivo del secondo e terzo Piano Strategico è composto da 11 istituzioni, una in più (*Area Metropolitana de Barcelona*) rispetto al primo Piano.

³⁶ La missione del terzo Piano Strategico è la seguente: "nel contesto attuale della globalizzazione e dell'UE, Barcellona, come Regione Metropolitana e capitale della Catalogna, dovrebbe portare innanzi il processo di trasformazione sociale ed economico in modo da posizionarsi tra le principali regioni urbane nella nuova società dell'informazione e della conoscenza del 21° secolo, così come lo fu in passato nel caso della rivoluzione commerciale del 18° secolo. Con questa missione, la Regione Metropolitana di Barcellona dovrebbe consolidare la sua posizione di una delle più importanti regioni metropolitane all'interno della rete europea e mondiale delle città attraverso la sua identità e specificità" (Pla Estratègic, 1999).

imprese, di organizzazioni, istituzioni e comuni dell'area (Pla Estratègic, 2003a).

In aggiunta all'esperienza della pianificazione strategica, è importante citare l'esistenza di un *Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona*, siglato nel 1997, per la promozione dello sviluppo industriale, che include 45 comuni, il governo regionale, 13 organizzazioni imprenditoriali, 2 associazioni sindacali, 4 università e 6 associazioni (Pacte Industrial, on line). Il Patto affronta le seguenti questioni: accessibilità, formazione e qualificazione della forza lavoro, promozione delle attività imprenditoriali, coordinamento delle politiche locali e rafforzamento dei processi di coesione sociale (Raventós, 1998).

Gli anni novanta sanciscono l'ascesa di Barcellona all'interno della scena internazionale. Il sindaco della città è eletto presidente del Consiglio Europeo delle Città e delle Regioni (1991-1997), nonché presidente della Commissione delle Regioni dell'UE (1996-1998). Nel 1993, nasce il *Centro IberoAmericano de Desarrollo Estratégico Urbano* (CIDEU), con l'obiettivo di trasmettere alle città del Sud America l'esperienza barcellonese della pianificazione strategica. Si consolida, altresì, la posizione di Barcellona come importante centro turistico e come potente attrattore di investimenti esterni. Proprio per aumentare l'attrattività della città, il governo municipale lancia una serie di iniziative promozionali, tra cui "*Barcelona more than ever*" per l'attrazione di persone, capitale e imprese dall'estero. L'attrazione di persone e imprese dall'estero rappresenta anche una delle finalità delle numerose piattaforme, istituite nel corso degli ultimi 10-15 anni, per promuovere specifici settori (box 4.2).

Box 4.2: Piattaforme a sostegno dello sviluppo di specifici settori

Barcelona Centre Financer Euopeu, creato dal Comune di Barcellona, la *Generalitat* e oltre 40 imprese operanti nel campo finanziario.

Barcelona Centre Logistic, associazione istituita nel 1994 con lo scopo di consolidare Barcellona quale capitale logistica dell'area del Mediterraneo, di rafforzare e coordinare il settore logistico locale e di offrire servizi e infrastrutture.

Barcelona, centre Mèdic, costituita nel 1987 per promuovere su una scala nazionale e internazionale l'offerta di Barcellona in campo medico.

Barcelona Centre Universitari, fondata nel 1997 da università e centri di ricerca dell'area barcellonese e amministrazioni pubbliche per attrarre la comunità universitaria straniera.

Fundació per la Dieta Mediterranea, creata nel 1996, con l'obiettivo di diffondere la dieta Mediterranea, ricercare e diffondere i vantaggi di questo tipo di dieta e dello stile di vita Mediterraneo per la salute e promuovere, allo stesso tempo, Barcellona quale punto di incontro per le iniziative riguardanti questa tematica.

Barcelona Centre de Disseny per rafforzare il settore locale del design, attrarre divisioni di design di imprese straniere, valorizzare l'offerta di design di Barcellona quale marca prestigiosa, trasformare la città nella capitale mediterranea dell'industria del design.

Fundació Forum Ambiental, istituita nel 1997 con l'intenzione di istituire una piattaforma permanente di dibattito e collaborazione tra imprese, pubblica amministrazione e società per la promozione dello sviluppo sostenibile.

Consorcio de Turismo de Barcelona fondato nel 1993 per consolidare e accrescere l'incidenza sulla città del settore economico legato al turismo, migliorando l'offerta alberghiera e promuovendo la città su una scala nazionale ed internazionale. Il Consorzio è composto dal Comune di Barcellona, dalla Camera di Commercio, da Barcellona Navigazione e Industria e dalla *Fundació Barcelona Promoció*.

Barcelona Aeronàutica i de l'Espai create nel 2000 per promuovere lo sviluppo di un cluster dell'industria aeronautica e spaziale nella RMB, attraendo attività di produzione, migliorando l'offerta universitaria in questo ambito e stabilendo relazioni strategiche e cooperazioni con altri territori.

Fundació Barcelona Digital istituita nel 2002 per promuovere Barcellona e la Catalogna come centro strategico per attività di R&S, in industrie tradizionali e nuovi settori emergenti. La Fondazione include il Comune di Barcellona, la *Generalitat de Catalunya* e alcune imprese del settore (Rojo, 2004).

Altre funzioni di promozione sono espletate dalla *Fira de Barcelona*, dalla Camera di Commercio e dal *Consorcio Zona Franca*. Per di più, il Comune, in cooperazione con il settore immobiliare locale, ha lanciato nel 1995, la campagna "*Barcelona new projects*" per promuovere all'esterno l'offerta immobiliare e urbanistica della città (cfr. Güell e Ludevid, 1995).

Gli anni novanta sono caratterizzati, inoltre, dal consolidamento dell'agenzia di sviluppo locale, *Barcelona Activa*, nell'ambito della promozione economica e dell'occupazione³⁷ e dal lancio della strategia "Barcellona città della conoscenza".

Nel 1999 viene approvata dal Parlamento catalano la Carta Municipale di Barcellona, all'interno della quale sono definiti gli strumenti di programmazione e le procedure di gestione delle politiche, che si basano sulla cooperazione pubblico-privato e sulla consultazione e il coordinamento interistituzionale, le

³⁷ L'agenzia è attualmente strutturata in quattro divisioni di servizio: l'area per promozione economica, l'area di consulenza all'intrapresa, l'area di offerta dei servizi alla produzione, e l'area per la promozione occupazionale. Di recente, in collaborazione con il settore privato, *Barcelona Activa* ha avviato *Barcelona Emprèn*, un'impresa di *venture capital* specializzata nel finanziamento di piani di impresa innovativi in settori moderni, come le TIC, biotecnologia, tecnologia *wireless* e commercio elettronico.

nuove norme di decentramento delle funzioni politiche e amministrative così come le procedure e le forme di partecipazione dei cittadini nelle questioni di pubblico interesse.

Si registra in questa fase una radicale trasformazione e potenziamento delle politiche sociali e culturali. Per quanto riguarda le politiche sociali, l'azione municipale, come nel precedente periodo, viene indirizzata al miglioramento dell'offerta dei servizi pubblici. Allo stesso tempo vengono avviate una serie di nuovi interventi finalizzati a: migliorare il sistema dei trasporti pubblici metropolitani, facilitare l'accesso alla casa da parte dei gruppi sociali più deboli, tutelare le diversità e rafforzare i processi di coesione sociale e prestare maggiore attenzione alle esigenze dei cittadini, attraverso il consolidamento del processo di decentramento e allargamento della partecipazione. Tutto ciò all'interno di una strategia rivolta a creare un sistema di *welfare* urbano, caratterizzato da un senso di solidarietà diffuso e dalla partecipazione cittadina. Varie azioni sono state, inoltre, attuate per: promuovere il concetto di città culturale, accrescere il livello di scolarizzazione e *civiness* e rafforzare la dimensione sociale metropolitana (Truñó, 2000). Dalla metà degli anni novanta la programmazione in ambito sociale subisce un'accelerazione. Nel 1995, viene lanciato il *Pla integral de desenvolupament dels serveis socials*, in cui sono definite la visione globale dei servizi sociali all'interno della città e le linee strategiche d'intervento in ambito sociale. Il principale obiettivo del Piano, frutto della collaborazione tra la municipalità e 13 istituzioni³⁸, è di "promuovere lo sviluppo di una città più integrata e integrante, con la solidarietà attiva dei cittadini, proponendo un modello di servizi sociali basati sulla responsabilità pubblica, con la partecipazione del settore pubblico e privato, incoraggiando il volontariato e una più efficiente gestione delle risorse sociali" (Ajuntament de Barcelona, 1995). L'anno successivo, il Comune di Barcellona approva il *Pla de Qualitat* che affronta: la questione dei servizi pubblici, l'informazione dei servizi offerti, il feed-back tra l'amministrazione comunale e gli utenti dei servizi e la maggiore inclusione dei cittadini nella predisposizione e offerta dei servizi (Truñó, 2000: 24). Segue,

³⁸ Questo piano rappresenta un'importante esperienza partecipativa: 125 organizzazioni hanno infatti preso parte alle fasi di consultazione e analisi.

poi, negli anni a seguire, la predisposizione di una serie di piani rivolti a specifici gruppi sociali (donne, giovani, anziani, bambini e immigrati).

Maggiore importanza viene attribuita anche alla sfera culturale, a cui viene riconosciuta, al di là della sua dimensione simbolica e creativa, la funzione di potente meccanismo di promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale. La dotazione di infrastrutture culturali aumenta considerevolmente, in questo periodo, all'interno di un progetto strategico di lungo periodo che mira a creare un solido sistema infrastrutturale culturale e promuovere la diffusione delle attività culturali. Nel 1994, nasce il *Centre de Cultura Contemporània de Barcelona* (CCCB), localizzato nell'antica villa della *Casa de la Caritat*, dedito prevalentemente allo studio e alla diffusione delle culture urbane. L'anno seguente è inaugurato, proprio accanto al CCCB, il *Museu d'Art Contemporani de Barcelona*. Nel 1997, l'*Aquarium* nell'area adiacente al mare e il *Teatre Nacional de Catalunya* e, infine, nel 1999 viene avviata la ricostruzione del *Teatre Liceu*, situato nel centro di Barcellona. Sempre in relazione al settore culturale, il Comune di Barcellona promuove, verso la fine degli anni novanta, il *Pla Estratègic del sector cultural de Barcelona* (1998-1999), che individua le linee di sviluppo futuro del settore culturale e lancia l'idea di creare uno spazio culturale metropolitano (realizzato poi nel 2002). L'accordo relativo alla costituzione di questo spazio riconosce che le opportunità future, anche in ambito culturale, possono materializzarsi solo attraverso la definizione e l'attuazione di strategie comuni (cfr. Mascarell, 2004).

Il settore dello sport, al pari di quello culturale, è considerato un importante vettore di promozione economica e sociale. A tal proposito, il Comune di Barcellona approva nel 2003 il *Pla Estratègic del esport*, con il duplice obiettivo di promuovere Barcellona come capitale internazionale dello sport, sostenendo lo sviluppo di attività di ricerca ed economiche in ambito sportivo, e di rendere la pratica sportiva uno pilastri principali dei processi di coesione sociale (Ajuntament de Barcelona, on line).

4.4 Crescita economica, equità e coesione sociale e processi di governance: risposte alle domande di ricerca

Il quadro tratteggiato nel precedente paragrafo sulle strategie e politiche urbane attuate nel corso degli ultimi decenni consente di comprendere il modo in cui gli attori locali hanno organizzato la propria risposta alle trasformazioni sociali ed economiche, ai processi di globalizzazione economica e alle mutazioni politico-istituzionali. Le indicazioni provenienti da questa analisi saranno ora utilizzate per rispondere alle domande di ricerca (cfr. *supra*, cap. 3, § 3.2).

4.4.1 Crescita economica e competitività: le strategie locali

Per comprendere le ragioni della buona performance economica della città è necessario partire da alcune riflessioni sulla posizione di Barcellona nello scenario mondiale e dall'influenza che fattori strutturali e dinamiche esterne esercitano sulla città catalana. Le seguenti circostanze sembrano aver ricoperto un ruolo particolarmente importante nel processo di crescita economica e potenziamento della competitività internazionale di Barcellona.

- *Processo di democratizzazione* della Spagna a partire dalla fine degli anni '70 e conseguente avvio di un processo di trasferimento di potere e funzioni dal governo centrale verso livelli di governo più bassi.
- *Accesso della Spagna alla Comunità Economica* (1986) e creazione del *Mercato Unico* (1993), che hanno contribuito a diversificare e irrobustire il tessuto produttivo locale, attraverso l'allargamento dei mercati per le produzioni locali e l'afflusso di investimenti diretti dall'estero e a ridisegnare la geografia del sistema urbano europeo, all'interno del quale Barcellona ricopre oggi un ruolo strategico e di nuova centralità.
- Il *positivo ciclo economico internazionale*, a partire dalla seconda metà degli anni '80 e, soprattutto, *l'eccezionale crescita economica della Spagna*, il cui PIL è cresciuto costantemente oltre la media dei paesi dell'UE. Questi processi hanno riattivato in modo sostanziale consumi e investimenti pubblici e privati, contribuendo allo sviluppo economico della capitale catalana³⁹.

³⁹ Il 1986 rappresenta il punto di svolta nell'evoluzione dell'economia dell'area barcellonese: ripresa dell'economia internazionale, accesso della Spagna alla CE e la nomina di Barcellona ad ospitare i Giochi Olimpici del 1992 sono i principali fattori d'innescio di una fase di crescita economica sostenuta. Tra il 1986 e il 1991, l'occupazione cresceva del 22% in Barcellona, del 44.5% nella prima corona metropolitana e del 29.5% nella seconda. L'adesione della Spagna alla Comunità Europea diede un'accelerazione consistente al processo d'internazionalizzazione

- E, infine, la favorevole *posizione geografica* di Barcellona: centro principale del Mediterraneo occidentale e nodo strategico sulla direttrice Est-Ovest dei traffici commerciali mondiali.

Il processo di rilancio economico di Barcellona benché dipenda in larga parte dalla combinazione di queste circostanze esogene, tuttavia, non potrebbe essere compreso interamente se l'analisi dovesse fermarsi alla considerazione di questi aspetti. Sono, infatti, le scelte strategiche e le politiche realizzate (fattori endogeni), frutto di meccanismi e dinamiche politiche e socio-istituzionali interne, che consentono di capire appieno i processi di sviluppo urbano⁴⁰. L'esistenza di un fitto tessuto produttivo composto prevalentemente da piccole e medie imprese, la presenza di una forte identità locale e cultura imprenditoriale, nonché l'esistenza di un ambiente istituzionale particolarmente sensibile alle esigenze del sistema imprenditoriale e l'attuazione di efficaci politiche a sostegno dello sviluppo, completano quindi il quadro delle componenti sottostanti alla crescita economica dell'area barcellonese.

L'analisi delle politiche e degli interventi conferma l'abilità degli attori locali nel gestire l'impatto dei processi di globalizzazione e ristrutturazione economica sull'economia locale, facilitando processi di sviluppo economico e il rafforzamento della posizione competitiva della città. Capacità degli attori locali, e in primo luogo del governo municipale, in termini di mobilitazione di risorse finanziarie (pubbliche e private) umane e relazionali, di predisposizione di un quadro cognitivo comune e di elaborazione di strategie di sviluppo condivise a lungo termine (capacità orizzontale). I Giochi Olimpici del 1992 riflettono pienamente questa capacità e costituiscono, allo stesso tempo, una tappa fondamentale nel suo processo di accrescimento. L'organizzazione e la gestione dei Giochi hanno rappresentato un esempio dell'abilità e della lungimiranza dei soggetti locali nel gestire le dinamiche di sviluppo urbano e della capacità (verticale) di negoziazione del governo locale con altri livelli di governo (regione e governo centrale) e soggetti privati. Le Olimpiadi sono

dell'economia della regione metropolitana barcellonese: nel 1996, la crescita delle esportazioni era di tre volte superiore a quella delle importazioni (Trullèn, 1998).

⁴⁰ Le circostanze strutturali – su cui le città hanno un controllo limitato – e le scelte strategiche, operate dagli attori locali, forniscono il quadro interpretativo complessivo che consente di capire perché alcune città si sviluppino e avanzano nella gerarchia urbana, mentre altre rimangono indietro, e le motivazioni per cui le città propendono verso un tipo di sviluppo anziché un altro.

considerate il punto di svolta nel processo di rilancio economico e internazionale di Barcellona. L'influenza di questo evento mondiale sulla crescita economica della città è stata infatti considerevole: l'afflusso di capitali nazionali ed esteri in occasione dei Giochi ha avuto un effetto moltiplicatore, ampliando gli esiti positivi della ripresa economica di quegli anni. L'evento ha inoltre permesso l'avvio della prima fase di grande trasformazione urbana, caratterizzata dalla riapertura della città al mare e dalla riqualificazione di aree periferiche⁴¹.

La capacità delle strategie locali nell'intercettare e gestire i flussi globali a sostegno dello sviluppo economico locale è altresì evidente nel caso della crescita del turismo urbano. Fino alla fine degli anni '80, Barcellona non figurava sulla mappa del turismo internazionale; nel giro di pochi anni, beneficiando dall'opportunità generata dai Giochi Olimpici, la città è riuscita a collocarsi tra le più importanti destinazioni turistiche in Europa, attraendo crescenti flussi turistici, come confermano i dati sui pernottamenti nelle strutture ricettive urbane, sulle crociere e sui passeggeri in transito attraverso il porto e l'aeroporto. L'ampliamento dell'offerta ricettiva e il miglioramento della sua qualità e, più in generale, dell'offerta turistica (musei, mostre, attività culturali, festival, ecc.) e della sua messa in rete sembrano aver contribuito sostanzialmente alla rapida crescita di questo settore. Le ragioni di questo successo risiedono, in parte, anche nell'attività svolta dal *Consorcio de Turismo de Barcelona*, che ha coordinato e attuato una strategia comune di sviluppo del turismo urbano⁴². Questo consorzio, che racchiude i principali attori del settore turistico insieme al Comune di Barcellona, è uno degli esempi delle numerose piattaforme settoriali esistenti nell'area barcellonese, che mirano a potenziare i diversi settori dell'economia locale, attraverso una maggiore coordinazione degli attori, l'individuazione e rafforzamento delle sinergie e l'attuazione di strategie comuni e interventi integrati.

⁴¹ I Giochi Olimpici rappresentano un esempio significativo di come un grande evento possa cambiare in modo sostanziale il quadro delle opportunità e il sistema degli incentivi a livello locale, promuovendo una forte mobilitazione interna: prima di tutto, per competere con altre città per l'assegnazione dell'evento e, successivamente, per organizzarlo, cercando di perpetuare nel tempo i benefici degli investimenti, attraverso una pianificazione strategica degli interventi. Rispetto a tante altre città, sedi di grandi eventi, Barcellona ha eccelso nella capacità di utilizzo a lungo termine delle opere infrastrutturali e delle strutture realizzate in occasione dei Giochi Olimpici per ridisegnare gli assetti e le geometrie urbane in una prospettiva più ampia, di livello metropolitano.

⁴² Il caso del settore turistico illustra chiaramente la capacità degli attori locali di piegare gli attuali processi di globalizzazione a vantaggio dello sviluppo economico locale e la possibilità degli stessi attori di poter influenzare, seppur in minima parte, l'andamento dei flussi globali, mostrando pertanto come i territori non siano strutturalmente depotenziati rispetto ai processi di globalizzazione.

Gli esempi appena descritti rivelano la centralità dell'azione del governo municipale nei processi di sviluppo economico dell'area urbana barcellonese. A partire dalla fine degli anni '80, il Comune di Barcellona, in linea con il *trend* internazionale caratterizzato da un maggior coinvolgimento dei governi locali nella sfera economica, è andato progressivamente acquisendo funzioni nell'ambito dello sviluppo economico e nella promozione internazionale della città.

Attraverso l'agenzia di sviluppo locale, *Barcelona Activa*, società di proprietà pubblica, istituita nel 1987 dal governo locale, l'azione municipale nell'ambito della promozione economica è andata rafforzandosi, sino ad assumere le caratteristiche di una politica economica locale a tutti gli effetti.

“Negli anni ottanta vengono prese una serie di decisioni da parte del Comune di Barcellona che mirano al rafforzamento e al rinnovamento di alcuni dispositivi economici, come la Fiera di Barcellona, il Consorzio della Zona Franca, la centrale di distribuzione commerciale *Mercabarna*, ma soprattutto si procede all'istituzione di due nuovi strumenti per la promozione dello sviluppo economico. Il primo riguarda la costituzione, nel 1985, della società di capitale di rischio, *Barcelona Iniciativa SA* (oggi *Catalana Iniciativa SA*), che rappresentava per quell'epoca una grande novità. Il secondo strumento si riferisce alla costituzione della struttura pubblica, *Barcelona Activa*, a sostegno della promozione e della crescita di piccole imprese” (Intervista: Maravillas Rojo, presidente Agenzia di Sviluppo *Barcelona Activa*).

Nel corso degli anni, il municipio di Barcellona diviene partner dell'Autorità Portuale e del consorzio *Fira de Barcelona*; e promuove la creazione di diverse piattaforme settoriali. Come agente di politica industriale, il governo locale sostiene lo sviluppo di aree industriali e la costruzione del *Parco Tecnologico del Vallès* ed è socio del *Consorzio Zona Franca*; e, di recente, insieme ad altre autorità e soggetti locali, ha redatto il *Patto Industriale della Regione Metropolitana di Barcellona*. Il comune di Barcellona persegue, inoltre, obiettivi di politica economica tramite la gestione dei processi di riqualificazione urbana, attraverso i quali favorisce un più efficiente utilizzo del suolo urbano e predispone spazi per la localizzazione di attività economiche avanzate. Il suo ruolo è, infine, centrale nel processo di pianificazione strategica e nella promozione e coordinamento dell'azione collettiva per la creazione di “beni pubblici per la competitività” (Le Galès e Voelzkow, 2001; Pichierri, 2003) (infrastrutture, trasferimento tecnologico, formazione, predisposizione di capitale di rischio, ecc.).

La centralità di questi beni nei processi di sviluppo è ormai riconosciuta da un'ampia schiera di studiosi dello sviluppo locale, che teorizza l'esistenza di una stretta connessione tra dinamismo istituzionale, inteso come capacità di produrre beni pubblici, e processi di sviluppo locale a lungo termine. Numerose ricerche empiriche tendono a dimostrare come la produzione di questi beni, realizzati principalmente attraverso l'azione collettiva delle "istituzioni intermedie"⁴³, sia normalmente maggiore, e di conseguenza lo sviluppo locale più avanzato, nei territori che mostrano, per ragioni storiche e/o istituzionali, una maggiore tendenza all'azione collettiva. La presenza di beni pubblici, sia di carattere materiale che immateriale, è particolarmente consistente nel caso di Barcellona, dove comportamenti di tipo cooperativo sono facilitati dall'esistenza di un ambiente caratterizzato da *institutional thickness*⁴⁴.

Complessivamente, le strategie di potenziamento del sistema economico locale hanno mirato ad accrescere la quantità e la qualità dei fattori di attrattività e di vantaggio localizzativo urbano. Le politiche dei grandi progetti infrastrutturali (opere realizzate in occasione dei Giochi Olimpici e Piano Delta⁴⁵) e la strategia di sviluppo di "Aree di Nuova Centralità" sono state indirizzate proprio ad accrescere l'accessibilità urbana e la presenza di economie di agglomerazione, che come evidenziato da Capello e Hoffman (1998) rappresentano gli *assets* competitivi forti con i quali competere nel sistema urbano europeo. Gli interventi realizzati hanno determinato una trasformazione radicale dell'organizzazione di spazi e funzioni urbane, riconfigurando il ruolo di Barcellona su una scala spaziale più ampia, come nodo centrale di riferimento per l'intera regione metropolitana. Questa trasformazione ha contribuito a creare un ambiente favorevole per lo sviluppo di attività di servizio e l'attrazione di imprese nazionali e straniere, il cui

⁴³ Le istituzioni intermedie sono composte da quelle organizzazioni la cui principale attività è di produrre *beni di club* per specifici gruppi di attori economici. Queste istituzioni includono le Camere di Commercio, le associazioni imprenditoriali, le autorità locali, i consorzi e altre organizzazioni sociali ed economiche, nonché le norme (tacite ed esplicite) che regolano le loro relazioni (Arrighetti e Seravalli, 1999).

⁴⁴ Il concetto di "*institutional thickness*", elaborato da Amin e Thrift (1995), fa riferimento alla marcata presenza istituzionale all'intero di un contesto territoriale specifico, ad interazioni frequenti tra le istituzioni ed all'esistenza di norme e valori condivisi, che servono a costituire l'atmosfera sociale e la consapevolezza reciproca sulla visione di un progetto comune di sviluppo.

⁴⁵ Piano di rafforzamento dell'area del fiume *Llobregat*, che include la zona del porto, della Zona Franca e dell'aeroporto.

numero è andato crescendo notevolmente⁴⁶. Al momento, altri due grandi progetti infrastrutturali sono in via di realizzazione: la creazione di un centro logistico, nell'area del *Llobregat*, all'interno della Zona Franca, in prossimità di porto e aeroporto, che ha l'obiettivo di trasformare la regione metropolitana di Barcellona nel più importante polo logistico del Mediterraneo; e la costruzione, nella zona nord-est della città, *Sagrera-Sant Andreu*, di una nuova stazione ferroviaria per l'arrivo della linea del treno ad alta velocità e la riqualificazione dell'area circostante, che ha lo scopo di migliorare la connessione dell'area barcellonese con il resto della Spagna e dell'Europa e di rafforzare le economie di agglomerazione, attraverso la creazione di un'area di nuova centralità urbana.

Interventi volti ad accrescere, potenziare e modernizzare lo *stock* d'infrastrutture sono stati accompagnati da strategie indirizzate ad aumentare la consistenza e la qualità di *soft assets* (qualità della forza lavoro, conoscenze tacite, risorse relazionali e capacità istituzionale). Le principali strategie a sostegno di questi *assets* sono le seguenti:

- interventi per il *potenziamento del capitale umano*, realizzati dall'agenzia di sviluppo locale *Barcelona Activa* attraverso corsi di formazione, programmi di auto-impiego e la creazione d'incubatori d'impresa, a cui s'aggiunge l'offerta di un crescente numero di corsi universitari e post-universitari;
- strategie per la *promozione di nuovi settori emergenti*, attraverso l'attivazione di specifici percorsi formativi, incentivi finanziari e facilitazione d'accesso a capitale di rischio, realizzazione d'incubatori d'impresa e attuazione della strategia *Barcelona city of knowledge*⁴⁷;
- strategie per l'*attrazione della "classe creativa"*⁴⁸, tramite politiche culturali e la creazione di piattaforme settoriali, tra le quali *Barcelona Centre Mèdic*, *Barcelona Centre Universitari*, *Barcelona Centre de Disseny*, ed altre ancora;

⁴⁶ La campagna di promozione *Barcelona new projects*, messa in atto dal Comune di Barcellona e dal settore immobiliare ed edilizio barcellonese è stata pensata, ad esempio, proprio per rendere più efficace la strategia d'attrazione d'impresе straniere.

⁴⁷ La strategia *city of knowledge* è promossa dal comune di Barcellona, da un ampio numero di istituzioni locali, dai settori economici e sociali della città e dal sistema universitario barcellonese per capitalizzare gli *asset* più importanti della città, il capitale umano nelle sue capacità tecniche ed intellettuali, in altri termini la conoscenza. L'idea è di cercare di far diventare il concetto di *city of knowledge* parte integrante di tutte le politiche urbane.

⁴⁸ Per il concetto di "classe creativa" cfr. Florida (2002).

- promozione di rapporti di *cooperazione tra mondo accademico e della ricerca e il sistema produttivo* (tra le iniziative più importanti figurano la creazione di parchi tecnologici, nonché di un parco per la ricerca biomedica – in via di realizzazione – e gli interventi di sostegno della cooperazione tra ricerca e attività produttive previste all'interno del piano di riqualificazione urbana del distretto 22 @Barcelona);
- promozione della *cooperazione interistituzionale* e creazione di *beni relazionali* attraverso la realizzazione di piani strategici di sviluppo socio-economico, la creazione del Consiglio Economico e Sociale di Barcellona e l'istituzione di piattaforme settoriali.

Questi interventi riflettono l'obiettivo strategico degli attori locali di creare un set unico di *soft assets* in grado di sostenere lo sviluppo di un'economia diversificata, composta da attività economiche "territorializzate", la cui superiore capacità competitiva poggia su una gamma di specificità territoriali, che sono difficilmente rintracciabili o replicabili in altri territori (Storper, 1997).

4.4.2 Oltre la crescita economica e la competitività: strategie per l'equità e la coesione sociale

I primi anni ottanta sono particolarmente duri per la città di Barcellona, per la presenza di una serie di problematiche, lasciate in eredità dal periodo della dittatura: problemi causati principalmente dalla crescita, rapida e caotica, della città e delle aree circostanti, avvenuta durante gli anni sessanta e settanta, per accomodare i flussi migratori provenienti dalle altre regioni spagnole. Crescita caratterizzata prevalentemente da interessi di tipo speculativo, dalla carenza di infrastrutture adeguate e dalla scarsa considerazione degli spazi pubblici (Subiròs, 1999). La recessione economica internazionale di quegli anni aggrava ulteriormente il quadro della criticità urbane, indebolendo considerevolmente il tessuto produttivo locale: la chiusura e il processo di rilocalizzazione di stabilimenti produttivi si traduce nella proliferazione di aree industriali abbandonate, restringimento della base produttiva urbana ed elevati tassi di disoccupazione. Il forte stato di disagio sociale che ne consegue è alla base di una nuova emergente domanda urbana, che si articola, da un lato, intorno alla richiesta di miglioramento

dell'ambiente fisico urbano e alla creazione di spazi e strutture pubbliche; e, dall'altro, sulle richieste di misure a supporto delle fasce sociali più svantaggiate e di una maggiore partecipazione dei cittadini nei processi decisionali (Herce, 1995). Questa nuova domanda urbana si sviluppa e consolida attraverso l'esistenza di un terreno sociale fertile, caratterizzato dalla presenza radicata all'interno dei *barrios* (quartieri) di numerose associazioni di quartiere, sviluppatasi durante il periodo della dittatura, quando l'associazionismo di vicinato rappresentava l'unica possibilità di fare politica. Con il passaggio alla fase democratica, queste associazioni perdono progressivamente il loro carattere squisitamente politico, interessandosi maggiormente ai processi di trasformazione urbana e qualità della vita nei quartieri⁴⁹.

Il governo locale, guidato sin dagli inizi dell'esperienza democratica da una coalizione a maggioranza socialista, ha cercato di fornire risposte concrete a questa domanda urbana emergente. Politici e tecnici nel pianificare lo sviluppo futuro della città hanno tenuto in adeguata considerazione gli aspetti sociali; strategie e interventi miranti al consolidamento di meccanismi per una distribuzione più equa della ricchezza generata e la promozione di processi d'inclusione sociale hanno infatti accompagnato le politiche a supporto della crescita economica.

Nel corso degli anni, l'ampliamento della gamma d'interventi pubblici a sostegno dei processi d'equità e coesione sociale all'interno della città di Barcellona è stata accompagnata da un maggiore coinvolgimento di associazioni e organizzazioni nella predisposizione e attuazione degli interventi. Sono aumentati anche i progetti a sostegno delle fasce sociali più deboli attuati, con risorse proprie, da parte di organizzazioni non governative, associazioni di volontariato e fondazioni come, ad esempio, quelle delle due casse di risparmio locali, *La Caixa* e *Caixa de Catalunya*, che promuovono e finanziano diversi interventi in campo sociale, culturale e ambientale.

Di seguito, sono esaminate in maggior dettaglio le strategie e le politiche messe in campo a sostegno dell'equità e della coesione sociale.

⁴⁹ L'influenza degli attori sociali sulle decisioni riguardanti la programmazione e l'attuazione di interventi di riqualificazione ha dato luogo alla nascita di una sorta di *urbanismo ciudadano*, nel senso che l'urbanistica, la trasformazione fisica della città, la discussione sullo spazio pubblico diventano oggetto di dibattito e critiche da parte dei cittadini (Herce, 1995).

Politiche di rinnovamento urbano

Sin dagli inizi dell'esperienza democratica, le politiche di rinnovamento urbano, oltre ad essere utilizzate per accrescere un più efficiente utilizzo del tessuto urbano e promuovere lo sviluppo di nuove attività economiche, hanno rappresentato uno dei principali meccanismi di redistribuzione della ricchezza e di rafforzamento dei processi di coesione sociale. Il Comune di Barcellona mise in atto, come descritto, una strategia di *reconstrucció*, che attraverso la realizzazione di piccoli interventi di riqualificazione aveva lo scopo di migliorare la qualità della vita in ogni quartiere della città (Esteban, 1999). La strategia dei piccoli interventi di riqualificazione, ancora oggi in corso, ha aperto la strada ad operazioni di più ampia portata. Le opere realizzate in occasione dei Giochi Olimpici del 1992, a partire dalla fine degli anni ottanta, rappresentano il primo passaggio verso interventi di scala superiore. L'incidenza delle opere realizzate in occasione dei Giochi sul rafforzamento dell'equità sociale è stata rilevante. Si è trattato di un'opera di ristrutturazione urbana caratterizzata da un discreto livello di giustizia redistributiva: la creazione di un migliore ambiente fisico, attraverso la riqualificazione di quattro aree periferiche, l'ammodernamento dei sistemi di telecomunicazione, il potenziamento della rete di trasporto, la costruzione delle tangenziali e delle infrastrutture sportive rappresentano una gamma di benefici di cui gode la maggior parte della popolazione urbana⁵⁰.

Come dimostrano questi esempi, il contributo della politica di rinnovamento urbano al rafforzamento di processi di equità e coesione sociale è stata innegabile, soprattutto nel caso dei piccoli interventi di riqualificazione, che in molti casi hanno permesso la partecipazione delle associazioni di quartiere nel ridisegnare le aree interessate, rafforzando così il senso d'identità e appartenenza. Inoltre, ai fini di una più equa distribuzione della rendita urbana tra la collettività, particolarmente importante è stato il ruolo svolto dalla municipalità nel limitare, in numerose circostanze, gli eccessi della speculazione urbana.

Come, però, spesso avviene in numerosi progetti di riqualificazione, processi d'espulsione e frattura del tessuto socioeconomico hanno costituito,

⁵⁰ Su questo aspetto *cfr.* Marshall (1996).

anche in Barcellona, l'altra faccia della medaglia del successo della politica di rinnovamento in alcune aree. Il miglioramento della qualità dell'ambiente fisico, in concomitanza con un aumento della domanda, ha contribuito ad una rapida crescita del valore degli immobili, che ha innescato processi d'espulsione dei soggetti sociali più deboli, da alcune delle aree rigenerate, a vantaggio di fasce sociali più abbienti (processo di gentrificazione)⁵¹. E' questo ad esempio il caso del quartiere del *Born*, che si è trasformato in una zona particolarmente "in" della città antica. Tuttavia, il fenomeno di *gentrification* non è particolarmente diffuso all'interno della città. Il Comune di Barcellona, nell'attuazione di buona parte dei progetti di rinnovamento urbano, ha infatti cercato di preservare il tradizionale tessuto sociale dell'area. Questo è quanto accaduto nel caso del processo di riqualificazione di un altro quartiere antico della città, il *Raval*, che non ha generato l'espulsione della popolazione esistente. All'interno del piano è stata, infatti, rispettata la richiesta dei residenti di riallocare all'interno dello stesso quartiere, nei nuovi alloggi di *protección oficial*, i nuclei familiari colpiti dai progetti di demolizione previsti dal piano di rinnovamento urbano⁵².

Politiche sociali, culturali e dello sport

Nel corso degli ultimi 25 anni, il quadro delle politiche sociali è evoluto in modo sostanziale, con la realizzazione di nuove strutture, l'offerta di nuovi servizi, il graduale passaggio dell'offerta dei servizi a livello di distretto e la maggiore cooperazione con associazioni e organizzazioni *non profit*, al fine di valorizzare sinergie e mobilitare tutte le risorse disponibili a sostegno dei processi di inclusione sociale (Truño, 2000). Interventi in campo sociale sono stati spesso integrati all'interno di differenti politiche. Ad esempio, la strategia dei piccoli interventi di riqualificazione urbana è stata affiancata da interventi per dotare ogni quartiere di almeno un centro civico e da misure a supporto di attività culturali a livello di quartiere, come il sostegno alle *fiestas de los barrios*. La dimensione della politica sociale ricopre altresì un ruolo importante all'interno della pianificazione strategica.

⁵¹ Ad acuire questi processi interviene, sempre più di frequente, anche un meccanismo di "mobbing immobiliare", attuato da alcune agenzie e promotori immobiliari, per costringere affittuari e proprietari a lasciare o vendere gli immobili, il cui valore è schizzato verso l'alto a causa della domanda crescente.

⁵² Questo meccanismo è stato adottato in molti altri progetti di riqualificazione urbana. Per una trattazione più dettagliata del processo di riqualificazione del *Raval* cfr. Subirats e Rius (2005).

L'impegno del governo municipale a sostegno dei processi d'inclusione è testimoniato dalla quota crescente di budget municipale destinata alla spesa sociale: secondo i dati forniti dal Comune di Barcellona, la percentuale della spesa pubblica per servizi sociali è passata dal 17% del totale della spesa comunale, nel 1979, al 30% nel 2004 (Ajuntament de Barcelona, 2004b)⁵³.

Investimenti sostanziali sono stati realizzati proprio per la creazione di strutture pubbliche: i centri per l'offerta di servizi sociali sono aumentati da 3 (1980) a 33 (2003); il numero delle biblioteche è passato da 12 (1980) a 33 (2002); e i centri civici da 1 (1982) a 49 (2004). Infine, il numero delle strutture sportive è aumentato notevolmente, grazie soprattutto al forte impulso fornito dai Giochi Olimpici: nel 2003, le strutture adibite ad attività sportive (pubbliche e private) ammontavano a 3370, mentre nel 1984 erano 1422. L'aumento di strutture e servizi è stato accompagnato da una crescita costante degli utenti (Ajuntament de Barcelona, 2004b).

Dalla metà degli anni '90, diversi piani sociali sono stati redatti con lo scopo di individuare una strategia comune d'intervento e coinvolgere maggiormente associazioni e cittadini nella pianificazione e gestione degli interventi (il *Pla integral de desenvolupament dels serveis socials* e il *Pla de qualitat*).

Si registra, inoltre, nel corso dell'ultimo decennio, il consolidamento di strategie rivolte a specifici gruppi sociali e l'aumento del numero di servizi erogati (circa un centinaio): *Pla municipal per a les dones* (Piano per le donne), *Pla per a la gent gran* (per le persone anziane), *Projecte jove* e *Pla jove* (per i giovani), *Pla municipal per a la infància* (per i bambini), *Pla municipal per a la interculturalitat* (a sostegno dei migranti). L'elevato numero dei piani sociali adottati testimonia una crescente attenzione del Comune di Barcellona alle esigenze dei vari segmenti della popolazione urbana.

Potenziamento del sistema dei trasporti pubblici (ampliamento delle linee della metro e del sistema di trasporto metropolitano, *ferrocarril*) e iniziative per facilitare l'accesso alla casa delle fasce sociali con maggiori difficoltà completano il quadro dei principali interventi messi in campo.

⁵³ Quota che sembra destinata ad aumentare ulteriormente nei prossimi anni: ad esempio, per l'assistenza a domicilio, la cui utenza principale è rappresentata dalle persone anziane, la spesa è passata da 9,1 milioni di €, nel 2003, a 15,5 milioni, nel 2006, per salire ulteriormente a 17,8 milioni, nel 2007 (Suñe, 2006).

Infine, cultura e sport, considerati anche come meccanismi per lo sviluppo economico e l'inclusione sociale, sono divenuti sempre di frequente oggetto di specifiche politiche e, per entrambi i settori, è stato redatto di recente un piano strategico (*Pla Estratègic del sector cultural de Barcelona e Pla Estratègic del esport*).

Politiche per l'occupazione

Altrettanto importanti nella promozione di processi d'integrazione risultano le politiche a supporto dell'occupazione. Già dai primi anni '80, in risposta alla preoccupante emergenza socioeconomica dovuta al processo di declino industriale, il governo locale avviava una sua politica di *welfare* municipale, attraverso una serie d'iniziative: i *Programas de Empleo Comunitario* (rivolta ai disoccupati dell'industria da impiegare in lavori di manutenzione nella città), la progettazione e implementazione di programmi di formazione e auto-impiego, la promozione di cooperative e l'elaborazione di *Planes Integrales* per la promozione della coesione sociale in aree particolarmente problematiche. Diversi centri per la formazione e incubatori d'impresa (*Forum Nord, Esdculas Tallers, Centro Trabajos del Mar*) sono stati realizzati, soprattutto nei quartieri operai, laddove la crisi dell'industria mostrava i suoi effetti più preoccupanti sul tessuto sociale. Le attività a sostegno dell'occupazione sono confluite successivamente, nell'agenzia di sviluppo locale, *Barcelona Activa*, che gestisce attualmente numerosi progetti di formazione e di sostegno alla creazione di impresa.

C'è da evidenziare, tuttavia, che in aggiunta alle politiche messe in atto dall'operatore pubblico, la permanenza di una buona presenza di occupazione nel settore industriale nell'area metropolitana barcellonese, nonostante il sostanziale processo di deindustrializzazione avvenuto nel corso degli anni ottanta e novanta, ha contribuito almeno fino ad ora a limitare le tendenze

verso una maggiore polarizzazione della distribuzione del reddito, a differenza di quanto accaduto in altre aree metropolitane⁵⁴.

Principali minacce per la creazione di una città più equa e coesa

Barcellona è sottoposta, al pari di un gran numero di grandi agglomerati urbani, ad una serie di dinamiche, interne ed esterne, che tendono ad acuire processi di disuguaglianza ed esclusione sociale. Tralasciando dall'analisi le forze di carattere strutturale (sulle quali le città hanno una scarsa influenza), che tendono a rafforzare processi di segmentazione sociale, si focalizza l'attenzione, di seguito, su alcune dinamiche locali che sembrano alimentare processi d'esclusione e ampliamento delle disuguaglianze.

La prima questione riguarda i progetti di rinnovamento urbano, in cui si registra, da un decennio a questa parte, il crescente coinvolgimento degli attori privati non solo nell'esecuzione, ma anche nella progettazione delle opere.

“La crisi finanziaria del comune di Barcellona, conseguente alla realizzazione delle opere infrastrutturali per le Olimpiadi, ha determinato una sostanziale modifica del modo di eseguire e gestire i progetti di trasformazione urbana, caratterizzata da un minor livello di dirigismo municipale e un più ampio ambito di manovra per i promotori privati nel costruire e gestire le opere” (Intervista: Jordi Borja, Ex *Teniente de Alcalde* [assessore] presso il Comune di Barcellona).

Questo comporta un duplice pericolo per la creazione di una città più equa e coesa. Da un lato, la possibilità di un eccessivo sbilanciamento sulle linee di sviluppo urbano che rispondono meglio alle dinamiche di mercato, come ad esempio la creazione di aree per turisti, che garantiscono alti ed immediati ritorni economici: è questo il caso del processo di ammodernamento dell'area del porto vecchio, con la costruzione del complesso ricreativo-turistico del *Maremagnum*; e, dall'altro, la difficoltà di raggiungere una più equa distribuzione del valore generato dai processi di riqualificazione: come accaduto nel caso della realizzazione della *Vila Olimpica*, in occasione dei Giochi, in cui gli interessi del settore immobiliare per la creazione di un complesso residenziale, per fasce sociali abbienti, alla fine hanno prevalso, lasciando disattese le promesse municipali circa la costruzione di edilizia

⁵⁴ I redditi percepiti nell'industria contribuiscono, infatti, ad una composizione più equilibrata della distribuzione del reddito, poiché sono situate tra le basse retribuzioni delle attività di servizi, standardizzate, a basso valore aggiunto, e gli alti redditi percepiti in attività terziarie ad alto valore aggiunto.

residenziale pubblica⁵⁵. Se è stato, quindi, possibile rintracciare un'unanimità di giudizio, positivo, nei confronti delle piccole opere di riqualificazione attuate all'interno dei diversi quartieri, lo stesso non può dirsi in riferimento ai più recenti processi di trasformazione urbana: in cui, a piani di riqualificazione equilibrati, orientati al più efficiente utilizzo del tessuto urbano, alla promozione dello sviluppo economico, così come all'equità sociale e alla sostenibilità, sono contrapposti progetti poco equilibrati, sbilanciati troppo su logiche di mercato⁵⁶.

Questo aspetto riflette la crescente rilevanza internazionale di Barcellona, che attrae quote crescenti di capitale, la cui domanda di città è spesso in contrasto con quella della popolazione locale. Visioni di città contrastanti sono anche la conseguenza di mutazioni intervenute all'interno della società locale, in cui, ad esempio, emergenti gruppi sociali abbienti avanzano nuove richieste in termini di spazi e funzioni urbane (case confortevoli e di lusso, nuovi luoghi di svago, servizi specifici e altro ancora). La sfida principale, per il governo locale, è di cercare di mediare tra le differenti istanze di città, provenienti dai diversi gruppi sociali e individui, in modo da disinnescare conflitti potenziali.

La crescente difficoltà di accesso alla casa, a causa della rapida crescita dei prezzi e della insufficiente disponibilità di alloggi in affitto e di *vivienda de protecció oficial* (edilizia residenziale pubblica e agevolata), rappresenta un altro potente meccanismo d'esclusione in azione, che interessa un crescente numero di gruppi sociali. Tra il 1997 e il 2002, il prezzo delle abitazioni è aumentato più del doppio sia in Barcellona che nell'intera regione metropolitana (Mas de Xaxàs, 2004). Di contro, il numero di case di edilizia residenziale pubblica e agevolata è cresciuto in modo insufficiente, con conseguenze negative soprattutto sui gruppi di popolazione con le maggiori difficoltà d'accesso ai prezzi elevati del mercato della casa. Questo produce un effetto di espulsione, in particolare, dei giovani, che sono costretti a

⁵⁵ Su questo aspetto *cfr.* Marshall (1996) e Borja (2004).

⁵⁶ La rigenerazione dell'area *Diagonal-Mar*, gestita prevalentemente da un'impresa nordamericana, mostra una scarsa considerazione degli obiettivi sociali, attraverso la creazione di uno spazio nel quale il concetto di "valore di scambio" prevale su quello di "valore d'uso", come esempio di strategia a breve termine mirante all'accaparramento di rendite economiche elevate, con scarsa considerazione di obiettivi di sviluppo socio-economico a lungo termine. In modo contrario a questo modello di rinnovamento sembra invece orientarsi l'altro progetto di riqualificazione, *22 @Barcelona*, che interessa una zona adiacente a quella di *Diagonal-Mar*. Il progetto *22 @Barcelona*, mirante alla riqualificazione della vecchia area industriale di *Poblenou*, sembra perseguire una logica di sviluppo a lungo termine, in cui la ricerca di un equilibrio adeguato tra sviluppo economico, equità e coesione sociale è perseguita attraverso specifici meccanismi di regolazione del processo di riqualificazione.

spostarsi fuori città, per trovare case a prezzi più accessibili⁵⁷. Nonostante Barcellona sia, tra le principali agglomerazioni urbane spagnole, la città che produce il più elevato numero di *vivienda social*, essa non è però in grado di soddisfare la crescente domanda di alloggi. Per ovviare a questa difficile situazione, il comune di Barcellona ha predisposto, di recente, il *Pla d'Habitatge 2004-2010* per facilitare l'accesso alla casa alle fasce sociali più deboli, attraverso la costruzione, in cooperazione con altri soggetti pubblici e privati, di un consistente numero di abitazioni in regime di protezione sociale.

L'arrivo in città di due tipologie differenti di flussi migratori contribuisce ad aggravare il problema d'accesso alla casa e a generare nuove problematiche sociali. Il primo flusso è composto da *élite* professionali con un elevato potere d'acquisto; l'altro, decisamente più consistente rispetto al primo, è formato da una popolazione di migranti, provenienti da aree svantaggiate del mondo. L'afflusso della prima tipologia sociale comporta normalmente degli effetti di distorsione verso l'alto dei prezzi di immobili e servizi, alimentando di conseguenza processi di gentrificazione. L'obiettivo di una efficace politica urbana dovrebbe cercare di limitare questi effetti di distorsione e facilitare i processi d'integrazione nella vita economica e sociale delle fasce dei migranti più disagiate, promuovendo e garantendo allo stesso tempo lo sviluppo delle diversità nella città⁵⁸. Ignorare o sottovalutare questi processi porterebbe ad un ampliamento della forbice della distribuzione della ricchezza e alla diffusione di processi d'esclusione sociale.

4.4.3 Processi di *governance* urbana

La sperimentazione di nuove e più complesse forme di *governance* urbana in Barcellona ha promosso la pianificazione di nuove funzioni, una maggiore integrazione degli interventi a livello locale, insieme a nuove forme di partecipazione e rappresentanza. La presenza di una serie di regole, tacite

⁵⁷ Misure specifiche sono state attuate di recente dal Comune di Barcellona per facilitare l'accesso alla casa da parte dei giovani. Tra queste particolarmente interessante risulta la costruzione di alloggi da dare in affitto ai giovani ad un prezzo più basso di quello di mercato.

⁵⁸ Verso una maggiore e migliore integrazione delle popolazioni straniere aspira il primo piano di accoglienza degli immigrati predisposto dal distretto multi-etnico di *Ciutat Vella*, all'interno del quale la percentuale di popolazione straniera è pari al 43,6% della popolazione totale dell'area. Con una dotazione finanziaria di 1,7 milioni di euro per tre anni, *Ciutat Vella* (primo distretto della città ad approvare un simile piano) intende fornire una risposta alle esigenze (in termini di servizi sociali, educazione, diritto di voto, ecc.) dei nuovi cittadini del distretto (Peiròn, 2006a).

ed esplicite, per la regolazione dell'azione collettiva ha facilitato il processo di negoziazione tra interessi differenti e la partecipazione di diversi attori locali nei processi decisionali. Questo ha permesso che la dimensione di equità e inclusione sociale, insieme a quella economica e culturale, ricoprisse un ruolo centrale all'interno del disegno strategico di sviluppo urbano.

Di seguito sono esaminate le caratteristiche principali dei processi di *governance* a Barcellona.

Presenza di una *leadership* forte, nei processi di *governance* urbana, da parte del governo municipale, sin dagli inizi della nuova fase democratica. Il comune di Barcellona, governato da una coalizione socialista guidata, a partire dalle prime elezioni democratiche, dal Partito Socialista Catalano (PSC), ha diretto il processo di sviluppo della città. La stabilità di governo, avuta nel corso degli ultimi 25 anni, ha garantito il consolidamento di un disegno preciso di sviluppo urbano e la continuità di strategie e interventi. Questo testimonia l'importanza della dimensione politica anche all'interno degli attuali processi di *governance* urbana, che vedono la maggiore partecipazione alla definizione e attuazione delle politiche pubbliche di un crescente numero di istituzioni e attori. In ultima analisi, date le circostanze economiche e politico-istituzionali esogene, è proprio la dimensione politica, che racchiude specificità culturali e sociali di un territorio e la capacità di controllo popolare sulle scelte strategiche, ad indirizzare lo sviluppo urbano in una determinata direzione. Le scelte strategiche per la realizzazione e la localizzazione d'infrastrutture, per il sostegno allo sviluppo economico locale, così come quelle concernenti la riqualificazione urbana, i cui costi e benefici spesso non sono equamente distribuiti, implicano di fatti un processo decisionale di natura politica. Nel caso di Barcellona, si può affermare che, nella maggior parte dei casi, le scelte strategiche hanno cercato di promuovere un'ampia distribuzione dei benefici della crescita.

Di grande importanza è il *ruolo svolto dai sindaci*, susseguitisi alla guida della città. L'opera di ognuno è stata caratterizzata, infatti, da importanti realizzazioni.

"Serra (1979-1982), il primo sindaco democraticamente eletto, è colui il quale porta avanti il processo di decentralizzazione di poteri e funzioni a livello distrettuale e di modernizzazione della struttura amministrativa comunale.

Maragall (1982-1997), senza dubbio la figura più importante e carismatica, è il sindaco della rinascita barcellonese, dell'internazionalizzazione della città, delle Olimpiadi e della prima grande trasformazione urbana. Clos (1997-presente), infine, è il sindaco della seconda grande trasformazione urbana e della strategia *Barcelona, città della conoscenza*" (Intervista: Ignasi Cardeluz i Fontdevilla, *Gerente de Districte de Sant Andreu* [Direttore del Distretto di Sant Andreu, Comune di Barcellona]).

La centralità del ruolo dei sindaci nel processo di sviluppo di Barcellona è in linea con un *trend* ormai diffuso, all'interno del panorama urbano europeo, che riguarda la crescente importanza dei sindaci, da un lato, nel rappresentare la città all'esterno e, dall'altro, nel mediare e costruire legami tra interessi differenti all'interno delle città, gestendo conflitti culturali e sociali e indirizzando i processi di *governance* urbana (Le Galès, 2002).

Presenza di una *cultura cooperativa tra settore pubblico e settore privato* che, a partire dall'organizzazione dei Giochi Olimpici del 1992, si è consolidata all'interno dei processi di *governance*. Numerose e differenti sono le forme di partenariato sperimentate nel corso degli anni a Barcellona. Garcia (2003) ha individuato, attraverso un'analisi delle esperienze realizzate, le seguenti tipologie: *leadership* pubblica e consistente partecipazione dei privati (Giochi Olimpici e pianificazione strategica); partecipazione mista (*Fira de Barcelona, Consorcio Zona Franca, Barcelona Turismo, Port Vell*); intervento pubblico con una qualche partecipazione privata (società *PROCIVESA* per la riqualificazione della città vecchia e parco tecnologico del *Valles*); e, infine, limitata partecipazione pubblica (porto, aeroporto e casse di risparmio).

La *pianificazione strategica* ha contribuito a calibrare la sperimentazione di nuove e più complesse forme di *governance*, rafforzando e intensificando le relazioni tra gli attori locali. L'idea di predisporre un piano strategico si sviluppa a partire dal 1998: l'occasione è offerta dall'organizzazione dei Giochi Olimpici e lo scopo è quello di sfruttare appieno le opportunità offerte dal grande evento e perpetuarne i benefici a vantaggio dello sviluppo futuro della città. Il primo *Pla estrategic de Barcelona*, siglato nel 1990, rappresenta un punto di svolta nelle attività di pianificazione delle politiche urbane a Barcellona⁵⁹. Il piano strategico rappresenta, infatti, una nuova modalità di definizione delle politiche urbane, caratterizzata da una visione di tipo strategico e a lungo

⁵⁹ Il primo piano ebbe anche una risonanza notevole all'esterno, influenzando la pianificazione strategica di numerose città (nel resto della Spagna, Europa e Sud America). L'esperienza di pianificazione strategica di Barcellona fu inoltre insignita del premio speciale, assegnato dalla Commissione Europea, per la migliore pianificazione strategica urbana dell'UE (Santacana, 2000).

termine. Il piano segna l'inizio di una nuova fase, che vede un maggiore coinvolgimento del governo urbano e delle altre istituzioni e organizzazioni locali nel processo di sviluppo socioeconomico della città. L'introduzione della pianificazione strategica rompe l'isolamento degli attori istituzionali, porta il governo municipale a stringere contatti con il mondo imprenditoriale e inaugura un'epoca di consultazione e cooperazione tra un ampio numero d'istituzioni, organizzazioni e associazioni (Santacana, 2000).

Nel corso dell'ultimo decennio l'esperienza della pianificazione strategica è andata consolidandosi, al primo piano è, infatti, seguita la redazione di un secondo e terzo piano strategico, rispettivamente nel 1994 e nel 1999.

I risultati più rilevanti della pianificazione strategica sono così sintetizzabili: produzione di "beni relazionali" e capitale sociale, aumento del livello della conoscenza e delle capacità locali, formazione di un quadro cognitivo comune per l'interpretazione delle trasformazioni socioeconomiche e dei mutamenti nei processi di governo, ed elaborazione di una strategia di sviluppo comune a lungo termine. Lo sviluppo di una piattaforma pensante e permanente sullo sviluppo della città e la maggiore integrazione di politiche e progetti rappresentano altri due risultati dipendenti dalla pianificazione strategica, che ha altresì promosso il radicamento e consolidamento di una cultura partecipativa.

"L'emersione di un consenso diffuso, di una coordinazione, l'identificazione di un modello, di obiettivi, di un gruppo riconosciuto, il riconoscimento del Piano Strategico come piattaforma che in modo serio apporta nuovi elementi di valore e giudizio sulla città, rappresentano degli elementi intangibili che non si notano, non sono quantificabili, ma creano nel tessuto, nella rete d'attori, un'idea molto più solida e seria riguardo il futuro della città. I risultati intangibili della pianificazione strategica sono tanto importanti come quelli tangibili" (Intervista: Joan Campreciòs i Hernández – Coordinatore aggiunto del Piano Strategico Metropolitano).

Infine, attraverso la recente approvazione del 1° Piano Strategico Metropolitano (2003) si è cercato di rafforzare il processo d'integrazione e collaborazione tra i territori dell'area metropolitana, che nel passato è stato duramente ostacolato dal governo regionale, la *Generalitat de Catalunya*, a causa dei contrasti di natura politica con il Comune di Barcellona⁶⁰.

⁶⁰ Come si è già detto, il Comune di Barcellona dal '79 fino ad oggi è sempre stato governato da una coalizione di forze di sinistra, guidata dal Partito Socialista Catalano; il governo regionale, dalla sua istituzione fino al 2003, è stato governato invece da una coalizione di centro-destra. Le frizioni tra le istituzioni era fedelmente riflessa nella contrapposizione personale tra i due personaggi a capo delle stesse: Maragall (sindaco della città) e Pujol (presidente del governo regionale).

L'esperienza della pianificazione strategica di Barcellona ha suscitato un grande interesse non solo a livello nazionale – sulla scia dell'esperienza barcellonese molte città spagnole hanno avviato la pianificazione strategica – ma anche internazionale, in particolar modo in Europa ed America Latina. Proprio per diffondere nelle città sudamericane l'esperienza e le conoscenze acquisite sulla pianificazione strategica che nel 1993 viene creato a Barcellona il *Centro Ibero-Americano de Desarrollo Estratégico Urbano* (CIDEU).

Un'altra caratteristica importante dei processi di regolazione locale a Barcellona è rappresentata dalla presenza di una forte *identità locale* e di un diffuso *consenso sociale* su diverse politiche e interventi, che ha contribuito ad evitare il fallimento della *governance* urbana, facilitando il superamento di tensioni e difficoltà tra i soggetti coinvolti, riducendo la dissonanza di obiettivi tra gli attori e le circostanze di conflitto sociale. La strategia dei piccoli interventi di riqualificazione, così come la pianificazione strategica, rappresentano dei chiari esempi di come questi fattori possano essere rafforzati anche attraverso l'iniziativa pubblica. Un altro importante esempio è fornito dalla campagna, di grande successo, *Barcelona posa't guapa*, lanciata nel 1986 dal Comune di Barcellona per accrescere la partecipazione della cittadinanza e del settore privato nel processo di trasformazione e abbellimento della città. Oltre ad aver promosso numerose operazioni di ristrutturazione di strutture abbandonate, edifici, antichi palazzi, la campagna è stata, infatti, particolarmente efficace nel rafforzare il senso di appartenenza e identità locale stimolando la partecipazione ad un progetto comune di grande valenza⁶¹.

Infine, un'altra particolarità importante della *governance* dell'area urbana barcellonese è costituita dalla sua *dimensione esterna*, intesa come capacità di: rappresentare e difendere una strategia all'esterno; negoziare con livelli di governo più alti (regione, nazione e UE) per l'acquisizione di risorse (Giochi Olimpici e grandi opere pubbliche); instaurare rapporti di cooperazione e *networking* con altre città (Barcellona fa parte di reti di città quali *Eurocities*, *C-6*, e *Metropolis*); farsi promotrice di progetti solidali di cooperazione decentrata

I mutamenti politici, intervenuti a seguito delle ultime elezioni regionali (2003), che hanno portato alla formazione, per la prima volta dopo l'istituzione dell'istituzione regionale, di un governo di sinistra, può rappresentare l'inizio di una più proficua relazione tra i diversi livelli di governo e l'avanzamento del discorso sulla *governance* metropolitana.

⁶¹ Appelli per un maggior coinvolgimento dei cittadini al fine di creare una città più equa e solidale sono presenti anche nei programmi sociali (come ad esempio nel *Pla integral de desenvolupament dels serveis socials*).

(*Barcelona Solidaria*)⁶². La capacità di Barcellona di porsi alla ribalta del panorama istituzionale è altresì testimoniata dal ruolo svolto, all'interno di due importanti organismi europei, dal suo sindaco più rappresentativo, Maragall, che ha retto, per diversi anni, la presidenza del Consiglio Europeo delle Regioni e delle Città (1991-1997) della Commissione delle Regioni dell'UE.

In sintesi, i processi di *governance* urbana, attraverso l'inclusione di un'ampia parte dei settori della società barcellonese, hanno contribuito a promuovere una visione e un progetto comune di sviluppo di Barcellona e della sua area metropolitana, sostenuti da un consenso sociale abbastanza diffuso. La partecipazione di un ampio numero di attori locali nella pianificazione dello sviluppo della città ha permesso, in numerose circostanze, di raggiungere un'adeguata mediazione tra obiettivi di crescita economica ed equità sociale, riducendo in tal modo il livello di conflitto sociale.

Di recente, però, qualcosa è mutato. Le critiche rivolte all'istituzione municipale sono divenute, nel corso degli ultimi anni, più esplicite e il consenso sociale riguardo il processo di trasformazione urbana e le strategie di sviluppo urbano è andato scemando⁶³. Alcune scelte strategiche hanno, infatti, suscitato le critiche di residenti, dei movimenti urbani e della comunità di intellettuali e professionisti, ravvivando il conflitto.

“Le associazioni di quartiere contestano, sempre più di frequente, il governo municipale per perseguire sempre più un modello di città *cara a fuera*, orientata all'esterno, che punta ad accrescere la valenza dell'immagine della città proiettata all'esterno. Questo modello tende però a negare sempre più di frequente le micro-questioni, le necessità dei quartieri e le richieste di partecipazione dei cittadini” (Intervista: Manuel Andreu, presidente *Associacion de Veïns i Veïnes de Poblenou* [Associazione di quartiere di *Poblenou*] ed ex-presidente *Federació d'Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona* [Federazione delle Associazioni di Quartiere di Barcellona]).

4.4.4 Evoluzione dei processi di *governance* nel corso degli ultimi decenni

⁶² Da oltre un decennio, il Comune di Barcellona gestisce un programma di cooperazione internazionale decentrata, denominato *Barcelona Solidaria*, per la promozione progetti in altri paesi del mondo. La dotazione finanziaria del programma, per il 2006, è di circa 6 milioni di €, con i quali il municipio intende finanziare programmi di cooperazione internazionale e promozione dello sviluppo, soprattutto nei paesi del Magreb, dei Balcani, del Centro e Sud America e nell'Africa subsahariana (Comune di Barcellona on line, www.bcn.es).

⁶³ La diminuzione del consenso sociale è testimoniata anche da un calo di preferenze per il Partito Socialista Catalano (PSC) nelle ultime elezioni comunali: dato in controtendenza con il risultato delle elezioni regionali che ha, invece, visto un rafforzamento del PSC in tutta la Catalogna.

Si esamina ora in maggiore dettaglio il modo in cui i processi di *governance* urbana sono emersi e mutati nel corso degli ultimi decenni.

Nel primo periodo (1979-1986), i processi di *governance* urbana sono stati caratterizzati dalla centralità del ruolo svolto dal settore pubblico (in particolare, il governo municipale), dalla pressione esercitata dalle associazioni di quartiere e da uno scarso coinvolgimento del settore privato⁶⁴. Da questa fase in poi, le questioni riguardanti l'urbanistica e i processi di rigenerazione urbana sono diventati temi di accesso dibattito pubblico, caratterizzati da una grande partecipazione dei cittadini, professionisti e intellettuali. I fattori esterni (crisi economica e avvento della democrazia) hanno influenzato ampiamente le caratteristiche dei processi di *governance* in questo periodo, che hanno puntato principalmente a risolvere i problemi interni della città. I processi di regolazione locale si svolgono essenzialmente su una scala geografica corrispondente al Comune di Barcellona e, nella fase finale di questo periodo, anche su una scala più bassa, di distretto.

Nel corso della prima metà degli anni ottanta è possibile osservare una combinazione di due importanti trasformazioni politico-istituzionali: da un lato, l'azione propositiva dello "Stato locale" per la risoluzione delle principali esigenze della cittadinanza; e, dall'altro, sostegno verso il consolidamento di una democrazia civica, partecipativa, con l'obiettivo di creare opportunità reali per i quartieri per sviluppare la propria voce e l'autodeterminazione. Il processo di *empowerment* dei cittadini comincia a prendere piede in questo periodo.

Nella seconda fase (1986-1992), si verifica un mutamento delle priorità in termini di interventi strategici, caratterizzati dalla realizzazione di grandi progetti infrastrutturali e dai lavori per le Olimpiadi, sostenuti dalla sperimentazione di nuovi processi di *governance*, più complessi. Emergono nuovi attori sulla scena della regolazione e prendono forma nuove e più intense relazioni istituzionali, dando vita a processi di *governance* multi-livello.

⁶⁴ Le *Associaciones de Veïns* hanno svolto, in questo periodo, una importante funzione di stimolo nei confronti del governo locale per l'attuazione di interventi mirati a soddisfare le nuove domande urbane. Queste associazioni, che nel passato hanno giocato un ruolo centrale nel contrastare la dittatura agendo come collante sociale nei differenti *barrios* di Barcellona, hanno avuto una notevole influenza sulle modo in cui sono stati attuati gli interventi in questo periodo. Così facendo, il movimento vicinale in breve è diventato un importante forum di discussione sulle questioni urbane (Calavita e Ferrer, 2000). Il periodo della dittatura di Franco ha contribuito a creare una maggiore consapevolezza civica che ha trovato manifestazione concreta in un fitto tessuto associativo, caratterizzato da un forte movimento vicinale, e impegno sociale di ampi settori della società civile, intellettuali, artisti e professionisti. Questo costituisce una forma di capitale sociale piuttosto unica.

Questo è particolarmente evidente nel caso dell'organizzazione dei Giochi con il coinvolgimento dei differenti livelli di governo (statale, regionale e locale) e di soggetti privati (locali, nazionali e internazionali).

Scema, al contrario, in questa fase, il ruolo delle associazioni di quartiere che perdono rilevanza all'interno dello scenario di *governance*; mentre, assume maggiore importanza il ruolo degli attori privati (in particolare delle imprese private). Questo comincia ad essere particolarmente evidente nella fase della realizzazione dei lavori Olimpici, che segnano anche l'arrivo del capitale straniero in città. L'emergenza di questa modalità di *governance* più complessa è determinata, in particolar modo, dalle opportunità derivanti dai Giochi e dal ciclo economico positivo di quegli anni ed è caratterizzata dall'inclusione di nuovi attori e dall'estensione su differenti scale politico-istituzionali dei processi di regolazione. In questo periodo, emergono i primi tratti di una *governance* di dimensione metropolitana e prende le mosse la "politica estera" di Barcellona, caratterizzata dall'avvio di una serie di relazioni (orizzontali) con altre città e (relazioni verticali) con le istituzioni dell'UE (*governance* multi-livello). Questo sancisce la definitiva apertura della città all'esterno, che si concretizza attraverso la definizione di progetti comuni con altre città e soggetti istituzionali e l'avvio, insieme ad altre città Europee, di attività di lobby su scala internazionale.

Consenso pubblico diffuso e ampia approvazione della comunità di professionisti e intellettuali accompagnano, in questa fase, l'azione del governo municipale e del sindaco, Maragall. Tuttavia, questo non è il risultato di un maggiore coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali, piuttosto il contrario. I Piani riguardanti in grandi progetti strutturanti dell'area urbana sono stati, infatti, elaborati da un piccolo gruppo di politici e tecnici, senza la ricerca di un coinvolgimento sistematico dei cittadini nelle scelte pubbliche (Marshall, 1996).

Le imprese pubbliche, quali il *Consorcio Zona Franca*, le autorità portuali e aeroportuali, che hanno particolare interesse nella crescita economica della città, diventano, da questo periodo innanzi, importanti partner del Comune di Barcellona insieme alla comunità imprenditoriale barcellonese (Camera di

Commercio, *Circulo d'economia, Fira de Barcelona*)⁶⁵. La possibilità di sfruttare una serie di opportunità (specialmente quelle legate ai Giochi) – che per esempio ha incoraggiato la cooperazione tra le autorità pubbliche e il settore alberghiero per accrescere e migliorare l'offerta turistica attraverso l'elaborazione e attuazione di strategie di sviluppo comuni per il settore – ha contribuito a migliorare le relazioni tra il settore imprenditoriale e il governo cittadino. La campagna “Barcelona new projects” rappresenta un altro esempio che mostra l'accresciuto livello di coordinazione tra il Comune di Barcellona e gli imprenditori locali (in particolare, i costruttori e i promotori immobiliari). Questo riflette una grande abilità degli attori locali, in particolare della municipalità, di individuare campi di azione comuni dove far convergere i differenti interessi di organizzazioni e istituzioni, favorendo lo sviluppo di processi di *governance* in cui diversi settori della società locale (cashe di risparmio, associazioni degli imprenditori, camera di commercio, sindacati, sistema universitario, ecc.) sono coinvolte sotto la guida del Comune di Barcellona. I conflitti tra la municipalità di Barcellona e il governo regionale (la *Generalitat de Catalunya*), generati da contrasti politici, frenano lo sviluppo di un processo di cooperazione tra regione e municipi, ritardando il raggiungimento di un maggiore livello di coordinazione su scala metropolitana.

Nel terzo periodo (1993-2004), i processi di *governance* urbana diventano ancora più complessi con l'inclusione di nuovi attori privati e soggetti istituzionali (comuni limitrofi), la costituzione di numerose piattaforme settoriali e consorzi per la promozione dell'azione collettiva a livello metropolitano. L'elaborazione di un Patto Industriale della RMB e del 1° Piano Strategico Metropolitano rappresentano due tentativi più concreti rivolti verso lo sviluppo di una *governance* metropolitana. Dal 1993, le difficoltà finanziarie del Comune di Barcellona, e l'incapacità di sostenere gli alti costi di manutenzione delle infrastrutture determinano un cambio nella strategia di riqualificazione adottata dalla municipalità che apre la strada ad una maggiore partecipazione dei privati nella definizione e gestione di progetti di ammodernamento urbano. Questo è evidente nel caso di *Plaça de les Glòries, Tarragona* e del complesso per residenze e uffici di *Diagonal-Mar*, dove gli

⁶⁵ Questo è stato facilitato dall'elezione nel 1982 di un governo socialista a livello nazionale, che ha consentito di migliorare le relazioni tra il Comune di Barcellona e il sistema delle imprese pubbliche (Intervista: Jordi Borja, Ex *Teniente de Alcalde* [assessore] presso il Comune di Barcellona).

interessi dei promotori immobiliari hanno sicuramente prevalso. La perdita del controllo della municipalità su alcuni progetti di riqualificazione hanno innescato un processo di opposizione crescente di alcune associazioni di vicini, movimenti sociali e settori professionali e intellettuali rispetto al tipo di sviluppo il governo cittadino sta cercando di perseguire. La rinascita di un dibattito acceso sullo sviluppo della città può essere considerato come un aspetto positivo, in grado di apportare maggiore innovazione nei processi di *governance* urbana e maggiore attenzione verso uno sviluppo urbano più equilibrato, che si opponga a soluzioni speculative proposte da rapidi processi di riqualificazione urbana.

La tabella 4.4 sintetizza, per ogni periodo, le priorità, le principali strategie, politiche urbane e interventi attuati, nonché le caratteristiche dei processi di *governance*.

Tabella 4.4: Fattori strutturali, strategie, politiche pubbliche e processi di governance a Barcellona (1979-2005)

	1979-1985	1986-1992	1993-2005	
Fattori strutturali	<ul style="list-style-type: none"> • Avvio del processo democratico in Spagna • Crisi economica internazionale • Avvento di un nuovo paradigma produttivo (<i>flexible specialisation</i>) e ristrutturazione economica 	<ul style="list-style-type: none"> • Adesione della Spagna alla CCE (accesso ai Fondi Europei) • Nomina di Barcellona come sede dei G.O. del 1992 • Abolizione della CMB 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisi post-Olimpica • Creazione del Mercato Unico Europeo • Ampliamento dell'UE 	
Priorità	<ul style="list-style-type: none"> • Rigenerazione fisica della città; creazione e ammodernamento degli spazi pubblici • Attivazione di misure sociali per alleviare i disagi derivanti dall'elevato tasso di disoccupazione e migliorare la coesione sociale • Migliorare le relazioni tra amministrazione municipale e cittadini • Consolidare il governo municipale democratico e migliorare l'amministrazione della città 	<ul style="list-style-type: none"> • Ammodernamento del sistema delle infrastrutture • Rigenerazione fisica e riapertura della città al mare • Adattare la città alle nuove esigenze produttive e allo sviluppo del settore dei servizi • Internazionalizzazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidare la posizione internazionale della Regione Metropolitana di Barcellona • Completare la riqualificazione del fronte marittimo • Sostegno delle attività economiche avanzate • Coesione sociale e qualità della vita 	
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> • Piccoli interventi di riqualificazione nei diversi quartieri e attuazione dei PERIS • Welfare municipale (<i>Empleo Comunitario e Pacte de Progrès</i>) • Decentralizzazione e riorganizzazione delle funzioni amministrative 	<ul style="list-style-type: none"> • Interventi di larga scala (realizzazione di importanti infrastrutture viarie e di telecomunicazione). • Rinnovamento del quartiere di <i>Ciutat Vella</i> e creazione della <i>Vila Olimpica</i> • Nuove Aree di Centralità • Istituzione di <i>Barcelona Activa</i> (agenzia di sviluppo locale) • Pianificazione strategica e promozione della città • <i>City networking</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Grandi progetti strategici a livello metropolitano • Strategie specifiche per cultura, sport e sociale • Strategia "Barcellona città delle conoscenze" • Pianificazione strategica e promozione della città • <i>City networking</i> 	
Slogan (public discourse)	<ul style="list-style-type: none"> • Monumentalizzare la periferia e rigenerare il centro. 	<ul style="list-style-type: none"> • La città Olimpica. • Riguardare il fronte marittimo. • Posizionare Barcellona sulla mappa internazionale. 	<ul style="list-style-type: none"> • La seconda trasformazione della città. • Barcellona città delle conoscenze. 	
Piani e progetti rappresentativi	<ul style="list-style-type: none"> • Piccoli progetti di ammodernamento fisico in diverse aree • Realizzazione di Centri Civici • Ampliamento e miglioramento degli spazi pubblici (piazze, mercati, ecc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Giochi Olimpici del 1992 • 1° Piano Strategico di Barcellona • Campagna <i>Barcelona pos't guapa</i> • <i>Barcelona Solidaria</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Pla Delta</i> • 1° Piano Strategico metropolitano • <i>Barcelona New Projects</i> • Patto Industriale della 	<ul style="list-style-type: none"> • Carta Municipale • Piano Strategico per la cultura • Piano Strategico per lo sport • FORUM 2004 • <i>22@ Barcelona</i>

			RMB • Piani per servizi sociali	• Parco Bio-medico
Coalizioni politiche e sindaci	Coalizione socialista. Sindaci: Narcis Serra (fino al 1982); Pasqual Maragall (1982-1997).	Coalizione socialista. Sindaco: Pasqual Maragall. Conflitto crescente con la <i>Generalitat</i>	Coalizione socialista. Sindaci: Pasqual Maragall (fino al 1997); Joan Clos (1997- presente).	
Processi di governance	<p><i>Leadership:</i> Governo municipale</p> <p><i>Caratteristiche:</i> iniziative guidate dal settore pubblico; grande coinvolgimento e partecipazione delle associazioni di quartiere; ruolo marginale del settore privato.</p> <p><i>Scala di riferimento principale:</i> distretto e città.</p> <p><i>Attori principali:</i> solo attori locali e istituzioni.</p>	<p><i>Leadership:</i> Governo municipale</p> <p><i>Caratteristiche:</i> iniziative guidate dal settore pubblico; elevato consenso sociale, ma diminuisce la partecipazione di cittadini e associazione nei processi decisionali; ruolo crescente del settore privato e arrivo del capitale straniero.</p> <p><i>Scala di riferimento principale:</i> distretto, città e comuni limitrofi.</p> <p><i>Attori principali:</i> attori e istituzioni locali, nazionali e internazionali (apparizione di una <i>governance</i> multi-livello)</p>	<p><i>Leadership:</i> Governo municipale</p> <p><i>Caratteristiche:</i> iniziative lanciate e guidate dal settore pubblico ma attuate in prevalenza dal settore privato; crescita del livello di disapprovazione e malumore dei movimenti sociali esistenti, in merito ad alcune scelte del governo locale.</p> <p><i>Scala di riferimento principale:</i> distretto, città e (di recente) area metropolitana.</p> <p><i>Attori principali:</i> attori e istituzioni locali, nazionali e internazionali (<i>governance</i> multi-livello)</p>	

Capitolo 5. Un processo di riqualificazione urbana equilibrato: il piano 22@Barcelona

Il capitolo esamina, in maggiore dettaglio, le questioni relative alla crescita economica, all'equità e alla coesione sociale e alla *governance* focalizzando l'attenzione su un progetto di riqualificazione urbana, il 22@Barcelona, che intende promuovere lo sviluppo di un distretto economico avanzato nel settore nord-est della città di Barcellona.

Le politiche di rigenerazione rappresentano uno dei principali meccanismi attraverso cui le città, in particolar modo quelle interessate da consistenti processi di declino industriale, promuovono la ristrutturazione competitiva delle loro economie. Tali politiche rispecchiano, più di altre, l'atteggiamento imprenditoriale progressivamente assunto dalle città nei processi di governo (Swyngedouw *et al.*, 2002).

All'interno di questo capitolo viene verificata in riferimento al piano di riqualificazione del 22@Barcelona l'ipotesi di ricerca della tesi di dottorato che contesta l'esistenza di un trade-off inevitabile tra promozione dell'efficienza economica e miglioramento del benessere sociale nei processi di sviluppo urbano, argomentando come i meccanismi di regolazione locale possano contribuire a raggiungere un giusto equilibrio tra ricerca di una maggiore crescita economica e creazione di una città più giusta. In particolare, si esamina: il livello di integrazione del piano di riqualificazione 22@Barcelona con i processi generali di trasformazione urbana e il quadro complessivo delle politiche urbane all'interno dell'area metropolitana di Barcellona; e se il piano rappresenta una fonte potenziale di crescenti tensioni sociali e polarizzazioni o, al contrario, un tentativo virtuoso di promuovere lo sviluppo economico e il benessere collettivo. L'analisi conclude che nel caso specifico del 22@Barcelona, la strategia di riqualificazione urbana sembra perseguire, almeno nelle sue intenzioni, un buon equilibrio tra crescita economica e obiettivi di equità e coesione sociale.

5.1 Il quartiere di Poblenou dal declino industriale alla riqualificazione

Le origini di *Poblenou* risalgono all'espansione di Barcellona avvenuta tra il diciottesimo e diciannovesimo secolo. Primo importante centro industriale della penisola iberica, l'area di *Poblenou* viene nominata, durante il diciannovesimo secolo, la *Manchester català* per la concentrazione nell'area di numerose imprese tessili. Durante il secolo successivo, la localizzazione di nuove imprese, nel campo dell'industria meccanica, della chimica e dell'agro-alimentare, favorisce l'ispessimento e la diversificazione del tessuto produttivo del *barrio*. La metà degli anni sessanta del novecento segnano l'inizio del processo di deindustrializzazione dell'area: tra il 1963 e il 1990, *Poblenou* perde oltre 1,300 imprese industriali. La localizzazione nell'area di nuove imprese nel settore dei trasporti e della logistica contribuiscono a compensare solo in piccola parte questa perdita. Nel corso dell'ultimo decennio, un lento processo di ristrutturazione economica è stato avviato, con l'arrivo dei settori della biomedica, arti grafiche, media ed editoria. E' aumentata anche la presenza di artisti e industrie culturali all'interno dei vecchi stabilimenti industriali, favorita dalla rapida crescita dei prezzi di case e spazi di lavoro nel centro della città¹. Infine, piccole concentrazioni di bar e *night club*, che utilizzano di strutture industriali abbandonate, sono apparse di recente nell'area. Questa piccola riattivazione economica, comunque, non è stata in grado di frenare il processo di declino della struttura urbana del quartiere.

Il dibattito sulla riqualificazione di *Poblenou* comincia verso la metà degli anni sessanta. A quell'epoca, una società privata, la *Ribera SA*, presenta un piano per trasformare l'area in un complesso residenziale di lusso. Gli interessi fortemente speculativi di questa proposta furono contrastati, con successo, da un solido movimento sociale, composto dalle associazioni di quartiere e dalla comunità intellettuale barcellonese, che spinse il governo locale a rigettare il piano (Marrero, 2003; Oliva, 2003).

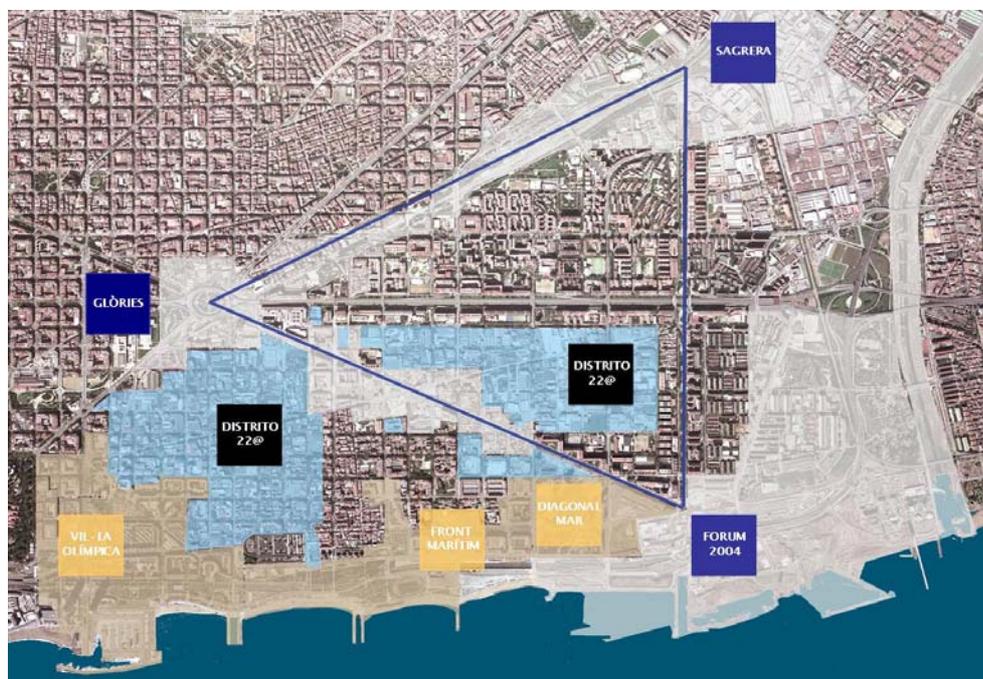
La rigenerazione di *Poblenou* ha inizio, in concreto, sul finire degli anni ottanta, con il rinnovamento del fronte marittimo e la creazione dell'area *Vila Olimpica-Nuova Icària*, in occasione dei Giochi Olimpici del 1992. Il processo

¹ Alcuni laboratori sono nati anche grazie al sostegno finanziario per affitti e rinnovamento dei locali da parte del Comune di Barcellona. La struttura dell'*Hangar* (centro di produzione d'arti visive e multimediale) e *El Submarine* rappresentano due esempi di laboratori creati all'interno di immobili industriali abbandonati (cfr. Gdaniec, 2000).

di ammodernamento prosegue poi con la costruzione dell'Auditorium di Barcellona e del Teatro Nazionale della Catalogna, la ristrutturazione e riutilizzo, come centro commerciale (*Glòries*), della vecchia fabbrica della Olivetti; e, più di recente, con l'apertura dell'*Avenida Diagonal* fino al fronte marittimo, la realizzazione di un centro per conferenze ed esposizioni (l'area del *FORUM 2004*) e lo sviluppo del complesso, per uffici e residenze, di *Diagonal-Mar*.

Questi progetti insieme al piano *Sagrera-Sant Andreu* – che riguarda la prossima riqualificazione di un'ampia area per ospitare il principale terminal per il Treno ad Alta Velocità (TAV) – rappresentano i tasselli della strategia del Comune di Barcellona di ridisegnare il settore nord-est della città. Il piano *22@Barcelona*, che rappresenta la più grande operazione di riqualificazione urbana attualmente in corso nella città catalana, costituisce una parte integrante di questa strategia a medio-lungo termine di trasformazione urbana (figura 5.1).

Figura 5.1: L'area del *22@Barcelona* e gli altri progetti di riqualificazione nel settore nord-est della città



Fonte: *22@BCN* on line

5.2 Il piano di riqualificazione 22@Barcelona

L'obiettivo del 22@Barcelona è di trasformare le vecchie zone industriali del quartiere in un moderno distretto produttivo, di rilevanza strategica per l'intera regione metropolitana, all'interno del quale attività correlate alla *knowledge-based economy* si integrano con funzioni di tipo residenziale, commerciale e di svago.

Incentivare lo sviluppo di funzioni produttive avanzate – attraverso una nuova organizzazione dello spazio e la creazione di moderne infrastrutture – e facilitare le relazioni tra mondo produttivo e sistema della ricerca costituiscono i principali vettori attraverso cui il progetto 22@Barcelona intende perseguire la riattivazione della funzione economica della zona. Lo scopo del piano, tuttavia, non si esaurisce nella trasformazione fisica dell'area e nella promozione di nuove funzioni produttive. Il disegno strategico di sviluppo del distretto 22@Barcelona persegue altresì obiettivi di equità e coesione sociale, nonché la conservazione dell'identità e la promozione dell'unicità del quartiere, attraverso la tutela e valorizzazione di una parte consistente del patrimonio industriale esistente.

5.1.1 Modalità di attuazione e caratteristiche innovative del piano

L'approvazione, nel 2000, della variante al Piano Regolatore Metropolitano (PRM) dà il via al processo di trasformazione dell'area. Discostandosi dalla concezione del PRM vigente di assegnare una singola destinazione d'uso del terreno, la variante sostituisce la vecchia classificazione 22a, indicante lo spazio destinato ad ospitare in modo esclusivo attività industriali, con la nuova classificazione 22@ - da cui deriva il nome del piano – che introduce una destinazione d'uso del suolo mista, in cui funzioni produttive (non inquinanti), residenziali, commerciali (escluso grandi centri commerciali) e attività per il tempo libero possono coesistere (Ajuntament de Barcelona, 2000). Il piano riguarda un'area di 1,159,626m², corrispondente a circa 200 ettari, divisa in due grandi aree e una più piccola composta da due blocchi (figura 5.1).

All'interno del piano è possibile distinguere tre tipi principali di interventi di ammodernamento. La prima tipologia riguarda la trasformazione di aree definite attraverso iniziativa pubblica, che comprende più del 40% del totale della superficie del distretto del *22@Barcelona*. In particolare, la variante al Piano Regolatore per l'area ha individuato sei zone, considerate di strategica importanza per l'intero processo di trasformazione di *Poblenou*, la cui trasformazione è affidata all'elaborazione, da parte del Comune di Barcellona, di sei *Plans Especials de Reforma Interior* (PERI – Piani Speciali di Riforma Interiore)². Il secondo tipo di interventi concerne la trasformazione di aree non definite in precedenza, che possono essere sviluppate attraverso iniziativa privata, secondo norme e regole stabilite nella variante al Piano Regolatore. Infine, la terza tipologia, riguarda la trasformazione di blocchi, residenze e immobili industriali esistenti all'interno di fronti consolidati (di cui non è prevista la demolizione).

Le norme che regolano il processo di riqualificazione dell'area stabiliscono un articolato sistema di incentivi e meccanismi di redistribuzione per attrarre funzioni economiche elevate, favorire la localizzazione di centri di ricerca e formazione, costruire nuove strutture pubbliche ed edilizia residenziale sociale e agevolata e potenziare la dotazione di spazi e strutture pubbliche. In particolare, per facilitare l'attrazione di attività produttive avanzate - che rientrano nella nuova classificazione, attività @³, introdotta dalla variante al PRM - il piano *22@Barcelona* concede un indice di edificabilità più elevato per le iniziative di promozione immobiliare che destinano una quota dello spazio trasformato a questo tipo di attività. La concessione di maggiori indici di edificabilità permette alle iniziative private di contribuire in maniera consistente alla ri-urbanizzazione di tutte le strade del settore e alla creazione di aree verdi, strutture pubbliche e case in regime agevolato.

² La municipalità decide le modalità e caratteristiche di sviluppo di queste aree, la cui trasformazione è affidata successivamente ai promotori immobiliari.

³ Le attività @ sono definite come "emergenti attività relative ai nuovi settori delle TIC, così come quelle attività che, indipendentemente dal settore economico a cui appartengono, sono collegate alla ricerca, design, editoria, cultura, multimediale o gestione di database e conoscenza" (Ajuntament de Barcelona, 2000: 47). Le norme del piano *22@Barcelona* stabiliscono che i proprietari del suolo, per beneficiare appieno dei diritti di costruzione, devono prevedere una destinazione pari almeno al 20% del programma funzionale delle nuove promozioni a queste attività @ (Ajuntament de Barcelona, 2005: 5).

Con l'obiettivo di rafforzare la presenza di funzioni elevate all'interno del distretto e facilitare l'interazione tra il mondo produttivo e il sistema universitario e dei centri di ricerca e sviluppo tecnologico, il piano stabilisce, inoltre, che il 10% del suolo generato dal processo di trasformazione debba essere concesso al settore pubblico e destinato ad accogliere strutture definite 7@, che comprendono sedi universitarie, laboratori di ricerca e trasferimento tecnologico, centri di formazione e incubatori di impresa⁴.

Il processo di riqualificazione del distretto 22@Barcelona tende anche a consolidare la funzione abitativa dell'area. La variante al PRM legalizza e favorisce l'ammodernamento di 4,614 alloggi abusivi, costruiti in passato all'interno di zone con una destinazione d'uso del terreno per sole attività industriali, e promuove la costruzione di nuova edilizia residenziale agevolata (3,500 – 4,000 alloggi), la realizzazione di hotel e appartamenti per locazione a breve termine, ad uso aziendale, e l'ammodernamento e di alcuni stabilimenti industriali per la creazione di *loft*⁵.

Un Piano Speciale per le Infrastrutture è stato, inoltre, approvato prima dell'inizio del processo di trasformazione in modo da assicurare l'impegno e il contributo delle iniziative private per la realizzazione del sistema programmato. Il Piano intende dotare il distretto di un sistema infrastrutturale avanzato e moderno, funzionale alle esigenze delle attività produttive che si intende attirare nell'area⁶. In aggiunta, un piano per la creazione di nuove strutture pubbliche (scuole, biblioteche, centri civici ed altro ancora) nel quartiere di *Poblenou* è stato approvato a Giugno 2001, in seguito anche alle pressioni esercitate dalle associazioni di quartiere.

Un altro aspetto particolarmente interessante del processo di trasformazione riguarda, infine, l'intenzione di preservare il consistente patrimonio storico industriale di *Poblenou*. A tal proposito è stato redatto un piano specifico, il *Plan Especial del Patrimonio Industrial*, che prevede la

⁴ Lo sviluppo delle *strutture 7@* procede secondo dei Piani Speciali, coordinati dal Comune di Barcellona in cooperazione con università o altri centri e imprese autorizzate (Ajuntament de Barcelona, 2000).

⁵ Attraverso i differenti progetti di trasformazione urbana è previsto un aumento totale del numero di alloggi nella zona di *Poblenou* pari a circa 40,000 unità. Questo costituirà circa il 50% del totale dell'area costruita (Ajuntament de Barcelona, 2005).

⁶ Il Piano Speciale delle Infrastrutture riguarda la sostanziale riurbanizzazione dell'area (35 km di strade), con la creazione di nuove infrastrutture, sistemi energetici che prevedono l'utilizzo di energia rinnovabile, reti di telecomunicazione avanzate, nuovi sistemi di distribuzione dell'acqua, raccolta differenziata dei rifiuti, riorganizzazione del sistema dei trasporti e via discorrendo. I costi di urbanizzazione, associati al Piano delle Infrastrutture (€167,5 milioni), sono suddivisi come segue: 60% promotori privati, 30% società di servizi urbani e 10% Comune di Barcellona.

conservazione e la ristrutturazione di oltre un centinaio di vecchi stabilimenti industriali, che saranno utilizzati per ospitare nuove funzioni.

Complessivamente il piano *22@Barcelona* intende generare, nel giro di 15-20 anni, oltre 3 milioni di m² di nuova superficie da destinare a funzioni produttive, più di 100 mila posti di lavoro, un numero considerevole di residenze in regime di protezione sociale, nuovi spazi e strutture pubbliche (tabella 5.1).

Tabella 5.1: I numeri del 22@Barcelona

<i>Superficie totale dell'area</i>	198.26 ettari (117 blocchi)
<i>Terreno 22@</i>	1,159,626 m ²
<i>Nuovo spazio totale potenziale</i>	circa 4,000,000 m ²
<i>Offerta di nuovo spazio per attività produttive</i>	3,200,000 m ²
<i>Legalizzazione delle residenze abusive esistenti</i>	4,614
<i>Stabilimenti industriali da preservare</i>	114
<i>Costruzione di nuove case in regime di protezione sociale</i>	3,500 – 4,000 (di cui almeno il 25% deve essere destinato all'affitto)
<i>Nuovi spazi verdi</i>	75,000 m ²
<i>Spazio per nuove strutture pubbliche</i>	145,000 m ²
<i>Nuovi posti di lavoro</i>	100,000 – 130,000
<i>Investimento piano infrastrutturale</i>	162.3 milioni di Euro
<i>Potenziale immobiliare</i>	10 miliardi di Euro

Fonte: Ajuntament de Barcelona 2004a

Considerata la complessità del progetto e la volontà di mantenere il controllo sull'intero processo di riqualificazione, l'amministrazione comunale ha creato, come già avvenuto con altri progetti di trasformazione urbana (Giochi Olimpici, riqualificazione delle zone di *Ciutat Vella*, *Eixample* e *Nou Barris*), la società municipale di diritto privato, *22@Barcelona SA*, di proprietà interamente pubblica, con il 100% del capitale societario in mano al Comune di Barcellona⁷.

⁷ L'istituzione di questa società dovrebbe consentire una gestione del processo più flessibile ed efficace, evitando la segmentazione del progetto tra i differenti dipartimenti municipali, e garantisce, al tempo stesso, un migliore controllo sulla corretta trasformazione dell'area. La *22@Barcelona SA* funziona, inoltre, come anello di congiunzione tra promotori immobiliari e le imprese che intendono localizzare le proprie attività all'interno del distretto. La società *22@BCN SA* è stata istituita come società municipale di diritto privato, il 10 Novembre 2000. La sua missione è: preparare e eseguire tutte le tipologie di azioni urbane relative alle aree industriali e produttive della città di Barcellona classificate come *22@*, in termini di pianificazione, gestione ed esecuzione; pianificare, promuovere, disegnare, costruire e gestire infrastrutture, servizi urbani, strutture e spazi pubblici; e, promuovere le aree produttive sia livello nazionale che internazionale (*22@Barcelona* on line).

5.1.2 Stato di attuazione

Secondo i dati forniti dalla società *22@Barcelona SA*, al 2005, la riqualificazione riguardante il 50% del suolo delle vecchie aree industriali risultava approvata e messa in esecuzione attraverso 40 piani di trasformazione, di cui 31 promossi dal settore privato, per i quali si stima la creazione di 1,240,420 m² di nuovo spazio per attività produttive, 113,239 m² per strutture e spazi pubblici e 2,262 nuovi alloggi in regime agevolato (Ajuntament de Barcelona, 2005). Oltre 220 sono attualmente le imprese e le istituzioni localizzate (o che sono in procinto di farlo) nel distretto urbano del *22@*⁸. Del totale delle imprese, poco più del 50% corrisponde ad *attività @* (ICT, bio-medicina, media-marketing-comunicazione) e la restante parte riguarda invece sedi di differenti istituzioni e associazioni, hotel e ristoranti, imprese operanti nel campo della finanza, delle assicurazioni, della formazione e della moda e società immobiliari (Peiròn, 2006b). Infine, la trasformazione effettuata fino ad ora ha permesso, tramite la concessione del 10% del suolo trasformato da parte dei promotori privati al settore pubblico, la creazione di nuovi spazi per strutture *7@*, alcune delle quali sono (e saranno) ospitate all'interno di vecchi stabilimenti industriali ristrutturati⁹ (foto 5.1).

Al fine di tradurre le caratteristiche più innovative presenti nella strategia di trasformazione urbana in risultati concreti e rafforzare i rapporti di collaborazione tra i diversi attori (imprese, istituzioni, residenti ecc.), la società *22@Barcelona Sa* ha individuato, di recente, i cosiddetti "7 motori" di sviluppo del distretto *22@Barcelona*, per ognuno dei quali è in via di definizione un piano di sviluppo¹⁰.

⁸ Delle 220, 44 sono le imprese di nuova localizzazione, mentre la restante parte riguarda rilocalizzazioni di istituzioni e imprese già presenti all'interno della città di Barcellona (T-Systems, Grupo Agbar, Alstom, Barcelona Televisió, ecc.).

⁹ Le seguenti *strutture 7@* sono già disponibili nel distretto: Incubatore d'impresa, Spazio per Nuove Occupazioni e uffici di *Barcelona Activa* (agenzia di sviluppo locale); mentre, altre sono in via di realizzazione: centro audio-visuale, Università *Pompeu Fabra* e *Universitat Oberta de Catalunya* (Ajuntament de Barcelona 2005).

¹⁰ I sette motori individuati sono: *22@Media* per il settore audiovisuale; *22@TIC* per le tecnologie dell'informazione e della comunicazione; *22@Bioimpresa* per il settore della bioscienza; *22@Campus* per un nuovo modello di spazio della conoscenza; *22@Emprende* per l'attrazione del talento internazionale; *22@Tecnologico* per la creazione e il trasferimento della conoscenza; *22@Poblenou* per la coesione sociale.

Foto 5.1: Lavori di rinnovamento della vecchia fabbrica di Ca l'Aranyò che ospiterà le nuove new (7@) strutture della Unversità Pompeu Fabra.



5.2 Gli abitanti di Poblenu e il 22@Barcelona: tra consenso e disapprovazione

I progetti di riqualificazione urbana a Barcellona sono stati spesso al centro di animati dibattiti pubblici. I *veïns* (vicini), principalmente attraverso il loro diffuso network di associazioni di quartiere, hanno svolto un'importante funzione nel delineare un ampio numero di progetti di trasformazione urbana, manifestando consenso, in alcune circostanze, così come critiche e disapprovazione, in altre. Questo è anche il caso del progetto relativo al distretto del 22@Barcelona, che interessa un quartiere di tradizioni operaie, con un fitto tessuto associativo e una lunga tradizione di attivismo e conflitti¹¹.

Il desiderio, da parte di associazioni di quartiere e residenti, di esser coinvolti nella definizione del piano del 22@Barcelona è stato presente sin dagli inizi: i residenti hanno manifestato energicamente la loro intenzione ad avere un ruolo importante nel processo di trasformazione al fine di preservare l'identità sociale dell'area e far sì che la logica del "valore d'uso" prevalesse

¹¹ Nel 20° secolo, l'area di Poblenu fa da cornice ai drammatici eventi della *Semana Tràgica* (1909), in cui numerosi edifici e chiese furono incendiate; lo sciopero del 1912-1913, terminato con più di 300 vittime, ha ancora come scenario principale il *barrio* di Poblenu; nel 1951, lo sciopero dei tram; e, infine, nel 1966, l'opposizione al Piano Ribera per la trasformazione urbana di Poblenu (Marrero, 2003).

nelle decisioni di programmazione degli interventi, in contrapposizione a quegli attori, interessati esclusivamente nel “valore di scambio” di terreni e immobili, che vedevano nel progetto di riqualificazione un’altra opportunità per speculare rendite economiche.

La principale richiesta iniziale delle associazioni di quartiere si è articolata, quindi, intorno alle seguenti questioni:

- legalizzazione degli alloggi esistenti nell’area (ancora illegali a causa della classificazione esclusivamente industriale attribuita all’area dal Piano di Contea del 1953 e del PRM del 1976);
- ammodernamento e costruzione di nuove strutture pubbliche;
- inclusione dei residenti nel processo decisionale riguardo le scelte di trasformazione.

Data la complessità del progetto e la sua lunga durata, la *FAVB* (*Federació d’Associacions de Veïns de Barcelona*)¹² e l’*Associació de veïns de Poblenou* (associazione dei vicini di *Poblenou*) hanno richiesto, e ottenuto, che il Comune di Barcellona pagasse un esperto, scelto dalle associazioni, per consigliare i residenti su questioni relative al piano di trasformazione.

La variante al PRM per il distretto del 22 @*Barcelona* è stata approvata dal Consiglio comunale, con il consenso delle associazioni di quartiere; successivamente, però, una serie di conflitti sono emersi nella fase di pianificazione e approvazione dei Piani Speciali di Riforma Interiori (*PERI*). In particolare, la protesta delle associazioni di quartiere è cresciuta riguardo il *PERI Eix-Lacuna* proposto dalla municipalità: il forte impatto visivo di alcuni edifici e l’assenza di partecipazione dei residenti nella fase di pianificazione sono state le principali ragioni dietro l’insoddisfazione dei *veïns* di *Poblenou*. Le rimostranze delle associazioni hanno spinto il Comune a ritirare il *PERI* e rielaborare una nuova versione con la partecipazione dei residenti, “in cui il concetto di *barrio* (quartiere) e una maggiore considerazione delle questioni sociali devono prevalere sulle logiche meramente economiche e speculative”. E’ seguito, quindi, un periodo di negoziazione tra l’amministrazione comunale e i *veïns*, che ha condotto alla trasformazione del *PERI Eix-Lacuna*.¹³

¹² La *FAVB* unisce sotto un’unica federazione tutte le associazioni di quartiere della città.

¹³ L’altezza massima degli edifici è diminuita (passando da 72 a 48 m), il numero di torri è passato da 9 a 6, il numero di nuovi alloggi popolari da 216 a 188, mentre il numero di case esistenti “colpite” dal *PERI* è passato da 63 a 32 (El *Poblenou*, 2002).

Per di più, la protesta dei residenti riguardo il *PERI Eix-Lacuna* ha sollevato il tema della necessità di una maggiore partecipazione dei cittadini nelle decisioni in merito ai futuri piani particolareggiati di sviluppo nell'area (Oliva, 2003). A tal riguardo, il 21 Marzo 2002, l'*Associació de Veïns* (AV) e il Comune di Barcellona hanno siglato un accordo, in cui, per ciò che concerne i piani particolareggiati futuri, l'amministrazione locale accorda: la costituzione di *Commissió d'afectats* composti da rappresentanti dei residenti e della municipalità per garantire un giusto trattamento delle persone interessate dai piani; l'adozione di tutte le misure necessarie a garantire la partecipazione dei cittadini nelle decisioni di pianificazione degli interventi di trasformazione e la realizzazione delle strutture pubbliche programmate. In questa intesa, entrambi le parti hanno rinnovato il loro accordo sull'importanza del piano *22@Barcelona*, per *Poblenou* e l'intera città, e il suo potenziale per la riattivazione economica dell'area (El Poblenou, 2002).

La firma dell'accordo e, soprattutto, l'approvazione del nuovo *PERI Eix-Lacuna* da parte della associazione di quartiere di *Poblenou* e della *FAVB* ha causato una frattura all'interno delle associazioni di quartiere. Circa 80 *veïns*, direttamente colpiti dal *PERI Eix-Lacuna*, hanno costituito l'*Associació d'Afectats pel 22@*¹⁴, per denunciare "l'urbanismo aggressivo" imposto dal governo municipale e richiedere "un maggiore rispetto per le loro case"¹⁵. L'*Associació d'Afectats pel 22@*, disapprovando la nuova versione del *PERI Eix-Llacuna*, comincia a mettere in discussione l'intero piano del *22@Barcelona*.

Opposizione alla nuova versione del PERI e, più in generale, all'intera strategia di riqualificazione proviene anche dal movimento della *Coordinadora contra el 22@*, che critica in modo radicale il modello di "sviluppo insostenibile prospettato per *Poblenou* dal governo municipale", contestando inoltre la localizzazione nell'area del *22@* di imprese coinvolte nell' "industria della guerra" (foto 5.2). Focalizzando l'attenzione sui costi sociali che il piano comporterà in termini di prezzi delle abitazioni crescenti, perdita delle piccole attività commerciali e dissoluzione del tessuto sociale tradizionale del *barrio*, la *Coordinadora contra el 22@* argomenta che, a causa degli interessi

¹⁴ Questa associazione è principalmente composta dai proprietari di case e piccole attività commerciali e produttive localizzate in "fronti non consolidati", di cui è prevista la demolizione.

¹⁵ *Associació d'Afectats pel 22@*, on line.

speculativi esistenti dietro il processo di trasformazione, il piano 22@*Barcelona* innescherà un processo di gentrificazione nell'area e la distruzione del patrimonio storico industriale della *Manchester catalana*¹⁶.

Foto 5.2: Murale contro il progetto 22@*Barcelona*



Fonte: Coordinadora contra el 22@ on line

Nuove proteste sono, infine, emerse di recente in relazione alla trasformazione di un'area interessata dal PERI *Central*. Il PERI riguarda la trasformazione di un'area in cui sorge l'antica fabbrica di *Can Ricart* (foto 5.3), all'interno della quale sono attualmente in funzione 34 imprese (per un totale di circa 240 addetti)¹⁷. Anche in questo caso il progetto di trasformazione originale presentato dal Comune di Barcellona è stato parzialmente rivisto dopo le pressanti proteste di un gruppo di *vecinos* e intellettuali che hanno proposto un piano di trasformazione alternativo, con l'obiettivo principale di salvaguardare maggiormente le strutture dell'antica fabbrica di *Can Ricart*.

¹⁶ *Coordinadora contra el 22@*, on line.

¹⁷ Al momento in cui è stata condotta l'indagine sul campo (ottobre 2005), la maggior parte di queste imprese, in fitto nella struttura, avevano già siglato un accordo con il promotore immobiliare per lasciare l'antica fabbrica, mentre c'erano due imprese che si opponevano direttamente alla trasformazione. Una delle due aveva presentato un ricorso alla magistratura e l'altra risultava in trattativa con il proprietario per poter rimanere nella struttura un anno in più.

Foto 5.3: La struttura dell'antica fabbrica di *Can Ricart*



5.4 Una valutazione preliminare del piano di trasformazione urbana

Il paragrafo affronta l'analisi sulla coerenza della strategia di rinnovamento del 22 @*Barcelona* con i processi di trasformazione urbana e del quadro complessivo delle politiche urbane nell'area metropolitana di Barcellona per verificare se il piano rappresenta una nuova fonte potenziale di crescenti tensioni economiche e sociali e polarizzazione o, al contrario, un tentativo virtuoso di promuovere sviluppo economico e sociale. Per svolgere questo compito, una valutazione preliminare è condotta attraverso l'analisi di tre aspetti principali: la coerenza esterna del piano rispetto ai processi di trasformazione dello spazio urbano e delle politiche urbane, la potenzialità dello stesso nell'accrescere l'efficienza economica e la competitività e i meccanismi introdotti per promuovere l'equità e la coesione sociale nell'area.

5.4.1 Coerenza esterna del piano

Nel complesso, la coerenza del piano 22 @*Barcelona* con il quadro delle politiche urbane e il processo di ristrutturazione fisica e funzionale dell'area metropolitana sembra elevata.

Il piano, considerato il suo carattere multidimensionale, è strettamente intrecciato con differenti strategie e politiche urbane: persegue gli obiettivi stabiliti dalle strategie di riqualificazione urbana e della creazione di “Nuove Aree di Centralità” messe in atto dal Comune di Barcellona dai primi anni ottanta; e tende a promuovere nuovi processi di sviluppo economico e diversificazione dell’economia locale, rafforzando la presenza di attività economiche ad alto contenuto di tecnologia e conoscenza, come indicato nella strategia “Barcellona città della conoscenza” e nel primo Piano Strategico Metropolitano (2003). Inoltre, l’impegno del progetto nell’attrarre nell’area centri universitari e di formazione, laboratori di ricerca e incubatori d’impresa conferma l’alto livello d’integrazione della strategia del *22 @Barcelona* con la politica locale del mercato del lavoro, basata sull’accrescimento degli *skill*, la promozione dell’auto-impiego e la creazione di imprese in nuovi settori dell’economia. Infine, il piano è proteso al raggiungimento degli obiettivi delle politiche sociali, attraverso la creazione di nuove residenze in regime agevolato, nuove strutture pubbliche e spazi verdi, e delle politiche culturali, con gli interventi a sostegno della preservazione e valorizzazione del patrimonio architettonico industriale finalizzati a conservare e rafforzare l’identità socio-culturale dell’area e ad attribuire un’atmosfera di unicità al nuovo distretto urbano in formazione.

Da una prospettiva territoriale, il *22 @Barcelona* è progettato per essere ben integrato con gli altri settori di Barcellona e della sua regione metropolitana. Il piano tende a rafforzare i legami fisici tra *Poblenou* e l’intera area metropolitana, attraverso l’ammodernamento e rafforzamento del sistema delle infrastrutture di trasporto e comunicazione. Per di più, il nuovo distretto mostra una stretta integrazione fisica e funzionale con gli altri interventi di riqualificazione, attuati o in programma sempre nel settore nord-est della città, quali *FORUM 2004* e *Sagrera-Sant Andreu*, che costituiscono i principali tasselli della strategia di sviluppo futuro dell’area metropolitana di Barcellona.

5.4.2 La ricerca di maggiore efficienza nell'uso del suolo e promozione dello sviluppo economico

La ricerca di una maggiore efficienza nell'uso del tessuto urbano esistente è centrale nella strategia di riqualificazione alla base del piano *22 @Barcelona*, che mira a rivalutare un importante settore urbano, per ampi tratti abbandonato e in declino, con lo scopo di ottenere un maggiore ritorno in termini economici e sociali. Attraverso la riqualificazione di aree industriali abbandonate da destinare a nuove funzioni produttive e abitative, il piano intende, inoltre, riattivare l'economia del quartiere, facilitando l'insediamento di nuove funzioni produttive ad alto contenuto di conoscenza e tecnologia. La centralità del distretto rappresenta, di certo, un *atout* molto importante per l'attrazione di attività economiche avanzate; l'area beneficia, poi, di un eccellente sistema di accesso da e per la regione metropolitana, è servita in modo efficace da un buon sistema di trasporti pubblici ed è vicina alla tangenziale e alla futura stazione della TAV.

In aggiunta, il riutilizzo di questa area rappresenta un importante strumento per il Comune di Barcellona per migliorare le proprie finanze, attraverso le maggiori entrate provenienti dalle tasse sulla proprietà e sulla attività economiche.

Il piano *22 @Barcelona* rispecchia gli sforzi profusi dagli attori locali nel gestire l'impatto dei processi di trasformazione economica e globalizzazione sull'economia locale al fine di promuovere processi di crescita auto-sostenuti: la strategia di trasformazione urbana riflessa nel progetto tende a rafforzare il sistema produttivo locale e il suo potenziale endogeno, cercando di attrarre, al tempo stesso, imprese esterne alla ricerca di vantaggi competitivi localizzati¹⁸. Il principale obiettivo di promozione dello sviluppo economico del piano è, infatti, di promuovere la promozione e il rafforzamento delle economie di agglomerazione, che possono garantire maggiori vantaggi competitivi alle imprese localizzate nel distretto¹⁹. Questo obiettivo è perseguito attraverso

¹⁸ Questo aspetto mette in risalto anche il ruolo che simili progetti di riqualificazione hanno nel promuovere processi di trasformazione economica e influenzare i processi di globalizzazione.

¹⁹ La promozione di economie di agglomerazione è centrale anche nelle strategie riguardanti la realizzazione del nuovo terminal per la TAV (Sagrera-San Andreu) e la costruzione, nelle vicinanze del distretto *22 @Barcelona*, del nuovo *Campus de Llevant* e del Parco per la ricerca bio-medica. Questi progetti di trasformazione urbana riflettono l'obiettivo di lungo periodo del Comune di Barcellona di creare, nel cuore della città, un nuovo polo di funzioni economiche avanzate e di ricerca.

l'ammodernamento delle infrastrutture e una maggiore densità nell'uso del suolo, che favorisce l'interazione tra gli attori urbani e migliora l'accessibilità a fonti di conoscenza e informazione. Gli sforzi per migliorare la qualità degli assetti materiali (cosiddetti *hard*) del distretto sono accompagnati da azioni (quali coordinamento istituzionale, elaborazione di progetti in comune e più in generale di produzione di beni pubblici immateriali per la competitività) per sostenere lo sviluppo di *soft assets* unici, difficilmente replicabili in altri luoghi. La presenza di questi *assets* - che includono cooperazione tra imprese, e tra queste ed istituzioni, capacità e coordinamento istituzionale, creazione di valori condivisi, ecc. - è di centrale importanza per la creazione di un ambiente caratterizzato da economie esterne localizzate, che sono in grado di ridurre i costi di transazione, di facilitare lo scambio di conoscenze e informazioni e di promuovere l'innovazione, accrescendo in tal modo la competitività delle imprese che sono localizzate in quella particolare area. Per di più, gli *assets* immateriali risultano di particolare importanza proprio per quelle attività economiche ad alto valore aggiunto che il piano *22 @Barcelona* cerca di attrarre. Per questa tipologia di funzioni, le infrastrutture materiali sono ancora essenziali, ma poiché queste sono ormai disponibili in molti territori, sono i *soft assets* a giocare un ruolo più importante, proprio perché sono difficili da replicare in altri luoghi (Storper, 1997). La creazione di beni pubblici per le attività produttive, quali le strutture *7@*, insieme alla promozione di accordi interistituzionali e collaborazioni tra settore pubblico e privato a sostegno delle attività di produzione - come quello messo in piedi per favorire lo sviluppo di una filiera audio-visuale nel distretto - mostrano l'assunzione di responsabilità del piano nel cercare di rafforzare la presenza nell'area di questa tipologia di *assets* intangibili.

5.4.3 Equità e coesione sociale

Il rifiuto da parte del governo municipale di piani di riqualificazione alternativi, che intendevano trasformare le vecchie aree industriali in complessi residenziale di elevata qualità (cosa che però è stata fatta in parte nei dintorni come nel caso del complesso Diagonal-Mar), rappresenta una

chiara indicazione della centralità assegnata dalla strategia di trasformazione urbana agli obiettivi di equità e coesione sociale. L'accettazione di queste tipologie di piani di trasformazione avrebbe aperto la strada ad una grande operazione di carattere speculativo, che avrebbe contribuito ad indebolire la struttura economica della città e a creare una maggiore polarizzazione sociale riflessa nello spazio, attraverso la creazione di un'area esclusiva per gruppi sociali benestanti²⁰.

Per quanto riguarda l'equità spaziale è importante evidenziare che il *22@Barcelona*, a differenza di numerosi progetti di riqualificazione urbana, non riguarda quello che Harvey (1989) descrive come la "costruzione di un luogo", che generalmente implica un piccolo impatto socio-economico sul territorio dove è realizzato il progetto; piuttosto, esso segue un approccio di sviluppo territoriale ampio, nel senso che è disegnato per migliorare le condizioni di produzione, lavoro e di vita con ricadute su un'ampia area, di livello metropolitano. In aggiunta, sempre per quanto riguarda l'equità spaziale, il piano non sottrae denaro pubblico da altre aree o progetti urbani e il governo locale non sostiene alcun rischio finanziario associato al processo di trasformazione (come è invece accaduto in altre operazioni), poiché copre solo una parte dei costi relativi alle opere di riurbanizzazione come normalmente avviene per i progetti di riqualificazione in altre parti della città.

E' indubbio che il processo di trasformazione urbana, se procederà con successo, sarà accompagnato da una profonda trasformazione della composizione sociale all'interno del *barrio*, con l'arrivo di nuove popolazioni urbane. Centralità, migliore qualità dell'ambiente, prossimità a nuove fonti di occupazione qualificata e coesistenza di diverse funzioni urbane, caratteristiche particolarmente apprezzate da parte di gruppi sociali composti da individui altamente qualificati e benestanti, contribuiranno ad aumentare con molta probabilità la domanda di spazi all'interno del quartiere, spingendo così i prezzi dei terreni e degli immobili verso l'alto. Questo potrebbe generare, nel medio-lungo periodo, un processo di gentrificazione dell'area, con la progressiva esclusione dall'area dei gruppi sociali più vulnerabili. Lo scenario futuro del quartiere appena tratteggiato porta l'attenzione sul ruolo che i

²⁰ La sola trasformazione della destinazione d'uso del terreno, da industriale a residenziale, avrebbe determinato un aumento del valore del suolo pari almeno al doppio del valore attuale, generando una sostanziale rendita economica ad un ristretto gruppo di possessori di terreni e promotori immobiliari.

meccanismi di redistribuzione della rendita urbana, generata dal processo di trasformazione, possono assumere nel promuovere l'equità sociale, preservare il tessuto sociale tradizionale del *barrio* e facilitare l'integrazione dei nuovi gruppi sociali.

Il disegno strategico del *22 @Barcelona* tiene in adeguata considerazione questi aspetti. Le norme che regolano il processo di trasformazione dell'area includono un'articolata gamma di meccanismi atti a garantire la redistribuzione di parte del surplus generato dal processo di trasformazione alla comunità, attraverso la tassazione delle rendite urbane generate, la contribuzione dei promotori immobiliari per le opere di riurbanizzazione, la creazione di edilizia residenziale sovvenzionata, spazi verdi e strutture pubbliche²¹. In particolare, la predisposizione di alloggi sovvenzionati rappresenta l'impegno, in ambito sociale, più consistente del piano. Attraverso questa misura il piano *22 @Barcelona* intende contrastare il processo di sostituzione della popolazione messo in moto dai precedenti processi di riqualificazione realizzati nell'area. Mentre la realizzazione dei complessi residenziali di *Diagonal Mar* e *Vila Olímpica* ha contribuito ad aumentare la polarizzazione sociale e promuovere uno sviluppo urbano più frammentato, creando aree per famiglie ad alto reddito; di contro, il piano *22 @Barcelona* mira a ridurre la polarizzazione sociale e riequilibrare la configurazione sociale nel *barrio* di *Poblenou*, sostenendo l'inclusione di famiglie a basso reddito e la permanenza dei residenti locali. Riguardo l'importanza di preservare il tessuto sociale tradizionale del quartiere, dopo un periodo di negoziazione, l'associazione dei vicini del quartiere e il Comune di Barcellona hanno raggiunto un accordo che prevede che il 33% del totale delle nuove residenze in regime agevolato dovranno essere destinate ad attuali residenti di *Poblenou*.

Inoltre, la ristrutturazione e il riutilizzo di numerose strutture industriali per ospitare nuove funzioni produttive, residenziali e pubbliche rappresenta un valido meccanismo per preservare l'identità culturale e sociale del distretto.

L'accessibilità alle opportunità di occupazione costituisce un'altra componente fondamentale dell'equità sociale. Il piano affronta questa questione in due modi: attraverso il miglioramento del sistema dei trasporti

²¹ La contribuzione per la creazione di spazi e strutture pubbliche, richiesta ai promotori immobiliari private, è più elevata rispetto a quella normalmente prevista dalla legge catalana che regola la materia.

pubblici, che accresce ad esempio la possibilità dei residenti di accedere ad occupazioni su un'area più vasta; e, soprattutto, tramite la creazione di nuovi posti di lavoro nell'area. Il piano di trasformazione prevede, infatti, di generare un numero elevato di nuovi posti di lavoro per l'intera regione metropolitana in funzioni economiche avanzate, ricerca e attività di servizio correlate. Per cercare accrescere il grado di accessibilità dei residenti di *Poblenou* a queste forme di occupazione più qualificate, sono stati introdotti di recente due programmi: *Poblenou Digital* per incentivare l'uso delle nuove tecnologie tra gli abitanti ed *Educational Project*, che attraverso corsi e programmi di *work-experience*, intende accrescere le competenze degli studenti del quartiere nell'uso di nuove tecnologie (Ajuntament de Barcelona, 2005).

Alcune preoccupazioni emergono in relazione alla realizzazione delle strutture pubbliche (scuole, centri civici, ecc) che rappresentano un'altra dimensione importante dell'equità sociale poiché svolgono un ruolo centrale nel sostenere gli individui ad accrescere la gamma di "capacitazioni" (Sen, 1999) che consentono agli individui di vivere vite piene di significato. Il piano per la costruzione delle strutture pubbliche programmato per l'area non specifica chiaramente dove, quando e che tipo di strutture saranno costruite. A questo, si aggiunge la preoccupazione dei *veïns* che ritengono queste strutture insufficienti, considerato l'aumento di popolazione che dovrebbe accompagnare il processo di trasformazione urbana dell'area. Attualmente, questa questione rappresenta uno dei principali aspetti in negoziazione tra il Comune e le associazioni di vicinato, che criticano l'operato del governo municipale su questo aspetto, reo – a detta delle associazioni – di aver venduto in passato parte del terreno pubblico ai privati che oggi, invece, sarebbe già disponibile per la realizzazione delle strutture pubbliche. Uno dei principali ostacoli alla costruzione delle strutture pubbliche consiste proprio nella mancanza disponibilità del suolo, che diverrà disponibile con l'avanzamento del processo di trasformazione e la concessione da parte dei privati di una parte del suolo trasformato al settore pubblico²².

In sintesi, sebbene ci siano delle questioni pendenti, come quella riguardante la creazione delle strutture pubbliche, nel caso del piano

²² Seppur esista un piano per la creazione di nuove strutture pubbliche ancora non è disponibile un piano esecutivo, questo perché il suolo non è ancora disponibile. Non è, infatti, possibile predisporre un piano esecutivo fin quando il suolo non diventa di proprietà pubblica.

22@Barcelona gli aspetti riguardanti l'equità e la coesione sociale sembrano essere affrontate in maniera concreta. Questo rivela la presa di responsabilità del piano in merito alla redistribuzione dei benefici del processo di riqualificazione alla collettività, rendendo la riqualificazione più rilevante alle necessità dei residenti più deboli.

5.5 Il governo del 22@Barcelona

La città di Barcellona ha ormai sviluppato una solida esperienza nella gestione di piccoli e grandi progetti di riqualificazione urbana. Nella quasi totalità degli interventi le funzioni di orientamento e controllo dei processi di trasformazione sono state esercitate dal governo municipale, mentre per la definizione e l'attuazione degli interventi sono state sperimentate interessanti modalità di collaborazione tra settore pubblico e privato. Inoltre, particolarmente attivo, in termini di avanzamento di proposte progettuali e controllo delle operazioni di trasformazione, è il ruolo svolto dalla società civile barcellonese, molto sensibile alle questioni riguardanti la trasformazione fisica della città e la qualità della vita all'interno dei quartieri.

La rilevanza dell'analisi dei processi di governo dei progetti di riqualificazione va oltre il singolo progetto di trasformazione urbana, fornendo utili indicazioni per l'interpretazione dei cambiamenti delle forme di intervento urbano, dei processi di *governance* e di *policy making*.

Il piano 22@Barcelona riflette chiaramente la caratteristica imprenditoriale nell'approccio di *governance* assunto dagli attori locali a Barcellona e conferma il pieno coinvolgimento del governo locale nella dimensione della promozione della crescita economica e della competitività. Il piano rappresenta, infatti, un importante strumento della strategia di politica economica locale a sostegno della maggiore diversificazione della struttura economica della città verso funzioni economiche ad alto valore aggiunto. Il 22@Barcelona mostra l'abilità degli attori locali nel disegnare strategie di sviluppo condivise, attraverso la creazione di sinergie tra differenti attori e progetti. Come già evidenziato nel precedente capitolo, i processi di *governance* urbana, sperimentati a Barcellona nel corso degli ultimi due

decenni, hanno contribuito a definire e rafforzare questa abilità tramite, ad esempio, l'esercizio della pianificazione strategica, la promozione di accordi inter-istituzionali e cooperazione pubblico-privata (*Fira de Barcelona*, Parco Tecnologico del Vallès, *Consortio Zona Franca*, ecc.) e l'istituzione di consorzi per la promozione di specifici settori (*Consortio Turismo de Barcelona*, *Barcelona Centre Mèdic*, *Barcelona Centre Universitario*, *Barcelona Centre Logistic*, ecc.).

L'arena del 22@Barcelona rappresenta uno scenario complesso caratterizzato dagli interessi dei principali promotori immobiliari di Barcellona²³, dalle speranze e preoccupazioni dei residenti di *Poblenou* e dal ruolo centrale della funzione regolatrice del governo locale, che ha efficacemente limitato gli eccessi di una riqualificazione urbana speculativa, stabilendo obiettivi e priorità per lo sviluppo futuro dell'area. Il Comune di Barcellona ha anche deciso di mantenere il controllo sull'interno processo di riqualificazione attraverso la creazione di un'impresa privata, a capitale interamente pubblico, la 22@Barcelona SA. L'idea di costituire un'impresa specifica per gestire il progetto deriva da un'esperienza consolidata del governo cittadino nel gestire ampi progetti urbani: società simili sono state costituite in differenti occasioni (Giochi Olimpici del 1992, per la riqualificazione delle aree di *Ciutat Vella*, *Nou Barris* e dell'*Eixample*). L'opzione di affidarsi a questo tipo di società garantisce una gestione del processo di trasformazione più flessibile ed efficace, accelerandone la realizzazione, che può comunque causare l'esclusione di alcuni gruppi di cittadini dal processo di presa di decisione, contribuendo a soddisfare gli interessi dei promotori immobiliari a spese dell'intera comunità. Questo rischio è divenuto reale nel caso della proposizione del primo PERI *Eix-Llacuna* proposto dalla 22@Barcelona SA, che è stato alla fine accantonato a causa della grande opposizione delle associazioni dei vicini che hanno lamentato una scarsa inclusione dei residenti nella definizione del piano.

Il ruolo svolto dalla società civile in relazione agli sviluppi del processo di trasformazione è stato fino ad ora importante, a dimostrazione dell'importanza del "sistema di controllo popolare" (Savitch e Kantor, 2002) nell'assicurare

²³ Degli oltre 30 promotori immobiliari coinvolti attualmente nel progetto, la maggior parte è composta da società di Barcellona.

processi di inclusione sociale e una più giusta distribuzione dei costi e benefici dei processi di riqualificazione urbana. Le associazioni di quartiere e i residenti hanno effettivamente esercitato quello che Harvey (2004) definisce come “il diritto alla città”, opponendosi ad iniziative di riqualificazione di carattere meramente speculativo e per una maggiore considerazione delle questioni sociali all'interno della strategia del *22 @Barcelona*²⁴.

La mobilitazione dei residenti sulle questioni riguardanti il piano di riqualificazione ha certamente contribuito a stringere la comunità, fortificare i legami, rafforzando così i processi di coesione sociale; tuttavia, l'articolazione dei differenti interessi ha anche generato alcune frizioni e divisioni tra i residenti, come dimostra la frattura verificatasi nel movimento dei vicini nel caso del PERI Eix-Llacuna. Da un lato, si sono situati le associazioni di *Poblenou* e la *FAVB* che esprimono un consenso moderato, non incondizionato (con riserva), sul processo di rinnovamento, nonostante siano ben consapevoli del fatto che la flessibilità del piano lascia un numero di questioni aperte. Essi hanno assunto un approccio di natura partecipativa, esigendo un maggiore coinvolgimento nei piani di sviluppo futuri per evitare attività speculative e promuovere la preservazione del patrimonio storico industriale e il miglioramento della dotazione di strutture pubbliche²⁵. Dall'altro lato, si sono poste due associazioni che contestano radicalmente il piano: l'*Associació d'Afectats pel 22 @* che rappresenta gli interessi dei soggetti direttamente colpiti dal progetto e la *Coordinadora contra el 22 @* che avanza una critica radicale alla politica urbana del governo municipale, disapprovando totalmente l'idea di città futura esistente dietro il distretto *22 @Barcelona*.

5.6 Conclusioni: un'operazione di trasformazione equilibrata

L'analisi della strategia del piano di riqualificazione del *22 @Barcelona* dimostra che la promozione di una maggiore efficienza economica e l'accrescimento del benessere sociale non sono obiettivi che si escludono a

²⁴ I conflitti e le negoziazioni, verificatesi in occasione delle decisioni di pianificazione, dimostrano che questo diritto alla città spesso non è concesso in modo automatico, ma deve essere conquistato, e richiede una pratica continua per evitarne la perdita.

²⁵ Dati tempi lunghi di realizzazione e la complessità del piano di riqualificazione e il fatto che un'ampia parte dei processi di trasformazione devono essere pianificati, ci sono ancora numerose questioni pendenti che devono essere discusse.

vicenda nelle strategie di sviluppo urbano. Sebbene il piano di trasformazione urbana delle vecchie aree industriali di *Poblenou* – che chiaramente incorpora l’approccio imprenditoriale assunto dagli attori locali nel delineare le politiche urbane – sia focalizzato in larga parte sul potenziamento dell’efficienza economica e della competitività, non ignora le questioni sociali. Le specificità del contesto locale (cultura, tradizioni politiche e società locale) e del sistema di regolazione hanno permesso di raggiungere un equilibrio adeguato tra un approccio *market-oriented* ed istanze sociali, riflettendo una forma ibrida di “imprenditorialità sociale” nel governo del piano *22 @Barcelona*.

I prossimi anni ci diranno se la strategia di trasformazione dell’area procederà come pianificato, assicurando quindi una giusta redistribuzione dei benefici del processo di rinnovamento urbano e un’adeguata tutela del tessuto sociale tradizionale di *Poblenou*. Ciò che è accaduto con il piano di rinnovamento della *Vila Olímpica* – in cui le promesse della municipalità in termini di creazione di case popolari sono andate disattese a causa delle forti pressioni esercitate dai promotori immobiliari per costruire alloggi da immettere sul mercato – è senza dubbio un giusto motivo di apprensione per i gruppi sociali più vulnerabili maggiormente interessati all’accesso agevolato alla casa. Il *22 @Barcelona* ha sollevato grandi attese in termini di edilizia residenziale agevolata, strutture pubbliche e spazi verdi. Nel caso in cui tali attese dovessero essere soddisfatte in modo inadeguato, o troppo lentamente, queste potrebbero trasformarsi in sentimenti di disillusione e insoddisfazione tra i *veïns* di *Poblenou*.

Ad una prima analisi, il *22 @Barcelona* risulta coerente e bene integrato con il processo di ristrutturazione fisica e funzionale dell’area metropolitana e con il quadro complessivo delle politiche urbane. Il disegno del piano è in linea con la strategia di riqualificazione urbana di creazione di “Nuove Aree di Centralità”²⁶, attuata dal Comune di Barcellona sin dai primi anni ottanta. Il *22 @Barcelona* sostiene, inoltre, nuovi processi di sviluppo e diversificazione dell’economia locale e l’ispessimento delle relazioni tra tessuto produttivo e mondo della ricerca, come indicato nella strategia “Barcellona città della conoscenza” e nel primo Piano Strategico Metropolitano (2003). Infine, il piano

²⁶ Nel 1987, il Comune di Barcellona pubblica il documento *Àrees de Nova Centralitat* (ANC), all’interno del quale si individuano 12 Aree di Nuova Centralità ritenute strategiche per lo sviluppo futuro della città (Ajuntament de Barcelona, 1987).

è in sintonia con gli obiettivi delle politiche in campo sociale e culturale, attraverso la promozione di nuova edilizia residenziale agevolata, la creazione di strutture pubbliche e spazi verdi, la tutela e valorizzazione del patrimonio architettonico industriale, con lo scopo di preservare e rafforzare l'identità socio-culturale e l'unicità dell'area.

A cinque anni dall'avvio del processo di trasformazione, però, alcuni dei caratteri innovativi del piano stentano ancora ad affermarsi. In particolare, solo la metà delle nuove localizzazioni imprenditoriali rientrano nella categoria delle attività @ - mettendo in dubbio la capacità del progetto di creare un distretto di funzioni economiche avanzate - e ancora poche risultano le strutture pubbliche e gli alloggi in regime agevolato realizzati. Per quanto riguarda il primo aspetto, è tuttavia necessario evidenziare che una valutazione più attendibile potrà essere effettuata tra qualche anno, allorché arriveranno nuove imprese, le strutture 7@ (centri di ricerca, università, centri per il trasferimento tecnologico e per la formazione, ecc.) avranno cominciato a svolgere la propria funzione e le strategie previste per ogni "motore" del distretto saranno entrate in una fase operativa. Per quanto concerne la seconda problematica, la lentezza con cui è avanzato il processo di trasformazione fino al 2005, se da un lato, rappresenta una valida garanzia contro rapidi processi di trasformazione di natura speculativa, dall'altro, ha reso più lunga l'attesa relativa alla produzione di nuove strutture pubbliche e alloggi in regime agevolato, la cui realizzazione dipende dalla concessione di una parte del suolo trasformato dai privati al settore pubblico. Questo ha accresciuto la preoccupazione e il malumore dei residenti e sollevato il dubbio sulla possibilità di realizzare un processo di trasformazione urbana equilibrato (che tenga in adeguata considerazione le esigenze relative a spazi e infrastrutture pubbliche), prescindendo da un investimento consistente da parte del settore pubblico. Se si esclude, infatti, la partecipazione del Comune alle spese di ri-urbanizzazione, come avviene in tutte le altre parti della città, la municipalità non contribuisce infatti al processo di riqualificazione urbana, che dipende per intero dall'iniziativa privata, che a sua volta risente dell'andamento del mercato immobiliare, dei cicli economici nazionali e internazionali e delle dinamiche dei settori produttivi avanzati, che la strategia del 22 @*Barcelona* intende attrarre.

In conclusione, le considerazioni avanzate in questo capitolo sono estremamente *case specific* e, perciò, non possono essere generalizzate ad ampio raggio. L'eterogeneità dei quadri socioeconomici, istituzionali e di *policy* fanno sì che simili progetti di rinnovamento urbano, realizzati in contesti differenti, affrontino questioni concernenti promozione economica ed equità e coesione sociale in modi differenti. Tuttavia, il caso del *22@Barcelona* dimostra che non esiste un trade-off inevitabile tra efficienza economica ed equità nelle politiche di sviluppo urbano. L'evidenza empirica fornitaci dal caso in questione ci racconta che società locale, tradizioni politiche e culturali e sistema di regolazione locale possono svolgere un ruolo fondamentale nel supportarne la loro coesistenza e rafforzamento reciproco.

Capitolo 6. Il caso dell'agglomerazione urbana di Lione

6.1 Un profilo dell'agglomerazione lionese¹

Lione è la principale città della regione Rhône-Alpes, situata nel settore sud-est della Francia. Nel 1999, la regione Rhône-Alpes, con una popolazione di poco superiore ai 5,6 milioni di abitanti, figurava decima tra le più grandi regioni dell'UE-15². Con 445 mila abitanti Lione era la città più popolosa della regione, seguita da Saint-Etienne con 180 mila residenti, Grenoble (153 mila), Valence (64 mila) e Chambéry (quasi 56 mila) (INSEE Rhône-Alpes, 2003).

Sviluppatisi attorno alla confluenza del fiume Rhône e del suo affluente, la Saône, Lione rappresenta un importante crocevia naturale tra il Nord e il Sud della Francia e dell'Europa. Dalla metà del secolo scorso, un rapido processo di urbanizzazione, partito dagli insediamenti storici, alimenta la crescita di numerosi comuni situati nelle prima e seconda corona urbana, rafforzando il carattere metropolitano della città di Lione. Tra il 1954 e il 1968, la crescita demografica interessa prevalentemente il cuore dell'agglomerazione lionese e, in particolare, i comuni a ridosso della città centrale, che accolgono i primi grandi complessi di edilizia residenziale pubblica. L'espansione del processo d'industrializzazione, in questo periodo, sostiene la rapida crescita dei comuni delle zone orientali dell'agglomerazione lionese, come Saint-Fons, Vénissieux, Rillieux e Vaulx-en-Velin, all'interno dei quali una parte consistente della popolazione è composta da famiglie operaie. Crescono anche i comuni situati nella parte ovest dell'agglomerazione, che tendono ad assumere, a differenza dei comuni dell'est, la caratteristica di area residenziali per il ceto medio e la borghesia imprenditoriale e commerciale. Tra il 1968 e il 1982, le aree centrali cominciano a perdere attrattività a vantaggio dei territori più periferici dell'agglomerazione: Lione e Villeurbanne subiscono una diminuzione della popolazione, mentre le aree periferiche dell'est e dell'ovest dell'agglomerazione lionese registrano un forte incremento di residenti. Dagli anni settanta in poi l'agglomerazione densa tende quindi a

¹ Questo paragrafo contiene una sintesi dell'analisi socio-economica dell'agglomerazione contenuta nell'Appendice 2 della tesi.

² Rispetto al 1990, la popolazione della regione risultava più numerosa di circa 295 mila unità (+5,5%) (INSEE Rhône-Alpes, 2003).

diradarsi ulteriormente verso gli spazi periferici, creando le basi per la formazione di un'ampia regione urbana. Il processo di urbanizzazione, in questa fase, procede più speditamente verso la seconda corona metropolitana, mantenendo, però, le caratteristiche e le disuguaglianze del periodo precedente: ad est, sviluppo di nuove aree industriali e quartieri popolari; ad ovest, costruzione di nuove aree residenziali. A nord e a sud, invece, il processo di urbanizzazione procede prevalentemente in prossimità dei principali assi dei due fiumi. Infine, dai primi anni ottanta in poi si registra una progressiva ripresa delle aree centrali, accompagnata dal declino delle aree che ospitano grandi complessi di edilizia pubblica e da una crescita del fenomeno della periurbanizzazione, a cui si associa un rafforzamento del processo di polarizzazione di funzioni, in special modo di quelle più elevate, all'interno delle aree centrali dell'agglomerazione lionese (nei comuni di Lione e Villeurbanne) (Bonneville, 1997; Sepal, 2005).

In risposta ai processi di rapida espansione dell'area urbana lionese e alla crescente complessità dei processi di trasformazione urbana e delle relazioni funzionali tra i territori, sono state individuate, nel corso degli ultimi decenni, nuove scale geografiche e istituzionali (oltre a quella comunale, dipartimentale e regionale) con lo scopo di interpretare e gestire più efficacemente questa complessità. In particolare, le differenti scale sono diventate importanti luoghi per la sperimentazione di nuovi modi di regolazione socio-economica e la creazione di nuovi soggetti istituzionali.

La prima scala territoriale, superiore a quella comunale, corrisponde al perimetro della *Communauté Urbaine de Lyon (Grand Lyon)*, ente intercomunale che racchiude 55 comuni ed una popolazione superiore al milione di abitanti. Segue l'area SCOT (Schema per l'Organizzazione Territoriale) dell'agglomerazione lionese, individuata per la redazione del piano regolatore nei primi anni novanta, che include il territorio del *Grand Lyon* più altri 17 comuni limitrofi, per un totale di 72 comuni ed una popolazione superiore a 1,2 milioni di persone. Su un livello più elevato c'è l'*Aire Urbaine de Lyon (Area Urbana di Lione)* – che rappresenta un'unità spaziale definita dall'INSEE³ per fini statistici – che comprende 296 comuni ed una popolazione

³ *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (Istituto Nazionale di Statistica e Studi Economici).

di oltre 1,6 milioni abitanti⁴. La scala più grande è, infine, rappresentata dalla *Region Urbaine de Lyon* (RUL), associazione territoriale volontaria, che contiene 678 comuni e una popolazione di 2,6 milioni di residenti (tabella 6.1 e figura 6.1).

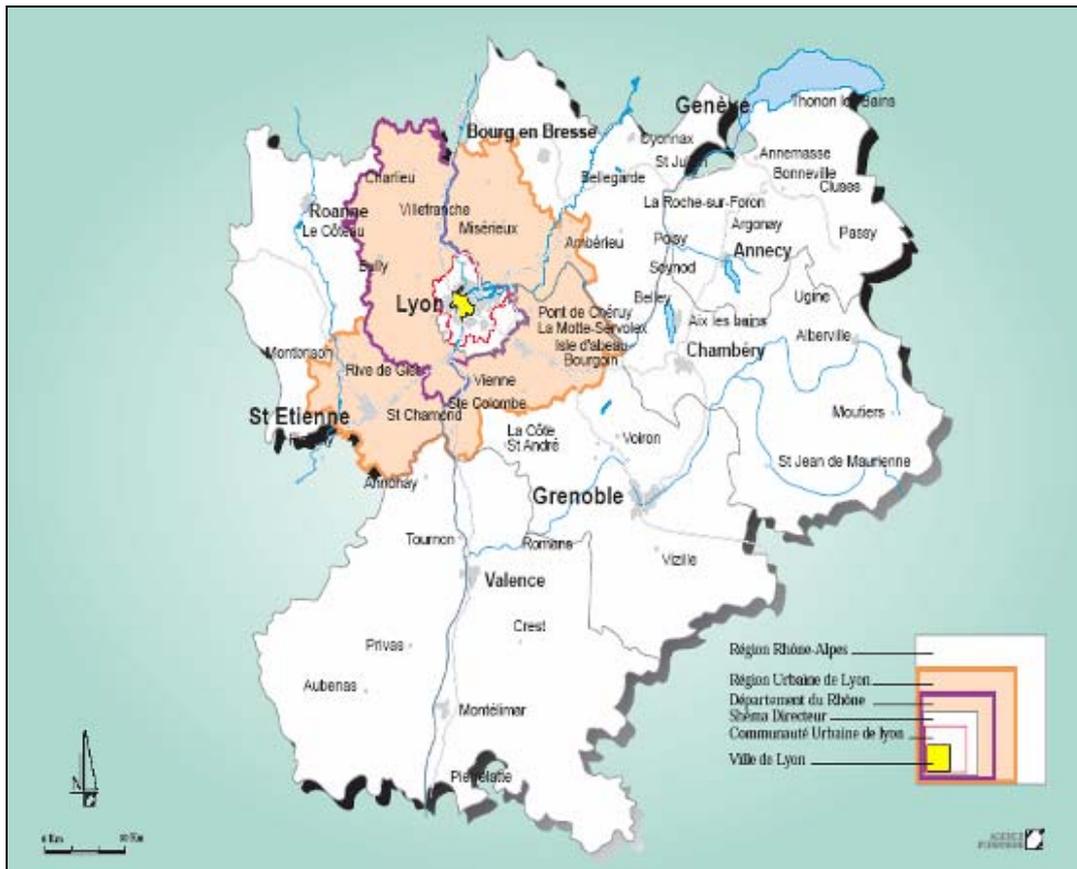
Tabella 6.1: I numeri delle differenti scale geografiche

Territorio	Num. comuni	Kmq	Pop. 1990	Pop. 1999	Variatz. 90-99 (%)
Lyon	1	47,87	415.487	445.452	7,2
<i>Grand Lyon</i>	55	487	1.134.687	1.167.086	2,9
Scot	72	730	1.210.712	1.249.710	3,2
Department du Rhône	293	3249	1.508.906	1.610.932*	6,7
Aire urbaine INSEE	296	3306	1.551.133	1.648.216	6,3
Region Urbaine de Lyon	678	8260	n.d.	2.600.000	n.d.
Regione Rhône-Alpes		43700	5.350.701	5.645.407	5,5

* Dato relativo al 2002

Figura 6.1: Mappa raffigurante le differenti scale geografiche

⁴ Si tratta di un'area che si estende all'interno di quattro Dipartimenti ed è basata sulla mobilità casa-lavoro. Secondo la definizione ufficiale fornita dall'INSEE l'Area Urbana è composta da comuni o unità urbane di cui il 40% o più dei residenti attivi vanno a lavorare all'interno dell'area urbana.



Fonte: Agence d'Urbanisme on line

6.1.1 Dinamiche economiche e sociali

L'agglomerazione lionese è caratterizzata da un tessuto produttivo diversificato, composto da una serie di grandi gruppi industriali (Aventis, Bayer, Alcatel, Vivendi, Renault Trucks ed altri ancora) e una moltitudine di PMI (oltre 57mila). La diversità del tessuto economico locale è spiegato in gran parte dalla storia del capitalismo lionese che ha accumulato strati d'attività economiche a partire dal capitalismo bancario del XVI° secolo, l'industria tessile del XIX° secolo, quella chimica e petrolchimica a partire dal 1960, successivamente l'industria della meccanica e dell'elettronica per giungere, infine, allo sviluppo di settori d'attività avanzati (Bonneville, 1997; Bardet e Jouve, 1999). L'industria della chimica e della petrolchimica, il blocco produttivo sanità-farmacia-biotecnologia, il comparto della meccanica e quello automobilistico, il settore relativo alla produzione di energia, l'industria tessile e dell'abbigliamento, la logistica e il comparto dell'elettronica rappresentano le principali filiere produttive presenti attualmente all'interno dell'agglomerazione lionese (Sepal, 2005).

La crisi dell'industria dei primi anni ottanta, sebbene abbia determinato una perdita consistente di imprese e addetti, non ha causato la dismissione completa dei comparti industriali tradizionali presenti all'interno dell'agglomerazione lionese, quanto piuttosto un passaggio delle attività, all'interno delle medesime filiere produttive, su segmenti e produzioni qualitativamente più elevate, attraverso la continua ricerca e implementazione di processi innovati e l'integrazione delle filiere, come nel caso della biochimica e della farmaceutica. I settori tradizionali sono gradualmente evoluti verso nuovi ambiti produttivi innovativi⁵. Questo processo di ristrutturazione è stato accompagnato dalla nascita e sviluppo di nuovi settori industriali (informatica, biotecnologie e logistica), a cui si è aggiunta una rapida crescita delle attività terziarie verificatasi nel corso degli ultimi due decenni. Per quanto riguarda la distribuzione spaziale delle attività uno studio condotto dall'Opale⁶ (2001) mostra una robusta specializzazione spaziale delle attività, con una diffusione delle produzioni industriali nella periferia e una concentrazione delle attività di servizio nelle zone centrali dell'Area Urbana.

A differenza di altre grandi città industriali che hanno sofferto profondamente le conseguenze del processo di ristrutturazione delle industrie tradizionali in termini di riduzione della ricchezza prodotta e perdita di posti di lavoro, l'agglomerazione lionese, grazie alla capacità delle imprese industriali di riposizionarsi sulla frontiera più avanzata dei rispettivi settori e il concomitante sviluppo delle attività di servizio, è riuscita a mantenere livelli elevati di reddito pro-capite e occupazione.

Sebbene rappresenti un importante centro economico, caratterizzato da un tessuto economico dinamico e diversificato, con una forte tradizione produttiva e commerciale, Lione e la sua area metropolitana, come suggerisce Bonneville (1997:16), non è però riuscita a sviluppare una sua sostanziale autonomia e ad aumentare ulteriormente la sua sfera di influenza su altri territori all'interno e all'esterno dei confini nazionali. In altri termini, la città continua a subire, benché in misura minore rispetto al passato, il dominio della regione parigina, che ha tratto beneficio dal processo di consolidamento di

⁵ Particolarmente interessante è il caso dell'industria chimica sottoposta ad un radicale processo di trasformazione. La chimica lionese si sta gradualmente riposizionando su settori ad alto valore aggiunto, la cosiddetta chimica di specialità. La "Valle della Chimica", che si estende da De Neuville-sur-Saône à Givors a sud di Lione, impiega attualmente oltre 10 mila lavoratori diretti.

⁶ *Observatoire partenarial lyonnais en économie.*

una struttura urbana nazionale organizzata attraverso una rigida gerarchia verticale, fortemente squilibrata a vantaggio della capitale francese⁷.

Come nel resto delle principali agglomerazioni urbane francesi, le disparità sociali ed economiche si sono rafforzate di recente anche all'interno dell'Area Urbana di Lione: è aumentato lo scarto tra i redditi delle famiglie più agiate e quelli delle famiglie più povere. Il numero dei beneficiari del RMI⁸ (Reddito Minimo d'Inserimento) e di quello delle famiglie a basso reddito è raddoppiato in dieci anni. Nel periodo, 1989-2001 dinanzi ad un aumento medio dei redditi netti imponibili del 7,6% sul territorio dell'area urbana, si registrava una contrazione dei redditi nei comuni dell'est dell'agglomerazione a cui si contrapponeva un aumento del 20% e più nei comuni situati nel settore nord-ovest dell'Area Urbana lionese (Sepal, 2005), determinando così un'accentuazione delle disparità tra i comuni più ricchi e quelli più modesti, che si ripropongono anche all'interno degli stessi comuni della parte centrale dell'agglomerazione tra quartieri ricchi e zone popolari.

Come era lecito attendersi, il maggior numero di nuclei familiari a basso reddito si concentra nei complessi di edilizia sociale, situati per la maggior parte nelle zone ad est dell'agglomerazione; alcuni settori del centro e dell'est dell'agglomerazione mostrano invece una concentrazione di famiglie con redditi modesti; mentre, infine, i nuclei familiari benestanti sono particolarmente numerosi nell'ovest dell'agglomerazione, in corrispondenza della cerniera del territorio dello SCOT e quello dell'Area Urbana (Sepal, 2005). Le zone dove si registra un livello di reddito pro-capite più basso corrispondono a quelle con la maggiore concentrazione di popolazione straniera e immigrati di seconda generazione.

Le disuguaglianze in termini di redditi tra est e ovest riflettono, inoltre, anche la ripartizione geografica diseguale della popolazione secondo il livello di istruzione. I residenti con un livello di istruzione elevata è superiore all'ovest dell'area dello SCOT ed in alcuni settori centrali (20% della popolazione) mentre la popolazione con i livelli di istruzione più bassa si concentra nei comuni dell'est (oltre il 40% nei settori del Sud e dell'est dell'agglomerazione).

⁷ L'area urbana parigina racchiude una popolazione 10 volte superiore a quella dell'area lionese e una parte consistente del totale delle attività economiche più avanzate e a maggiore valore aggiunto presenti in Francia.

⁸ Il RMI rappresenta una forma di sostegno al reddito prevista in Francia. Una persona sola al RMI percepisce 411,70€, una coppia con due bambini 864,57€.

La segregazione urbana è riflessa anche nei processi di divisione scolastica (processi che si rafforzano a vicenda).

6.1.2 La proiezione esterna della città: Lione nello scenario internazionale

La posizione dell'agglomerazione lionese all'interno dello scenario internazionale si è andata consolidando nel corso dei secoli. Storico e importante crocevia degli scambi tra Nord e Sud Europa, nonché punto di riferimento dell'arco mediterraneo (con Marsiglia, Barcellona, Genova), Lione fa parte dell' "Arco sud-europeo", ideato nel 1995, insieme alle città di Barcellona, Genova, Milano e Torino e del "Diamante alpino", con Torino e Ginevra⁹. La crescente rilevanza della città all'interno del panorama internazionale è dovuta, oltre che dalla favorevole posizione geografica, anche dalla presenza di un moderno sistema di infrastrutture di trasporto e comunicazione, in particolare la rete del TGV e l'aeroporto internazionale di Satolas (Bardet e Jouve, 1999)¹⁰.

Sebbene le ricerche comparative condotte a livello europeo (Cushman & Wakefield, Healey & Baker, 2005; Rozenblat e Cicille, 2003) evidenzino come Lione non sia riconosciuta appieno come un'area urbana di influenza europea e come le sue funzioni internazionali siano poco sviluppate soprattutto rispetto all'agglomerazione parigina, esse mostrano l'esistenza all'interno dell'agglomerazione lionese di alcuni importanti *atout* per il rafforzamento e consolidamento della proiezione internazionale della città, come la presenza di un tessuto economico diversificato, con attività finanziarie e di servizi avanzati, l'esistenza di un importante polo universitario e di ricerca (pubblico e privato) e la presenza di diverse imprese multinazionali¹¹.

Nel corso dell'ultimo decennio, Lione ha rafforzato la sua posizione nella mappa internazionale delle destinazioni per convegni e conferenze e, nel 2000, figurava come la decima città europea per numero di congressi internazionali. Numerosi sono, inoltre, gli eventi nel corso dell'anno nel campo

⁹ Tra i promotori del "Diamante alpino" – che ha l'obiettivo di sostenere forme di cooperazione transfrontaliera in diversi ambiti, tra cui il progetto per la realizzazione della linea ad alta velocità – ci sono le rispettive amministrazioni comunali e regionali, le camere di commercio e alcuni imprenditori dei territori interessati (Perulli, 2004: 96).

¹⁰ Lione possiede tre stazioni per il TGV (Perrache, Part-Dieu e Satolas) e un buon livello di servizi pubblici interni (4 linee della metro, due linee del tram e una fitta rete di servizi autobus).

¹¹ L'agglomerazione lionese contiene al suo interno 82 sedi sociali di imprese con più di mille addetti e 715 sedi sociali di imprese con più di 100 addetti. Sono, infine, 375 le imprese con più di 50 addetti a capitale straniero che occupano circa 69 mila addetti (*Grand Lyon*, on line; Sepal, 2005).

della cultura, dello sport, dell'economia, della scienza e del sociale che possono beneficiare della presenza di grandi spazi espositivi e siti, adatti ad ospitare saloni e congressi: Eurexpo (95 mila m²), l'Halle Tony Garnier (17 mila m²) e, all'interno della Cité Internationale, il Palais des Congrès (15 mila m²) e la Salle 3000 (in via di ultimazione).

Lo sviluppo di un importante polo universitario e di ricerca, che mostra una grande propensione alla ricerca dell'agglomerazione, sta contribuendo a rafforzare notevolmente la rilevanza internazionale della città francese. All'interno dell'agglomerazione lionese è presente una popolazione studentesca pari a circa 122 mila studenti di cui 80 mila a livello universitario, con 10 mila ricercatori e oltre 500 laboratori di ricerca (*Grand Lyon*, on line). Lione ospita importanti centri di ricerca internazionali nel campo della sanità ed è seconda in Europa per concentrazione di ospedali universitari¹². Abbastanza diffuse sono inoltre le sinergie tra i grandi istituti di ricerca e i laboratori industriali¹³.

Come nel caso di Barcellona, Lione aderisce a diversi network internazionali di città, tra cui *Eurocities*, *Interact* e *Metropolis*. La città costituisce, in aggiunta, un importante nodo mondiale delle organizzazioni umanitarie. Il polo lionese della solidarietà internazionale è composto da ONG come Handicap International, *Vétérinaires Sans Frontières*, Triangle Génération Humanitaire, Bioforce, Centre Européen de Santé Humanitaire, Médecins du Monde ed altre ancora che organizzano annualmente all'interno dell'agglomerazione una serie di eventi di valenza internazionale (Polère, 2005). La dimensione internazionale della città è stata, infine, accresciuta tramite l'organizzazione di una serie di importanti eventi (incontro del G7 nel giugno del 1996, l'istituzione della Biennale della Danza e di altri importanti avvenimenti sociali e culturali) e la collocazione di rilevanti organismi internazionali, come il Centro Internazionale della Ricerca sul Cancro, sotto l'egida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (1987), la sede dell'Interpol (1989) e della rete televisiva Euronews (1993).

¹² Dall'analisi dei dati su brevetti depositati, il dominio di specializzazione (forte) di Lione riguarda il campo della ricerca relativo alla chimica-materiali (con la percentuale più elevata di brevetti in Europa) ma anche nel campo della farmacia-biotecnologie e dei processi industriali. Numerose sono, infine, le pubblicazioni scientifiche soprattutto nel campo della ricerca medica e della biologia fondamentale (Millenarie 3, 2002).

¹³ Numerosi sono i centri di ricerca e sviluppo privati (Alstom, Bayer Cropscience, Cegid, Renault Trucks, HP, IBM, e molti altri ancora).

6.2 Il contesto istituzionale

All'interno dell'agglomerazione urbana lionese interagiscono cinque differenti livelli di governo, lo Stato, la Regione Rhône-Alpes (*Conseil Régional*), il Dipartimento del Rhône, l'istituzione intercomunale del *Grand Lyon* e i Comuni; a cui si aggiungono altre due organizzazioni istituzionali *soft*: la Regione Urbana di Lione (RUL) e la Conferenza locale dei sindaci.

Il governo centrale esercita un'influenza indiretta, attraverso la predisposizione di leggi, e diretta, tramite l'elaborazione di politiche urbane nazionali. Per quanto riguarda l'influenza diretta, sin dalla fine degli anni settanta lo Stato gestisce una politica urbana, la *politique de la ville*, che viene attuata, secondo la logica della "politica a mezzo di contratti" (Bobbio, 2002), in accordo con i livelli istituzionali sub-nazionali. Di recente, poi il governo centrale ha lanciato una nuova politica economica, sempre di natura contrattuale, a sostegno dello sviluppo di poli di competitività, il cui impatto più rilevante si registra proprio all'interno dei contesti urbani.

Passando ai livelli di governo sub-nazionali, su una scala di dimensione regionale si trova il *Conseil Régional Rhône-Alpes*, che nel 1986 diventa una collettività di pieno esercizio, con l'elezione diretta dei consiglieri regionali. La Regione *Rhône-Alpes* dispone di competenze nei seguenti ambiti: sociale, sanitario, culturale e scientifico, sviluppo economico, gestione del territorio, educazione (livello secondario superiore) e formazione professionale. La Regione dispone di un budget annuale pari a circa 1,9 miliardi di euro.

Ad una scala intermedia tra regione e comuni operano il *Department du Rhône* e il *Grand Lyon*. Per ragioni storiche il Dipartimento del *Rhône* eredita un territorio, che comprende 293 comuni, poco pertinente rispetto all'area urbana lionese che per metà è situata fuori dai suoi confini. In seguito all'approvazione delle recenti leggi di decentramento di poteri e funzioni, il Dipartimento ha accresciuto il proprio ambito di intervento che include attualmente: solidarietà, sostegno alle famiglie, aiuto ai comuni, sanità, educazione (livello secondario inferiore), gestione del RMI (Reddito Minimo d'Inserimento), sviluppo locale, pianificazione del territorio, turismo e ambiente. Il Dipartimento dispone di un budget annuale pari a circa 1,1

miliardo di euro, che viene utilizzato prevalentemente per la copertura delle spese per la fornitura di servizi sociali, la gestione delle infrastrutture viarie e l'insegnamento (Jouve, 2002b). Scendendo più in basso nella filiera istituzionale troviamo l'istituzione intercomunale del *Grand Lyon*. Questa istituzione viene istituita nel 1969 con il nome di *Communauté urbaine de Lyon* (Courly) e successivamente rinominata *Grand Lyon*, con l'obiettivo di adattare le strutture amministrative locali alla realtà funzionale dell'agglomerazione per promuovere una gestione solidale dei numerosi servizi pubblici d'interesse comune e assicurare una concezione e organizzazione relazionale dello sviluppo. Si tratta di un governo metropolitano non direttamente elettivo, che figura come un'associazione obbligatoria dei 55 comuni che ne fanno parte¹⁴. Il *Grand Lyon* è dotato di diverse competenze: viabilità, urbanistica, politica abitativa, sviluppo economico e grandi infrastrutture. La struttura è organizzata in *missions* a cui si è aggiunta, dal 2000, una "Direzione di Prospettiva e Strategie d'Agglomerazione", che cura i processi di concertazione e funge da anello di congiunzione tra attori istituzionali e società civile¹⁵. La sfera di competenza del *Grand Lyon* è cresciuta notevolmente nel corso degli anni, soprattutto con l'approvazione di due leggi nazionali (la *loi d'Administration Territoriale* del 1992 e la *loi Chevènement* del 1999), che hanno trasferito nuovi poteri e funzioni ai livelli di governo sub-nazionali. Con la recente legge di potenziamento del processo di decentramento delle funzioni, la *Communauté urbaine* rafforzerà le sue competenze nell'ambito della politica abitativa, delle politiche culturali, dello sport e dell'educazione (Sepal, 2005:31). Il *Grand Lyon* dispone di una propria fiscalità e dal 2003 è in funzione una tassa unica sulle attività produttive (*taxe professionnelle unique*), vigente sull'intero perimetro della Comunità Urbana. L'istituzione dispone di un budget annuale di circa 1,5 miliardi di euro (dato del 2006).

Si giunge, infine, al livello del governo comunale che, nonostante il processo di ampliamento di funzioni del *Grand Lyon*, mantiene un ambito di competenza abbastanza vasto che comprende: cultura, politiche abitative, urbanistica, spazi pubblici, sviluppo economico e internazionalizzazione. Nel

¹⁴ Gli organi principali sono rappresentati: dal consiglio di comunità e dall'esecutivo. I 155 consiglieri sono nominati per 6 anni tra i consigli comunali dell'area in proporzione all'importanza della popolazione di ogni comune. L'esecutivo è composto dal presidente, che di consuetudine è il sindaco di Lione, e da 37 vice-presidenti.

¹⁵ La direzione è organizzata in cinque gruppi di lavoro: progetto culturale, agenda 21, carta della partecipazione, tempi della città, sviluppo economico.

caso della città di Lione, il budget annuale a disposizione dell'ente comunale è di circa 0,7 miliardi di Euro.

Per quanto riguarda Lione, la città è suddivisa, come Parigi, in nove *arrondissements* (distretti), dotati di una propria struttura di governo, eletta direttamente dai cittadini. I distretti eleggono i membri del consiglio di *arrondissement* e un proprio sindaco, che fa parte del consiglio municipale di Lione. Ogni distretto gestisce direttamente una serie di servizi di prossimità. Di recente, attraverso le indicazioni contenute nella legislazione nazionale, sono stati istituiti gli organi dei Consigli di Quartiere per facilitare e accrescere la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

A questi livelli di governo si aggiungono, infine, due organizzazioni istituzionali *soft* di tipo volontario. La prima riguarda la *Region Urbaine de Lyon* (RUL), istituita nel 1988, che comprende le seguenti istituzioni: la *Communauté urbaine* di Lione, la Comunità d'agglomerazione di Saint-Etienne, quattro Dipartimenti (Rhône, Ain, Isère e Loire) e la Regione Rhône-Alpes. La RUL ha il compito di proporre schemi strategici di sviluppo dell'intera area e facilitare forme di partenariato istituzionale al fine di costituire un grande spazio di sviluppo e influenza simile a quello della regione parigina. La seconda fa riferimento alla Conferenza locale dei sindaci: nel 2002 sono state istituite, all'interno del perimetro del *Grand Lyon*, nove *Conférences locales des maires*, dove sono dibattute questioni d'interesse comunale e la prestazione di servizi di prossimità da parte dei servizi della *Communauté*.

6.3 Strategie e politiche urbane nell'area lionese nel corso dell'ultimo trentennio

Questo paragrafo analizza le principali strategie e politiche attuate nel corso dell'ultimo trentennio all'interno dell'area urbana lionese, in risposta alle sostanziali trasformazioni intervenute nella sfera economica e/o politico-istituzionale. Come nell'analisi del caso di Barcellona, l'intero intervallo temporale è suddiviso in tre epoche differenti.

- 1969-1981: che rappresenta un periodo di grande fermento istituzionale con la creazione della *Communauté Urbaine de Lyon* (Courly) e

dell'agenzia per la promozione economica ed internazionale di Lione (l'Aderly) e l'avvio, a livello nazionale, della *politique de la ville*.

- 1982-1996: che riguarda una fase di consolidamento dell'azione degli attori locali nei processi riguardanti l'elaborazione e attuazione di una strategia per lo sviluppo futuro dell'agglomerazione.
- 1997-2005: che coincide con l'avvio di una nuova fase di governo dell'agglomerazione lionese, meno dirigista e più inclusiva rispetto al passato, e il rilancio delle politiche di sviluppo economico e degli interventi nei quartieri in crisi.

6.3.1 1969-1981: la centralità dell'azione dello Stato centrale e della Camera di Commercio e Industria di Lione (CCIL) nel processo di sviluppo dell'agglomerazione

Gli anni sessanta sono caratterizzati da un diffuso protagonismo dello Stato centrale e delle sue amministrazioni nel processo di sviluppo dell'area lionese. L'influenza statale è esercitata, verticalmente, attraverso "l'intrusione" diretta delle amministrazioni dello Stato nelle questioni locali e, orizzontalmente, attraverso la regolazione dei rapporti tra istituzioni e organizzazioni locali.

Le prime riflessioni strategiche sullo sviluppo dell'agglomerazione lionese in questa epoca provengono dal Ministero delle Infrastrutture e dalla Datar¹⁶, che trovano applicazione concreta attraverso l'attuazione della *politique des métropoles d'équilibre* con l'obiettivo di dotare otto grandi città di provincia (Bordeaux, Lione, Marsiglia, Lille, Nantes, Strasburgo, Tolosa e Metz-Nancy) di risorse economiche e istituzionali adeguate necessarie alla costituzione di nuovi poli d'attrazione in grado da controbilanciare l'eccessiva concentrazione di funzioni economiche nella regione parigina (Jouve, 2002a). Per facilitare

¹⁶ La Datar (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*) è istituita nel 1963 dal governo centrale. Una delle missioni dell'agenzia è di facilitare lo sviluppo di nuove agglomerazioni urbane in Francia in modo da ridurre l'eccessiva influenza della regione parigina sul resto del paese.

l'attuazione di questa strategia, il governo centrale approva una legge che prevede l'organizzazione di istituzioni intercomunali con lo scopo di ridurre la frammentazione istituzionale esistente e garantire una maggiore coordinazione delle strategie di sviluppo dei poli metropolitani¹⁷. Nel 1969, nasce così la *Communauté urbaine de Lyon*.

L'importanza del ruolo delle amministrazioni centrali dello Stato nell'indirizzare lo sviluppo dell'agglomerazione si evince chiaramente dal racconto di un testimone privilegiato:

“[...] in quell'epoca viene assegnato, ad un gruppo di studio lionese, sotto la responsabilità dello Stato, il compito di elaborare la strategia di sviluppo dell'agglomerazione per i prossimi 30 anni. L'idea era di produrre un documento, nel 1970, in cui si diceva quello che si intendeva fare fino al 2000, ponendo degli obiettivi estremamente ambiziosi per quell'epoca, come il raddoppio del numero degli abitanti della regione lionese (da 1 a più di 2 milioni), la creazione di nuove città, lo spostamento dell'aeroporto da Bron a Saint-Exupéry, la predisposizione di nuove aree industriali ed altro ancora. Questa è la strategia della fine degli anni sessanta e inizi settanta che è, però, una strategia dello Stato e non degli attori locali” (Intervista Pierre Ivy-Tess: direttore della Sezione Sviluppo Economico della Camera di Commercio e Industria di Lione).

L'influenza dello Stato sulla dimensione urbana è esercitata anche attraverso il tentativo di regolare i rapporti tra le diverse istituzioni sub-nazionali, come avvenuto, ad esempio, nel caso della promozione dello schema territoriale per la gestione della metropoli Lyon-Saint Étienne-Grenoble¹⁸.

In sintesi, tra le metà degli anni sessanta e settanta è lo Stato a strutturare le relazioni tra gli attori istituzionali locali e promuovere le politiche urbane di maggior rilevanza come, ad esempio, l'operazione riguardante la creazione del complesso della Part-Dieu, nel centro di Lione, con cui si dota la città di un primo centro direzionale capace di attrarre le sedi sociali di imprese e ospitare funzioni di alto livello¹⁹.

¹⁷ A differenza di numerose nazioni europee (come Svezia, Germania, Regno Unito ed altre ancora), in cui a partire dagli anni settanta del novecento è stato avviato un processo di radicale riorganizzazione dei governi locali e intermedi, la Francia, come del resto anche l'Italia, mostra ancora una eccessiva frammentazione istituzionale, conservando un numero elevatissimo di comuni (oltre 36 mila, che corrisponde al numero più elevato di comuni in Europa). Un modo per arginare questa frammentazione è rappresentata proprio dall'organizzazione di strutture di governo intermedie, intercomunali, come le Comunità Urbane (Bobbio, 2002: 76).

¹⁸ Sulla base di previsioni ottimistiche riguardo la crescita di popolazione e funzioni economiche, che avrebbe dovuto contribuire a formare una metropoli regionale estesa composta da tre poli principali, lo Stato spinse gli attori locali a predisporre uno schema per la gestione di questa trasformazione. In realtà, il piano elaborato non verrà attuato a causa della crisi economica degli anni settanta che rallentò il processo di integrazione economica tra le aree e dell'opposizione delle camere di commercio e dei politici locali, che vedevano in un simile progetto una minaccia per le rispettive sfere d'influenza (Mabrouk e Jouve, 1999; Jouve, 2002a).

¹⁹ La costruzione del complesso, avviata verso la fine degli anni sessanta, ha riguardato la realizzazione della città amministrativa dello stato, della torre degli uffici del *Crédit Lyonnais*, di un auditorium, di un ampio spazio commerciale e della sede del *Grand Lyon*.

Anche per quanto concerne le politiche sociali la rilevanza del governo nazionale all'interno dell'agglomerazione è centrale in questo periodo. Fino alla metà degli anni settanta, prosegue, proprio sotto l'impulso del governo centrale, la costruzione di alloggi popolari in prossimità dei principali siti industriali dell'est dell'agglomerazione²⁰. In seguito, verso la fine degli anni settanta, lo Stato avvia i primi interventi per ridurre le tensioni sociali e promuovere processi di ristrutturazione urbana nei quartieri popolari in declino. A tal riguardo, nel 1977, viene lanciata, in alcuni quartieri dell'agglomerazione lionese, l'*Opération Habitat et Vie Sociale* per il miglioramento delle condizioni di vita, attraverso l'ammodernamento delle residenze sociali e l'offerta di servizi collettivi (Belmessous *et al.*, 2004). Dai primi anni ottanta, questi interventi vengono inglobati all'interno del quadro della *politique de la ville*, politica di discriminazione positiva, che nasce come una politica urbana e sociale *ad hoc* per i quartieri in difficoltà delle città francesi, a cui partecipano, secondo una procedura contrattuale, lo Stato centrale e i vari livelli di governo sub-nazionali (regione, dipartimento, comunità urbana e comuni), insieme ad altri Enti (Cassa Depositi e Prestiti, Società di Economia Mista ed altri ancora).

Per quanto riguarda la sfera politica locale, questo periodo è caratterizzato dalla figura di Louis Pradel sindaco di Lione e presidente, dal 1969, della Comunità Urbana di Lione²¹. Si tratta di un sindaco dotato di una forte personalità che rompe con l'immobilismo del suo predecessore Edouard Herriot, lanciando un programma finalizzato alla creazione di una città moderna. Pradel inaugura una nuova stagione di governo, marcatamente populista e dirigista, che ignora la partecipazione e fa leva su una presenza costante tra la gente (Delfante e Dally-Martin, 1994). Egli è in questa fase il regolatore principale della scena politica lionese e il rappresentante unico degli interessi locali dinanzi lo Stato (Guéranger e Jouve, 2004). Pradel si concentra prevalentemente sulla gestione della città di Lione: lanciando progetti ambiziosi per la creazione di grandi infrastrutture, facendo convergere sulla città una parte importante degli investimenti della Comunità Urbana e

²⁰ La reticenza dei comuni dell'ovest e di Lione nell'ospitare complessi popolari genererà gravi squilibri nella distribuzione di alloggi sociali all'interno dell'agglomerazione, che ancora oggi persistono, nonostante sia cresciuta la presenza di case popolari anche nei comuni dell'ovest e dentro la città di Lione.

²¹ Proveniente da una forte tradizione ancorata al Partito Radicale (formazione politica di destra), da cui si distacca successivamente rompendo con il sistema dei partiti, Pradel si pone alla testa di una lista apolitica ribattezzata "*Pour la Réalisation Active des Espérance Lyonnaises*" (PRADEL), con la quale vince le elezioni del 1959, 1965 e 1971 (Mabrouk e Jouve, 1999; Guéranger e Jouve, 2004).

delle SEM (Società di Economia Mista) locali e cercando di mantenere, al tempo stesso, un basso profilo della Comunità Urbana a causa delle contrapposizione con i tanti comuni socialisti e comunisti dell'est lionese presenti all'interno dell'istituzione intercomunale (Bonnevillè, 1997; Mabrouk e Jouve, 1999). Gli succede alla sua morte, nel 1977, Francisque Collomb, che verrà rieletto nuovamente sindaco nelle elezioni successive del 1983²². Il nuovo sindaco inaugura una politica di salvaguardia del patrimonio storico della città, promuove una serie di operazioni finalizzate alla riabilitazione di case e quartieri antichi, punta ad accrescere la qualità degli spazi pubblici e dà impulso ai grandi progetti della città e alla realizzazione di moderne infrastrutture per accogliere i grandi centri di formazione e ricerca e nuove funzioni economiche (Delfante e Dally-Martin, 1994). I primi interventi di riqualificazione riguardano gli immobili localizzati all'interno dei quartieri del centro di Lione, Croix-Rousse e Vieux-Lyon, sulla *rive gauche* e degli altri comuni dell'agglomerazione, soprattutto quelli dell'ovest e del sud (Bonnevillè, 1997)²³.

Con Collomb avviene il passaggio da una posizione apolitica (però tendenzialmente conservatrice) del suo predecessore ad una esplicita posizione di destra. Le elezioni segnano la definizione di un nuovo scenario politico all'interno del perimetro della Comunità Urbana, in cui la città centrale, Lione, e i comuni dell'ovest sono governati da coalizioni di centro-destra, mentre i comuni dell'Est sono guidati dai partiti della sinistra (Mabrouk e Jouve, 1999). Sebbene l'equilibrio all'interno della Comunità Urbana, nonostante l'aumento dei rappresentanti della sinistra, sia garantita dalla coalizione stretta tra le due principali città dell'agglomerazione (Lione e Villeurbanne), la guida politica della istituzione intercomunale, in questo periodo, non risulta particolarmente incisiva, offrendo così la possibilità di accrescere il proprio potere ai tecnici della struttura della Comunità Urbana, che riescono ad indirizzare la loro azione su una dimensione sovracomunale attraverso il lancio di una serie di grandi progetti (Bonnevillè, 1997).

²² Collomb, che in passato era stato anche senatore della repubblica, è una figura meno carismatica e più discreta di Pradel. Egli, contrariamente al suo predecessore, adotta uno stile di governo meno dirigista, delegando numerose funzioni ai suoi collaboratori (Delfante e Dally-Martin, 1994).

²³ Tra il 1977 e il 1995 sono state condotte circa una trentina di operazioni all'interno dell'agglomerazione lionese: circa 5 mila erano gli alloggi riabilitati con sovvenzioni pubbliche (Bonnevillè, 1997).

In questa fase gli interessi economici locali, soprattutto quelli delle grandi imprese, sono rappresentati prevalentemente dalla Camera di Commercio e Industria di Lione (CCIL), che gestisce anche alcune grandi infrastrutture pubbliche come l'aeroporto e il porto fluviale di Lione. Nel 1974 viene istituita l'*Agence pour le développement de la région lyonnaise* (Aderly), di cui fanno parte alcune istituzioni pubbliche (*Grand Lyon* e Dipartimento del Rhône) e altri soggetti quasi pubblici e privati (come la Camera di Commercio e le organizzazioni di rappresentanza degli imprenditori). L'Agenzia nasce con l'obiettivo di: promuovere Lione all'estero; facilitare la riconversione di attività industriali in declino; e attrarre nuovi stabilimenti industriali e istituzioni scientifiche nazionali, all'interno di un quadro di negoziazione con la Datar. Sin dagli inizi, la guida dell'agenzia è presa proprio dalla CCIL, che assume progressivamente un maggiore controllo sulla politica di sviluppo economico e internazionalizzazione dell'agglomerazione lionese fino ai primi anni novanta.

La strategia d'internazionalizzazione dell'agglomerazione, che intendeva posizionare Lione tra le principali metropoli europee, inizialmente avviata dallo Stato negli anni sessanta, nel decennio successivo è gestita prevalentemente dalla Camera di Commercio, mentre gli altri soggetti politici e istituzionali locali rimangono ai margini (Jouve, 2002a). Considerata la sfera d'influenza dell'Aderly e della CCIL, territorialmente più estesa di quella della Comunità Urbana, si fa largo in questo periodo una visione dello sviluppo economico dell'agglomerazione che travalica i confini della Comunità Urbana di Lione e ingloba l'intera area della Regione Urbana di Lione.

6.3.2 1982-1996: La fase di decentramento e la crescente influenza del *Grand Lyon* nei processi di regolazione socioeconomica

Gli anni ottanta segnano l'inizio di un importante processo di decentramento di funzioni e poteri verso il basso; la cui matrice non risiede tanto nella necessità di individuare nuove modalità di regolazione in risposta alle trasformazioni economiche e ai processi di globalizzazione, quanto, piuttosto, nelle pressanti richieste dei politici locali per una riforma in tale direzione (Le Galès e Pinson, 2005). Le leggi nazionali di decentramento del 1982-1983 diminuiscono il potere dei prefetti, nominati direttamente dallo

Stato, a vantaggio di una maggiore autorità e responsabilità degli attori eletti nelle regioni e, soprattutto, nei dipartimenti, nelle comunità urbane e nelle città²⁴.

L'attribuzione, in questa fase, di nuove funzioni al *Grand Lyon* (pianificazione territoriale, urbanistica, competenza in materia di alloggi ed altro ancora) dà impulso alla creazione (1985) di un'agenzia di studi e programmazione, denominata Sepal (*Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise*), composta dai rappresentanti della Comunità Urbana di Lione e da quelli dei 16 comuni limitrofi²⁵, per la realizzazione di una serie di studi in previsione della revisione dello Schema Direttore dell'agglomerazione lionese. Il Sepal nasce con la finalità di redigere una strategia condivisa, finalizzata a sostenere la formazione di una metropoli avanzata, di rilevanza internazionale (Jouve, 2002a). La presidenza di questo nuovo organo viene affidata al responsabile dell'*Agence d'Urbanisme*²⁶, nonché presidente della RUL e soprattutto rappresentante politico di un comune delle *banlieues* lionesi, per dimostrare che l'elaborazione dello Schema Direttore non fosse ad appannaggio esclusivo della città (conservatrice) di Lione (Guéranger e Jouve, 2004). Oltre a svolgere un'importante funzione di ricerca e analisi sul territorio, il Sepal rappresenta quindi un primo tentativo concreto di avviare processi di regolazione socio-economica su scala più ampia. Questo nuovo esperimento, tuttavia, non parte dal nulla. La sperimentazione di nuove forme di regolazione e coordinamento dell'azione collettiva a livello locale, era, di fatto, stata già avviata nel periodo precedente nella sfera economica sotto l'impulso della CCIL. In questa nuova fase, però, il tentativo di coordinamento dell'azione collettiva travalica la sfera economica, coinvolgendo maggiormente i governi municipali, per abbracciare altri ambiti, quali la pianificazione territoriale, la predisposizione di un piano per

²⁴ Le città e le comunità urbane francesi ampliano la propria sfera di competenza, attraverso nuovi finanziamenti, mentre i dipartimenti e le regioni divengono responsabili delle principali infrastrutture e dei processi di pianificazione e modernizzazione (Savitch e Kantor, 2002: 277). Non prevedendo alcuna gerarchia, le leggi di decentramento hanno creato una nuova strutturazione politico-amministrativa, in cui i cinque livelli di governo devono cooperare di frequente nella predisposizione e attuazione delle politiche (Jouve, 2002a).

²⁵ Si tratta in particolare dei comuni che si estendono verso est, in modo da integrare l'area dell'aeroporto di Lyon-Saint-Exupéry.

²⁶ L'*Agence d'Urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise* è un'associazione formata dallo Stato, dal *Grand Lyon*, il Dipartimento del Rhône, il Sepal, il Sytral (società dei trasporti pubblici) la CCIL, dai Comuni di Lione e Villeurbanne e dalle associazioni dei comuni più piccoli dell'area. Gli ambiti di intervento dell'Agenzia riguardano la pianificazione territoriale, i progetti urbani, l'analisi e valutazione di politiche e interventi. Le principali attività svolte dall'associazione sono: osservazione e analisi delle pratiche e dei fenomeni urbani; organizzazione dello sviluppo dell'agglomerazione; ideazione e predisposizione di progetti urbani (*Agence d'Urbanisme*, on line).

la realizzazione di residenze, la programmazione degli interventi infrastrutturali ed altro ancora.

Nel 1992, viene approvato in maniera definitiva lo Schema Direttore *Lyon 2010*, strumento di indirizzo strategico per le trasformazioni fisiche, economiche e sociali dell'agglomerazione urbana, che nasce con l'obiettivo di posizionare l'area urbana lionese tra le principali agglomerazioni europee. Nello specifico, lo schema conteneva una serie di indicazioni strategiche sullo sviluppo economico dell'agglomerazione: quali l'individuazione dei siti destinati ad accogliere funzioni strategiche, la predisposizione di grandi opere infrastrutturali e il rafforzamento dei poli di eccellenza²⁷. Lo Schema Direttore *Lyon 2010* rappresenta quindi un punto di svolta importante nella gestione dei processi di sviluppo economico, che diventano una questione di interesse centrale per gli attori locali da questo momento in avanti. L'elaborazione dello Schema *Lyon 2010* anticipa e prepara il campo alle nuove disposizioni contenute nella *Loi d'Adimistration Territoriale de la Rèpublique* (ATR) nazionale (del 1992) che attribuiscono alle istituzioni intercomunali nuove competenze, tra cui la promozione dello sviluppo economico²⁸. Proprio, in seguito a questo ulteriore trasferimento di competenze, viene istituita all'interno del *Grand Lyon* la *Deai (Direction des affaires économiques et internationales)* (Jouve, 2002a). Dalla metà degli anni novanta, il *Grand Lyon* diventa quindi il principale attore guida delle politiche di sviluppo economico dell'agglomerazione.

La strategia di promozione di relazioni più intense tra mondo produttivo e della ricerca, attraverso la creazione di poli specializzati all'interno dell'agglomerazione (che è centrale nello Schema *Lyon 2010*), rafforza un percorso già intrapreso in precedenza all'interno dell'agglomerazione e costituisce un pilastro principale della strategia di sviluppo economico in questa fase²⁹. L'importanza attribuita alla promozione di attività produttive

²⁷ Lo schema assegna ai nuovi poli della ricerca e del terziario avanzato il ruolo di propulsore per la riqualificazione dei tessuti industriali e residenziali circostanti e per la loro integrazione con l'intera area metropolitana, attraverso il potenziamento delle linee di trasporto. Lo schema prevede, inoltre, la realizzazione del complesso della *Cité Internationale*, finalizzata alla realizzazione di un'area ad elevato mix funzionale che accoglierà la sede dell'Interpol e la realizzazione del parco tecnologico *Portes des Alpes* (Sepal, 1991).

²⁸ L'agglomerazione lionese con la predisposizione dello Schema Direttore anticipa questo passaggio di competenze, denotando un grande dinamismo e una forte volontà degli attori locali nel prendere in mano il destino dell'agglomerazione. *Lyon 2010* rappresenta la prima esperienza di pianificazione strategica realizzata in Francia.

²⁹ Già nella seconda metà dagli anni ottanta, alcune istituzioni locali (*Grand Lyon* e *Camera di Commercio*) avevano acquisito una maggiore consapevolezza dell'importanza delle funzioni di ricerca e trasferimento tecnologico adottando politiche favorevoli a queste attività attraverso l'offerta di siti, immobili e facilitazioni per l'insediamento.

strettamente connesse al mondo della ricerca è testimoniata dalla predisposizione negli anni ottanta, sotto la guida della CCIL, del primo Piano tecnopolitano (1985). Con l'obiettivo principale di consolidare e rafforzare le relazioni tra mondo della ricerca e tessuto produttivo e promuovere *cluster* specializzati in attività avanzate di rilevanza internazionale, il piano individuava il settore delle biotecnologie quale segmento strategico da sviluppare attraverso il sostegno al consolidamento di tre "tecnopoli" all'interno dell'agglomerazione (Gerland, il campus universitario della Doua e quello dell'Ovest, dove sorge l'École Centrale de Lyon). A differenza, quindi, di quanto stava accadendo in altre realtà, come a Sophia Antipolis e Montpellier, in cui si decide di puntare sulla promozione di settori produttivi nuovi, non presenti nell'area, a Lione si tenta di potenziare gruppi di attività già esistenti, cercando di incentivare una maggiore specializzazione e il passaggio delle attività produttive verso i segmenti più elevati della filiera (Jouve, 2002b). Dalla metà degli anni ottanta si registra, inoltre, un notevole miglioramento e rafforzamento delle relazioni tra università e istituzioni locali. Con la predisposizione del Piano Università 2000, realizzato in accordo tra lo Stato, la Comunità Urbana, il Dipartimento e la Regione, viene sostenuto il rafforzamento del sistema universitario lionese e il ritorno degli istituti accademici proprio dentro la città di Lione, il cui sviluppo negli anni sessanta e settanta era avvenuto invece in altre aree più periferiche (Villeurbanne, Bron, Écully e Vaulx-en-Velin)³⁰. Come mostra anche il Piano Università 2000, il *focus* dell'azione pubblica in questa fase è stato prevalentemente sul perimetro del *Grand Lyon* e in particolare nei comuni centrali della comunità urbana. I servizi delle amministrazioni dello Stato (*Cité Judiciaire*) e del *Grand Lyon* vengono localizzati all'interno della città di Lione, a svantaggio dei comuni periferici. Lo stesso vale per le strutture di servizio e i grandi progetti strutturanti dell'agglomerazione che insistono sulle aree centrali dell'agglomerazione.

³⁰ Gli immobili della Manifattura dei Tabacchi vengono concessi all'Università Jean Moulin, mentre l'insediamento della prestigiosa École Normale Supérieure viene dirottata nella zona di Gerland. Entrambe le localizzazioni ricadono all'interno della città di Lione. Allo stesso tempo, si procede alla realizzazione di un polo universitario nell'area della Doua (a Villeurbanne).

Attualmente all'interno della sola città di Lione sono presenti 5 siti universitari, a cui si sommano quattro grandi campus periferici: Villeurbanne-La Doua, Bron, Vaux-en-Velin (periferia est), Écully (ovest) e un polo della medicina a sud di Lione (Bonneville, 1997).

Gli anni novanta sono caratterizzati dalla messa in campo, sotto la spinta di Michel Noir³¹, sindaco di Lione e presidente del *Grand Lyon* dal 1989 fino al 1995, di una strategia tesa a promuovere il livello d'internazionalizzazione dell'agglomerazione che si dispiega, da un lato, attraverso le politiche a sostegno della creazione di poli strategici di sviluppo e la realizzazione di aree di attività e operazioni urbane emblematiche, come la *Cité Internationale* (complesso che racchiude spazio per uffici, residenze, il museo d'arte moderna e la sede dell'Interpol) e Gerland; e, dall'altro, attraverso l'avvio di una politica di marketing e comunicazione, basata in gran parte sulla ristrutturazione e valorizzazione del patrimonio architettonico e ambientale (Delfante e Dally-Martin, 1994; Jouve, 2002a). Gli sforzi di rinnovamento urbano hanno interessato la maggior parte dei comuni centrali e periferici. Numerosi sono stati, infatti, gli interventi finalizzati a migliorare la qualità degli spazi pubblici e più, in generale, la qualità della vita nei quartieri (Bonneville, 1997: 156). Tuttavia, il trasferimento della responsabilità dei processi di riqualificazione ai comuni e agli organismi intercomunali e la mutazione delle regole di finanziamento delle operazioni, ispirate ad una logica del raggiungimento dell'equilibrio tra entrate e uscite, ha privilegiato le operazioni più appetibili per il mercato, ossia il rinnovamento dei settori urbani con un forte potenziale di rivalorizzazione (Bonneville, 2004). Ciò ha determinato un miglioramento soprattutto del centro della città, mentre le promesse riguardanti la creazione di un maggiore numero di alloggi sociali e la promozione di una maggiore *mixité* sociale nei quartieri sono andate disattese (Delfante e Dally-Martin, 1994). La politica di rinnovamento urbano e valorizzazione del patrimonio architettonico riguarda, dunque, soprattutto la città di Lione. Emblematico, a tal riguardo, il piano di riqualificazione (1989-1995) della zona della Presqu'île, nel centro di Lione, che nasce con l'obiettivo di valorizzare il patrimonio architettonico e l'identità di Lione, dietro il quale risiede l'ambizione di creare una metropoli internazionale³². Nei primi anni novanta sono avviati, inoltre, il *Plan Lumière* per valorizzare i principali palazzi storici del centro città e il *Plan Bleu* a sostegno del riutilizzo delle sponde dei

³¹ Noir, ex-ministro del commercio, è espressione del partito di destra RPR (Rassemblement pour la République) di Jacques Chirac. Noir è particolarmente rappresentativo di una nuova generazione di sindaci imprenditoriali (Bonneville, 1997).

³² Per una trattazione più approfondita del *Plan Presqu'île* cfr. Betin (2001).

fiumi Rhône e Sône. Si rafforza la politica di riqualificazione urbana e di abbellimento degli spazi pubblici, attraverso la ristrutturazione e valorizzazione di parchi e tessuti urbani storici, come gli interventi sulle sponde dei fiumi e il ripristino paesaggistico delle colline del Fourvière³³. Tra il 1990 e il 1994, inoltre, viene prodotto un grande sforzo per il rafforzamento delle strutture culturali e la migliore valorizzazione del patrimonio storico, attraverso la riqualificazione del palazzo dell'Opera, la realizzazione della Casa della Danza, il Museo di Arte Contemporanea di Villeurbanne, il Museo della resistenza e la realizzazione dell'Istituto Lumiere dedicato al cinema (Bonnevillè, 1997).

Gli anni novanta testimoniano, infine, un potenziamento delle infrastrutture di comunicazione e trasporto. Nel 1993, ad esempio viene inaugurata la linea del metro che collega Vaise a Venissieux, fornendo una accelerazione importante al processo di riqualificazione del quartiere di Vaise e delle sue aree industriali (zona nord di Lione)³⁴.

In sintesi, l'idea centrale sottostante alla strategia degli anni novanta è di promuovere l'immagine di una città in cui la qualità della vita è elevata, con lo scopo di attirare personale qualificato e investimenti esterni (Jouve, 2002a). Strategia che poggia sulla retorica dell'internazionalizzazione e sulla figura del "sindaco imprenditore", Noir. La voglia di rilanciare la città nello scenario internazionale è altresì testimoniata dagli sforzi messi in atto per portare a Lione nel 1996 la riunione del G7, che rappresenta un importante momento di riconoscimento internazionale degli sforzi attuati dagli attori locali per elevare l'area urbana lionese al rango delle principali agglomerazioni europee.

Per quanto riguarda la sfera sociale, la fine degli anni settanta è caratterizzata dall'emergenza di nuove questioni legate prevalentemente alla crescita della disoccupazione, susseguente ai processi di ristrutturazione industriale, che colpisce in particolar modo la popolazione meno qualificata dei quartieri popolari (*in primis* i padri della prima ondata migratoria). Tutto ciò contribuisce a rafforzare il processo di marginalizzazione, all'interno delle *banlieues*, soprattutto delle popolazioni dei migranti. Irrompono così sulla scena locale e nazionale i giovani immigrati di seconda generazione che

³³ Una ventina di progetti di rinnovamento sono realizzati sul territorio di Lione. Si tratta nella maggior parte dei casi di operazioni miste che riguardano la riabilitazione e realizzazione di residenze, uffici e infrastrutture.

³⁴ Cfr. capitolo successivo.

avanzano rivendicazioni di carattere identitario, richieste di una più equa redistribuzione delle risorse e maggiore partecipazione. Richieste che si cristallizzano, in molte circostanze, in conflitti aperti con polizia e giustizia (Voisin, 2001; Wieviorka, 2001). I primi anni ottanta sono, in questo modo, segnati dall'esplosione di una serie di tensioni sociali. I disordini scoppiano, per la prima volta, nell'estate del 1981, a Minguettes nel comune di Venissieux (est lionese), dando l'avvio ad una protesta di carattere nazionale, che coinvolge rapidamente quasi tutte le periferie francesi e che culmina con una marcia dei giovani delle *banlieues* su Parigi (1983) partita da Marsiglia, a cui fa seguito l'avvio della politica nazionale, denominata *banlieue 89* (Wieviorka, 2001).

In seguito a questi tumulti si moltiplicano gli interventi di riqualificazione dei quartieri popolari. Cambia l'indirizzo della *politique de la ville* che da interventi di riqualificazione strutturale passa alla sperimentazione di un serie di azioni di carattere sociale. Si agisce, in tal modo, di meno su operazioni di demolizione e ricostruzione e molto di più che in passato sulla riabilitazione, sull'offerta di servizi sociali, sul rafforzamento dell'azione socio-educativa e sulla sperimentazione di dispositivi d'inserimento sociale ed economico (Agence d'Urbanisme, 2005; Voisin, 2001). Questo nuovo tipo d'intervento, tuttavia, non è sufficiente a risolvere la questione. La fine degli anni ottanta sono caratterizzati da un aumento della precarietà e un peggioramento delle condizioni di vita nei quartieri dei *grandes ensembles*. Nel 1992, si riaccende nuovamente la ribellione a Vaux-en-Velin, altro comune dell'est dell'agglomerazione. Muta di riflesso anche l'indirizzo della *politique de la ville* (PdV) che mira, in questa nuova fase, alla realizzazione di una strategia di sviluppo globale, che prevede la promozione di processi di riqualificazione urbana affiancati da interventi a sostegno dello sviluppo economico dei quartieri in crisi e la promozione di una maggiore mix sociale in queste aree (Agence d'Urbanisme, 2005; Belmessous *et al.*, 2004). Nel 1994 viene approvato il *Plan Local de l'Habitat* (PLH) e il *Contrat de ville* (1994-1999), nuovo strumento operativo della *politique de la ville*, con l'obiettivo esplicito di contrastare le tendenze alla segregazione e all'esclusione sociale in atto nei comuni a est e nord della prima corona metropolitana, ripartendo in maniera più equilibrata la costruzione di alloggi sociali sul territorio dell'agglomerazione

e sostenendo processi di riqualificazione all'interno dei *grandes ensembles* (Bonneville, 1997; 2004). All'interno di questo nuovo quadro strategico d'intervento, lo Stato lancia, poi, il *Pacte de relance pour la ville* (1996) a sostegno dello sviluppo economico nelle *banlieues*. Il Patto prevedeva l'istituzione di *Zone Franches Urbaines* (ZFU), ossia aree in cui le imprese sono esentate completamente dal pagamento delle tasse, di *Zone de Redynamisation Urbaine* (ZRU), che godono di minori concessioni fiscali e le *Zone Urbaines Sensibles*, dove i vantaggi sono più limitati (Belmessous *et al.*, 2004).

6.3.3 1997-2005: Millénaire 3, “Grand Lyon- esprit d’entreprise” e la nuova politica nazionale dei poli di competitività

La seconda metà degli anni novanta rappresenta un periodo particolarmente importante nel processo di definizione degli indirizzi strategici per l'agglomerazione lionese. Nel 1997, il *Grand Lyon* predispone due programmi a sostegno dello sviluppo economico e della promozione della competitività, il *Plan Technopolitan* e lo Schema Direttore Economico (SDE), ribattezzato successivamente *Grand Lyon Esprit d'Entreprise*, e avvia i lavori di *Millénaire 3* finalizzati alla definizione di una strategia condivisa di sviluppo dell'agglomerazione per il nuovo millennio.

E' una fase questa di maggiore apertura e inclusione nei processi decisionali di una platea di soggetti più ampia, voluta con forza dal nuovo sindaco della città e presidente del *Grand Lyon*, Raymond Barre, già primo ministro ed espressione dell'UDF (Union pour la Démocratie Française), che decide di rompere con lo stile di governo troppo accentrato del suo predecessore³⁵. Barre modifica la pratica precedente che riservava tutti i posti alla destra maggioritaria e instaura un nuovo modo di governo che coinvolge

³⁵ L'apertura verso le altre forze è dovuta anche al fatto che Barre non gode di una maggioranza molto unita, per la presenza di molti sostenitori di Noir e di diversi sindaci socialisti di alcuni *arrondissements* di Lione. Con Barre si passa da un rapporto di forza permanente e una situazione di conflittualità tra il *Grand Lyon* e gli altri attori locali e regionali ad una fase di ricerca del consenso e del pluralismo, caratterizzato dall'apertura verso il Partito Socialista (Guéranger e Jouve, 2004).

quasi tutte le forze politiche in un percorso consensuale, conferendo diversi posti di vice-presidente nella Comunità Urbana ai sindaci socialisti dei comuni dell'est (Bonnevillie, 1997; Guéranger e Jouve, 2004).

Da questa volontà e dall'idea che il progetto dell'agglomerazione non è solo una questione di pochi esperti, ma di tutta la società lionese, nascono il Piano Tecnopolitano, lo SDE e *Millenaire 3* che segnano l'inizio di una nuova fase di concertazione più ampia. Barre decide, inoltre, di potenziare la struttura della Deai e istituisce, allo stesso tempo, un nuovo organo all'interno del *Grand Lyon*, la *Mission prospective e stratégie d'agglomeration*, a cui è affidato il compito di predisporre attraverso un fitto processo di consultazione la strategia di sviluppo futuro d'agglomerazione (Jouve, 2002a). Gli succede nel 2001, un sindaco socialista, Gerard Collomb (cosa che non accadeva da oltre un secolo). Collomb gode dell'appoggio di una classe emergente di "*nouveaux patrons lyonnais*", composta da giovani imprenditori operanti nei settori hi-tech, tra cui figurano Bruno Bonnell (direttore generale di Atari, leader mondiale dei videogiochi), Thierry Ehrmann (direttore generale di Groupe Serveur et d'Artprice.com) e Jean-Michel Aulas (proprietario di Cegid, importante società informatica, e presidente della locale squadra di calcio Olympique Lyonnais) che, proprio insieme ad altri imprenditori, alla vigilia delle elezioni, lanciano una campagna di sostegno alla candidatura di Collomb (Demir, 2001)³⁶. La continuità con il precedente modello di governo assunto da Barre è la principale caratteristica dei primi anni del mandato di Collomb. Continuità dovuta anche al fatto che all'interno del *Grand Lyon* non potendo contare su una maggioranza basata sul solo Partito Socialista, Collomb è costretto a ricercare delle alleanze anche con i rappresentati del centro-destra. Con il nuovo governo, tuttavia, l'attenzione sulle questioni sociali da parte del *Grand Lyon* sembra essere aumentata, come dimostra il potenziamento della politica abitativa sociale. Così come maggiore enfasi è data ai processi partecipativi, con l'istituzione della Conferenza dei Sindaci e la predisposizione di una Carta della Partecipazione (2003).

Per quanto riguarda le politiche di sviluppo economico, nel 1998, viene approvato, dopo una fase di consultazione con i principali attori del settore

³⁶ Le relazioni tra Collomb e questa nuova classe di giovani imprenditori cominciano a svilupparsi a partire dal 1995, quando Collomb era sindaco del nono distretto di Lione che è diventato la vetrina delle imprese hi-tech dell'agglomerazione, dove risiedono imprese come Atari, Cegid e EA Sports.

dell'educazione, della ricerca e del mondo produttivo, il Piano Teconopolitano con l'obiettivo di promuovere Lione come "città della conoscenza". Il programma d'azione, che è divenuto poi parte integrante dello SDE, prevede la messa in campo di una serie di interventi volti a rafforzare i legami tra le imprese e tra queste e il mondo della ricerca, la promozione dei sette poli tecnologici esistenti all'interno dell'agglomerazione e la creazione di incubatori di impresa (Healy, 2002).

Sempre in questo periodo cominciano i lavori preparatori per la redazione di uno Schema Direttore dell'Economia (SDE). Il processo inizia con l'analisi dettagliata dello stato dell'arte dell'economia lionese e l'individuazione, nel 2001, di una serie di azioni prioritarie con l'obiettivo di posizionare Lione tra le 15 principali metropoli europee³⁷. Lo SDE, elaborato da un partenariato composto da rappresentanti del mondo economico e dal *Grand Lyon*³⁸, ha come obiettivo principale la promozione dell'imprenditorialità, della cooperazione tra imprese e dell'innovazione e la valorizzazione delle quattro filiere d'eccellenza presenti all'interno dell'agglomerazione: moda, cultura e turismo, industria dei giochi video, sanità e biotecnologie. Nel 2003, in occasione della prima convocazione degli Stati Generali dell'Economia Lionese, a cui partecipano circa 550 partecipanti, lo SDE viene ribattezzato *Grand Lyon Esprit d'Entreprise*.

Alla fine del 1997, parte anche l'esperienza di *Millénaire 3* per la definizione del disegno globale di sviluppo futuro dell'agglomerazione. L'idea alla base del progetto è di coinvolgere nel processo di costruzione della strategia l'intera società lionese, mettendo in rilievo l'identità e la cultura locale, fino ad allora rimasta all'ombra delle strutture amministrative, per avviare e strutturare uno spazio di riflessione che possa andare oltre la dimensione di pianificazione territoriale ed economica, affrontando questioni sociali e culturali³⁹. L'esperienza ha avuto un ampio successo in termini di

³⁷ Le azioni prioritarie prescelte sono le seguenti: sostegno dei poli strategici, promozione all'imprenditorialità, diffusione delle innovazioni, promozione di Lione all'esterno, gestione del territorio e sviluppo sostenibile.

³⁸ I partner del progetto sono la Camera di Commercio e Industria di Lione, la Camera dei Mestieri e dell'Artigianato del Rhône, il *Grand Lyon*, il MEDEF Lyon- Rhône, e la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME) del Rhône. Di recente è entrato nel partenariato anche il sistema universitario lionese.

³⁹ Una delle attività principali di *Millénaire 3* è consistita nella raccolta di analisi e indicazioni provenienti dalla società civile, che ha trovato un momento di sintesi importante nella pubblicazione di 22 quaderni in cui sono affrontati un'ampia gamma di questioni, tra cui le trasformazioni socio-economiche in atto, le *banlieues*, il mondo delle associazioni, gli immigranti e altro ancora. I quaderni rappresentano, inoltre, un momento di sintesi delle argomentazioni dibattute nel corso di numerosi incontri, svoltisi per circa un triennio attraverso l'organizzazione di gruppi tematici, conferenze e sul sito internet dell'iniziativa.

partecipazione, di analisi e avanzamento di proposte progettuali, rispecchiando una forte determinazione della società locale (giovani imprenditori, università, esponenti del mondo dell'associazionismo, ecc.) nel voler partecipare attivamente alla definizione del disegno e all'attuazione del progetto di sviluppo futuro dell'agglomerazione. Alcune delle indicazioni strategiche provenienti dai lavori di *Millénarie 3* sono state recepite all'interno del *Plan de Mandat (2001-2007)* del *Grand Lyon*. La programmazione di una politica di sviluppo sostenibile, con l'avvio del processo di agenda 21, e il lancio di una politica della partecipazione, che ha portato all'approvazione di una Carta della Partecipazione, sono dei risultati ascrivibili all'esperienza di *Millénarie 3*.

Si rafforza in questa fase, come la predisposizione dello SDE e di *Millénarie 3* mostrano, l'esperienza della pianificazione strategica all'interno dell'agglomerazione. Per di più, proprio di recente, sono stati avviati i lavori per la predisposizione di un nuovo piano strategico, denominato *Lyon 2020*, che dovrà essere redatto in maniera definitiva per il 2007. L'obiettivo di questo nuovo piano è di costruire una visione comune "che possa permettere alla metropoli di consolidare la sua attrattività all'interno di un contesto internazionale competitivo e apportare un contributo positivo alle sfide globali del XXI° secolo". Per il raggiungimento di questo ambizioso obiettivo, all'interno del processo *Lyon 2020* sono stati individuati otto temi ritenuti strategici per affermare la specificità dell'agglomerazione lionese all'interno del contesto globale⁴⁰.

Per quanto riguarda, invece, la politica urbanistica, prosegue, anche in questa fase, il processo di riqualificazione degli spazi pubblici del centro e delle aree periferiche dell'agglomerazione, soprattutto nei quartieri interessati dalla *politique de la ville*. Gli sforzi compiuti a sostegno del processo di valorizzazione del patrimonio storico permettono, nel 1998, alla città di Lione ottenere l'iscrizione del suo centro storico nell'elenco dei siti patrimonio dell'umanità dell'Unesco. Inoltre, sono attualmente in fase di progettazione avanzata o esecuzione una serie di grandi progetti riguardanti la riqualificazione e la realizzazione di strutture pubbliche (box 6.1).

⁴⁰ Gli otto ambiti corrispondono ai seguenti temi: fiumi, gastronomia, moda, luci, sanità, solidarietà, cinema e nuovi immagini, danza e arte. Ad ogni tema corrisponde un gruppo di lavoro, composto da attori istituzionali e membri della società civile che hanno il compito di individuare progetti e proporre iniziative (*Grand Lyon*, on line).

Box 6.1: Grandi progetti in fase di esecuzione e progettazione avanzata

- *Salle 3000* che riguarda la costruzione di un grande anfiteatro (*Palais de Congrès*) e di alcune strutture complementari (un grande piazza pubblica, un albergo e spazi per uffici ed esposizioni). Il principale obiettivo del progetto è di contribuire a fare di Lione una delle principali mete europee per il turismo d'affari.
- *Le Confluent*, grande progetto che prevede la riqualificazione di 150 ettari di terreno situati alla confluenza tra i due fiumi che attraversano la città. L'obiettivo è di costruire un polo urbano per il divertimento e il tempo libero. Il progetto prevede la realizzazione di un parco acquatico, un museo, nuove residenze ed altre strutture pubbliche.
- *Bioparc* che prevede la realizzazione di un grande polo universitario-ospedaliero nella zona est dell'agglomerazione, per accogliere imprese che operano in questo ambito e rafforzare la collaborazione tra imprese e centri di ricerca nell'ambito delle biotecnologie.
- *Berges du Rhone* riguarda la riqualificazione delle sponde del fiume e la creazione di una lunga passeggiata in un'area dove attualmente sono localizzati alcuni parcheggi.
- *Porte des Alpes* prevede il potenziamento dello sviluppo di un'area situata nel sud-est lionese, in prossimità dell'aeroporto di Bron e di quello di Saint-Exupéry, per accogliere funzioni produttive e di ricerca avanzate.
- *Carrè de Soie* concerne la realizzazione di un nuovo quartiere e un polo di divertimento a cavallo tra la città di Lione, Vaulx-en-Velin e Villeurbanne. Il progetto prevede la riqualificazione di circa 500 ettari di terreno, dove in passato erano localizzate le imprese tessili e della seta.
- *Lèa & Leslys* sono, infine, due progetti di trasporto pubblico (ancora in fase di progettazione) che prevedano l'ampliamento della rete del metro per collegare il centro di Lione con le aree produttive dell'Est e l'aeroporto di Saint-Exupéry.

Si registra, in questa fase, un'intensificazione dell'intervento nazionale diretto e indiretto sulla sfera urbana. Per quanto riguarda l'intervento diretto, riprende con rinnovato dinamismo la strategia nazionale di rafforzamento dell'offerta metropolitana francese in Europa. Nel 2004, è stato siglato, tra i diversi livelli di governo, un Contratto d'agglomerazione (2003-2007) per l'area urbana di Lione, con una dotazione finanziaria totale di oltre 316 milioni di euro, che riguarda i seguenti ambiti: trasporti collettivi, rinnovamento urbano, sviluppo economico, attrattività del territorio e ambiente, strutture di centralità e cultura (Sepal, 2005: 38). Sempre nel 2004, il governo centrale ha lanciato la politica a sostegno del consolidamento di "poli di competitività nazionali e internazionali". All'interno del quadro di questa politica, all'agglomerazione lionese sono stati accordati finanziamenti per il potenziamento di quattro poli di competitività, di cui uno rientrante nella categoria "poli mondiali", *Lyon-Biopole*, uno nella categoria "poli a vocazione mondiale", *Chimie-*

Environnement Lyon et Rhône-Alpes, e infine due in quella dei “poli a vocazione nazionale o regionale”, *Lyon Urban Truck & Bus 2015* e *Loisirs Numériques (Grand Lyon, on line)*.

Per quanto riguarda l'influenza indiretta, è importante evidenziare come dalla fine degli anni novanta una nuova linfa attraversi la legislazione nazionale sulle città, con l'approvazione di una serie di leggi d'influenza diretta sui sistemi urbani: la *Loi Chevènement* sul rafforzamento della cooperazione intercomunale (1999), l'approvazione del Programma nazionale di rinnovamento urbano e la stipula del nuovo *Contrat de ville* per il periodo 2000-2006 (1999), la *Loi Solidarité et Renouvellement urbain* (2000)⁴¹, la *Loi de démocratie de proximité* (2002), la *Loi d'orientation et de la programmation pour la ville et la rénovation urbaine* (detta *Loi Borloo*, 2003). A queste si aggiunge la costituzione di una nuova agenzia nazionale (nel 2003), l'*Agence Nationale de la Rénovation Urbaine*, con il compito di gestire le politiche urbane nazionali.

Mutano, infine, in questa fase, le priorità strategiche della *politique de la ville* che sono riorientate verso l'ammodernamento strutturale dei *grandes ensembles* attraverso opere di demolizione e ricostruzione. Queste operazioni risultano centrali all'interno del nuovo *Contrat de ville* (2000-2006), il cui obiettivo generale è di “sviluppare una solidarietà d'agglomerazione in favore della lotta contro le segregazioni urbane e sociali” (box 6.2). Questo nuovo orientamento apre, inoltre, nuovi spazi per la partecipazione di promotori immobiliari nei progetti di riqualificazione, in modo da garantire attraverso la costruzione di residenze private una maggiore *mixité sociale* all'interno delle *banlieues*.

Box 6.2: Contrat de Ville (2000-2006) dell'agglomerazione lionese

La seconda generazione dei *Contrats de ville* (2000-2006) francesi, la cui durata è stata portata a 7 anni, introduce, attraverso una prospettiva territoriale di discriminazione positiva, una gerarchia tra i quartieri prioritari dove attuare processi di rinnovamento urbano. Le aree dove la situazione è ritenuta molto preoccupante sono classificate come *Grand Project de Ville* (50 in tutta la Francia, di cui 4 all'interno dell'agglomerazione

⁴¹ La *Loi Solidarité et Renouvellement urbain* istituisce lo strumento dello Schema di Coerenza Territoriale (SCOT) e il Piano Locale d'Urbanistica (PLU) in sostituzione dello strumento dello Schema Direttore e del Piano di Occupazione del Suolo (POS). Questa legge conferisce alle Comunità Urbane il compito di definire gli obiettivi di produzione degli alloggi sociali nei differenti territori dell'agglomerazione. La legge stabilisce, inoltre, l'obbligo per ogni comune di avere sul proprio territorio una quantità di alloggi sociali pari ad almeno il 20% dell'intero patrimonio abitativo.

lionese: La Duchère, Minguettes, Vaulx-en-Velin e Rillieux-la-Pape). Seguono le *Opérations de Renouvellement Urbain* (ORU) (112 in totale) che riguardano i quartieri in cui la situazione è giudicata meno preoccupante. E, infine, ci sono le *Zones Urbaines Sensibles* (ZUS) (751 in totale) che comprendono i quartieri classificati prioritari per un intervento specifico di rinnovamento urbano (Bonneville, 2004).

Il *Contrat de Ville* include tra le sue priorità: la partecipazione degli abitanti; l'integrazione degli immigrati; l'uguaglianza di opportunità tra uomini e donne; e la qualificazione delle persone. Quattro sono gli ambiti di intervento individuati dal *Contrat de Ville*: rinnovamento urbano e patrimonio abitativo; sviluppo economico e inserimento nel mondo del lavoro; sviluppo sociale, educazione e cultura; prevenzione e sicurezza.

In totale sono 63 i quartieri, all'interno dell'agglomerazione lionese, interessati dal *Contrat de Ville* (2000-2006). Il budget complessivo del Contratto si aggira intorno ai 349 milioni di euro, di cui 247 sono previsti per il rinnovamento urbano e patrimonio abitativo, 49 per lo sviluppo sociale e la partecipazione, 35 per lo sviluppo economico e l'occupazione e 17 per le operazioni di gestione, animazione e valutazione. Il principale contribuente è il *Grand Lyon* con 135 milioni (di cui 120 destinati alla riqualificazione urbana e al patrimonio abitativo), segue lo Stato con 95 milioni (di cui 55 sempre per riqualificazione urbana e patrimonio abitativo), il Dipartimento con 83 (di cui 53 per la riqualificazione urbana e 21 per l'azione sociale) e infine la Regione con 35 (di cui 19 per la riqualificazione e 11 per lo sviluppo economico) (*Grand Lyon et al.*, 2000).

6.4 Crescita economica, equità e coesione sociale e processi di governance: risposte alle domande di ricerca

Il quadro tratteggiato nel precedente paragrafo sulle strategie e politiche urbane attuate nel corso degli ultimi decenni ci consente di comprendere il modo in cui gli attori locali, ma anche il governo centrale, hanno organizzato la propria risposta alle trasformazioni sociali ed economiche, ai processi di globalizzazione economica e alle mutazioni politico-istituzionali. Le indicazioni provenienti da questa analisi saranno ora utilizzate per rispondere alle domande di ricerca (cfr. *supra*, cap. 3, § 3.2).

6.4.1 Le strategie a sostegno della crescita economica e della competitività

La competitività del sistema produttivo lionese è cresciuta progressivamente nel corso degli ultimi decenni. La crisi dei settori industriali tradizionali, degli anni settanta e ottanta, è stata superata senza eccessivi traumi, attraverso un efficace processo di riposizionamento strategico verso l'alto, su segmenti a più alto valore aggiunto, delle principali aziende di questi settori (chimica, meccanica e tessile). Al tempo stesso, si è verificato un consistente sviluppo di nuove attività industriali, ad alto contenuto di

conoscenza e tecnologia, e l'espansione del settore terziario, soprattutto quello concernente le cosiddette "funzioni metropolitane avanzate". La ristrutturazione dell'economia dell'area urbana lionese è stata accompagnata da livelli crescenti di reddito e produttività⁴².

Un intenso e complesso intreccio tra fattori esterni e interni, tra elementi strutturali e *agency* locale, è alla base dell'attuale robustezza economica dell'agglomerazione lionese.

Il successo economico della seconda agglomerazione urbana francese più importante, per popolazione e funzioni economiche, dipende in larga parte dalla secolare tradizione imprenditoriale lionese che ha generato, nel recente passato, numerosi grandi gruppi industriali e che trova, oggi, sostanza nella miriade di PMI operanti nei settori più avanzati. A cavallo tra gli anni sessanta e settanta, mentre lo Stato centrale sosteneva direttamente e in modo consistente lo sviluppo di altre città periferiche francesi⁴³, la crescita economica dell'agglomerazione lionese traeva origine in prevalenza dall'attività dei grandi gruppi industriali lionesi e dall'azione di promozione e sostegno della CCIL e dell'Aderly. Sebbene il numero dei grandi gruppi industriali presenti nell'area urbana lionese sia diminuito, in seguito a profondi processi di ristrutturazione, il loro ruolo è ancora centrale all'interno dei processi di produzione dell'agglomerazione lionese, sia in termini di creazione di ricchezza che di occupazione. Il loro contributo è altresì molto importante per la creazione e il potenziamento delle *economie di agglomerazione*, attraverso la produzione di conoscenze scientifiche (prodotta dai numerosi laboratori privati), la diffusione di competenze tecniche e innovazioni e l'integrazione produttiva con le imprese più piccole della stessa filiera produttiva e/o di altri settori.

La buona performance economica dell'agglomerazione dipende, inoltre, dall'azione collettiva degli attori istituzionali locali a sostegno dei processi di sviluppo economico. La concentrazione, almeno fino agli inizi degli anni sessanta, delle politiche e degli interventi statali a favore della crescita economica e competitiva dell'area parigina, ha spinto gli attori a sperimentare in modo più attivo processi di *governance* e strategie finalizzati a potenziare il

⁴² Per ulteriori dettagli sulla dimensione economica dell'agglomerazione cfr. Appendice 2.

⁴³ Ad esempio, l'ascesa di Tolosa e Grenoble è dovuta al massiccio supporto del governo centrale per stimolare rispettivamente i settori areospaziale e dell'ICT (Jouve, 2002a).

sistema economico locale, dapprima, attraverso il coordinamento della CCIL e dell'Aderly e, in seguito, sotto la guida del *Grand Lyon*. Il lungo elenco di piani e interventi a sostegno dei processi di sviluppo economico e internazionalizzazione dell'agglomerazione testimonia la ormai consolidata capacità degli attori locali nell'interpretare, gestire e indirizzare l'impatto delle trasformazioni economiche e dei processi di globalizzazione a vantaggio dell'economia locale. Già dalla metà degli anni settanta del secolo scorso, l'agglomerazione lionese aveva una propria strategia di promozione internazionale e di sostegno ai processi di ristrutturazione dei grandi gruppi industriali gestita dall'Aderly. La metà degli anni ottanta segnano, poi, l'avvio di un primo piano tecnopolitano. E, agli inizi degli anni novanta, per la prima volta in Francia, i comuni del *Grand Lyon* e altre sedici municipalità approvano uno Schema Direttore (*Lyon 2010*) contenente indicazioni strategiche per lo sviluppo economico dell'agglomerazione urbana, anticipando così il passaggio di competenze in materia di promozione economica alle Comunità Urbane avvenuto con la legge nazionale del 1992. Situazione del tutto insolita (soprattutto a quei tempi) per il sistema francese, caratterizzato da una forte centralizzazione dei processi di regolazione economica.

Come già evidenziato in precedenza, il ruolo del governo intercomunale del *Grand Lyon* nella sfera della promozione dello sviluppo economico e dell'internazionalizzazione è divenuto progressivamente sempre più rilevante dalla sua istituzione fino ad oggi, grazie ad una serie di leggi nazionali di decentramento che ne hanno accresciuto poteri e competenze. Il *Grand Lyon* è oggi il principale coordinatore dei processi di regolazione economica nell'area, nonché il principale soggetto istituzionale impiegato nell'attuazione delle politiche di sviluppo economico. L'azione di *policy* del *Grand Lyon* è ispirata da un approccio orientato alla crescita economica (*growth-oriented*) che incoraggia investimenti volti a migliorare le condizioni ambientali che influiscono sui processi produttivi (infrastrutture, offerta di terreni industriali, risorse umane, ricerca e sviluppo, ecc.). L'ente predilige un approccio territoriale allo sviluppo tipico della tradizione francese (del tipo poli di sviluppo) e favorisce l'attuazione di politiche industriali selettive (biotecnologie, settore dell'informatica, ecc.). Il *Grand Lyon* promuove attivamente la creazione di impresa, gestisce politiche di sviluppo industriale, fornisce

assistenza alle imprese e sostiene i grandi gruppi industriali, la ricerca e l'interazione tra il mondo della ricerca e il sistema produttivo. Nello specifico, l'ente intercomunale opera come agente principale di politica industriale, realizzando, ammodernando e gestendo le aree industriali dell'agglomerazione, con l'ausilio dalla SERL⁴⁴. La sua politica economica si esplicita, invece, attraverso il sostegno alla promozione di poli tecnologici (Gerland, la Doua, Porte des Alpes, ecc.) e la gestione dei grandi progetti di riqualificazione urbana (Confluence, Carre de Soie, ed altri ancora), che hanno l'obiettivo di favorire un più efficiente utilizzo del tessuto urbano esistente, migliorare la qualità dell'ambiente fisico (creazione di spazi pubblici, verde attrezzato, piste ciclabili) e produrre nuovi spazi per accogliere attività economiche in settori avanzati. Il *Grand Lyon* è, infine, uno dei principali produttori di "beni pubblici per la competitività"⁴⁵ e il promotore, nonché maggiore finanziatore, dello Schema Direttore Economico e il principale partner dello Stato e della Regione Rhône-Alps per l'elaborazione e attuazione delle strategie di sviluppo economico dell'agglomerazione e per la politica a sostegno dei poli di competitività. La rilevanza del ruolo del *Grand Lyon* nell'ambito dei processi di regolazione economica è confermata dall'esistenza all'interno della sua tecnostruttura di un dipartimento dedicato (Deai), al cui interno lavorano oltre ottanta persone⁴⁶.

La maggiore competitività dell'agglomerazione è stata perseguita, in larga parte, attraverso una strategia di potenziamento e ammodernamento del sistema delle infrastrutture e la realizzazione di grandi progetti urbani, con l'obiettivo di aumentare la quantità e la qualità dei fattori di vantaggio localizzativi. L'agglomerazione lionese dispone, attualmente, di tre stazioni del TGV (Perrache, Part-Dieu, aeroporto Satolas) e di un aeroporto internazionale, Lyon-Saint-Exupère (Satolas), di cui è previsto l'ampliamento e

⁴⁴ La SERL (*Société d'Équipement du Rhône et de Lyon*) è una società d'economia mista (con capitale a maggioranza pubblico) che si propone come partner di soggetti pubblici e privati per la realizzazione e gestione di progetti in diversi ambiti quali riqualificazione urbana, creazione di aree industriali, sviluppo di attività economiche, creazioni di incubatori d'impresa, realizzazione di infrastrutture e grandi progetti urbani e altro ancora (SERL, on line).

⁴⁵ Per la trattazione della centralità dei "beni pubblici per la competitività" nei processi di sviluppo locale si rimanda al capitolo 4 § 4.4.1. Cfr. inoltre Le Galès e Voelzkow (2001) e Pichierri (2003).

⁴⁶ È importante sottolineare che il maggiore intervento nella sfera economica della Comunità Urbana non è una caratteristica esclusiva di Lione ma, da qualche decennio a questa parte, di tutte le agglomerazioni urbane francesi. Demazière (2003: 85) osservava come gli aiuti delle Comunità Urbane alle imprese, tra il 1984 e il 2000, fossero più che triplicati, passando da 0,6 a 2,3 miliardi di euro. Poiché attualmente non è però possibile, secondo la normativa comunitaria sulla concorrenza, concedere aiuti diretti alle imprese, le Comunità Urbane sono essenzialmente impegnate nel migliorare le condizioni di contesto (infrastrutture, servizi, qualità del capitale umano, ecc.) e offrire degli aiuti indiretti alle imprese, come ad esempio sconti sul prezzo di vendita dei terreni, sui costi di gestione delle zone di attività economica e sulla costruzione di immobili.

il potenziamento (con un investimento previsto di circa 400 milioni di euro) in concomitanza con la realizzazione di un nuovo sistema di trasporto pubblico su tram (progetto *Lèa & Leslys*), che garantirà un collegamento rapido (25 minuti) tra il centro di Lione e l'aeroporto. Diverse piattaforme logistiche sono state create, e altre sono in via di realizzazione, all'interno della Regione Urbana di Lione (RUL) a sostegno dello sviluppo del settore logistico. Accanto all'operazione di ammodernamento del sistema infrastrutturale è stata attuata, sin dagli anni ottanta, una strategia di valorizzazione dei siti produttivi dell'agglomerazione (Vaise, Gerland, Part Dieu, Portes des Alpes, la Doua, Cité Internationale, ecc.) con l'obiettivo di creare un ambiente favorevole per lo sviluppo di imprese in settori avanzati e per l'attrazione di imprese esterne, istituzioni e organismi internazionali (come Euronews, Interpol, ecc)⁴⁷.

La strategia avanzata dagli attori locali ha mirato, inoltre, ad accrescere e potenziare la gamma di fattori immateriali (qualità della forza lavoro, produzione di conoscenza, capacità istituzionale, ecc.) in grado di generare i vantaggi competitivi territoriali. Per quanto riguarda questo aspetto è importante evidenziare che la politica di sviluppo dei poli tecnologici, oltre a contenere una importante dimensione fisica, ha mirato anche ad incentivare la formazione di personale altamente qualificato e ad ispessire le relazioni tra mondo della ricerca e sistema produttivo locale. Particolare sostegno è offerto allo sviluppo di poli universitari (farmacia, salute, biotecnologie) che hanno un legame diretto con le industrie presenti all'interno dell'agglomerazione⁴⁸. A questo si aggiunge una strategia di attrazione di personale qualificato basata sulla presenza di un numero elevatissimo di centri e laboratori di ricerca

⁴⁷ La strategia di potenziamento ha interessato principalmente la parte centrale dell'agglomerazione, in particolare la città di Lione che ospita tre importanti poli di attività: la Part-Dieu, Gerland e Vaise. Il rinnovamento del quartiere del Gerland, situato a sud della città, si basava sulla volontà di costruire "un polo internazionale della farmacia e della biologia a partire da alcune imprese già presenti sul territorio e dall'insediamento di nuovi laboratori di reputazione internazionale. Il carattere tecnopolitano del quartiere risultava, inoltre, rafforzato dalla presenza di grandi *écoles* e da un liceo internazionale" (Lacroix, 2000: 2). Il rinnovamento del quartiere di Vaise, situato a nord della città, riguarda un'area più piccola rispetto al quartiere di Gerland. Le imprese che operano nel campo delle nuove tecnologie (soprattutto il settore dei video giochi) costituiscono il nucleo principale d'attività che si è andato formando nell'area (cfr. capitolo 7). Infine, il polo storico delle funzioni terziarie della città, ossia la Part-Dieu, è sottoposto ad un processo di rinnovamento che prevede l'ampliamento degli spazi per ospitare nuove attività. Di contro, gli altri quartieri e la periferia sono poco toccati da queste trasformazioni. A livello d'agglomerazione i contrasti tra l'est e l'ovest restano evidenti. Dall'est di Villeurbanne a Vénissieux, passando attraverso l'est del terzo e ottavo distretto di Lione, l'insediamento di attività collegate alle nuove tecnologie o ai servizi alle imprese è molto debole (Lacroix, 2000: 2).

⁴⁸ Grande volontà degli attori locali di favorire l'interazione tra mondo produttivo e della ricerca attraverso la creazione di importanti poli tecnologici: il polo scientifico e tecnologico di Lione-Ovest realizzato intorno a due grandi istituti di formazione superiore (Centrale e École de Commerce), i centri di ricerca e imprese operanti soprattutto nel settore dell'informatica; il polo di Villeurbanne-la Doua che si appoggia all'Università Claude Bernard (con 210 laboratori di ricerca) e l'INSA (31 laboratori di ricerca); e il parco scientifico Lyon-Gerland, il più consistente, che fa riferimento alle attività riguardanti il campo della biotecnologia, biomedicina, con la presenza dell'École Normale Supérieure (Bonneville, 1997: 68).

(pubblici e privati) e su una serie di interventi finalizzati a migliorare la qualità della vita all'interno dell'agglomerazione (riqualificazione urbana, ristrutturazione e valorizzazione del patrimonio storico, potenziamento dell'offerta di cultura, svaghi, eventi, verde attrezzato, ecc.).

Un supporto alla crescita della competitività territoriale, soprattutto in termini di creazione di "beni pubblici per la competitività", deriva anche dall'esistenza di un buon livello di cooperazione tra istituzioni e soggetti economici all'interno dell'agglomerazione, che si è rafforzato tramite la predisposizione di diversi piani strategici di sviluppo (*Piano Tecno-politano, Grand Lyon Esprit d'entreprise, Schéma de Développement Hotelier 2002-2008*, ecc.) e la creazione di differenti piattaforme settoriali. Tra queste rientrano: *Lyon Infocitè*, organizzazione che raccoglie una serie di imprenditori e soggetti istituzionali operanti nel campo delle TIC, che predispone manifestazioni e sostiene la partecipazione delle imprese locali a saloni internazionali per promuovere all'esterno le conoscenze e le competenze dell'area lionese; *l'Association pour l'Université de la Mode*, che ha l'obiettivo di promuovere Lione come città della moda; *l'Alliance Logistique Région Urbaine de Lyon*, promossa dalla CCIL, dalla RUL e da una serie di attori economici per avviare una serie di progetti su scala metropolitana e sviluppare riflessioni e strategie comuni su questioni riguardanti la mobilità, le infrastrutture, il turismo ed altro ancora.

Come nel caso di Barcellona, la cultura e la politica di promozione culturale hanno rappresentato un importante strumento di sviluppo economico e di internazionalizzazione dell'agglomerazione lionese⁴⁹. Nuove strategie sono state predisposte e altre sono in via di realizzazione per intercettare un volume più consistente dei flussi turistici globali. Un piano per lo sviluppo dell'offerta alberghiera (*Schéma de Développement Hotelier 2002-2008*), a cui partecipano i principali attori del settore è stato varato di recente per accrescere la presenza del turismo d'affari e di svago all'interno dell'agglomerazione; mentre, è in via di elaborazione il nuovo piano strategico,

⁴⁹ Particolarmente consistente è stata l'azione di promozione culturale effettuata, ad esempio, dalla città di Lione. Nei mandati di Francisque Collomb (1977-1989) e Michel Noir (1989-1995) il teatro e la danza contemporanea sono stati considerati come elementi centrali delle strategie di comunicazione e sviluppo turistico. Raymond Barre (1995-2001) ha, invece, preferito sostenere il patrimonio storico e promuovere l'iscrizione della città al patrimonio dell'umanità dell'Unesco. Gerard Collomb (2001-presente), infine, ha avviato una nuova strategia di sostegno alla diffusione delle nuove culture urbane (Boino, 2005).

Lyon 2020, che intende attirare nuovi canali turistici attraverso il rafforzamento e la valorizzazione di alcune importanti specificità dell'agglomerazione lionese, come la lunga tradizione di cibo e vini, la cultura, la moda e il cinema.

C'è da aggiungere, infine, che la strategia di sostegno al potenziamento delle funzioni economiche e della competitività dell'agglomerazione, negli ultimi decenni, è stata sostenuta in buona parte anche dall'intervento dello Stato centrale. Lione ha beneficiato della politica nazionale riguardante la creazione di metropoli di equilibrio per ridurre l'influenza della regione parigina, messa in atto dalla Datar verso la fine degli anni sessanta. Questa politica ha permesso di migliorare la dotazione infrastrutturale dell'agglomerazione (ammodernamento e creazione di nuovi collegamenti viari, ecc.) e la realizzazione, in collaborazione con gli attori locali, dell'aeroporto di Satolas e del centro direzionale della Part-Dieu. Oggi, lo Stato centrale interviene direttamente, in cooperazione con i soggetti istituzionali locali, a sostegno delle specializzazioni produttive presenti all'interno dell'agglomerazione. E' questo il caso della politica di sostegno per la creazione dei "poli di competitività" e della "strategia nazionale di rafforzamento dell'offerta metropolitana della Francia in Europa", attuata dal CIADT (Comitato Interministeriale e dello Sviluppo del Territorio).

6.4.2 Equità e coesione sociale: strategie e politiche attuate

La grande attenzione posta dai principali attori istituzionali ed economici locali sulla realizzazione della visione raffigurante l'agglomerazione urbana lionese quale luogo dinamico e internazionale ha contribuito a mantenere a lungo nell'ombra una serie di problematiche sociali. Alla buona performance economica e all'accresciuta rilevanza internazionale dell'agglomerazione non è corrisposta una radicale riduzione delle disuguaglianze sociali e territoriali⁵⁰. E' cresciuta, anzi, la distanza economica e sociale tra alcune aree: da una parte, le zone più dinamiche e attrattive, con un forte *appeal* per il mercato immobiliare, dove si registrano i livelli di reddito pro-capite più elevati e, dall'altro, le aree marginali, meno attraenti, situate prevalentemente nei

⁵⁰ La situazione più critica si registra all'interno delle *banlieues* dell'est lionese, dove si registrano i tassi di disoccupazione più elevati, i livelli di reddito pro-capite e di scolarizzazione più bassi, il numero più elevato di percettori del RMI e di sostegno finanziario alle famiglie con basso reddito.

comuni dell'est, in cui si concentrano le popolazioni più vulnerabili e le principali problematiche sociali. La trasformazione del tessuto produttivo locale e il graduale passaggio ad un'economia urbana caratterizzata da funzioni più elevate ha penalizzato, nel recente passato, le popolazioni meno qualificate delle *banlieues*, dove i contraccolpi sociali della perdita occupazionale nell'industria sono stati più duri. La proliferazione di attività ad alto contenuto di conoscenza e tecnologia è, invece, coincisa con un aumento della consistenza e dell'influenza all'interno dell'agglomerazione di una nuova popolazione urbana abbiente, composta da professionisti, uomini di affari, manager d'impresa e membri di organizzazioni internazionali. Questa popolazione ha "colonizzato" progressivamente alcune aree rigenerate della città di Lione e dei comuni dell'ovest lionese, contribuendo ad innalzare il prezzo degli immobili e dei servizi in queste aree. Questo processo, insieme al parziale fallimento delle politiche di riequilibrio, ha contribuito ad acuire ulteriormente le disparità sociali e spaziali esistenti all'interno dell'agglomerazione lionese, particolarmente evidente tra i comuni dell'est e quelli dell'ovest⁵¹.

Poiché il benessere degli individui dipende in gran parte dall'azione dello Stato (centrale e locale) che può contribuire a diminuire le disuguaglianze sociali, attraverso scuola, sanità, la predisposizione di sistemi di protezione e l'offerta di servizi sociali, la persistenza e, per certi aspetti, l'accentuazione di alcune problematiche legate all'equità e alla coesione sociale all'interno dell'agglomerazione lionese, lascerebbe presumere un graduale ritiro dell'azione pubblica in campo sociale nel corso degli ultimi decenni. In realtà, però, l'analisi delle politiche messe in campo dimostra proprio il contrario. Il numero di interventi a sostegno del *welfare* sono accresciuti notevolmente all'interno dell'agglomerazione urbana lionese, così come il livello di spesa sociale, il numero di servizi e di alloggi sociali realizzati. Il ruolo dello Stato centrale nel campo dell'aiuto sociale è ancora molto rilevante (vedi *politique de la ville*), così come è importante la funzione svolta dalle istituzioni decentrate. A livello locale, il Dipartimento del Rhône è il soggetto istituzionale

⁵¹ Cfr. Appendice 2.

con maggiori competenze in questo ambito⁵². Oltre a gestire un'ampia serie di interventi mirati a sostegno di specifici gruppi sociali (bambini, anziani, disoccupati, donne, migranti, ecc.), il Dipartimento ha istituito, di recente, un nuovo strumento, "Contratti di aiuto ai comuni", con lo scopo di assicurare a tutti gli abitanti del Rhône lo stesso accesso ai servizi pubblici⁵³. Di lato alla crescita delle competenze in ambito sociale di città, regioni e istituzioni intercomunali, il margine di manovra accordato al Dipartimento è cresciuto ancora, dal 2004, con l'attribuzione della gestione del RMI (Reddito Minimo d'Inserimento) e delle azioni di inserimento sociale e nel mondo del lavoro.

All'intervento predisposto dagli attori istituzionali pubblici si affianca, inoltre, l'azione di una variegata schiera di associazioni, che operano attraverso canali di finanziamento pubblici e privati, offrendo sostegno a popolazioni disagiate, migranti, individui e famiglie che vivono sulla soglia della povertà, persone portatrici di handicap ed altri ancora (Polère, 2005)⁵⁴.

Particolarmente rilevante nell'ambito della questione abitativa è il sostegno pubblico offerto attraverso le *Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat* (OPAH) che hanno consentito l'avvio di numerose operazioni di rinnovamento di immobili e la costruzione e l'ammodernamento degli alloggi sociali. A queste operazioni si affiancano un gran numero di piccoli progetti di riqualificazione degli spazi pubblici che hanno innalzato la qualità della vita all'interno dei quartieri. Questo processo di riqualificazione ha determinato, però, in alcune circostanze, un processo di espulsione dei gruppi sociali più deboli. Come evidenzia Bonneville (1997), se fino alla fine degli anni ottanta, la riabilitazione immobiliare ha permesso il mantenimento sul posto di una parte delle popolazioni modeste grazie a tassi convenzionati, questa situazione è mutata quando i prezzi degli immobili e degli affitti sono aumentati. Ad esempio, nel caso della Croix-Rousse, quartiere storico della città di Lione, gli investimenti pubblici realizzati per migliorare la qualità degli spazi e delle strutture pubbliche hanno accresciuto l'interesse degli investitori

⁵² Per il 50% circa il budget del Dipartimento del Rhône è dedicato alla voce solidarietà che include: sostegno all'infanzia, alle persone anziane e alle persone con handicap, inserimento dei giovani, RMI (la voce di spesa più consistente), prevenzione e azione sociale di prossimità e alloggi popolari.

⁵³ Attraverso i "contratti di aiuto ai comuni", il Dipartimento intende offrire, secondo un principio di solidarietà territoriale, un sostegno finanziario per promuovere lo sviluppo di nuovi servizi alla popolazione, come l'assistenza domiciliaria, i servizi di assistenza ai bambini, ed altro ancora (Département du Rhône, 2003).

⁵⁴ A titolo di esempio si riporta il caso dell'associazione *Habitat et Humanisme* che lotta contro l'esclusione nel campo dell'assistenza alle persone più svantaggiate per la ricerca di un alloggio, la costruzione e riabilitazione di alloggi, il riallocaimento degli inquilini, ecc. (Hooge, 2001).

immobiliari che hanno acquistato e riabilitato numerose residenze private e contribuito ad aumentare la domanda per questo quartiere, che si è tramutata in un aumento dei prezzi di immobili e affitti che ha innescato un processo di sostituzione della popolazione, con l'espulsione delle popolazioni a basso reddito e l'arrivo di gruppi sociali più agiati. Dal 1992, per contrastare questi processi la Comunità Urbana di Lione e i comuni hanno introdotto una serie di dispositivi per gestire meglio gli effetti sociali della riabilitazione privata, imponendo una quota di alloggi sociali e istituendo finanziamenti complementari destinati a rendere più interessante i meccanismi di riabilitazione proposti. All'interno di questo quadro sono state avviate anche una serie di operazioni di riabilitazione a carattere sociale (Programmes Sociaux Thématiques) in diverse aree (Croix-Rousse, il centro di Vénissieux, Fezyn, Irigny, Solaize, Pierre-Bénite, Vernaison).

Numerosi sono stati, infine, gli interventi realizzati attraverso la *politique de la ville*: operazioni di riqualificazione e creazione di edilizia residenziale pubblica, di strutture e spazi pubblici, attività d'inserimento professionale, promozione sociale ed economica ed altro ancora⁵⁵. Nel corso degli ultimi anni è aumentato l'impegno del *Grand Lyon* per la costruzione di nuovi alloggi sociali⁵⁶, nonché il volume di finanziamenti e il numero di quartieri all'interno dell'agglomerazione che beneficiano degli interventi dalla *politique de la ville*. Con il nuovo *Contrat de Ville* dell'agglomerazione lionese per il periodo 2000-2006, il numero dei quartieri interessati dalla politica è passato a 63 quartieri (vedi box 6.2). Prendendo in considerazione, a titolo di esempio, solo la spesa per i 4 quartieri dei *Grand Projet de Ville* (GPV) (che interessano le aree con il livello di disagio più alto), tra il 1990 e il 2002, essa è stata pari a 385 milioni di euro, con il picco di spesa annuale (50 milioni) raggiunto nel 1997 (Agence d'Urbanisme, 2005)⁵⁷.

⁵⁵ All'interno del quadro della *politique de la ville* sono stati attuati, ad esempio, i cosiddetti *Plans locaux pour l'insertion et l'emploi* (PLIE), che hanno sostenuto l'accompagnamento e l'inserimento di un gran numero di persone nel mondo del lavoro (cfr. Agence d'Urbanisme, 2004).

⁵⁶ Dal 1995, lo sforzo principale di produzione di alloggi popolari è stato realizzato all'interno delle città di Lione e Villeurbanne (in cui si concentrano il 67% degli alloggi finanziati all'interno del perimetro del *Grand Lyon*). È aumentata la produzione di alloggi sociale nell'est lionese ma in misura minore rispetto all'ovest, a causa degli orientamenti contenuti nella legge SRU del 2000, che impone ai comuni una percentuale di alloggi sociali pari al 20% dell'intero stock abitativo. Nonostante questi sforzi, però, secondo l'Agence d'Urbanisme (2004), la pressione della domanda di alloggio risulta ancora forte: in media una offerta per tre domande.

⁵⁷ La prospettiva di spesa nell'ambito della *politique de la ville* all'interno dell'agglomerazione lionese, per il periodo 2004-2012, si aggira intorno agli 824 milioni di euro.

Infine, le numerose iniziative culturali promosse all'interno dell'agglomerazione da parte di enti e istituzioni pubbliche, ma anche da associazioni e gruppi di cittadini che beneficiano di finanziamenti pubblici, con l'intenzione di promuovere una maggiore coesione sociale, in alcune circostanze, sono state collegate ad interventi di promozione occupazionale delle fasce più deboli e di rafforzamento del senso d'identità. In occasione dell'organizzazione della Biennale della Danza, ad esempio, sono state sperimentate alcune azioni d'inserimento professionale dei gruppi sociali più svantaggiati; in altri casi, invece, le attività culturali hanno contribuito a fare emergere e consolidare il senso di identità e appartenenza ai luoghi (*Ilônes et légende*, per il rafforzamento dell'identità del quartiere della Guillotière, *Les Histoires Familiales Identité et Citoyenneté* ed altri ancora) (Ville de Lyon, 2003).

Nonostante l'impegno finanziario e i numerosi interventi messi in campo la questione delle *banlieues* rimane ancora sostanzialmente irrisolta.

La questione delle banlieues

L'agglomerazione urbana lionese nasconde sotto la facciata di città apparentemente calma, profonde tensioni sociali ancora irrisolte⁵⁸. Tensioni che, riaffiorando con perfetta ciclicità all'interno dei quartieri popolari periferici, ripropongono il problema delle "asimmetrie di opportunità di vita" (Held, 2004) esistenti tra le popolazioni di questi quartieri, abitati in prevalenza da immigrati e immigranti di seconda generazione, e quelle delle altre zone dell'agglomerazione.

Così come nel resto delle più grandi aree urbane francesi, le *banlieues* lionesi permangono in uno stato di sostanziale marginalità sociale e spaziale. Il persistere di questa problematica all'interno dell'agglomerazione urbana lionese dipende da una serie di motivazioni, alcune di carattere nazionale altre di natura più locale.

La questione sociale delle *banlieues* in Francia nasce da un'accumulazione di problemi, mai risolti, che hanno radice comune nell'errata politica urbanistica del dopoguerra, che ha incentivato la creazione di *grandes*

⁵⁸ Cfr. Randles, 2001.

ensembles popolari nelle periferie delle principali città transalpine. Sin dagli inizi, il modello sociale dei *grandes ensembles*, costruiti per buona parte nelle vicinanze dei grandi complessi industriali con lo scopo di fornire alloggi per le famiglie degli operai, va in crisi, che si accentua, in seguito, con la dismissione delle grandi aree industriali. La predisposizione di una politica nazionale *ad hoc* per i quartieri in difficoltà (*politique de la ville*), la disponibilità di ingenti risorse finanziarie e la messa in campo di una miriade di interventi non sono bastati fino ad oggi a risolvere la questione (cfr. Bonneville, 2004; Verhage, 2005).

Per quanto riguarda poi la specifica realtà lionese, risulta abbastanza chiaro che le istituzioni locali non sono state particolarmente attive nel cercare di risolvere le principali problematiche sociali per una serie di motivazioni che possono essere ricondotte in buona parte alle caratteristiche e alle tradizioni culturali della società lionese. La presenza di una forte e radicata tradizione politica e culturale borghese ha, infatti, contribuito a mantenere ai margini del dibattito pubblico la discussione sulle principali questioni sociali. L'agglomerazione lionese, a lungo governata da una *élite* imprenditoriale e politica abbastanza conservatrice, non ha fatto molto per facilitare il processo di integrazione delle popolazioni più svantaggiate, ma ha cercato piuttosto di escluderle, come risulta evidente dalla politica abitativa dei comuni dell'ovest, il cui obiettivo principale è stato di accrescere il numero delle aree residenziali per i ceti più abbienti e impedire la costruzione di alloggi sociali. Come confermato anche nel corso di alcune delle interviste effettuate, nonostante la nuova legge nazionale SRU imponga la presenza all'interno di ogni comune di almeno un 20% di alloggi sociali, c'è ancora molta reticenza da parte dei comuni dell'ovest lionese ad avviare la costruzione di questo tipo di residenze sui propri territori (cfr. Berthet, 2002; Wieviorka, 2001)⁵⁹. Questo orientamento è rispecchiato dall'azione del *Grand Lyon* che, nonostante la retorica sull'importanza della coesione sociale all'interno dell'agglomerazione, ha tenuto, per molto tempo, all'ombra della strategia di internazionalizzazione e promozione economica la risoluzione delle problematiche sociali.

⁵⁹ La maggior parte dei comuni dell'ovest sta cercando di aggirare l'ostacolo costruendo alloggi sociali per popolazioni modeste e persone anziane, in modo da evitare l'arrivo delle popolazioni più povere (strategia facilitata anche da un insufficiente sistema di trasporto pubblico).

Per far fronte alle difficoltà sociali delle *banlieues* dell'est lionese, la Comunità Urbana si è rimessa in larga parte all'intervento promosso dallo Stato attraverso la *politique de la ville*. La mancata formazione di un interesse più marcato del *Grand Lyon* sulle questioni sociali è stato "agevolato" anche dalla suddivisione di competenze tra i diversi livelli di governo imposta dalle leggi nazionali di decentramento. Coerentemente con questa ripartizione, lo sviluppo economico rappresenta una delle missioni principali dell'azione dell'istituzione intercomunale, mentre, se si fa eccezione per le politiche abitative, le competenze in materia di politica sociale sono affidate prevalentemente al Dipartimento. Sulla base di questa suddivisione di competenze, il *Grand Lyon* tende quindi a costruire un rapporto privilegiato con il mondo imprenditoriale⁶⁰, considerato anche che il 45% del budget del *Grand Lyon* proviene dalla *taxe professionnelle unique* (TPU - tassa unica per le attività economiche vigente sull'intero perimetro della Comunità Urbana). D'altro canto, il Dipartimento del Rhône, che possiede maggiori competenze nell'ambito dell'intervento sociale, è un ente sovra-locale di rappresentanza del mondo rurale, composto in prevalenza da rappresentanti politici di piccoli comuni che non hanno un'adeguata cognizione delle problematiche delle *banlieues* e tanto meno un interesse reale ad intervenire in modo efficace all'interno di queste aree⁶¹.

"Il Dipartimento è poco coinvolto nella *politique de la ville* e questo si è visto bene con l'analisi di metà periodo del bilancio finanziario del *Contrat de Ville* (2000-2006), dalla quale risultava che lo Stato aveva corrisposto il 57% della sua quota totale, la Regione e il *Grand Lyon* il 47% ciascuno e il Dipartimento il 116%!!! Il dato relativo al Dipartimento è così elevato perché il Dipartimento ha conteggiato all'interno del quadro finanziario del *Contrat de Ville* gli interventi che l'ente svolge normalmente nei quartieri della *politique de la ville*, così come in altre aree, ma questa quota non include dei finanziamenti specifici per le azioni decise in comune all'interno del quadro del *Contrat de Ville*. Il Dipartimento conteggia nella sua parte di budget del *Contrat de Ville* il sostegno ai collegi, il pagamento dei salari agli operatori sociali, ecc. Solo per questo motivo si arriva dunque a delle cifre molte elevate, ma che non comprendono il finanziamento delle azioni specifiche previste dalla *politique de la ville*. In sostanza, il Dipartimento applica le competenze che normalmente svolge dappertutto, su tutto il territorio, non modifica la sua azione per gli interventi della *politique de la ville* e non ha alcuna intenzione di coordinare l'azione in ambito sociale

⁶⁰ La particolare attenzione riservata al mondo economico trova espressione concreta nella struttura della Deai (la più grande del suo genere in Francia), nei fondi destinati allo sviluppo economico e alla promozione e alla promozione e nel rischio finanziario assunto direttamente dal *Grand Lyon* (e quindi dalla collettività) nella predisposizione e gestione, attraverso l'ausilio delle SEM locali (Società di Economia Mista, di cui il pubblico è il principale azionista), di aree per la localizzazione di attività economiche, e di grandi progetti di riqualificazione.

⁶¹ Il Dipartimento è, tra l'altro, la principale roccaforte politica del partito di destra dell'UDF (Périlhon, 2001), mentre i comuni dell'est lionese sono tradizionalmente governati da coalizioni di sinistra.

all'interno di questa politica.” (Intervista Pierre Suchet: responsabile della Direzione sullo Sviluppo Urbano del *Grand Lyon*).

Per di più, esiste un'eccessiva frammentazione delle competenze tra i diversi livelli di governo, particolarmente evidente nel caso della *politique de la ville*, che rende molto complesso il coordinamento degli interventi in materia sociale⁶².

Gli scarsi risultati raggiunti, fino ad ora, dalla *politique de la ville* dipendono, inoltre, dalla scarsa integrazione di questa politica con il resto delle politiche attuate dal *Grand Lyon*.

“A livello strategico si parla di integrazione tra le politiche, ma poi nei fatti è prevalsa, fino ad ora, una logica autoreferenziale dei soggetti istituzionali (Dipartimento, e *Grand Lyon*), del singolo progetto e degli interessi immobiliari. Si è proceduto prevalentemente per interventi puntiformi. Questo è dovuto, in parte, anche dalle procedure che privilegiano la programmazione per punti, piuttosto che una visione integrata dei progetti” (Intervista Marc Bonneville: professore all'*Institut d'Urbanisme de Lyon*, dell'Università *Lumière, Lyon 2*).

Gli interventi della *politique de la ville*, innanzitutto, sono scarsamente integrati con le strategie di sviluppo economico dell'agglomerazione. La strategia di potenziamento dei poli di sviluppo non è stata pianificata in modo che potesse avere un'influenza positiva nel processo di rilancio dei quartieri in crisi. Sia gli interventi attuati nei quartieri della *politique de la ville* che quelli relativi alla promozione dei poli di attività produttive e di ricerca non sono stati programmati secondo una logica d'insieme, d'integrazione con i territori circostanti, ma seguendo piuttosto un approccio autoreferenziale. Evidente, poi, è la mancanza d'integrazione della *politique de la ville* con la politica dei trasporti pubblici. Lione dispone di un sistema moderno e di qualità, ma esistono dei problemi in relazione ad una imperfetta intermodalità e al fatto che alcune aree, in particolare i quartieri GPV, non sono ben serviti dal servizio di trasporto pubblico, accentuando così il grado di isolamento di queste zone (Agence d'Urbanisme, 2005; Wieviorka, 2001).

“La *politique de la ville* è scarsamente coordinata con le politiche strutturanti della Comunità Urbana di Lione. Nei quartieri dei *grandes ensembles* popolari c'è una scarsa attenzione agli aspetti riguardanti la promozione dello sviluppo economico. Per esempio, io ho lavorato per molto tempo nella zona di Minguettes, dal 1980 al

⁶² Il *Grand Lyon* si occupa prevalentemente degli interventi riguardanti la demolizione, ricostruzione e miglioramento del patrimonio abitativo sociale e, in misura inferiore, degli interventi a sostegno dello sviluppo economico e dell'inserimento nel mondo del lavoro. Il Dipartimento gestisce gli interventi sociali di carattere soft (inclusione, ecc.) e via dicendo.

1985, da quando il quartiere era già una priorità dello Stato. Si parlava di realizzare grandi infrastrutture e trasferire le sedi di alcune amministrazioni pubbliche a Minguettes per far uscire l'area dalle dinamiche di quartiere dormitorio. In 25 anni, però, questo non è ancora avvenuto.

[...] Il lavoro compiuto all'interno delle *banlieues* è stato indirizzato a risolvere e migliorare la questione abitativa, mentre c'è stata poca riflessione e attenzione sull'implementazione di attività economiche e amministrative che avrebbero permesso di rivitalizzare questi quartieri. La questione è che nei GPV non si parla molto della dimensione economica. Nel caso della Duchère, ad esempio, esiste una struttura di progetto centrata su se stessa che non guarda all'esterno. Si tratta di progetti di ricomposizione interna ma che non hanno alcun legame con i grandi progetti d'agglomerazione. Ci sono una serie di grandi progetti strutturanti dell'agglomerazione, spesso molto vicini ai *grandes ensembles*, ma non c'è alcuna sinergia tra i grandi progetti strutturanti e i progetti di rinnovamento urbano dei *grandes ensembles* (Intervista Bruno Voisin: sociologo, *Agence d'Urbanisme*).

Sebbene, di recente, anche con l'arrivo di un nuovo governo alla Comunità Urbana si stia tentando di rafforzare i legami della *politique de la ville* con le altre politiche urbane (in particolare quelle abitative e dei trasporti), si è ancora abbastanza lontani dal raggiungere una soddisfacente integrazione degli interventi.

“Il livello di coordinamento della *politique de la ville* è attualmente molto forte rispetto alla *politique de l'habitat* del *Grand Lyon*, dove le decisioni prese dentro il quadro della *politique de la ville* sono articolate con il *Plan Local de l'Habitat* (PLH). Rispetto alla politica della mobilità esistono, però, dei problemi all'interno dell'agglomerazione ormai da lungo tempo. Le decisioni sugli assi strutturanti di trasporto non hanno preso in conto le priorità della *politique de ville*. Solo dall'inizio del nuovo mandato, dal 2001, c'è stato un riavvicinamento, la presa in considerazione dell'articolazione e questo si traduce, nei cinque-dieci anni a venire, con il fatto che le linee dei tram e della metro, poco a poco, andranno a servire i quartieri della *politique de la ville*. Rispetto all'occupazione, invece, c'è ancora molto da fare. Perché, da un lato, c'è la dimensione dello sviluppo economico, con i poli d'eccellenza e di competitività e, dall'altro, la dimensione dei quartieri sociali, completamente slegata dalla prima, abitati da individui poco qualificati, persone in programmi d'inserzione, ecc. Si sta cercando, come obiettivo di natura politica, di integrare le due dimensioni ma non siamo ancora in una fase operativa (Intervista Pierre Suchet: responsabile della Direzione sullo Sviluppo Urbano del *Grand Lyon*).

In sintesi, gli interventi della *politique de la ville* risultano ancora troppo centrati sulla logica dell'abitazione, dimostrando un'incapacità e debolezza dell'intervento pubblico nel cercare di promuovere la crescita di nuove funzioni urbane (economiche e culturali) in queste aree e un maggiore e più efficace coordinamento con gli altri grandi progetti strutturanti dell'agglomerazione. Indicazioni in questo senso e verso una maggiore integrazione degli interventi, tuttavia, non sembrano emergere dal nuovo orientamento impresso alla *politique de la ville*, che prevede una concentrazione degli interventi sugli aspetti *hard*, ossia demolizione e ricostruzione di nuove residenze.

L'evoluzione della politica in questa direzione, che fa della *mixité* residenziale la condizione primaria della coesione sociale e territoriale (Lelévrier, 2003), non sembra poter risolvere il problema delle "asimmetrie di opportunità di vita" in questi quartieri. L'aumento della *mixité sociale*, di per sé, non può garantire, in modo automatico, migliori condizioni di vita per i gruppi sociali più svantaggiati. Pertanto, se da questo mutamento di orientamento della *politique de la ville* risultano ben evidenti i benefici per il settore immobiliare (poiché parte degli immobili saranno rimpiazzati da residenze private per accogliere la classe media nella immediate vicinanze della città), non altrettanto chiari appaiono, invece, i benefici per le popolazioni sociali più deboli. Il rischio concreto che si corre è che queste popolazioni, non solo, non godranno di un miglioramento delle proprie condizioni di vita, ma potrebbero subire ulteriori svantaggi derivanti proprio dalla rilocalizzazione in un'altra area. Sembra, ancora una volta, che la *politique de la ville* stia affrontando i sintomi (segregazione spaziale) anziché le cause (disuguaglianze di reddito e, più in generale, delle opportunità di vita) dell'esclusione sociale. Senza una maggiore integrazione di questi quartieri all'interno del tessuto urbano, in mancanza di un rilancio del tessuto economico di queste aree e della riattivazione del processo di mobilità sociale per gli individui che vivono nei quartieri sociali, tramite un accrescimento dell'insieme delle "capacitazioni" (Sen, 1999) di questi gruppi (ossia la gamma di possibilità effettive, che consentono agli individui di vivere la propria vita compiutamente) non si farà altro che posticipare ulteriormente, o frammentare altrove, la risoluzione delle principali problematiche sociali delle *banlieues*. La ricerca di una maggiore integrazione sociale anche attraverso lo sviluppo economico presuppone una volontà politica forte che fino ad ora sembra essere mancata all'interno dell'agglomerazione lionese.

6.4.3 I processi di *governance* urbana

Lione, al pari di Barcellona, rappresenta un interessante laboratorio politico-istituzionale, dove si sperimentano nuovi e complessi processi di *governance*, caratterizzati dall'interazione sempre più frequente tra governi,

operanti su scale differenti (nazionale, regionale, dipartimentale, intercomunale, comunale e distretto), e tra questi e organizzazioni e istituzioni non governative.

L'analisi delle strategie e delle politiche attuate nel corso dell'ultimo trentennio nell'area lionese mostra la presenza di una abilità diffusa nell'interpretare, gestire e incidere sui processi di trasformazione socio-economica e globalizzazione. Gli attori locali si sono mobilitati per creare nuove istituzioni e organizzazioni, sperimentare nuove forme di azione collettiva e attuare politiche pubbliche innovative per indirizzare tali processi a vantaggio dello sviluppo economico locale. Ciò ha richiesto la pianificazione di nuove funzioni, una maggiore integrazione degli interventi messi in atto dai differenti livelli di governo e di un nuovo stile di *policy making*, in cui coesistono pianificazione strategica e "politiche a mezzo di contratti". Tuttavia, come l'analisi degli interventi all'interno del quadro della *politique de la ville* dimostra, l'eccessiva frammentazione e complessità del sistema politico-istituzionale francese, in cui diversi livelli di governo si trovano spesso nell'obbligatorietà di collaborare per l'attuazione delle politiche, rende più arduo il processo di creazione di una *governance* reale.

A differenza del caso di Barcellona, in cui i processi di *governance* urbana sono caratterizzati dall'ampia partecipazione di istituzioni e numerosi settori della società civile, a Lione i processi di regolazione economica e sociale, almeno fino alla metà degli anni novanta, sono stati gestiti prevalentemente da una ristretta *élite* politica (conservatrice) ed economica, con il supporto di un gruppo di tecnici (appartenenti alle strutture delle Società d'Economia Mista locali, Sepal, Opale e Agence d'Urbanisme). Questo è il principale motivo per cui la dimensione riguardante la promozione economica e l'internazionalizzazione e quella relativa alla pianificazione territoriale hanno ricevuto priorità assoluta nel disegno strategico di sviluppo dell'agglomerazione urbana lionese, mentre la dimensione dell'equità e della coesione sociale è stata relegata ai margini. A lungo, una parte consistente della società civile (organismi, associazioni e individui portatori di interessi differenti rispetto a quelli del mondo economico) è stata esclusa dai processi decisionali su questioni di interesse pubblico. Posto in altri termini, i processi di regolazione hanno mirato ad accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'azione

collettiva nella sfera della promozione dello sviluppo economico e della proiezione internazionale della città, mentre scarsa attenzione è stata prestata alle questioni sociali, la cui risoluzione è stata demandata in larga parte agli interventi previsti nell'ambito alla *politique de la ville*. La conferma che le questioni sociali sono state a lungo ai margini del dibattito pubblico viene anche dal tipo di rivendicazioni avanzate dai Comitati di Interesse Locali (CIL) (associazioni di quartiere), mobilitatesi, nella maggior parte dei casi, per sollevare questioni di carattere pratico (abbellimento di strade e piazze, ecc.) anziché sociali, mostrando, tra l'altro, una chiara tendenza a mantenere ai margini i gruppi più contestatari proprio per evitare il conflitto⁶³.

Nella seconda metà degli anni novanta, però, la situazione cambia. La trasformazione del quadro politico, con l'elezione a sindaco in alcuni *arrondissement* di Lione di esponenti della sinistra, e l'introduzione di un nuovo strumento per la partecipazione dei cittadini (differente da quello dei CIL tipici della città di Lione e dei comuni dell'ovest), rappresentato dai Consigli di Quartieri (previsti dalla legge ATR del 1992) e legato all'esperienza dei governi municipali di sinistra, favoriscono un riposizionamento all'interno dell'arena pubblica delle questioni sociali. Questa nuova forma di partecipazione si diffonde soprattutto nelle *banlieues* dei comuni dell'est lionese, dove la presenza di un associazionismo diffuso costituisce un terreno particolarmente fertile per il radicamento dei Consigli di Quartiere⁶⁴ (Amzert, 2001). E' in prevalenza proprio attraverso questi organismi che le questioni sociali sono riportate con forza al centro dell'agenda politica urbana dei singoli comuni e della Comunità Urbana.

Anche per quanto riguarda la sfera economica, i processi di *governance* non sono stati particolarmente inclusivi. E' solo dalla metà degli anni novanta, con la redazione dello SDE e del Piano tecnopolitano, che si registra un allargamento dell'arena decisionale per includere nuovi soggetti. Tuttavia, però, ancora oggi, i sindacati sono esclusi dai processi di regolazione

⁶³ Il Presidente dell'Unione lionese delle CIL ha svolto a lungo un ruolo di interfaccia tra un gruppo di decisori di estrazione borghese e abitanti appartenenti prevalentemente alla classe media (Amzert, 2001).

⁶⁴ Dopo i moti degli anni ottanta, all'interno delle *banlieues*, si sviluppa un fitto tessuto di associazioni, spesso con forti connotazioni etniche, con lo scopo di affrontare le principali questioni sociali delle periferie, avanzare richieste di riconoscimento e pretendere una maggiore partecipazione nella definizione degli interventi di riqualificazione. Tra queste organizzazioni c'è l'associazione delle donne contro la violenza, *Paroles de femmes*, creata alla Duchère, uno dei quartieri difficili di Lione, che conta oggi su una rete di oltre 2000 donne e una presenza in oltre dieci quartieri (Sans, 2001); le associazioni SOS Minguettes, SOS Racisme e molte altre ancora (Sans, 2001; Voisin, 2001; Wieviorka, 2001).

economica a livello locale. Assenza determinata, da un lato, dalla specificità della realtà nazionale francese, caratterizzata da una radicata conflittualità tra sindacati e associazioni imprenditoriali e dalla scarsa attenzione dei sindacati al territorio e alle politiche di sviluppo economico locale, e dall'altro, da una chiara volontà di escludere i sindacati da parte della struttura del *Grand Lyon*, che attualmente svolge il ruolo di leader nei processi di *governance* economica all'interno dell'agglomerazione.

Lo stesso vale per i grandi progetti di riqualificazione urbana realizzati in passato – in particolare quelli riguardanti la creazione di nuove aree destinate ad accogliere attività economiche e di ricerca – in cui i processi decisionali hanno riguardato solo una ristretta *élite*.

“Questo riflette il modo di funzionare della Comunità Urbana di Lione. Un modo di operare tipico della creazione di grandi zone di attività, in cui il *Grand Lyon* spende una quota consistente di denaro pubblico per comprare i terreni, effettuare le opere di urbanizzazione e altre operazioni senza che ci sia mai stato un vero dibattito, una discussione democratica sul processo di riqualificazione, che è basato essenzialmente su aspetti legati allo sviluppo economico. Per la realizzazione delle grandi zone di sviluppo economico (Gerland, l'Industrie a Vaise, Portes des Alpes, ecc.) abbiamo investito somme di danaro enormi senza alcun dibattito democratico. Un altro modo di agire, di contro, è rappresentato dalle ristrutturazioni dei *grandes ensembles*, attraverso la *politique de la ville*, per i quali esiste un budget limitato, concordato annualmente, e una modalità d'azione più controllata, misurata” (Intervista Bruno Voisin: sociologo, *Agence d'Urbanisme*).

Come si è già accennato, dalla metà degli anni novanta si registra una trasformazione nei processi di *governance* urbana: modifica finalizzata ad accrescere il livello di partecipazione di nuovi settori della società civile ai processi decisionali e alla definizione del disegno strategico di sviluppo dell'agglomerazione. In particolare, dall'esperienza di *Millénaire 3*, che “rappresenta un piano strategico di società”⁶⁵, le questioni sociali dell'agglomerazione sembrano aver trovato una nuova collocazione, più rilevante, all'interno dell'agenda di governo.

“Penso che *Millénaire 3* abbia contribuito a proiettare l'immagine di un'agglomerazione più ricca e diversificata di quella fornita dal *Grand Lyon*, struttura organizzata intorno a competenze segmentate e a forte dominazione capitalistica e tecnica. Il compito principale della Comunità Urbana è di fare strade, tunnel, grandi strutture pubbliche e via dicendo e pertanto ha una visione prevalentemente tecnica delle cose e per nulla sociale. Pertanto, lo scopo di *Millénaire 3* è stato di creare un luogo dove poter portare le parole dei cittadini, delle associazioni, della società civile, su questioni riguardanti le principali sfide future complessive dell'agglomerazione

⁶⁵ Definizione data, durante intervista, da Corinne Hooge (responsabile della *Direction prospective et stratégie d'agglomération* del *Grand Lyon*).

lionese. Questo ha rappresentato qualcosa di nuovo e molto interessante (Intervista Bruno Voisin: sociologo, *Agence d'Urbanisme*).

“Millénaire 3 ha consentito l'emersione della leadership della società civile che è stata istituzionalizzata attraverso la creazione, all'interno della struttura del Grand Lyon, del Consiglio di Sviluppo (Conseil de développement). Una legge dello Stato (la loi Chevenement), approvata nel 1999, spinge le agglomerazioni ad elaborare un progetto strategico di agglomerazione che deve essere approvato da un Consiglio di Sviluppo dell'agglomerazione. In realtà noi abbiamo anticipato questo processo. All'epoca, provenivamo, infatti, da tre anni di animazione del territorio e della società civile, con dibattiti sulle sfide dell'agglomerazione, gruppi di lavoro..... che aveva portato all'elaborazione del progetto d'agglomerazione (21 priorités pour le XXI^{ème} siècle: une agglomération compétitive et rassemblée). Quindi proponemmo alle persone che avevano partecipato a questo processo di far parte del Consiglio di Sviluppo” (Intervista Corinne Hooge: responsabile della *Direction prospective et stratégie d'agglomération* del Grand Lyon).

Con la recente introduzione della Carta della Partecipazione sono state stabilite, inoltre, una serie di norme che prevedono un maggiore coinvolgimento dei cittadini nell'elaborazione dei nuovi grandi progetti dell'agglomerazione (Lyon Confluence, la Duchère, le Berges du Rhône, le Carré de soie), del Piano Locale d'Urbanismo e di altri piani riguardanti il rinnovamento urbano e gli spazi pubblici, nella predisposizione dei servizi di prossimità e di altre questioni (*Grand Lyon*, 2003).

Il ruolo di *leadership* nei processi di *governance* all'interno dell'agglomerazione è svolto attualmente dal *Grand Lyon* che, attraverso le varie leggi di decentramento, ha progressivamente aumentato nel corso degli ultimi decenni poteri e funzioni. Dalla metà degli anni novanta l'ente pubblico ha, altresì, assunto la guida nei processi di regolazione economica, fino allora guidati dalla CCIL, in collaborazione con i grandi gruppi industriali lionese, le Società di Economia Mista locali e lo Stato centrale (Jouve, 2001; Linossier, 2004). L'istituzione (2003) all'interno della Comunità Urbana di una tassa unica sulle attività economiche ha contribuito a rafforzare ulteriormente la legittimità del *Grand Lyon* quale soggetto cardine della regolazione economica a livello d'agglomerazione. Per di più, tra i diversi attori istituzionali, il *Grand Lyon* è il principale e maggiore soggetto finanziatore delle politiche di sviluppo economico. La nuova attribuzione di funzioni in materia economica ha, comunque, sancito l'inizio di una nuova fase di partecipazione più attiva del Dipartimento e, soprattutto, della Regione Rhône-Alpes nella definizione delle strategie e politiche di sviluppo economico a livello d'agglomerazione, sulle

quali – è bene ricordarlo – anche l’influenza dello Stato centrale è ancora molto rilevante.

I processi di *governance* e le strategie di sviluppo urbano sono state influenzate ampiamente dalle caratteristiche e dall’azione di governo di sindaci susseguitisi alla guida della città di Lione (nonché presidenti della Comunità Urbana, dal momento della sua istituzione). Come scrive Bobbio (2002: 187), più che in altri paesi, il sindaco francese si è tradizionalmente presentato come un “notabile” capace di porsi al centro della vita politica locale grazie al prestigio personale, acquisito attraverso la propria attività professionale e alle sue relazioni con diversi centri di potere locali e nazionali⁶⁶. La permanenza a sindaco della città per 52 anni da parte di Edouard Herriot (1905-1957), per 16 da parte di Louis Pradel (1958-1976) testimoniano una forma di governo fortemente personalizzato, come anche nel caso di Michel Noir, che solo di recente sta cambiando con una maggiore politicizzazione delle elezioni comunali.

Un’altra importante caratteristica della *governance* urbana è rappresentata dall’esperienza della pianificazione strategica. L’esperienza di *Lyon 2010*, avviata verso la fine degli anni ottanta, segna l’inizio dell’adozione da parte degli attori locali del metodo della pianificazione strategica nell’elaborazione delle politiche urbane all’interno dell’agglomerazione. Lo Schema Direttore *Lyon 2010* rappresenta l’avvio di un processo di regolazione su scala locale che fino ad allora era tenuto in mano principalmente dallo Stato nazionale e dei suoi apparati (il Ministero delle Infrastrutture e la Datar). Nel corso dell’ultimo decennio l’esperienza della pianificazione strategica si è rafforzata all’interno dell’agglomerazione, con l’esperienza dello SDE, di *Millénaire 3*, dello SCOT dell’agglomerazione lionese e di *Lyon 2020*. Seppur queste iniziative mostrano caratteristiche e finalità differenti, c’è un tratto comune che unisce queste esperienze e cioè l’adozione della *governance* deliberativa come nuova modalità di regolazione. Dalla prima esperienza, la platea dei partecipanti è diventata più ampia, così come l’ambito delle tematiche affrontate, passando da una ristretta *élite* di politici e tecnici dell’esperienza di *Lyon 2010* che affronta in prevalenza questioni relative alla

⁶⁶ Il termine “notabile” mette in luce “il legame complesso tra un’origine sociale, un’attività professionale, un rapporto con il territorio, un approccio consensuale in nome dell’interesse locale, una rete di relazioni di potere con i diversi livelli amministrativi, rurali, urbani e provinciali” (Fontaine e Le Bart 1994, in Bobbio, 2002: 187).

pianificazione territoriale fornendo alcune indicazioni di carattere strategico riguardo lo sviluppo socio-economico futuro dell'agglomerazione, alla platea più ampia dello SDE e soprattutto di *Millénaire 3* e *Lyon 2020* in cui si è cercato di coinvolgere più ambiti della società civile. Particolarmente rilevante è stato il ruolo svolto dalle diverse agenzie di studio e analisi (Sepal, Opale e Agence d'Urbanisme) presenti sul territorio, che hanno contribuito ad innalzare il livello delle conoscenze sui processi di trasformazione dell'agglomerazione e a rafforzare, in particolar modo attraverso l'azione dell'*Agence d'Urbanisme*, una cultura urbanistica di tipo strategico e l'idea di pianificare lo sviluppo su una scala metropolitana. L'esperienza della pianificazione strategica: ha potenziato la produzione di "beni relazionali", rafforzando la numerosità e l'intensità delle relazioni tra gli attori locali; ha ampliato il livello della conoscenza e delle competenze locali, attraverso una proliferazione di studi, analisi e ricerche territoriali e settoriali; ha contribuito a istituire delle "piattaforme pensanti", permanenti (*Millénaire 3* e *Lyon 2020*), sulle principali tematiche e sfide riguardanti lo sviluppo futuro dell'agglomerazione e, con le esperienze più recenti, a diffondere una cultura partecipativa (*Millénaire 3*, Carta della Partecipazione, *Lyon 2020*). Tuttavia, stenta ad affermarsi, come evidenziato in precedenza, una maggiore e migliore integrazione di politiche e progetti urbani che rappresenta uno degli obiettivi principali della pianificazione strategica.

Particolarmente importante infine è la dimensione esterna della *governance* urbana lionese, la cui rilevanza è data dalla capacità di rappresentare e promuovere la propria strategia di sviluppo all'esterno; negoziare con i livelli di governo più alti (soprattutto con lo Stato centrale) per l'acquisizione di risorse, spesso attraverso dei rapporti privilegiati dei suoi sindaci, che in passato hanno ricoperto importanti cariche di governo a livello centrale (Barre e Noir); di instaurare rapporti di cooperazione con altre città, attraverso la stipula di accordi di cooperazione, come avvenuto di recente con le città di Barcellona e Torino, e la partecipazione a network di città, come

Eurocities, Metropolis e Interact, e, infine, farsi, da qualche tempo a questa parte, promotrice di alcuni interventi di cooperazione decentrata⁶⁷.

In sintesi, così com'è risultato evidente nel caso di Barcellona, anche per quanto riguarda Lione, date le circostanze economiche e politico-istituzionali esterne, è in ultima analisi la dimensione politica, che racchiude specificità culturali e sociali e la capacità di controllo popolare sulle scelte strategiche ad avere indirizzato i processi di sviluppo dell'agglomerazione. Nel caso di Lione, si può affermare che le scelte strategiche più importanti spesso sono state compiute a vantaggio di alcuni settori dell'agglomerazione e di alcuni gruppi sociali. Il recente cambiamento intervenuto alla guida politica di Lione e della Comunità Urbana, con l'avvento di un governo socialista, seppur abbia proiettato la sua azione nel solco della continuità con il precedente governo, sembra, tuttavia, avere posto l'accento su alcune questioni sociali, in particolare quella abitativa, e sulla necessità ormai imprescindibile di ripristinare una maggiore giustizia sociale all'interno dell'agglomerazione.

6.4.4 Evoluzione dei processi di *governance* nel corso degli ultimi decenni

Nel primo periodo (1969-1981) è essenzialmente lo Stato, attraverso le sue amministrazioni, a strutturare il sistema di regolazione locale, con la partecipazione delle SEM locali e, dei grandi gruppi industriali lionesi (della meccanica, del tessile e dei lavori pubblici) attraverso il GIL (*Groupement interprofessionnel lyonnais*)⁶⁸ e la CCIL. In questa fase gli attori politici locali svolgono una funzione piuttosto marginale, soprattutto riguardo ai processi di regolazione economica, che tendono a dispiegarsi su un'area molto vasta (regione metropolitana). Il positivo ciclo economico degli anni settanta e il buon trend demografico dell'epoca, insieme alla volontà dello Stato nazionale di favorire la crescita di nuove grandi aree urbane (strategie delle metropoli d'equilibrio) delineano la strategia di sviluppo futuro dell'agglomerazione metropolitana lionese su un'area ben più vasta di quella del *Grand Lyon*, fino

⁶⁷ Il *Grand Lyon* ha destinato nel 2003 una piccola quota del suo budget (intorno ai 400 mila euro) per la cooperazione decentrata, quota che aumentata nel 2005 (oltre 700 mila euro) (*Grand Lyon, on line – budget 2006*), ma che rimane di gran lunga inferiore alla cifra destinata a questo ambito dal Comune di Barcellona.

⁶⁸ Si tratta della struttura lionese del *Centre national du patronat français* che negli anni novanta diventa *Mouvement des entreprises de France* (MDEF).

ad includere Saint-Étienne e Grenoble. Questa strategia sostenuta dalle amministrazioni dello Stato centrale era appoggiata anche dall'Aderly e dalla CCIL, che estendevano la propria influenza ben al di là dei confini della Comunità Urbana (la CCIL gestiva aree industriali fuori il perimetro della Comunità Urbana e l'aeroporto)⁶⁹ e premevano per l'avvio di iniziative di promozione economica su una scala metropolitana.

Nella fase successiva (1982-1995), le leggi di decentramento del 1982-3 e del 1992, accentrando poteri e funzioni nella tecnostruttura del *Grand Lyon*, accrescono la centralità di questa istituzione all'interno dei processi di regolazione locale. La CCIL vede aumentare in questa fase la sua importanza nei processi di *governance* economica, centralizzando, come evidenzia Jouve (2002a), risorse e iniziative, attraverso il reclutamento negli anni ottanta di personale qualificato all'interno della propria struttura e la gestione dell'aeroporto internazionale di Lione. Con la progressiva ascesa della posizione del *Grand Lyon* all'interno dello scenario politico-istituzionale, i processi di regolazione, rispetto alla fase precedente, tendono a focalizzarsi maggiormente sul perimetro più ristretto della Comunità Urbana. Questo dipende anche dallo stile di governo inaugurato alla fine degli anni ottanta da Michel Noir, che accentra il sistema decisionale del *Grand Lyon* nelle sue mani e in quelle di un ristretto gruppo di vice-presidenti fidati (il cosiddetto G9), a cui corrisponde un accentramento dell'azione sul perimetro del *Grand Lyon*, attraverso l'avvio di una politica di restauro e valorizzazione del patrimonio architettonico e degli spazi pubblici (Jouve, 2001). Nel frattempo, verso la fine degli anni ottanta, viene istituita la Regione Urbana di Lione, creata per costituire un livello decisionale in grado di gestire lo spazio funzionale dell'agglomerazione lionese e programmare un serie di interventi strategici con l'obiettivo di consentire alla metropoli lionese di raggiungere il livello delle principali agglomerazioni europee. Noir tende ad espandere la sua influenza anche su questa associazione, ma sebbene goda dell'appoggio della Comunità Urbana e riesca a prendere la presidenza della RUL si scontra con

⁶⁹ Cfr. Jouve (2002a).

le altre istituzioni (amministrazione dello stato, CCIL e il GIL), non riuscendo ad imporsi (Mabrouk e Jouve, 1999; Jouve, 2001)⁷⁰.

Centrale nei processi di regolazione locale anche in questa fase è il ruolo dello Stato nazionale che sostiene una serie di interventi all'interno dei quartieri in difficoltà attraverso la *politique de la ville*, insieme ai livelli di governo sub-nazionale e alle SEM locali.

Nel terzo periodo (1996-2005), infine, si rafforza la leadership nei processi di *governance* del *Grand Lyon*, che diventa anche il principale attore della *governance* economica. Emerge, in questa fase, una nuova generazione di piccoli e medi imprenditori, attivi in settori economici moderni (Club dei 50) e portatori di nuove richieste, che accrescono progressivamente la loro influenza all'interno della sfera politica fino a sostenere apertamente la candidatura di un esponente socialista, Collomb, quale nuovo sindaco di Lione. Al tempo stesso, per rafforzare la legittimità del *Grand Lyon* in ambito economico, l'istituzione cerca di rafforzare le proprie connessioni proprio con questi nuovi soggetti economici (Jouve, 2001; Jouve, 2002a).

Viene inaugurata, in questa fase, una nuova modalità di governo più inclusiva fortemente voluta dal nuovo sindaco di Lione e presidente della Comunità Urbana, Raymond Barre. Il nuovo sindaco, anche per risolvere la contrapposizione con l'altro partito di destra (RPR), apre ai socialisti per formare una coalizione tra UDF e PS contro il RPR, introducendo così un maggiore pluralismo all'interno dell'esecutivo della Comunità Urbana. L'apertura di Barre non consiste esclusivamente nello stringere un accordo con i socialisti, ma riguarda anche un maggiore coinvolgimento del mondo imprenditoriale (elaborazione dello SDE) e della società civile nella definizione della strategia di sviluppo dell'agglomerazione, attraverso l'esperienza di *Millénaire 3*, che si consolida nel periodo successivo con l'arrivo di Gerard Collomb (2001), il quale rafforza questa pratica attraverso la predisposizione di una Carta della Partecipazione. Si può parlare, quindi, in questo periodo dell'avvio di un nuovo processo di *governance*, ispirata ai principi della

⁷⁰ Si tratta di uno scontro politico all'interno della destra, tra il RPR, che guida la Comunità Urbana, e l'UDF che invece governa Regione e Dipartimenti. A cui si somma l'opposizione del mondo imprenditoriale all'interno del quale Noir non dispone di reti adeguate (Jouve, 2001). A causa di questi dissidi lo Schema Direttore della RUL (nel 1994) non viene applicato. La RUL, soprattutto, in questa fase è caratterizzata quindi da una storia di tentativi mancati finalizzati a istituire un nuovo spazio politico e amministrativo e di decisione pubblica (Mabrouk e Jouve, 1999: 129).

democrazia deliberativa, che include nei processi decisionali (ad esempio, Consiglio di Sviluppo) una platea di attori più ampia.

Una serie di nuovi tentativi per rilanciare i processi di regolazione su una scala metropolitana più ampia sono avviati in questa fase. Barre restituisce legittimità istituzionale alla RUL, riprendendo il discorso della metropolizzazione e riorientando la missione dell'associazione. Considerando il rafforzamento della cooperazione con le altre città un passaggio obbligato per favorire un innalzamento del livello d'internazionalizzazione di Lione, Barre rilancia, inoltre, l'attività della Conferenza delle città centrali (Lione, Grenoble, Chamebery, ecc.) delle grandi agglomerazioni della Regione Rhône-Alpes, creata agli inizi degli anni novanta. Si procede in tal modo alla redazione di una Carta degli obiettivi in cui è ribadita la complementarità delle funzioni tra le città e la necessità di incentivarne la specializzazione su alcune funzioni: Lione sulle biotecnologie, Sant-Étienne sulla meccanica e via dicendo (Jouve, 2002a).

Infine, assume maggiore rilevanza in questo periodo la regolazione su scala regionale, soprattutto in seguito alle nuove competenze attribuite in materia di sviluppo economico alla Regione Rhône-ALpes. Questo sta determinando un aumento della complessità dei processi di *governance* (e dei relativi costi di coordinamento), che coinvolgono attualmente diversi livelli di governo, nuovi attori economici e nuovi segmenti della società civile, portatori di interessi specifici e di una nuova domanda urbana.

La tabella 6.2 contiene una sintesi efficace delle strategie e politiche urbane attuate, dei principali progetti di trasformazione urbana realizzati e dei processi di *governance* urbana che hanno contraddistinto l'evoluzione dell'area urbana lionese negli ultimi decenni.

Tabella 6.2: Fattori strutturali, strategie, politiche pubbliche e processi di *governance* nell'agglomerazione urbana lionese (1969-2005)

	1969-1981	1982 -1996	1997-2005
Fattori strutturali	<ul style="list-style-type: none"> • Politica nazionale delle metropoli d'equilibrio • Istituzione da parte dello stato della <i>Communauté Urbaine de Lyon</i> (1969) • Avvio della <i>Politique de la ville</i> • Avvento di un nuovo paradigma produttivo (<i>flexible specialisation</i>) e ristrutturazione economica 	<ul style="list-style-type: none"> • Leggi di decentramento (1982-83) • Creazione del Ministero della Città (1990) • <i>Loi d'orientation pour la ville</i> e selezione dei primi <i>Grand Projets Urbains</i> (1991) • <i>Loi d'Administration Territoriale de la République</i> (ATR) (1992) • <i>Contrat de ville 1994-1999 (Politique de la ville) e Pacte de relance pour la ville</i> (1996) (istituzione delle ZUS, ZRU, ZFU) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi Chevènement</i> sul rafforzamento della cooperazione intercomunale (1999) • <i>Contrat de ville 2000-2006 (Politique de la ville)</i> • <i>Loi Solidarité et Renouvellement urbaine (SRU)</i> 2000 • <i>Loi de démocratie et de proximité</i> (2002) • <i>Loi d'orientation et de la programmation pour la ville et la rénovation urbaine (Loi Borloo, 2003)</i> • Costituzione dell'<i>Agence Nationale de la Rénovation Urbaine</i> (2003)
Priorità	<ul style="list-style-type: none"> • Ristrutturazione del sistema industriale • Attrazione di imprese, capitali e funzioni metropolitane avanzate • Riqualificazione urbana 	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziamento dei legami tra mondo della ricerca e tessuto produttivo locale • Internazionalizzazione • Accrescimento della qualità della vita • Valorizzazione del patrimonio storico • Rilancio delle <i>banlieues</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Internazionalizzazione • Accrescimento della qualità della vita • Competitività e coesione sociale • Rilancio delle <i>banlieues</i> • Potenziamento dei tratti distintivi dell'agglomerazione lionese
Strategie	<ul style="list-style-type: none"> • Nuova pianificazione e gestione del territorio • Creazione di spazi urbani per ospitare attività direzionali • Sostegno ai processi di ristrutturazione della grande industria lionese 	<ul style="list-style-type: none"> • Creazione e potenziamento dei poli strategici di sviluppo • Valorizzazione del patrimonio architettonico • Politica degli spazi pubblici • Operazioni urbane emblematiche • Politica di marketing e immagine 	<ul style="list-style-type: none"> • Grandi progetti finalizzati ad accrescere la qualità della vita • Operazioni urbane emblematiche • Potenziamento delle peculiarità strategiche dell'agglomerazione • Potenziamento della dimensione metropolitana di Lione
Slogan (public discourse)	<ul style="list-style-type: none"> • Posizionare Lione tra le principali metropoli europee 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Une métropole européenne agréable à vivre</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Posizionare Lione tra le prime quindici aree urbane europee
Piani e progetti rappresentativi	<ul style="list-style-type: none"> • Part-Dieu (1967-1977) • Schema di gestione della metropoli Lyon-Saint-Etienne-Grenoble • Habitat et vie sociale (1977) 	<ul style="list-style-type: none"> • Primo piano tecnopolitano (1985) • Plan Lumiere e Plan Bleu (1990) • Reabilitazione Opera di Lione (1991) • Cité Internationale (1991) 	<ul style="list-style-type: none"> • Millenaire 3 (1997) • Plan Technopolitain (1998) • Schema de Développement Economique (1997-2001) – <i>Grand Lyon l'esprit d'entreprise</i>

		<ul style="list-style-type: none"> • Portes des Alpes (1991) • Schema Directeur Lyon 2010 (1992) • Ampliamento linea metro D • Contrat de ville (1994-1999) • Istituzione della Biennale della Danza (1996) 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrat de ville 2000-2006 (2000) • Schéma Universitaire U 3000 (2000) • Schéma Directeur de Développement Hotelliere (1998) • Contratto d'agglomerazione 2003-2007 (2004) • Lyon 2020
Coalizioni politiche e sindaci	<p>L. Pradel (1965-1976): coalizione a-politica</p> <p>F. Collomb (1977-1989): coalizione di destra</p>	<p>F. Collomb (1977-1989): coalizione di destra</p> <p>M. Noir (1989-1995): coalizione di destra (RPR)</p> <p>R. Barre (1995-2001): coalizione di destra (UDF), ma maggiore apertura al partito socialista</p>	<p>R. Barre (1995-2001)</p> <p>G. Collomb (2001- presente): coalizione di sinistra</p>
Processi di governance	<p><i>Leadership:</i> Stato nazionale</p> <p><i>Caratteristiche:</i> centralità dell'azione dello Stato; aumento dell'influenza della CCIL e Aderly nella sfera economica; ruolo marginale degli altri attori locali; basso profilo del <i>Grand Lyon</i>.</p> <p><i>Scala di riferimento principale:</i> Lione e l'area metropolitana (per quanto riguarda la promozione economica)</p> <p><i>Attori principali:</i> Stato nazionale, CCIL, Aderly, grandi imprese (GIL), Società d'Economia Mista</p>	<p><i>Leadership:</i> CCIL e Grand Lyon</p> <p><i>Caratteristiche:</i> importanza dell'azione dello Stato; aumenta l'influenza del <i>Grand Lyon</i>, anche in ambito economico, importanza dell'azione della CCIL nella sfera economica.</p> <p><i>Scala di riferimento principale:</i> perimetro del <i>Grand Lyon</i></p> <p><i>Attori principali:</i> Stato nazionale, <i>Grand Lyon</i>, CCIL, Aderly, grandi imprese, Società d'Economia Mista.</p>	<p><i>Leadership:</i> Grand Lyon</p> <p><i>Caratteristiche:</i> importanza dell'azione dello Stato; affermazione del <i>Grand Lyon</i> quale principale attore della politica di sviluppo economico; introduzione di processi di governo più ampi e inclusivi; cresce l'influenza di una nuova generazioni di imprenditori di PMI operanti nei settori avanzati; sperimentazione di nuove forme di regolazione su varie scale fino a quella regionale.</p> <p><i>Scala di riferimento:</i> Grand Lyon e area metropolitana (RUL)</p> <p><i>Attori principali:</i> Stato nazionale, <i>Grand Lyon</i>, Regione, CCIL, Aderly, PMI (GPME) e grandi imprese (GIL), Società d'Economia Mista.</p>

Capitolo 7. Un piano di riqualificazione sbilanciato sull'interesse privato: la trasformazione del settore dell'*Industrie a Vaise*

In questo capitolo, questioni riguardanti la crescita economica e l'equità sociale sono esaminate in maggiore dettaglio attraverso l'analisi del progetto di riqualificazione del settore dell'*Industrie* nel quartiere di *Vaise*, 9° *arrondissement* della città di Lione, finalizzato alla creazione di una area urbana moderna per accogliere nuove attività economiche nel campo delle TIC. Come nel caso del piano *22 @Barcelona*, viene verificata in riferimento al piano di ammodernamento dell'*Industrie* l'ipotesi di ricerca della tesi di dottorato, circa la possibilità di conciliare obiettivi di promozione di crescita economica e competitività e accrescimento del benessere collettivo nei processi di sviluppo urbano. L'analisi conclude che nel caso dell'*Industrie*, la strategia di riqualificazione urbana ha teso a privilegiare gli interessi privati, lasciando in secondo piano le questioni dell'equità sociale.

7.1 Il declino di Vaise, importante centro commerciale e industriale

Il sobborgo di *Vaise*, che sorge lungo la riva destra della Saône, nella parte nord-ovest di Lione, rappresenta la cerniera naturale tra i comuni dell'ovest dell'agglomerazione e la città di Lione (figura 7.1). Nel 1852, il quartiere viene inglobato all'interno di Lione, in principio come parte del 5° *arrondissement* e successivamente, dal 1964, del 9°. Importante nodo di transito per viaggiatori e merci, già nel periodo dell'epoca gallo-romana, l'antico sobborgo di *Vaise* si è trasformato, dal 19° secolo, in un importante polo industriale. La costruzione, nel 1827, della *Gare d'Eau* (stazione fluviale), l'arrivo del treno e la realizzazione della stazione ferroviaria (1854), la costruzione di mattatoi e la localizzazione nell'area di un importante mercato per il bestiame favoriscono in quell'epoca lo sviluppo di numerose attività commerciali e industriali¹.

¹ Intervista Martin-Narbonnet, Mission Vaise.

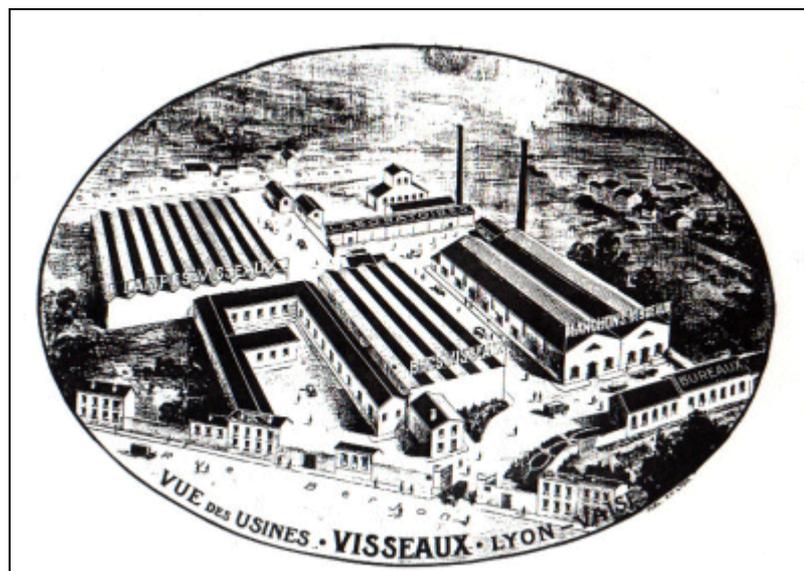
Figura 7.1: Il quartiere di Vaise (9° arrondissement della città di Lione)



Fonte: *Grand Lyon e Serl* (2005)

Tra la fine del diciannovesimo e gli anni sessanta del ventesimo secolo, cresce repentinamente il numero di imprese, operanti nel settore della navigazione, del commercio e dell'industria, localizzate nelle zone di *Gorge de Loup* e dell'*Industrie* (figura 7.2). *Vaise* assume così la dimensione tipica di quartiere popolare, abitato in prevalenza dalle famiglie degli operai impiegati nelle fabbriche e nelle ditte commerciali della zona.

Figura 7.2: Gli stabilimenti Visseaux a Vaise



Fonte: www.visseaux.org

Il crescente flusso di mano d'opera in arrivo nell'area spinge gli attori pubblici ad avviare, negli anni sessanta del novecento, la creazione di una nuova area residenziale (di circa 150 ettari) sulle colline della *Duchère* che si affacciano sul centro di *Vaise*, per alloggiare gli operai e loro famiglie. Sorge così un complesso di edilizia residenziale pubblica destinato ad ospitare circa 5 mila persone.

Dopo aver attraversato una fase di industrializzazione diffusa, che ha raggiunto il suo apice nel periodo tra le due guerre, il 9° *arrondissement* conosce un rapido processo di deindustrializzazione. Dalla fine degli anni settanta, chiudono, in rapida sequenza, le principali fabbriche del settore tessile, della meccanica e della chimica, facendo registrare una considerevole perdita di occupazione²; a cui si accompagna la progressiva riduzione della popolazione e la chiusura di numerose attività di commercio al dettaglio.

La presenza di terreni industriali abbandonati e l'eccessiva congestione – provocata dal crescente numero di autoveicoli e camion in transito per il centro di *Vaise*, che rappresenta uno dei principali snodi di accesso alla città di Lione per i mezzi provenienti dalla rete autostradale nazionale – determinano il peggioramento della struttura urbana e della qualità della vita nel quartiere. Tra gli anni ottanta e la metà dei novanta, *Vaise* continua a perdere popolazione e con essa anche la dimensione e la vivacità popolare della fase d'industrializzazione.

La percentuale di popolazione anziana aumenta, i più giovani lasciano il quartiere alla ricerca di occupazione, mentre del tutto inconsistente è il flusso in arrivo di nuove popolazioni: “*Vaise* invecchia e impoverisce” (Delfante e Dally-Martin, 1994: 87).

“Agli inizi del secolo scorso, la gente lavorava nel quartiere. Le imprese erano tutte in loco. Si trattava di un quartiere operaio. C'era la *Gare d'Eau*, la *Gare de Vaise*, c'erano i treni a vapore che passavano per il quartiere e servivano tutte le imprese, trasportando le materie prime, ecc. Poi tutto questo è andato scomparendo gradualmente. La popolazione comincia a diminuire con la fase di modernizzazione, con l'arrivo delle macchine che hanno sostituito gli operai. Poi, anche i commercianti sono andati via” (Canard, Presidente del *Comité de Défense* (Comitato di Difesa) del quartiere dell'*Industrie*).

² La sola chiusura degli stabilimenti della *Rhodiacéta*, nel 1986, determina la perdita d'occupazione per 7 mila operai (Delfante e Dally-Martin, 1994).

7.2 Il processo di rinnovamento di Vaise

Il processo di riqualificazione di *Vaise* comincia verso la metà degli anni ottanta, con l'avvio delle operazioni di trasformazione della zona di *Saint-Pierre* (o *Berthet*), dove sorgevano i vecchi stabilimenti industriali della *Rhodiacéta*. L'obiettivo di questa prima trasformazione riguardava la creazione di un nuovo distretto urbano multifunzionale, dove accogliere in prevalenza nuove attività produttive tra cui la nuova sede del gruppo Rhône-Poulenc, primo gruppo industriale francese nel settore della chimica e della farmaceutica.

A questa operazione, promossa e gestita dalla stessa Rhône-Poulenc, proprietaria dei terreni, si accompagnano, negli anni novanta, una serie di interventi, previsti all'interno di del Piano di Sviluppo di *Vaise*³, lanciato nel 1996, promossi dal settore pubblico per trasformare e migliorare la struttura del quartiere e rafforzare l'integrazione fisica e funzionale di *Vaise* con il resto della città e dell'agglomerazione urbana di Lione.

Il rinnovato interesse del settore pubblico per l'area è già evidente nel documento riguardante lo Schema Direttore *Lyon 2010* (1992), che individua in *Vaise* uno dei principali siti strategici per lo sviluppo futuro dell'agglomerazione lionese. Una serie di investimenti pubblici sostanziali sono quindi messi in campo dal *Grand Lyon* per rilanciare il processo di rinascita del quartiere e stimolare l'interesse dei promotori immobiliari ad investire nella zona. Per indirizzare e mantenere il controllo sul processo di riqualificazione, tramite l'adozione di una politica di gestione attiva della trasformazione, la Comunità Urbana procede: all'acquisizione di terreni per destinarli a nuove funzioni produttive e residenziali, realizza la tangenziale Nord (*Périphérique Nord*), costruisce nuovi svincoli e predispone una nuova organizzazione del sistema viario per ridurre l'intasamento di autoveicoli nel centro di *Vaise*, promuove l'ammodernamento della stazione di *Vaise* (terminata nel 1997) al fine di trasformarla in un moderno polo di trasporto

³ Il Piano di sviluppo, redatto dal Comune di Lione e dal *Grand Lyon*, prevedeva una serie di interventi per favorire la rinascita del quartiere: riabilitazione e costruzione di nuove residenze, creazione di nuove strutture pubbliche (medioteca, scuole, chiese e aree verdi), miglioramento della viabilità e della mobilità, azioni di sostegno per lo sviluppo economico (tramite acquisizione e riqualificazione di terreni da parte del settore pubblico) e del commercio. Il coordinamento dell'operazione viene affidato alla *Mission Vaise*, ufficio locale direttamente collegato alle Direzioni del *Grand Lyon* e al Comune di Lione, con lo scopo di assicurare un'interfaccia adeguata tra i diversi soggetti coinvolti e maggiore informazione alla popolazione sul processo di trasformazione (Linossier e Zepf, 2005).

multimodale (treno, autobus, metro e macchina), prolunga la linea D del metro fino alla stazione di *Vaise* e realizza le stazioni della metro di *Gorge de Loup* (zona sud di *Vaise*) e *Place Valmy* (centro di *Vaise*). Queste operazioni hanno migliorato in modo sostanziale la qualità della struttura urbana e dei servizi pubblici a *Vaise*, accelerando al tempo stesso il processo di trasformazione del quartiere che negli anni novanta stentava a decollare. A causa della stasi del mercato immobiliare nel corso degli anni ottanta e metà dei novanta e dello scarso interesse delle imprese a localizzarsi a *Vaise*⁴, il processo di trasformazione della zona di *Saint-Pierre* (Berthet) prende quota solo in seguito agli interventi messi in atto dal settore pubblico (negli anni novanta), che hanno stimolato e rilanciato gli investimenti del settore privato all'interno del quartiere.

Un altro importante tassello del processo di rinnovamento del quartiere, promosso sempre dal settore pubblico, è rappresentato dal lancio, nel 1997, di una OPAH (*Opération Programée d'Amélioration de l'Habitat*)⁵, ossia di una campagna di supporto alla rigenerazione delle residenze private nel centro di *Vaise*, a cui ne segue una seconda, nel 2000, che ha riguardato una zona più ampia (*Vaise* e *Ecully*). Attraverso una consistente mobilitazione di risorse finanziarie pubbliche, le due operazioni hanno consentito complessivamente di rinnovare circa 1500 alloggi (*Grand Lyon*, on line; Gras, 2002)⁶. Un'iniziativa simile, "*Vitrines de Vaise*", avviata nel 1998, ha permesso a 44, tra artigiani e commercianti, di migliorare e valorizzare i propri locali (*Grand Lyon*, on line).

La zona sud di *Vaise*, *Gorge de Loup*, si è trasformata ormai in un quartiere urbano misto, all'interno del quale coesistono residenze, strutture formative (Centro di formazione della CCIL, Lycée Jehanne de France, Université Professionnelle Internazionale) e attività terziarie (tra cui la sede sociale di Bayer CropScience).

Al 2005, nell'intero quartiere di *Vaise* erano stati creati 150 mila m² di nuovi spazi per uffici, all'interno dei quali sono in via di consolidamento alcune filiere produttive e commerciali: tra cui quella multimediale, informatica e

⁴ Il mancato interesse da parte delle imprese a volersi installare nella zona spinge i gestori privati dell'operazione a rivedere in modo sostanziale il piano iniziale, a vantaggio di una trasformazione orientata alla creazione di nuove residenze, anziché alla predisposizione di nuovi spazi per attività produttive, come invece pianificato agli inizi.

⁵ Create nel 1976 e integrate dentro la *Loi d'orientation pour la ville*, le OPAH permettono attraverso un sostegno finanziario pubblico di avviare un processo di riabilitazione del patrimonio abitativo privato.

⁶ Le sovvenzioni accordate ammontano a 3,7 milioni di €, che hanno generato più 10,5 milioni di € di lavori.

tessile nella zona dell'*Industrie*; quella delle concessionarie di automobili in rue Marietton; e, quella della formazione e del terziario nell'area di Gorge de Loup/Berthet.

Per quanto riguarda la dimensione abitativa, tra il 2000 e il 2005, sono state realizzate oltre 3 mila nuove residenze, di cui il 10% di alloggi sociali (*Grand Lyon*, on line). Nello stesso periodo, sono stati riqualificati diversi spazi pubblici e realizzate nuove strutture per il quartiere, tra cui la moderna mediateca e un nuovo centro sociale (nel centro di *Vaise*). Tuttavia, considerato l'aumento progressivo di popolazione, la dotazione di strutture pubbliche risulta ancora inadeguata. Con lo scopo di migliorare e aumentare strutture e servizi pubblici sono stati quindi programmati una serie di nuovi investimenti per la creazione di nuove scuole, una piscina comunale ed altre strutture.

La profonda trasformazione di *Vaise* ha riguardato e riguarda anche il quartiere popolare della *Duchère*. Dopo una serie di interventi di ammodernamento parziale del patrimonio abitativo sociale e delle strutture pubbliche e commerciali, succedutesi dalla metà degli anni ottanta in avanti, un radicale processo di ammodernamento è attualmente in corso di realizzazione sulla collina della *Duchère*, che prevede l'abbattimento di alcuni blocchi di alloggi popolari, la costruzione di nuova edilizia residenziale pubblica e nuove residenze private, con l'obiettivo di creare un quartiere caratterizzato da una maggiore diversità sociale.

Il processo di riqualificazione delle vecchie zone industriali dell'area dell'*Industrie*, situata nella zona nord di *Vaise* nei pressi della Saône, completa il quadro del processo di trasformazione del quartiere.

7.3 Il piano di riqualificazione dell'*Industrie*

Con una fortissima connotazione industriale (nell'ambito del settore agroalimentare, del tessile, della chimica e dello stoccaggio delle merci) nel periodo tra le due guerre mondiali, la configurazione della zona dell'*Industrie* cambia in modo sostanziale dopo i bombardamenti della seconda guerra mondiale, che distruggono la maggior parte delle abitazioni e delle fabbriche esistenti. Circa un terzo della popolazione abbandona il quartiere, che viene

ricostruito e adibito quasi esclusivamente a zona industriale. Sin dai primi anni ottanta, le conseguenze del processo di deindustrializzazione determinano un progressivo decadimento dell'area, che si trasforma in un deserto urbano di aree e capannoni industriali dimessi, intramezzato da piccoli blocchi di residenze. Bisogna aspettare l'inizio del nuovo millennio per l'avvio del processo di trasformazione dell'*Industrie*, che interessa un'area di circa 22 ettari a ridosso del fiume della Saône.

L'obiettivo del piano di ammodernamento dell'*Industrie* è di creare “un nuovo quartiere sul bordo della Saône a partire da una riconquista degli antichi terreni industriali abbandonati”, dove ospitare un nuovo polo di attività produttive avanzate, insieme a nuove residenze e funzioni di svago, migliorando la dotazione di spazi pubblici⁷ e permettendo, al tempo stesso, la preservazione dei blocchi esistenti di abitazioni.

Il processo di trasformazione dovrebbe generare oltre 100 mila m² di spazio per nuove attività economiche, circa 500 nuovi alloggi privati, un cinema multiplex, nuove strade per la riorganizzazione della circolazione nell'area e la riqualificazione delle sponde della Saône. Si prevede, infine, che a processo di trasformazione ultimato saranno circa 5 mila i nuovi posti di lavoro presenti nella zona.

7.3.1 La vicenda della società di video giochi Atari e il rilancio dell'*Industrie*

Considerata la posizione geografica strategica del quartiere e la politica di sostegno allo sviluppo di poli tecnologici, il *Grand Lyon* avvia, nel corso degli anni ottanta e novanta, l'acquisizione di terreni e strutture industriali dismesse, tra le quali alcune di grande interesse storico e architettonico. Nonostante la disponibilità dei terreni, però, solo nell'ottobre del 1998 viene definito un primo perimetro dell'area da trasformare. Il processo di ammodernamento subisce un'accelerazione con l'elezione a sindaco del 9° distretto di G. Collomb, che rilancia con forza l'idea di creare, al pari di quanto stava accadendo per l'area di *Gerland* (8° *arrondissement*), un nuovo settore urbano moderno all'interno dell'*Industrie*, atto ad ospitare attività economiche

⁷ Il piano prevede la creazione di nuovo edificio per ospitare la scuola Antonin La borde, un centro sociale, una chiesa e spazi verdi.

avanzate, ad alto contenuto di conoscenza e tecnologia. In realtà, però, l'avvio dell'operazione di trasformazione dell'area è frutto di una coincidenza, anziché di una strategia ben definita. L'occasione è data dalla volontà della società *Infogrames* (poi Atari), secondo produttore al mondo di giochi video, di volere abbandonare la sede di *Venissieux* (comune dell'est lionese), ritenuta inadeguata a soddisfare le esigenze della società allora in forte espansione, preannunciando un possibile trasferimento della società a Londra. Ipotesi che suscita malumori e preoccupazione sia tra gli impiegati che tra istituzioni e politici locali, che non intendono perdere un'impresa di prestigio, leader nel mercato mondiale dei video giochi. L'allora sindaco del 9° *arrondissement*, Collomb, cerca quindi, approfittando dell'appoggio del *Grand Lyon*, di cogliere l'opportunità, proponendo alla società Atari il settore dell'*Industrie* quale sito ideale per la costruzione della nuova sede. Attraverso un'insistente opera di mediazione presso il *Grand Lyon* ed i buoni rapporti con il direttore generale di Atari, Bruno Bonnell, Collomb conduce l'operazione a buon fine. L'attrazione di Atari all'interno dell'*Industrie* (foto 7.1) ha dato il via alla strategia volta alla creazione di un nuovo polo di attività legate al settore delle TIC (*Pole Numérique*). Dopo l'arrivo di Atari decidono di insediarsi nella zona altre imprese del settore informatico, come Cegid, l'americana Electronic Arts, principale competitore mondiale di Atari, e la Villa Creatis (centro a sostegno di innovazioni all'interno del settore tessile-abbigliamento e moda).

Foto 7.1: Le strutture a forma di nave dell'Atari e sullo sfondo un blocco di edilizia residenziale pubblica della Duchère

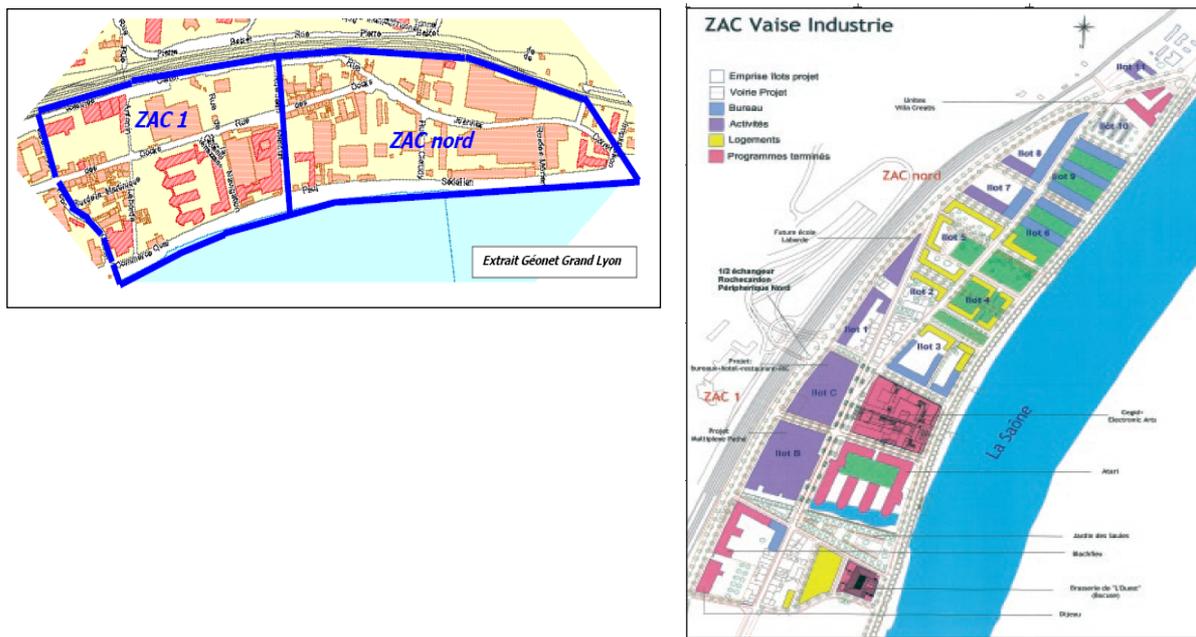


7.3.2 Iniziative di riqualificazione e stato di attuazione

La ZAC (*Zone d'Aménagement Concertée*)⁸ rappresenta lo strumento attraverso il quale viene realizzato il processo di riqualificazione. L'area è stata suddivisa per una più rapida attuazione delle operazioni di trasformazione in due ZAC: la ZAC 1 (o sud) di 13,7 ettari e la ZAC nord di 11,3 ettari (figura 7.2). Entrambe le ZAC sono gestite dalla SERL (*Société d'Équipement du Rhône et de Lyon*), Società d'Economia Mista, che acquisisce e rivende i terreni, dopo le necessarie opere di urbanizzazione, ai promotori immobiliari che provvedono a realizzare nuovi uffici e residenze.

⁸ La ZAC è uno strumento instaurato dalla *Loi d'Orientation Foncière* del 1967 che permette ad un Comune, Comunità Urbana, ecc. di gestire direttamente o affidare ad altri (ad esempio Società d'Economia Mista) il processo di urbanizzazione dei suoli per venderli o darli in concessione ad utenti pubblici e privati.

Figura 7.2: Le ZAC del quartiere dell'Industrie



Fonte: Grand Lyon e Serl (2005)

La decisione di creare due ZAC è scaturita dall'urgenza di fornire lo spazio necessario all'insediamento dell'Atari⁹, poiché la maggior parte dei terreni compresi nella ZAC sud erano già quasi tutti di proprietà del Grand Lyon, mentre quelli presenti all'interno del perimetro della ZAC nord ancora dovevano essere acquistati. Si è deciso, quindi, per accelerare il processo di trasformazione e facilitare l'insediamento delle prime imprese, di dividere l'intera operazione in due ZAC, in modo da avviare subito quella a sud.

Al 2005, la maggior parte delle operazioni di trasformazione previste nell'area sud dell'Industrie sono state realizzate, tranne la realizzazione degli alloggi privati programmati; mentre, per quanto riguarda la ZAC Nord, se si eccettua la realizzazione della Villa Creatis, il piano di ammodernamento non è stato ancora avviato e alcuni terreni devono essere ancora acquistati da parte della SERL. Risultano già operative nella zona le società Atari, Cegid ed Eletronic Arts, per il settore dell'informatica, la Villa Creatis (settore tessile-abbigliamento e moda) e il ristorante Ouest dello chef, di fama internazionale, Paul Bocuse.

⁹ L'operazione riguardante la vendita dei terreni alla società Atari non rientra però non rientra nel piano della ZAC 1, poiché è stato il Grand Lyon a vendere direttamente i terreni all'azienda, prima di vendere i terreni della ZAC 1 alla Serl, incaricata della gestione del processo di trasformazione.

7.4 Gli abitanti dell'Industrie e il processo di riqualificazione

L'intera trasformazione di *Vaise* è avvenuta prevalentemente senza alcun coinvolgimento diretto dei residenti nella definizione delle operazioni di riqualificazione. Le iniziative messe in campo dalla *Mission Vaise*, agenzia pubblica incaricata di coordinare il processo di riqualificazione del quartiere, hanno riguardato quasi esclusivamente azioni di comunicazione e promozione del processo di trasformazione urbana. I momenti di consultazione dei residenti sono stati pochissimi e circoscritti solo ad alcuni aspetti specifici (creazione e ristrutturazione di strade, aree pedonali, e qualcos'altro) relativi al piano di sviluppo di *Vaise*. Il processo di riqualificazione è stato comunque accolto con favore da parte dei residenti, ormai stanchi di vivere in un quartiere in stato di totale abbandono. Qualche preoccupazione in merito al processo di ammodernamento, da parte dei residenti, è sorta, però, di recente in seguito all'impennata dei prezzi delle case e all'aumento del numero di abitanti nel quartiere, causati dal successo dell'operazione di trasformazione urbana che ha suscitato gli interessi dei promotori immobiliari e attirato nuove popolazioni.

Ciò che è avvenuto, in generale, nel caso del processo di trasformazione del quartiere di *Vaise* si è ripetuto, in modo del tutto speculare, su una scala ridotta, nell'operazione del settore dell'*Industrie*.

All'indomani dell'avvio del processo di acquisizione dei terreni da parte della Comunità Urbana, verso la fine degli anni settanta, i residenti dell'*Industrie* preoccupati per il futuro sviluppo della zona decidono di costituire un comitato di difesa per salvaguardare l'identità e la popolazione del quartiere.

“Abbiamo deciso di formare un *Comité de Défense* nel 1978 per fermare il progetto di trasformazione proposto inizialmente, che prevedeva la demolizione totale dell'*Industrie*. L'idea era di fare andare via la gente e ricostruire tutto da capo. Abbiamo lavorato quindi, in questa prima fase, per fermare le ruspe e fare in modo che il quartiere restasse un quartiere” (Canard, Presidente del *Comité de Défense* (Comitato di Difesa) del quartiere dell'*Industrie*).

Le richieste iniziali del Comitato di Difesa riguardavano le seguenti questioni:

- miglioramento della qualità degli spazi pubblici e costruzione di nuove strutture pubbliche;
- e preservazione del patrimonio storico industriale e dell'identità del quartiere.

In realtà, come gli eventi hanno dimostrato, il Comitato di Difesa è riuscito ad incidere solo in minima parte sul disegno di sviluppo futuro dell'area. Da un lato, perché, non c'è stata nessuna volontà, soprattutto agli inizi, da parte degli attori pubblici di coinvolgere gli abitanti nelle decisioni riguardanti il processo di trasformazione; dall'altro, perché, il processo di trasformazione, dopo numerosi rinvii, comincia a prendere forma, quando ormai buona parte della popolazione aveva già abbandonato l'*Industrie*, diminuendo così il potere contrattuale dei residenti dinanzi le strategie del Comune di Lione e della Comunità Urbana e agli interessi dei privati.

“Non ci hanno coinvolti per nulla nella definizione del piano di trasformazione. Solo da qualche anno a questa parte, hanno cominciato ad ascoltare la popolazione, a prendere in considerazione le richieste dell'associazione; ma, all'inizio non era così hanno deciso tutto loro. Non avevamo alcuna possibilità di condividere delle decisioni” (Canard, Presidente del *Comité de Défense* (Comitato di Difesa) del quartiere dell'*Industrie*).

Gli abitanti dell'*Industrie* non si sentono, dunque, partecipi del processo di riqualificazione: hanno l'impressione di assistere alla trasformazione del proprio quartiere senza essere interpellati (Madaoui, 2002). Chiamata ad esprimere un parere sul processo di riqualificazione, una residente del quartiere, intervistata da una rivista locale (*Lyon Capitale*), dice che “la popolazione dell'*Industrie* è felice di vedere il quartiere trasformarsi, ma non vogliamo che lo si faccia senza di noi”. Alla mancata inclusione dei cittadini nel disegno del piano di sviluppo dell'area si sommano una serie di disagi sperimentati da parte di alcuni residenti, che hanno dovuto abbandonare le proprie case poiché, come stabilito dal piano di riqualificazione, queste dovevano lasciare posto alle nuove strutture. Dopo che, tra l'altro, il *Grand Lyon* e il Comune di Lione avevano assicurato i residenti che gli immobili in questione¹⁰ sarebbero stati conservati per preservare il vecchio tessuto del quartiere (Der-Sarkissinan, 2000).

¹⁰ Nello specifico si tratta di un blocco di case situato di fronte al fiume, su *quai Paul-Sédailan*.

Le istanze degli abitanti dell'Industrie e del *Comité d'Interêt Local* di *Vaise* sono andate ampiamente disattese per quanto riguarda la preservazione e riutilizzo delle vecchie strutture industriali. Come avvenuto, ad esempio, nel caso della *Halle de la Navigation* che, in principio, doveva essere salvaguardata per ospitare la nuova sede della società *Cegid*, ma che invece è stata abbattuta, in seguito ad un cedimento parziale della struttura verificatosi all'inizio dei lavori di ammodernamento (foto 7.2).

Foto 7.2: La sede della società CEGID che riprende la forma dell'antica Halle de Navigation



Gli abitanti del quartiere hanno contestato la decisione, ritenuta troppa repentina, del *Grand Lyon* di concedere il permesso di abbattere l'intera struttura (che a detta di alcuni esperti poteva ancora essere salvaguardata), avanzando inoltre una serie di dubbi sulla conduzione dei lavori di consolidamento, che anziché rafforzare l'immobile l'hanno di fatto indebolito. L'abbattimento della *Halle*, ultima struttura di queste dimensioni in Francia, ha rappresentato una grave perdita del patrimonio industriale presente a *Vaise*, già seriamente indebolito dalla distruzione delle fornaci a *Chapeau Rouge* e delle antiche fabbriche di *Rivoire et Carnet*. Strutture abbattute senza alcuna consultazione popolare (Der-Sarkissian, 2000).

7.5 Una valutazione preliminare del progetto dell'Industrie

Secondo lo schema utilizzato per analizzare il piano 22@*Barcelona* (capitolo 5), in questa sezione è esaminata la coerenza della strategia di rinnovamento dell'*Industrie* con i processi di trasformazione urbana e del quadro delle politiche urbane nell'area urbana di Lione per verificare se il piano rappresenti una nuova fonte potenziale di crescenti tensioni economiche e sociali e polarizzazione o, al contrario, un tentativo virtuoso di promuovere sviluppo economico e sociale. Per svolgere questo compito, una valutazione preliminare è condotta attraverso l'analisi di tre aspetti principali: la coerenza esterna del piano rispetto ai processi di trasformazione dello spazio urbano e delle politiche urbane, la potenzialità dello stesso nell'accrescere l'efficienza economica e la competitività territoriale e i meccanismi introdotti per promuovere l'equità e la coesione sociale.

7.5.1 Coerenza esterna del piano

La riqualificazione del settore dell'*Industrie* riflette per intero la strategia di sviluppo economico perseguita dal *Grand Lyon* attraverso il sostegno alla creazione e consolidamento di poli strategici di sviluppo (Gerland, la Doua, ecc.) all'interno dell'agglomerazione, volti ad ospitare funzioni produttive avanzate e altamente competitive a livello nazionale ed internazionale.

Il piano di ammodernamento dell'*Industrie* rappresenta altresì un tassello importante della strategia complessiva di sviluppo dell'agglomerazione lionese, delineata agli inizi degli anni novanta attraverso lo Schema Direttore *Lyon 2010*, che intende reintegrare all'interno del tessuto urbano esistente una zona parzialmente abbandonata al fine di generare un'area di nuova centralità, facilmente accessibile e dotata di una struttura fisica urbana moderna. L'idea è, in sintesi, di rifare la città sulla città, riutilizzando gli spazi urbani abbandonati e garantendo un utilizzo più efficiente del suolo urbano. Estremamente ridotta risulta, al contrario, all'interno del disegno di sviluppo futuro dell'area, la dimensione riguardante la preservazione e valorizzazione del patrimonio storico industriale, che in larga parte è stato già rapidamente abbattuto per lasciare spazio a nuove strutture.

Per quanto riguarda la coerenza e l'integrazione del progetto di trasformazione dell'*Industrie* con la trasformazione generale del quartiere di *Vaise* (area di *Gorge de Loup*, il centro di *Vaise* e la *Duchère*) è possibile affermare che agli inizi mancava una visione strategica complessiva per lo sviluppo del quartiere, che è invece emersa in seguito, forse in modo fortuito, nel corso della realizzazione delle operazioni.

“Non c'era agli inizi un piano globale di trasformazione. Le operazioni di trasformazione e la definizione di un piano complessivo di riqualificazione per *Vaise* sono avanzati simultaneamente. La prima trasformazione è partita negli anni ottanta con la *ZAC Berthet*, tuttavia le operazioni sono procedute a rilento e solo con il boom immobiliare, della metà degli anni novanta, che il piano di trasformazione ha preso quota. Nel frattempo però il piano è stato trasformato: dall'idea di creare uno spazio per accogliere nuove attività produttive si è passati poi ad un progetto di trasformazione volto a generare in prevalenza nuove residenze. Il progetto è stato adeguato, insomma, alle esigenze del mercato immobiliare. Lo stesso è avvenuto all'*Industrie*, dove l'arrivo di Infogrames (Atari) ha tracciato la via di trasformazione dell'area, quella del *Pôle Numerique*” (Didier Budin, *Mission Vaise* e *Mission GPV* la *Duchère*).

In realtà, solo dalla metà dagli anni novanta, si comincia a pensare allo sviluppo di *Vaise* in modo integrato, soprattutto con la realizzazione delle opere pubbliche. Tuttavia, è però ancora evidente che si procede per punti, per singoli progetti e questo dipende, in parte, anche al quadro normativo che incentiva la progettazione puntuale e circoscritta ad aree limitate. Lo strumento della *ZAC*, adoperato in prevalenza nei processi di trasformazione urbana, e le modalità di attuazione degli interventi nei *GPV* (quartieri individuati dalla *Politique de la Ville*) tendono a delimitare le operazioni in un perimetro ristretto senza tenere in adeguata considerazione le integrazioni con le aree circostanti.

7.5.2 La promozione dello sviluppo economico

Come detto, il progetto di riqualificazione tende a recuperare vecchie aree industriali abbandonate, posizionate in modo strategico all'interno dell'agglomerazione urbana, servite da moderne infrastrutture di trasporto collettivo, secondo una logica che mira ad accrescere l'efficienza nell'uso del tessuto urbano esistente e riattivare la funzione economica del quartiere per ottenere un maggiore ritorno dal punto di vista economico (nuovi spazi per

attività, tassazione degli immobili ed entrate fiscali derivanti da attività economiche) e sociale.

La localizzazione strategica all'interno dell'area urbana attribuisce un grande potenziale al settore dell'*Industrie* (e in generale al quartiere di Vaise) nell'attrazione di attività economiche avanzate e nuove popolazioni urbane: l'area beneficia di un buon accesso da e per l'area urbana, ed è servita in modo efficace da un moderno sistema di trasporti pubblici e dalla presenza di un polo multimodale (stazione di Vaise). Potenzialità che, in realtà, si stanno realizzando in modo abbastanza repentino come confermano i dati sulla crescita nel quartiere del numero di abitanti, attività economiche e occupati. Dopo la fase di deindustrializzazione, Vaise e l'*Industrie* stanno attraversando una fase di rinascita, legata allo sviluppo di funzioni economiche avanzate e ad attività riguardanti il campo della formazione. La speranza è che gli effetti positivi della rinascita economica del quartiere possano estendersi fino alle colline della Duchère, con l'arrivo anche in questa area di nuove funzioni in grado di sostenere lo sviluppo socioeconomico del quartiere.

Come evidenziato in precedenza, la strategia di creazione di un *Pôle Numérique* ha seguito gli eventi (arrivo di Atari), anziché anticiparli e indirizzarli. Nonostante la recente apertura dell'*Espace Numérique* – centro pubblico di risorse e competenze sulle TIC – sembra che il disegno strategico del *Pôle Numérique* stia però perdendo consistenza. L'effetto di traino e imitazione, che ha portato altre imprese ad insediarsi nell'area, sembra aver esaurito l'energia iniziale con il passare del tempo. Le prime due imprese del settore informatico, Atari e Cegid, che hanno dato il via alla costituzione del polo, contribuendo ad accrescere il valore del sito dell'*Industrie* e ad attrarre altre imprese, non hanno utilizzato le opzioni sulle altre parcelle di terreno a loro riservate agli inizi per lo sviluppo futuro delle proprie attività. Per quanto riguarda Atari, poi, la società poco dopo il suo insediamento ha ridotto funzioni e personale della struttura dell'*Industrie*, attualmente utilizzata solo per una piccola parte. Per di più, come evidenzia Linossier (2005), c'è una certa reticenza delle piccole imprese dell'informatica a spostarsi a Vaise e più in generale ad assecondare la logica di specializzazione produttiva territoriale promossa dal *Grand Lyon*, attraverso la creazione e il potenziamento dei poli di sviluppo. Come diverse ricerche empiriche tendono a dimostrare, le imprese

operanti nei settori moderni e avanzati dell'economia sembrano essere maggiormente attratte dalla presenza di economie di urbanizzazione (buoni reti di trasporto comunicazione, centralità, presenza di imprese di diversi settori, ampi mercati e disponibilità e qualità della forza lavoro) e meno dall'esistenza di economie di localizzazione (che fanno riferimento alla presenza in una stessa area di imprese afferenti allo stesso settore produttivo), che la strategia riguardante lo sviluppo di poli produttivi specializzati tende a rafforzare.

A conferma del calo di interesse per lo sviluppo di un polo per l'informatica giunge l'abbandono definitivo dell'idea di creare una *Cité des jeux vidéo*, progettato dal *Grand Lyon* e dall'associazione *Lyon Infocité*, così come definitivamente decaduta è l'ipotesi avanzata dall'Atari, al momento del suo insediamento, di creare un museo dei video giochi in un antico stabilimento dell'*Industrie* che, al contrario, ospiterà con molta probabilità un cinema multisala.

Foto 7.3: La Villa Creatis



7.5.3 L'equità sociale: un aspetto lasciato in secondo piano

La necessità di offrire rapidamente una soluzione “chiavi in mano” per l'insediamento dell'Atari e la volontà di accelerare le operazioni di

trasformazione dell'area e soddisfare le richieste provenienti da un settore nuovo ed emergente dell'imprenditoria lionese hanno contribuito a mettere in secondo piano la questione dell'equità e degli interessi collettivi, a vantaggio degli interessi particolari di alcuni degli attori coinvolti nel processo.

Prima di passare ad analizzare gli aspetti che hanno influenzato un basso rendimento del processo di trasformazione dal punto di vista dell'equità sociale e dell'interesse collettivo è, tuttavia, necessario evidenziare le principali ricadute positive, attuali e potenziali, sull'*Industrie* e più in generale su *Vaise* del piano di riqualificazione, in termini di riattivazione della funzione economica, e quindi di creazione di nuovi posti di lavoro, e di migliore qualità della struttura urbana della zona, che dopo decenni di totale abbandono e decadenza ha ripreso a vivere nuovamente.

Il piano di riqualificazione dell'*Industrie* viene pensato e avviato secondo un approccio di gestione del suolo e della trasformazione urbana di tipo attivo (*active land policy*), che prevede l'acquisto dei terreni da riqualificare e la gestione dell'intero processo di trasformazione, fino alla vendita o alla concessione dei suoli urbanizzati ai promotori immobiliari, da parte dell'attore pubblico. Il vantaggio principale che questo tipo di approccio consente di ottenere, almeno in linea teorica, riguarda la possibilità di avere un maggiore controllo, da parte del soggetto pubblico, sul processo di riqualificazione, in modo da garantire l'interesse collettivo ed evitare operazioni speculative.

La gestione attiva del processo di trasformazione da parte del settore pubblico può permettere:

“di scegliere i progetti immobiliari più interessanti ed evitare un aumento della speculazione. [...] Il soggetto pubblico può, ad esempio, fissare un prezzo di vendita dei terreni e scegliere i progetti immobiliari più interessanti, di maggiore qualità [...] o, ancora fissando il prezzo del terreno ad un livello ragionevole si può cercare di raggiungere un accordo con i promotori affinché questi, per esempio, si impegnino a vendere gli alloggi ad un prezzo più basso rispetto a quello di mercato” (Christian Bret, Responsabile presso la *Société d'Équipement du Rhône et de Lyon* (SERL, Società d'economia mista) del processo di trasformazione dell'*Industrie Serl*).

Nel caso dell'*Industrie*, però, i vantaggi associati ad una gestione attiva del processo di trasformazione da parte dell'operatore pubblico non si sono concretizzati. Il *Grand Lyon*, infatti, dopo avere acquistato sul finire degli anni novanta parcelle di terreno dell'*Industrie* decide di rivendere il suolo ad Atari, ad un prezzo di molto inferiore a quello pagato in precedenza (Der-Sarkissian,

1999), prima di istituire la ZAC e affidarla in gestione alla SERL¹¹. Lo scarso *appeal* dell'area e il concomitante andamento negativo del mercato immobiliare hanno rappresentato le motivazioni principali sottostanti alla decisione di compiere questa operazione, considerata da alcuni un vero e proprio regalo fatto dalla Comunità Urbana ad Atari. Il *Grand Lyon* non si è tuttavia limitato a concedere i terreni ad un prezzo estremamente basso, ma si è anche assunto l'onere di trasformare le zone adiacenti l'area su cui sorge la struttura della società (spazi verdi, marciapiedi, ecc.).

“La decisione presa riguardo il caso di Atari (Ex Infogrames) ha condotto ad un deficit importante dell'intera operazione di trasformazione [...] forse bisognava tenere i terreni e aspettare l'evoluzione del mercato immobiliare [...] Approfittando di un periodo di crisi immobiliare, Atari ha acquistato il terreno ad un prezzo molto basso” (Christian Bret, Responsabile presso la *Société d'Équipement du Rhône et de Lyon* (SERL, Società d'economia mista) del processo di trasformazione dell'*Industrie*).

La vendita diretta del terreno da parte del *Grand Lyon* ad Atari ha determinato quindi un deficit consistente nel budget della ZAC sud, che è stato ripianato dalla Comunità Urbana.

I vantaggi concessi ad Atari non si esauriscono qui. Al momento della vendita del terreno è stata concessa, da parte del *Grand Lyon* all'azienda, l'opzione di acquisto su altre tre parcelle di terreno per cinque anni, allo stesso prezzo di vendita del primo lotto di terreno venduto, proprio in previsione di una futura espansione delle attività dell'azienda. Dopo qualche anno, Atari decide di usufruire di una delle opzioni di acquisto¹², non per ampliare le attività, ma per mettere in atto un'operazione meramente speculativa. La società acquista il terreno e dopo qualche settimana lo rivende ad un prezzo molto più alto al gruppo Pathè (per la futura costruzione di un cinema multisala).

In sintesi, nel giro di qualche anno dal suo insediamento la società Atari: ha ridotto drasticamente il numero di funzioni e occupati nella sede dell'*Industrie* (utilizzata attualmente solo in minima parte); non possiede più nemmeno l'immobile che ospita la società – poiché l'azienda ha rivenduto il terreno e la struttura ad una società finanziaria tedesca che a sua volta la concede in fitto ad Atari; non ha rispettato l'impegno a realizzare un museo dei

¹¹ Il *Grand Lyon* acquista i terreni, nel 1997, ad un prezzo di 1450 Franchi e li rivende dopo qualche anno ad Atari per 300 Franchi.

¹² Delle opzioni rimanenti: una è stata concessa attraverso un accordo a Cegid, mentre l'altra, nella ZAC Nord, è decaduta di recente poiché non è stata esercitata.

video giochi; e, infine, ha utilizzato una delle opzioni concessagli per potare a termine un'operazione di tipo speculativo. Tutto questo fornisce una chiara indicazione di come gli interessi dell'azienda di video giochi abbiano decisamente prevalso su quelli della collettività, in nome della salvaguardia dei posti di lavoro all'interno del perimetro dell'agglomerazione lionese che, però, nonostante i numerosi "regali" concessi ad Atari, sono comunque diminuiti, in maniera consistente, dopo qualche anno dall'insediamento della società nella zona dell'*Industrie*. Questo caso mostra in modo inequivocabile i limiti di un tipo di politica di sviluppo economico, basata sulla concessione di agevolazioni all'insediamento di questo tipo.

"Agli inizi la Comunità Urbana di Lione ha fornito queste agevolazioni particolari alla società Infogrames perché il sito dell'*Industrie* non era particolarmente attraente. E' un po' la strategia di sviluppo economico adottato nel corso degli anni novanta: dare delle agevolazioni per attirare le imprese, con il rischio però che le imprese arrivano, ma che non restano a lungo. Questo sistema è molto fragile. Non so se dovremmo giudicare questa operazione. Se Infogrames non fosse arrivata, se Cegid non avesse fatto altrettanto, forse il processo di trasformazione non sarebbe andato avanti, non sarebbe stato possibile migliorare la qualità degli spazi pubblici. Effettivamente, però, si pone la questione della fragilità di questo dispositivo. Non si ha mai la garanzia che le imprese, che hanno beneficiato di un aiuto alla localizzazione in un determinato territorio, rimarranno lì a lungo" (Didier Budin, Mission Vaise e Mission GPV la Duchère).

Migliori previsioni sembrano, tuttavia, accompagnare il processo di trasformazione della ZAC nord dell'*Industrie*, in cui maggiore attenzione è stata prestata alla realizzazione di nuove strutture pubbliche (creazione di un nuovo immobile per ospitare la scuola elementare esistente, di un centro sociale e spazi verdi) e dove, alla luce di quanto accaduto nella ZAC sud, difficilmente giustificabili risulterebbero concessioni simili a quelle accordate ad Atari.

7.6 Conclusioni: un'operazione di trasformazione piegata all'interesse privato

I risultati della trasformazione urbana di Vaise, iniziata negli anni ottanta, sono divenuti più evidenti nel corso degli ultimi anni. Il quartiere attraversa oggi una fase di rinascita: l'emorragia di abitanti si è arrestata e da qualche tempo la popolazione di Vaise è ritornata a crescere, così come il numero delle attività economiche. Se nel corso degli anni novanta, all'interno del nono

distretto di Vaise, l'occupazione diminuiva dell'11%; tra il 1998 e il 2002, l'occupazione nel settore privato è cresciuta del 18%, percentuale di gran lunga superiore a quella registrata in tutta l'area centrale dell'agglomerazione (Lione e Villeurbanne), in cui l'evoluzione media si aggirava intorno al +9%. Questo aumento è attribuibile, in prevalenza, all'aumento dell'occupazione nel settore terziario, che nel 2003 componeva il 79% dell'occupazione totale di Vaise, che comunque conservava ancora una discreta quota di occupazione nell'industria pari al 16%¹³. Al 2003, oltre 3 mila imprese erano presenti all'interno del nono *arrondissement* (Opale, 2004).

L'azione coordinata degli attori pubblici e privati ha permesso la trasformazione dei diversi settori del quartiere, dove si sono insediate nuove imprese. Atari, Cegid e Elettronica Arts, l'*Espace numérique entreprises*, IBM, KPMG e la Villa Creatis ed altre ancora nella zona dell'Industrie. Più a sud, nell'area di Siant Pierre, si è installata la sede europea della Bayer CropScience, a cui fanno da cornice una serie di strutture per la formazione. Il centro antico di Vaise è stato ammodernato ed arricchito con nuovi spazi e strutture pubbliche. A non beneficiare del rinnovato dinamismo economico del quartiere è, invece, la zona della *Duchere*, dove sorgono gli immobili di edilizia residenziale pubblica. Il procedere per progetti di riqualificazione puntuali senza una visione di trasformazione complessiva per l'intera area di *Vaise* è uno dei motivi per cui il quartiere della *Duchere* non è stato, almeno fino ad ora, interessato dalla rinascita del 9° distretto di Lione.

Per quanto riguarda, nello specifico, il caso del processo di trasformazione del settore dell'*Industrie*, lo studio ha messo in rilievo alcune criticità della strategia di sviluppo economico perseguita dal piano di riqualificazione e l'eccessivo sbilanciamento del piano verso interessi particolari. In particolare, su quest'ultimo punto, gli interessi della società Atari sono stati anteposti a quelli della collettività, con la giustificazione del mantenimento di occupazione all'interno dell'agglomerazione. Sebbene sia importante riconoscere "l'effetto leva" della localizzazione dell'impresa sullo sviluppo del quartiere, contribuendo a fornire una nuova immagine alla zona e

¹³ Percentuale che consegna a Vaise di guadagnare l'etichetta di quartiere più industriale di Lione. Tra il 1998 e 2002, l'occupazione industriale è diminuita a Lione e Villeurbanne, mentre è aumentata (+20%) a Vaise. Crescita legata allo sviluppo delle produzioni di beni intermedi, nel settore della chimica (per la presenza della Bayer CropScience) e di beni di consumo come l'abbigliamento.

ad attrarre altri investimenti, è indubbio che la ripartizione dei costi e dei benefici di questa operazione sia avvenuta in materia diseguale, a vantaggio degli interessi privati. Nel caso della ZAC sud in nome di una circostanza straordinaria (la necessità di trovare una nuova sede ad Atari) si saltano le procedure e si favorisce l'impresa privata. Per di più, la velocità che si è cercato di imprimere al processo di trasformazione urbana, da un lato, ha favorito alcuni processi speculativi (Atari che utilizza le opzioni per acquistare i terreni e rivenderli subito dopo per speculare sulla rendita) e, dall'altro, ha ostacolato un'adeguata tutela e valorizzazione del patrimonio storico industriale esistente. Il patrimonio architettonico, sebbene non fosse ai livelli di altre zone della città, poteva essere meglio preservato per dare un tocco di unicità-specificità, rispetto ai soliti *business districts*, associato proprio al passato industriale del quartiere. A differenza di quanto accaduto nel caso del *22@Barcelona*, non è stato predisposto nessun piano generale di salvaguardia del patrimonio industriale, rendendone l'operazione di demolizione più semplice.

Capitolo 8. Equilibri multipli tra competitività e giustizia sociale: un'analisi comparata.

8.1 Introduzione

E' opinione diffusa che la città stia attraversando una nuova fase di rinascita e di rinnovata centralità come importante spazio economico, culturale, politico e istituzionale. Il diffuso *anti-urbanism*, che attraversava la maggior parte delle riflessioni teoriche sulla dimensione urbana e alimentava la generazione di politiche contro la città, è stato sostituito da un nuovo atteggiamento, più ottimista sul futuro delle agglomerazioni urbane.

Dalla fine degli anni ottanta, nuove idee sulla natura delle trasformazioni in atto nelle principali città cominciano a circolare, dando forma a quella che Gordon e Buck (2005) hanno definito come la "Nuova Saggezza Convenzionale" (NSC) sulla *resurgent city*. Il set di idee della NSC, che analizza le trasformazioni in corso attraverso una chiave interpretativa di natura economica, attribuisce alla città, in cui si concentrano una serie di *asset* (densità, flessibilità e diversità) di grande importanza per gli attuali processi di produzione, un ruolo di primo piano all'interno del nuovo scenario economico in divenire. Enfatizzando l'importanza di pensare e agire per lo sviluppo urbano in maniera integrata, la NSC suggerisce che alla base di una *resurgent city* risiede l'interazione virtuosa tra competitività, coesione sociale e *governance*. Secondo le formulazioni teoriche della NSC, sono questi tre fattori, e la loro interazione, a determinare, in una prospettiva di circoli virtuosi e viziosi dello sviluppo, il successo o, al contrario, la decadenza delle città. Tuttavia, le relazioni e i nessi causali tra competitività, coesione sociale e *governance* – ammoniscono Gordon e Buck – risultano imprecisi e non adeguatamente comprovati da rigide indagini empiriche¹. Il mancato riscontro nella sfera empirica delle ipotesi circa un rafforzamento (o indebolimento) reciproco non ha, tuttavia, impedito che il focus congiunto su questi tre elementi si affermasse come nuovo paradigma per pensare politiche e

¹ Questo stesso lavoro di tesi mostra, ad esempio, come la presenza e la persistenza di disuguaglianze sociali e spaziali non hanno ostacolato la crescita del livello di ricchezza complessiva e competitività dell'agglomerazione lionese.

interventi, ampiamente diffuso e condiviso da governi, istituzioni e organizzazioni internazionali, nazionali, regionali e locali. Le convinzioni della NSC hanno così accompagnato la trasformazione radicale intervenuta nelle modalità di governo e nel quadro delle politiche urbane nel corso degli ultimi tempi.

Il focus della tesi di dottorato è stato posto proprio sulla trasformazione dei processi di regolazione a livello urbano e delle politiche pubbliche e su come trasformazioni strutturali e risposte locali interagiscono. Aspetti questi poco esplorati nella lettura urbana esistente, la quale si concentra prevalentemente sull'intreccio tra città e processi di ristrutturazione economica e globalizzazione per cercare di spiegare le ragioni della posizione della città nella gerarchia urbana internazionale. Vengono indagate le particolarità dei processi di globalizzazione e il modo in cui trasformazioni e dinamiche urbane si relazionano con tali processi; ciò che spesso manca, però (o al meglio, è raramente affrontata), è una fase d'analisi che mostri come le specificità territoriali della città e dei sistemi urbani (cultura, economia, politica e società locale) interagiscono con questi processi.

La tesi ha cercato di fornire un contributo in tale direzione. Nello specifico ci si è posti il problema di esaminare come gli attori locali si adoperano nella creazione di una città più competitiva, di successo, capace di generare maggiore ricchezza, attrarre flussi di persone e capitali e affermarsi sullo scenario internazionale; ma, anche di investigare se e fino a che punto l'azione collettiva, degli attori locali e non, è orientata anche verso la creazione di una città più giusta. In particolare, la tesi esplora come queste questioni sono state affrontate a Barcellona e Lione, esaminando processi di *governance*, strategie e politiche pubbliche per la promozione dello sviluppo urbano e come queste sono cambiate nel tempo e in quale direzione.

8.2 Barcellona e Lione: due agglomerazioni urbane di successo

Barcellona e Lione sono considerate due realtà di successo all'interno della nuova geografia urbana europea, in particolare per quanto concerne la sfera economica. Indicazioni in tal senso provengono dai dati sulla ricchezza

economica delle due agglomerazioni, superiore alla media delle principali aree urbane dell'UE-15, dalla crescita sostenuta del numero e della qualità delle funzioni economiche, dall'aumento delle attività e del personale di ricerca, dalla presenza crescente del numero di imprese globali e poli produttivi all'avanguardia e dalla proiezione delle città nello scenario internazionale. Entrambe le aree urbane risultano ben innervate nelle reti economiche internazionali, ma non solo. La rilevanza internazionale delle due città non si limita, tuttavia, alla sola dimensione economica. Lione è sede di importanti associazioni umanitarie internazionali, mentre Barcellona rappresenta il punto di riferimento per numerose municipalità dell'America Latina; Lione ospita importanti organismi internazionali quali Euronews, Interpol e il Centro Internazionale della Ricerca sul Cancro dell'OMS ed entrambe le città aderiscono a differenti reti orizzontali internazionali quali Eurocities, Metropolis e Intercat. La posizione all'interno dello scenario internazionale è stata, infine, accresciuta anche attraverso l'organizzazione di importanti eventi: a Lione con l'organizzazione della riunione del G7 nel 1996, la Biennale della Danza e altri avvenimenti di natura culturale e sociale e a Barcellona con i Giochi Olimpici del 1992, il Forum Universale 2004 della Cultura, festival ed altro ancora.

L'aumento progressivo della popolazione residente all'interno delle rispettive aree metropolitane è un altro importante indizio di successo. Per di più, dopo un periodo di flessione, la popolazione è ritornata a crescere anche all'interno delle due città, segno di un rinnovato *appeal* delle aree centrali, rivalutate come luoghi interessanti e piacevoli non solo per lavorare e divertirsi, ma anche per vivere. Il grado di successo è evidente anche dalla rapida crescita del prezzo degli immobili, conseguenza della domanda crescente di individui e imprese per entrambe le aree urbane².

Nella sfera economica, il miglioramento della performance è stato certamente più eclatante nel caso di Barcellona. A metà degli anni '80, la città spagnola figurava tra le principali aree in declino, con un PIL sotto la media delle maggiori agglomerazioni urbane dell'UE-11 e una struttura produttiva fortemente indebolita dalla crisi dell'industria e dai processi di delocalizzazione

² E' importante ricordare, tuttavia, come la crescita del prezzo degli immobili oltre che dalla domanda dipende anche dall'elasticità dell'offerta.

delle imprese. L'area metropolitana barcellonense rappresenta oggi una delle agglomerazioni urbane più dinamiche e in maggiore ascesa all'interno dell'UE: ha assunto la posizione di principale nodo di riferimento dell'intero asse urbano del Mediterraneo occidentale, riuscendo ad attrarre flussi consistenti d'investimenti e persone. Nel giro di 15-20 anni Barcellona è riuscita a trasformare la sua base economica e a sfruttare le opportunità fornite dai processi di maggiore integrazione delle economie, che le hanno consentito di intraprendere un percorso di rapida crescita.

Meno sensazionale, ma altrettanto solido è stato lo sviluppo economico dell'agglomerazione urbana lionese nel corso degli ultimi decenni. La crisi dei settori industriali tradizionali, negli anni settanta e ottanta, è stata superata con successo, attraverso un efficace processo di riposizionamento strategico verso l'alto delle principali aziende, che è coinciso con un aumento della produttività e della ricchezza prodotta. La ristrutturazione delle industrie tradizionali è stata, poi, accompagnata dal concomitante sviluppo di nuove attività industriali, ad alto contenuto di conoscenza e tecnologia, e dall'espansione del settore terziario avanzato.

Il lavoro ha esplorato le ragioni sottostanti alla positiva performance economica, ponendo l'attenzione, per primo, sui principali processi di trasformazione strutturali e sulle caratteristiche del sistema produttivo locale. Il processo di democratizzazione e l'adesione della Spagna all'UE hanno inciso positivamente sullo sviluppo economico di Barcellona, così come il processo di crescente integrazione economica dell'UE ha favorito entrambe le agglomerazioni urbane, rafforzando la posizione competitiva di Barcellona e Lione all'interno del nuovo sistema urbano europeo in divenire. Il successo economico dipende, inoltre, in larga parte, dalla storia e cultura produttiva dei due territori, e cioè dalla cospicua presenza di grandi gruppi industriali, nell'area lionese, e dall'esistenza, in entrambe le città, di un fitto tessuto produttivo, composto da una miriade di piccole e medie imprese, e di una cultura imprenditoriale radicata all'interno delle società locali. A lungo ignorate dai rispettivi governi nazionali, intenti a sostenere esclusivamente lo sviluppo delle rispettive capitali, entrambe le città hanno dovuto fare affidamento sulle proprie risorse per promuovere lo sviluppo economico. La presenza di una radicata cultura imprenditoriale e la propensione ad "industriarsi"

maggiormente per assicurarsi un futuro migliore – come mostra, ad esempio, il ricorso frequente di Barcellona all’organizzazione di grandi eventi per recuperare le risorse necessarie per le trasformazioni urbane e rilanciare la città nel panorama internazionale – sono riconducibili in parte alla caratteristica delle due aree di città non capitali di nazione.

Benché ascrivibili in larga parte alla combinazione tra circostanze strutturali e caratteristiche del sistema produttivo, i fattori del successo economico dell’area barcellonese e lionese non si esauriscono però con questi elementi. Abilità degli attori locali, scelte strategiche, politiche pubbliche e il ruolo dei rispettivi governi locali completano il quadro dei fattori alla base dei processi di sviluppo economico³.

L’analisi della dimensione di *urban politics and policies* ha confermato l’abilità degli attori locali nel gestire l’impatto dei processi di globalizzazione e ristrutturazione economica sull’economia locale, facilitando processi di sviluppo e il rafforzamento della posizione competitiva delle due città. Capacità in termini di mobilitazione di risorse finanziarie (pubbliche e private) umane e relazionali, di predisposizione di quadri cognitivi comuni e di elaborazione di strategie di sviluppo condivise a lungo termine. L’organizzazione e la gestione dei Giochi Olimpici del 1992 hanno rappresentato un esempio dell’abilità e della lungimiranza dei soggetti locali a Barcellona nel gestire le dinamiche di sviluppo urbano e della capacità di negoziazione del governo locale con altri livelli di governo (regione e governo centrale) e soggetti privati. Una simile abilità è stata riscontrata anche nel caso lionese, dove la predisposizione di numerose “politiche a mezzo di contratti” (*politique de la ville*, contratti d’agglomerazione, politica a sostegno dei poli di competitività, ecc.) ha certamente rafforzato la capacità degli attori locali di interagire con altri livello di governo e altre istituzioni. Inoltre, un ruolo sempre

³ La rilevanza dei processi di *governance* e delle politiche urbane nel controllare e influenzare il livello di competitività delle città è riconosciuta ormai da un crescente numero di ricercatori. Analisi condotte all’interno dell’UE confermano che le politiche urbane possono avere un impatto, benché limitato, ma pur sempre significativo, sulle differenze dei tassi di crescita locali (Cheshire e Gordon, 1998). In uno studio realizzato sulle maggiori *Functional Urban Region* (FUR) dell’UE-15, Cheshire e Carbonaro (1996) mostrano come il tasso di crescita delle economie urbane sia determinato in larga parte da fattori sui quali gli attori istituzionali locali (governi, agenzie, ecc) hanno un’influenza minima. Nonostante abbiano un impatto limitato sulle variabili associate alla variazione sistematica nei tassi di crescita economica, le politiche urbane riescono comunque a produrre degli effetti diretti. In aree particolari, esistono delle condizioni che possono essere modificate proprio attraverso interventi strategici di politica urbana capaci di facilitare la crescita economica. Sebbene non sia possibile quantificare in maniera precisa l’impatto delle politiche sulla crescita economica delle aree urbane – visto che è difficile isolarne l’influenza dalle altre innumerevoli variabili – esiste, tuttavia, sufficiente evidenza qualitativa che mostra come alcuni aspetti critici della crescita economica siano collegati a differenze nell’efficacia-inefficacia delle politiche urbane locali.

più centrale nella definizione e attuazione delle strategie di sviluppo economico è stato gradualmente assunto dai rispettivi governi locali: il governo municipale, nel caso di Barcellona, e l'istituzione sovracomunale del *Grand Lyon*, nel caso di Lione. Entrambi i soggetti istituzionali sono attivi agenti di politica economica, attraverso la creazione e lo sviluppo di aree industriali, il sostegno alla realizzazione di parchi tecnologici, la promozione di poli di sviluppo e processi di riqualificazione urbana. Per esempio, i progetti di trasformazione urbana del *22@Barcelona* e dell'*Industrie* forniscono chiare indicazioni su come i rispettivi governi locali promuovano lo sviluppo di nuove aree per l'attrazione di nuove funzioni economiche avanzate, attraverso strategie di riqualificazione del tessuto urbano esistente. Altrettanto rilevante è il ruolo di queste istituzioni nel coordinamento dei processi di pianificazione strategica e, più in generale, dell'azione collettiva per la creazione di "beni pubblici per la competitività".

In conclusione, Lione e Barcellona rientrano appieno nel quadro di crescente competizione tra sistemi territoriali in Europa. Competizione che, come già detto, può assumere le caratteristiche di un gioco a "somma zero", in cui i territori più ricchi diventano sempre più ricchi a scapito di quelli meno sviluppati e gli interessi del capitale e del profitto prevalgono sugli interessi collettivi; ma che, in altre circostanze, può rappresentare un gioco a "somma positiva". Rientrano in questo secondo ambito le strategie, messe in atto a Barcellona e Lione, di valorizzazione del patrimonio storico e realizzazione di eventi culturali – finalizzati al rafforzamento dell'identità locale e all'attrazione di flussi turistici – così come le strategie di miglioramento delle infrastrutture materiali, di creazione di istituzioni *responsive* ed efficienti e di rafforzamento delle qualità delle risorse umane e delle relazioni tra sistema produttivo e mondo della ricerca. In entrambe le aree metropolitane, gli attori locali hanno messo in atto strategie e interventi volti a rafforzare i fattori di attrattività e vantaggio localizzativo urbano. Interventi volti ad accrescere, potenziare e modernizzare lo *stock* d'infrastrutture sono stati accompagnati da strategie indirizzate ad aumentare la consistenza e la qualità di *soft assets* (qualità della forza lavoro, servizi specializzati, risorse relazionali e capacità istituzionale), con l'obiettivo di sostenere lo sviluppo di un'economia diversificata, composta da attività economiche "territorializzate", radicate nel territorio, la cui superiore

capacità competitiva deriva da una gamma di specificità territoriali, che sono difficilmente rintracciabili o replicabili in altri luoghi.

8.3 Strategie e politiche urbane a supporto dello sviluppo sociale: le divergenze tra le due città

Se in entrambi i casi di studio, strategie e politiche pubbliche sono state particolarmente efficaci nella promozione e rafforzamento del sistema economico locale e della posizione competitiva delle città (soprattutto nel caso di Barcellona) all'interno dello scenario internazionale, divergenze tra Barcellona e Lione emergono invece nella volontà e capacità degli attori locali nel conciliare promozione della competitività con obiettivi di equità e coesione sociale nelle strategie di sviluppo urbano.

Il successo economico nelle due aree metropolitane è accompagnato da disuguaglianze sociali e spaziali, in termini di reddito, livelli d'istruzione e così via. Per quanto riguarda Barcellona, i dati sui redditi delle famiglie mostrano, ad esempio, che le disuguaglianze economiche più marcate si registrano proprio all'interno della città centrale dell'agglomerazione, mentre le cinture metropolitane mostrano una distribuzione del reddito meno polarizzata. Da qualche tempo a questa parte, comunque, risulta evidente una graduale diminuzione delle disuguaglianze nella distribuzione del reddito anche all'interno della città di Barcellona. Le disuguaglianze sono, invece, più accentuate all'interno dell'agglomerazione lionesa, dove assumono una forte connotazione spaziale, con una concentrazione dei redditi più bassi nei comuni dell'est, dove ci sono i principali quartieri di edilizia residenziale pubblica, e di quelli più elevati in alcune aree della città e nei comuni dell'ovest dell'agglomerazione. Disuguaglianze che riflettono anche differenze nel tasso di attesa di vita e livelli di scolarizzazione, che risultano più bassi proprio nei quartieri popolari dell'est. Nel corso degli ultimi anni, queste disparità si sono accentuate.

Per avere un quadro completo delle dinamiche riguardanti l'equità e la coesione sociale è, comunque, necessario andare oltre il livello dei redditi di individui e famiglie – che dipendono principalmente dalle caratteristiche e funzionamenti dei mercati del lavoro locali – e verificare, per esempio, il livello

d'accesso, il numero e la qualità dei servizi sociali, l'esistenza di forme di sostegno al reddito, l'organizzazione di servizi come il trasporto pubblico e le modalità che regolano i processi di trasformazione urbana e partecipazione ai processi decisionali su questioni di interesse comune. E' su questi fattori che Stato nazionale e preferenze delle società locali in termini di *welfare* e politiche pubbliche locali possono svolgere una grande influenza e fare la differenza.

In entrambe i casi esaminati è presente il Reddito Minimo di Inserimento, strumento di welfare nazionale (nel caso di Barcellona gestito dal governo regionale, mentre nel caso di Lione dal Dipartimento), che rappresenta una forma di sostegno economico per famiglie e individui a basso reddito. Nel caso dell'agglomerazione lionese, le risorse finanziarie destinate a questa forma di sostegno al reddito sono aumentate costantemente nel corso degli ultimi dieci anni proprio per soddisfare la domanda crescente.

Per quanto riguarda, poi, un'altra dimensione importante dell'equità sociale, ossia l'accesso alla casa, l'analisi ha messo in luce come il numero di immobili di edilizia residenziale pubblica e di alloggi in regime agevolato sia cresciuto in entrambe le agglomerazioni. Il Comune di Barcellona ha introdotto norme per agevolare l'accesso alla casa dei gruppi sociali più svantaggiati, ha aumentato la produzione di alloggi sociali di proprietà comunale e ha lanciato, insieme ad altri soggetti istituzionali, un piano, *Pla d'Habitatge 2004-2010*, per soddisfare la domanda crescente di *vivienda social*. Nel caso della città francese, la politica nazionale della *politique de la ville* ha consentito di potenziare lo stock di alloggi sociali con la costruzione di nuovi blocchi di appartamenti, in diverse aree dell'agglomerazione, e ammodernare numerosi immobili esistenti all'interno dei quartieri popolari dell'est.

Sia all'interno dell'area urbana catalana che di quella francese, l'impegno finanziario per la spesa per servizi sociali delle istituzioni locali è aumentato, al pari del numero dei gruppi sociali ritenuti meritevoli di sostegno (madri sole, bambini, giovani, anziani, immigrati e così via) e della gamma di servizi e piani sociali che è stata ampliata, anche in collaborazione con altre organizzazioni e associazioni. Per quanto riguarda Lione, il budget della *politique de la ville*, rivolta alla risoluzione dei problemi dell'accesso alla casa e di esclusione sociale nei quartieri più svantaggiati, è aumentato progressivamente dalla sua

istituzione. Nel caso di Barcellona, il budget municipale destinato alla spesa sociale è passato dal 17% del totale della spesa comunale, del 1979, al 30% del 2004; i centri per l'offerta di servizi sociali sono aumentati da 3 (1980) a 33 (2003), ecc.. Sempre nella città catalana, il maggiore coordinamento dell'azione degli attori pubblici con quella delle associazioni e organizzazioni private, attraverso la redazione di piani e la gestione in comune di alcuni interventi, ha permesso di aumentare l'efficacia e l'efficienza degli interventi in ambito sociale. Sono aumentati, infine, anche i progetti a sostegno delle fasce sociali più deboli gestiti con risorse proprie da parte di organizzazioni non governative, associazioni di volontariato e fondazioni come, ad esempio, quelle delle due casse di risparmio barcellonesi, *La Caixa* e *Caixa de Catalunya*, che promuovono e finanziano diversi interventi in campo sociale, culturale e ambientale.

Nonostante il crescente numero di interventi messi in campo e l'aumento della spesa in ambito sociale verificatosi in entrambe le aree metropolitane, in una prospettiva comparata, lo studio ha rilevato una maggiore attenzione degli attori locali alla dimensione sociale dello sviluppo nel caso di Barcellona. Questo sembra dipendere, in parte, dalla differente suddivisione dei compiti in materia sociale: dove, nel caso dell'agglomerazione lionese, le principali competenze in ambito sociale sono affidate al Dipartimento del Rhône che, essendo l'organo istituzionale di rappresentanza principale del mondo rurale, è abbastanza distante dalle problematiche sociali urbane e poco incline alla loro risoluzione; mentre, nel caso di Barcellona, è la municipalità, più vicina alle istanze sociali urbane, ad avere maggiori competenze in ambito sociale.

Differenze più sostanziali tra le due agglomerazioni rispetto agli obiettivi di giustizia sociale emergono nell'analisi del quadro complessivo delle politiche urbane. Nel caso dell'area metropolitana di Barcellona la strategia di potenziamento del sistema dei trasporti pubblici è stata concepita per consentire una più fitta integrazione delle differenti aree, anche di quelle più periferiche; di contro, nel caso dell'agglomerazione lionese una simile strategia ha mirato a migliorare e potenziare in particolare le connessioni e il sistema dei trasporti pubblici nelle zone centrali, mentre non ha migliorato in modo soddisfacente i collegamenti tra le aree centrali e quelle periferiche sia dell'est che dell'ovest e le connessioni tra di queste, accentuando così i

processi di segregazione spaziale. Una delle ragioni per cui i numerosi interventi promossi attraverso la *politique de la ville* a Lione non hanno prodotto i risultati auspicati in termini di riduzione dei processi di esclusione sociali nelle *banlieues*, nonostante le ingenti risorse finanziarie impiegate, riguarda proprio la scarsa integrazione di questa politica con le restanti politiche urbane, in particolar modo con quelle a sostegno dello sviluppo economico e del trasporto pubblico. La politica dei poli di sviluppo lionesi, ad esempio, è stata pensata in modo del tutto dissociato dalle strategie per il rilancio dei quartieri in difficoltà.

Obiettivi di natura sociale sono stati perseguiti più intensamente nelle strategie di riqualificazione urbana condotte a Barcellona, dove particolarmente importante è stato il ruolo svolto dalla municipalità nel limitare, in numerose circostanze, gli eccessi della speculazione urbana e nel predisporre adeguati meccanismi di redistribuzione della rendita urbana generata dai processi di trasformazione, che hanno permesso di creare spazi e strutture pubbliche nonché alloggi in regime agevolato. Il contributo della politica di rinnovamento urbano al rafforzamento di processi di equità e coesione sociale è stata innegabile soprattutto nel caso dei piccoli interventi di riqualificazione, che in molti casi hanno permesso la partecipazione delle associazioni di quartiere nel ridisegnare le aree interessate, rafforzando così il senso d'identità e appartenenza. Differenze sostanziali nella considerazione della questione dell'equità e della coesione sociale sono emerse in maniera netta dall'analisi dettagliata dei due piani di riqualificazione del *22 @Barcelona* e dell'*Industrie*. Il primo esempio di una strategia di riqualificazione equilibrata, in cui si tenta di rilanciare il tessuto produttivo dell'area e la promozione della competitività territoriale insieme al perseguimento di obiettivi di equità e salvaguardia del tradizionale tessuto sociale del quartiere e del patrimonio industriale; il secondo, esempio di un piano di ammodernamento urbano a vantaggio di interessi particolari. Chiaramente, le conclusioni che si possono trarre da queste due esperienze di riqualificazione sono assolutamente parziali, *case specific*, e pertanto possono essere generalizzate solo in minima parte⁴.

⁴ E' vero, infatti, che alcune recenti trasformazioni urbane a Barcellona sono state contestate perché ritenute troppo orientate verso gli interessi del mercato; come è altrettanto vero che i nuovi grandi progetti di riqualificazione in

In conclusione, la scarsa considerazione della dimensione sociale nelle politiche urbane e la mancata integrazione degli interventi promossi attraverso la *politique de la ville* con le altre politiche urbane nel caso di Lione rappresentano due delle motivazioni sottostanti alle differenze emerse nel conciliare obiettivi di crescita economica ed equità e coesione sociale tra le due agglomerazioni. Queste divergenze riflettono chiaramente preferenze differenti in termini di *welfare* nelle rispettive società locali. L'agglomerazione lionesa governata a lungo da una coalizione conservatrice, espressione della borghesia commerciale e industriale cittadina, ha puntato molto sulla crescita della competitività internazionale della città, tralasciando le questioni relative allo sviluppo sociale e le problematiche esistenti all'interno delle *banlieues*. A Barcellona, di contro, le specificità culturali, il forte senso d'identità locale, la consolidata tradizione di mobilitazione sociale urbana, sedimentatasi attorno all'esperienza delle numerose associazioni di quartiere, nonché l'esistenza di una tradizione di governo municipale socialista hanno contribuito alla definizione e promozione di un processo di sviluppo urbano equilibrato che tenesse in adeguata considerazione la dimensione della giustizia sociale.

8.4 Caratteristiche ed evoluzione dei processi di regolazione urbana

Barcellona e Lione rappresentano due tra i più importanti e innovativi laboratori politico-istituzionali urbani. Entrambe le aree urbane hanno sperimentato, nel corso degli ultimi decenni, nuove forme di regolazione attraverso la creazione di associazioni territoriali e soggetti istituzionali (come l'associazione della Regione Urbana di Lione, il Sepal, la Comunità Urbana di Lione e la *Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*), la definizione di architetture istituzionali più complesse e la sperimentazione nuovi modelli di *governance* (piattaforme settoriali, piani strategici, piani di riqualificazione, ecc.), che hanno coinvolto diversi livelli di governo e attori (imprese, associazioni, organizzazioni no-profit e singoli cittadini). Particolarmente sorprendente è stata, a tal riguardo, la capacità mostrata degli attori lionesi nello sperimentare nuovi processi di *governance* locale, in un

programma nell'area urbana lionesa sembrano tenere in maggiore considerazione gli obiettivi sociali e di sostenibilità ambientale e ricercano un maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle scelte riguardanti i processi di riqualificazione.

contesto politico-amministrativo nazionale fortemente dirigista. L'agglomerazione urbana lionese è stata la prima tra le principali città francesi a predisporre una propria strategia per lo sviluppo economico e l'internazionalizzazione (avviata già verso la metà degli anni settanta con l'istituzione dell'Aderly), anticipando anche il passaggio delle competenze in materia di sviluppo economico alle Comunità Urbane – previsto dalla legge di decentramento del 1992 – con la definizione del piano *Lyon 2010*, contenente una serie di indicazioni strategiche sullo sviluppo economico dell'agglomerazione urbana. Le esperienze di pianificazione strategica condotte a Barcellona e Lione hanno fatto scuola per un gran numero di città; così come alcune politiche urbane di successo attuate a Barcellona (vedi ad esempio la campagna *Barcelona posa't guapa*) sono state replicate da diverse municipalità all'interno dell'UE ed in America Latina. La valenza che queste esperienze hanno assunto all'interno dello scenario internazionale e l'effetto imitazione che hanno innescato sono la conferma del carattere innovativo del *policy making* e delle politiche realizzate all'interno delle due agglomerazioni.

L'analisi storica dei due casi di studio ha messo in risalto le principali tappe del processo di trasformazione nelle modalità di governo, diventate progressivamente più complesse. Una *governance* di area vasta si sta delineando e affermando in entrambi i casi, con lo spostamento del baricentro della città verso l'area metropolitana ed oltre, alla ricerca di nuove configurazioni istituzionali *hard* e *soft*. Nel caso di Lione questo processo è in uno stato più avanzato (anche perché sostenuto attivamente dalla Stato centrale), dove accanto ad un istituzione *hard* di carattere sovracomunale, come il *Grand Lyon*, sono nate una serie di istituzioni *soft*, come il Sepal e la RUL. Di contro, nell'area di Barcellona, il consolidamento di una *governance* su scala metropolitana è stata a lungo ritardata dai conflitti politici esistenti tra il Comune di Barcellona e la *Generalitat de Catalunya* (governo regionale). Contrasti che hanno spinto la *Generalitat* ad abolire in passato la *Corporació Metropolitana de Barcelona* (CMB) per cercare di ridimensionare l'influenza della città sull'area metropolitana. Nonostante l'abolizione della CMB, il Comune di Barcellona ha comunque cercato di mantenere relazioni stabili con i comuni limitrofi attraverso l'istituzione di associazioni volontarie intercomunali (come la *Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de*

Barcelona). La questione del governo dell'area metropolitana ha riacquisito una nuova centralità all'interno dell'arena politica con il recente cambio della guida politica al governo della regione e con l'avvio, nel 2003, del primo Piano Strategico Metropolitano.

L'analisi della sfera di *urban politics e policies* di Barcellona e Lione fornisce, inoltre, interessanti indicazioni per una riflessione di carattere generale sulle trasformazioni della funzione dei diversi livelli di governo e sulla riconfigurazione dei processi di regolazione su scale differenti (internazionale, nazionale, regionale, provinciale, intercomunale, comunale, quartiere).

I casi esaminati mostrano chiaramente, ad esempio, come i processi di ristrutturazione dello Stato e le dinamiche di decentramento di poteri e funzioni verso il basso non derivano esclusivamente dalla percezione di dover rinforzare la competitività economica della nazione e rispondere alle pressioni dei processi di globalizzazione – come argomentano i teorici della regolazione urbana, che individuano nel neo-liberismo il principale motore delle trasformazioni nei modi di regolazione – ma sono guidate invece prevalentemente da questioni di natura politica e in alcuni casi da richieste di riconoscimento di identità regionali. Questo è evidente nei processi di decentramento, sia in Francia, dove la volontà dei politici locali (particolarmente influenti sul livello nazionale per via del *cumul de mandats*) di espandere il proprio raggio d'azione ha giocato un ruolo primario nel passaggio di maggiori poteri e competenze verso il basso; che in Spagna dove, dopo la fine della dittatura, alcune forti identità regionali (Paesi Baschi, Galizia e Catalogna) hanno spinto il governo nazionale ad avviare un'esperienza di regionalismo asimmetrico, con l'attribuzione differenziata di poteri e funzioni alle regioni. Il processo di decentramento, tuttavia, non implica uno svuotamento dello Stato quanto, piuttosto, una trasformazione del suo ruolo. In Francia, ad esempio, lo Stato centrale è ancora protagonista nella definizione e attuazione delle strategie di sviluppo delle aree urbane (politica dei poli di competitività, politica per il rafforzamento dell'influenza delle aree metropolitane francesi, *politique de la ville*, e così via) ed è sempre lo Stato centrale il promotore di una nuova strutturazione dei processi di regolazione su scale differenti, attraverso la legislazione (vedi ad esempio le

varie leggi di decentramento di funzioni e competenze) e il lancio di politiche nazionali.

La ricerca sempre più frequente e la sperimentazione di nuove forme di *governance* su livelli differenti, come emerso anche dalle due esperienze, mostrano come la semplice visione globale-locale sia inadeguata a cogliere la molteplicità e la complessità delle nuove modalità di regolazione che incrociano diversi livelli politico-istituzionali.

L'analisi dei processi di regolazione all'interno delle due aree ha evidenziato, inoltre, la crescente influenza del settore privato (imprese operanti nei settori avanzati, promotori immobiliari, associazioni di rappresentanza, ecc.), di associazioni e singoli cittadini all'interno dei processi decisionali.

Le imprese vogliono contare di più all'interno dell'arena decisionale pubblica. Questo è evidente nel caso dei processi di *governance* economica a Lione e nella realizzazione di grandi progetti di trasformazione urbana a Barcellona dove, i promotori privati esercitano pressioni sulla municipalità per influenzare la definizione e attuazione delle strategie di riqualificazione urbana. È risultato palese nel caso del piano di riqualificazione dell'*Industrie*, dove gli interessi di uno dei principali esponenti del gruppo emergente dei *nouveaux patrons lyonnais*, attivi nei settori avanzati dell'economia, hanno esercitato un'enorme influenza. La maggiore "intrusione" dei privati nei processi di governo può generare tensioni e conflitti con altre popolazioni urbane (come, ad esempio, sta accadendo a Barcellona da qualche tempo) e ripropone, quindi, con forza la necessità e centralità del ruolo del governo locale nell'assicurare il perseguimento degli interessi comuni e un adeguato livello di giustizia redistributiva.

L'altra trasformazione importante riguarda la sperimentazione di un numero crescente di processi regolativi di natura deliberativa in diversi ambiti, quali pianificazione strategica, progetti di riqualificazione e così via, che coinvolgono un ampio ventaglio di attori istituzionali e non. Nei casi studiati è stato possibile cogliere il graduale passaggio da arene decisionali tendenzialmente chiuse, con un numero ristretto di soggetti e interessi omogenei, ad arene più aperte, che includono un ampio numero di soggetti e interessi disomogenei. Nel caso di Lione si passa dall'esperienza del Piano

Strutturale *Lyon 2010* (del 1992), predisposto da una stretta *élite* di tecnici e politici, a quella più partecipata e condivisa di *Millénaire 3* (1997) e *Lyon 2020* (2005-6). Verso una maggiore inclusione sono stati indirizzati, ad esempio, nelle due città, i processi di pianificazione strategica, le consultazioni per i processi di riqualificazione, la definizione di politiche sociali e culturali, la predisposizione della Carta Municipale (Barcellona) e della Carta della Partecipazione (Lione), la creazione di forum, la realizzazione di eventi e giornate informative, workshop e via dicendo. Esperienze che hanno come obiettivo intermedio proprio il coinvolgimento di un maggiore numero di soggetti; passaggio ritenuto indispensabile per individuare meglio cosa si vuole fare (e come farlo), acquisire informazioni aggiuntive e giungere a nuove soluzioni.

8.5 Le città possono scegliere

E' giunto a questo punto il momento di tirare le fila della ricerca, richiamando l'ipotesi da cui è partito il progetto di tesi.

L'adozione di un approccio nel modo di governo definito come *urban entrepreneurialism* e il perseguimento di obiettivi di equità e coesione sociale non sono necessariamente in conflitto. I processi di *governance* urbana, attraverso l'attuazione di adeguate strategie e politiche, possono contribuire al raggiungimento di un ragionevole equilibrio tra crescita economica e maggiore benessere sociale, tra esigenze di competitività e aspirazioni riguardanti la creazione di una città più giusta.

La verifica di questa ipotesi ha richiesto un'approfondita analisi su come macrotrasformazioni nella sfera economica, sociale e politico-istituzionale e risposte locali interagiscono e come culture, tradizioni e società locali determinano differenti processi di *governance* urbana e *policy making* che, a loro volta, danno luogo a percorsi di sviluppo urbano differenti.

L'evidenza empirica derivante dai casi studiati conferma in larga parte questa ipotesi. I risultati dell'indagine contrastano con la posizione teorica riguardo l'esistenza di un trade-off inevitabile tra efficienza (crescita economica) ed equità, riproposto attraverso la contrapposizione tra *urban entrepreneurialism* e giustizia sociale nei processi di sviluppo urbano. Lo

stesso vale per le singole strategie e politiche pubbliche: i richiami a scegliere tra competitività e giustizia sociale sono errati. Certamente il grado di equilibrio tra obiettivi di competitività ed equità sociale di simili interventi può variare in contesti differenti, come gli esempi dei piani di riqualificazione urbana del *22@Barcelona* e dell'*Industrie* mostrano, ma ciò non vuol dire che gli obiettivi riguardanti la ricerca di una maggiore competitività territoriale vadano inevitabilmente a discapito di quelli di giustizia sociale e viceversa.

Il lavoro rifugge dalla tentazione di costruire dalle esperienze studiate dei casi paradigmatici, in cui l'analisi condotta su specifiche realtà urbane tende ad essere generalizzata per identificare processi di trasformazione urbana validi per ogni luogo e circostanza⁵. Il ricorso ai casi paradigmatici riduce le divergenze, la complessità e la molteplicità delle trasformazioni urbane e dei processi di *governance* esistenti, fornendo una visione semplificata e fuorviante delle realtà urbane. Al tempo stesso, però, è altrettanto chiaro che l'analisi comparativa di casi studio debba andare oltre le specificità di una situazione particolare e raccontare qualcosa di più generale sui pattern urbani. Uno sforzo in tale direzione è quindi a questo punto indispensabile.

La lezione derivante dalle due esperienze, che può essere generalizzata in larga parte, è che le città non sono indirizzate fatalmente su un percorso di natura neo-liberista; esistono altre opzioni, altri percorsi di sviluppo urbano che riescono a conciliare, seppure con equilibri differenti, obiettivi di crescita economica e giustizia sociale. Dai casi studiati non risulta che crescita economica, competitività territoriale e disciplina del mercato siano gli unici elementi, parametri incontrastati, per la sperimentazione di politiche urbane. Sebbene le strategie e le politiche pubbliche pretendono maggiormente verso questioni riguardanti la produzione e lo sviluppo economico, la competitività non è l'unico discorso della politica metropolitana. Riqualificazione delle aree più disagiate, accesso alla casa, miglioramento dei servizi sociali, riduzione dell'esclusione sociale, sostenibilità ambientale, inclusione di nuovi attori nei processi decisionali costituiscono importanti priorità all'interno delle agende in entrambe le agglomerazioni. Nel caso di Lione, ad esempio, se è evidente come l'ente intercomunale del *Grand Lyon* sia centrato soprattutto sullo

⁵ Per una più approfondita trattazione delle problematiche riguardanti l'uso di esempi paradigmatici si rimanda ad Amin e Graham (1997) e Beauregard (2003).

sviluppo economico e la promozione di grandi progetti urbani; è altrettanto vero che il *Grand Lyon* è “irretito” in un quadro di cooperazione istituzionale, coordinato dallo Stato centrale, che indirizza la sua azione anche su questioni riguardanti lo sviluppo sociale. Questo aspetto rinvia alla necessità di considerare il ruolo degli Stati nazionali in analisi comparative internazionali, poiché il livello nazionale influenza in modo determinante la struttura delle relazioni tra i diversi livelli di governo e incide sui processi di sviluppo economico e sociale a livello urbano.

Un'altra considerazione di carattere generale è che la dimensione di *government* è centrale nel definire il livello di equilibrio tra competitività e giustizia sociale. Conta, ad esempio, nelle decisioni riguardanti la redistribuzione della rendita derivante dai processi di trasformazione urbana come dimostra il piano *22 @Barcelona*, dove il governo municipale ha evitato una riqualificazione fortemente speculativa e ha introdotto meccanismi per estendere, alla collettività e ai gruppi più vulnerabili, i vantaggi della trasformazione. I governi locali esercitano il controllo sull'uso dei suoli, influenzano e indirizzano priorità e strategie di sviluppo e possono elaborare nuove e differenti risposte a simili pressione esterne. Allo stesso modo, controllo popolare e cultura locale possono indirizzare le scelte politiche in una certa direzione piuttosto che un'altra.

Riassumendo, i due casi analizzati dimostrano come le relazioni tra competitività e giustizia sociale nei processi di sviluppo urbano siano indeterminate, variabili, dipendenti da una serie di fattori strettamente intrecciati quali potenziale economico, società locale, storia e processi di *governance*, nonché da assetti istituzionali e interazioni tra i differenti livelli di governo e dal ruolo che gli Stati nazionali svolgono nella promozione dello sviluppo economico e del *welfare*. Nel corso della ricerca è emerso come agglomerazioni urbane con sistemi economici competitivi e consolidati possono assumere atteggiamenti differenti dinanzi le richieste del mercato e del capitale, che li conducono verso equilibri differenti tra efficienza ed equità nei processi di sviluppo. Equilibri che sono determinati politicamente, mediati dalle istituzioni nazionali, regionali e locali, e dalle caratteristiche e preferenze delle società locali e dai processi di *governance* urbana. A Lione, una ristretta *élite* borghese e conservatrice ha indirizzato a lungo i processi di governo

dell'area urbana, privilegiando la promozione della crescita economica e della competitività internazionale dell'agglomerazione; a Barcellona, di contro, processi di *governance* più inclusivi, miranti a rafforzare la partecipazione e il senso d'identità locale, si sono tradotti in una più ampia condivisione sulle visioni e politiche di sviluppo di lungo periodo e, in numerose circostanze in scelte migliori in termini di giustizia distributiva, tutelando gli interessi dei gruppi più deboli. Sempre a Barcellona, la presenza di un governo socialista e l'efficace ruolo del controllo popolare, svolto da cittadini, associazioni di quartiere, movimenti urbani e intellettuali hanno contribuito alla definizione e promozione di processi di sviluppo equilibrati.

La capacità di mediare tra istanze sociali e di mercato, tra crescita economica e benessere sociale, una volta acquisita, non è però data per sempre, ma è insidiata di continuo da circostanze esterne e dinamiche politiche interne, e va, pertanto, esercitata, rimodellata continuamente affinché si rafforzi e non si disperda. Il conseguimento di un adeguato bilanciamento tra strategie rivolte al mercato e strategie rivolte al sociale dipende da un continuo processo di negoziazione tra interessi e attori differenti, che richiede tempo e risorse. L'esito di questo processo non è affatto scontato, ma varia da caso a caso sulla base delle contingenze specifiche e delle relazioni di potere degli attori coinvolti. Tutto ciò implica, in primo luogo, che la *governance* urbana non è statica, e che le sue caratteristiche, gli attori coinvolti, obiettivi e complessità cambiano in risposta alle nuove sfide e priorità; e, secondariamente, che l'egemonia dei regimi urbani non è mai completa, ma sempre contesa e che la percezione da parte dei cittadini comuni delle strategie di riqualificazione e di sviluppo locale è essenziale per la loro sopravvivenza. Sotto questa luce, ad esempio, deve essere interpretata la recente riattivazione dei movimenti sociali e dei settori professionali a Barcellona per contrastare l'eccessiva invadenza del settore privato nell'ambito delle politiche urbane. Allo stesso modo, l'avvio dell'esperienza di Millénaire 3 all'interno dell'agglomerazione lionese ha contribuito a rompere in parte gli equilibri esistenti nella sfera decisionale pubblica, scompaginando e rendendo più complessi ed inclusivi i processi decisionali.

In conclusione, richiamando le parole di Susan Fainstein (2004), lo sviluppo di una "città giusta" si fonda sui valori di democrazia, equità, diversità,

crescita e sostenibilità: una delle sfide più difficili e complesse per gli attori locali consiste proprio nel mediare tra questi fattori, che spesso sono in contraddizione tra di loro, predisponendo dei meccanismi di governo che ne promuovano il rafforzamento reciproco.

8.6 Possibili linee di ricerca future

Nel corso del lavoro sono emersi alcuni spunti per la formulazione di nuove domande e percorsi di ricerca. Di seguito, sono illustrate, in maniera del tutto preliminare, due possibili linee di ricerca per il futuro.

La prima, più immediata, riguarda il proseguimento della ricerca di dottorato attraverso l'analisi di altri casi studio. Sarebbe, ad esempio, interessante investigare come, all'interno di uno stesso contesto politico-istituzionale nazionale, la questione della ricerca di un equilibrio tra competitività e giustizia sociale nei processi di sviluppo urbano è affrontata da altre città. A tal riguardo, potrebbero essere esaminati i casi di Valencia e Marsiglia per verificare come e fino a che punto processi di *governance*, politiche pubbliche e percorsi di sviluppo urbano si differenziano dalle esperienze di Barcellona e Lione.

Il secondo possibile percorso di ricerca concerne l'esplorazione delle connessioni tra processi decisionali ispirati alla democrazia deliberativa – che presuppongono un adeguato livello di uguaglianza degli individui in termini di uguaglianza di risorse materiali e relazionali e uguaglianze politiche – e sviluppo urbano.

Si è in presenza – come le stesse esperienze di Barcellona e Lione confermano – di un trend riguardante l'adozione di un numero crescente di scelte pubbliche effettuate attraverso modalità che si ispirano ai principi della democrazia deliberativa, che prevedono l'inclusione nei processi decisionali di soggetti liberi ed eguali e l'adozione di processi argomentativi quali basi essenziali per raggiungere delle decisioni legittime, condivise e rivolte al raggiungimento del benessere collettivo. Si tratta di pratiche decisionali che possono aiutare i membri della comunità a sviluppare competenze, auto-stima ed uno spettro più ampio degli interessi della società. La maggiore

partecipazione dei cittadini alle scelte decisionali può contribuire, inoltre, ad accrescere il capitale politico collettivo, attraverso la creazione di reali opportunità per le comunità di sviluppare voce e auto-determinazione, e facilitare l'introduzione di innovazioni nelle politiche urbane. Ovviamente, come evidenziato nel capitolo 2, non si tratta di risultati scontati proprio perché diversi sono i limiti ed i rischi associati a queste pratiche. Tuttavia, l'aspetto su cui è interessante soffermarsi e da cui partire per la definizione di nuove linee di ricerca è che il maggiore coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche che li riguardano ripropone la questione dello sviluppo in nuovi termini, oltre la visione della coesione sociale come elemento per accrescere la competitività di imprese e territori, secondo una prospettiva produttivista che tende a negare le genuine questioni sociali, per riproporre la tematica in termini di eguali opportunità di partecipazione alla vita economica, sociale e politica delle società urbane.

Ampliare il livello di conoscenze sulle connessioni tra processi decisionali di natura deliberativa e sviluppo urbano, capire se e fino a che punto la maggiore partecipazione dei cittadini alle scelte decisionali può contribuire ad accrescere il capitale politico collettivo, facilitare l'introduzione di innovazioni nelle politiche urbane e definire politiche pubbliche che siano in grado di riconciliare obiettivi economici con quelli riguardanti l'equità e la costruzione di "capacitazioni" sociali potrebbe risultare utile per un ripensamento delle politiche urbane in termini di accrescimento delle "capacitazioni umane".

Bibliografia

Aa.Vv. (2006), "Resurgent cities? Evidence-based urban policy? More questions than answers?", in *Urban studies*, special issue, vol.43 (8).

Agence d'Urbanisme (2004), *Obesrvatoire territorial du Contrat de Ville de l'agglomération lyonnaise : Rapport*.

Agence d'Urbanisme (2005), *Evaluation des projets urbains des quatre sites du Grand Projet de Ville de de l'agglomération lyonnaise*, gennaio.

Ajuntament de Barcelona (1987), *Àrees de Nova Centralitat*, Barcelona.

Ajuntament de Barcelona (1995), *Plan Integral de Desarrollo de los servicios sociales*, , Barcelona.

Ajuntament de Barcelona (2000), *Modificació del PGM per a la renovació de les arees industrials del Poblenou: districto de activitas 22 @BCN*, Barcelona.

Ajuntament de Barcelona (2004a), *The 22 @ Barcelona project*, Barcelona, giugno.

Ajuntament de Barcelona (2004b), *25 Any de democràcia i progrès social a Barcelona*, Barcelona.

Ajuntament de Barcelona (2005), *The 22 @ Barcelona project*, Barcelona, febbraio.

Amendola G. (2003), *La città postmoderna*, Roma-Bari, Editori Laterza.

Amin A. (2000), "The economic base of contemporary cities", in G. Bridge e S. Watson (a cura di), *A Companion to the City*, Blackwell.

Amin A. e Graham S. (1997), "The ordinary city", in *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 22(4), pp. 411-429.

Amin A. e Thrift N. (1992), "Neo-Marshallian Nodes in Global Networks", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 16, pp. 571-587.

Amin, A. e Thrift, N. (1994), *Globalization, institutions and regional development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

Ajuntament de Barcelona (1987), *Àrees de Nova Centralitat*, Barcelona.

Amin A. e Thrift N. (1995), "Globalization, institutional thickness and the local economy", in Haley P., Cameron S., Davoudi S., Graham S. and Madani-Pour A. (a cura di), *Managing cities: the new urban context*, Chichester, John Wiley.

Amzert M. (2001), "Les comités d'intérêts locaux de l'agglomération lyonnaise", in *Les Annales de la recherche urbaine*, n. 89, pp. 70-78.

Àrea Metropolitana de Barcelona (2003), *El territori Metropolità de Barcelona*.

Arrighetti A. e Seravalli G. (a cura di) (1999), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli Editore.

Atkinson R. (2000), "Combating social exclusion in Europe: the new urban policy challenge", in *Urban studies*, vol. 37(5-6), pp. 1037-1055.

Audretsch D. (2001), "Corporate Form and Spatial Form", in Clark L., Feldman M. e Gertler S. (a cura di), *The Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford, University Press.

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, il Mulino.

Bagnasco A. (2001), "Distretti e città in società fuori squadra", paper presentato al seminario *Sviluppo Locale*, Artimino, settembre.

Bagnasco A. (2005), "Isole nella corrente: regioni e città nel processo di globalizzazione", in *Il Mulino*, n. 1, pp. 157-164.

Bardet F. e Jouve B. (1999), "Entreprise politique et territoire à Lyon", in *Sociologie du travail*, n 41, pp. 41-61.

Barcelona Economia (2003), *Indicadors econòmics de Barcelona i de la regió metropolitana*, n. 53, novembre, Ajuntament de Barcelona.

Barcelona Economia (2004), *Indicadors econòmics de Barcelona i de la regió metropolitana*, n. 54, marzo, Ajuntament de Barcelona.

Bauman Z. (2001), *Voglia di comunità*, Roma-Bari, Editori Laterza.

Beauregard R. (2003), "City of superlatives", in *City & Community*, vol.2(3), pp. 183-199.

Becattini G., ed. (1987), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, il Mulino.

Becattini G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy*, Torino, Bollati Boringhieri.

Becattini G. (2000), *Il distretto industriale. Un nuovo modo d'interpretare il cambiamento economico*, Torino, Rosenberg & Sellier.

Begg I. (1999), "Cities and competitiveness", in *Urban Studies*, vol. 36(5-6), pp. 795-809.

Belmessous F., Chemin C., Chingnier-Riboulon F., Commerçon N., Trigueiro M e Zepf M. (2004), *Large housing estates in France*, RESTATE report 3a, Utrecht, Faculty of Geosciences-Utrecht University.

Berthet J-M. (2002), "Le modèle français d'intégration et ses pratiques à l'échelle de l'agglomération lyonnaise ", *Les cahiers Millénaire 3*, Direction de la prospective et de la stratégie – *Grand Lyon*.

Betin C. (2001), "La construction de l'espace public : le cas de Lyon", in *Geocarrefour*, vol. 76(1), pp. 47-54.

Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", in *Stato e mercato*, n. 58, pp. 111-141.

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

Bobbio L. (2005), "La democrazia deliberativa nella pratica", in *Stato e mercato*, n. 73, pp. 67-88.

Boddy M. (2001), "Linking competitiveness and cohesion", in Begg I. (a cura di), *Urban competitiveness*, Bristol, The Policy Press.

Bohigas O. (1985), *Reconstrucció de Barcelona*, Barcellona, Edicions 62.

Boino P. (2005), "La ville, ressource de son développement ", *Les cahiers Millénaire 3*, Direction de la prospective et de la stratégie – *Grand Lyon*.

Boyer R. (2004), *Théorie de la régulation: les fondamentaux*, Parigi, La Découverte.

Bonneville M. (1997), *Lyon: métropole régionale ou euro-cité?*, Parigi, Anthropos.

Bonneville M. (2004), "Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France ", in *Les annales de la recherche urbaine*, n. 97, pp. 7-16.

Borja J. (1995), (a cura di) *Barcelona: un modelo de transformacion urbana 1980-1995*, Urban Management Series (PGU-LAC), Quito-Ecuador.

Borja J. (2004), "Barcelona y su urbanismo. Éxitos pasados, desafíos presentes, oportunidades futuras", in Borja J. e Z. Muxí (a cura di), *Urbanismo en el siglo XXI*, Barcellona, Edicions UPC.

Brenner N. (1999), "Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union", in *Urban Studies*, vol. 36(3), pp. 431-451.

Brenner N. (2003), "Glocalization' as a state spatial strategy: urban entrepreneurialism and the new politics of uneven development in western

- Europe”, in Peck J. and Yeung H. (a cura di), *Remaking the global economy: economic-geographical perspectives*, Londra, Sage.
- Brenner N. (2004), *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Brenner N. e Theodore N. (2002) “Preface: from the new localism to the spaces of neoliberalism”, in *Antipode*, vol. 34(3), pp. 342-347.
- Brusco S. (1989), *Piccole imprese e distretti industriali*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Brusco S. and Paba S. (1997), “Per una storia dei distretti industriali italiani dal secondo dopoguerra agli anni novanta”, in Barca F. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli Editore.
- Buck, N. e Gordon, I.R. (2000), “Turbulence and sedimentation in the labour markets of late twentieth-century metropolises”, in G. Bridge e S. Watson (a cura di), *A Companion to the City*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Buck, N. e Gordon, I.R. (2001) “A sketch of the New Conventional Wisdom about Cities, Competitiveness, Cohesion and Governance”, *working paper, ESRC Cities, Competitiveness and Cohesion research programme*, mimeo.
- Buck, N., Gordon, I.R., Harding I. e I. Turok (2005), “Conclusion: moving beyond the conventional wisdom”, in Buck, N., Gordon, I.R., Harding I. e I. Turok (a cura di), *Changing cities*, New York, Palgrave Macmillan.
- Burgers J. e Musterd S. (2002), “Understanding urban inequality: a model based on existing theories and an empirical illustration”, in *International journal of urban and regional research*, vol. 26(2), pp. 403-413.
- Burroni L. (2005), “Governance territoriale dell’economia in Francia, Regno Unito e Italia”, in *Stato e mercato*, n. 73, pp. 131-166.
- Buck N. (2005), “Social cohesion in cities”, in Buck, N., Gordon, I.R., Harding I. e I. Turok (a cura di), *Changing cities*, New York, Palgrave Macmillan.
- Calavita N. e Ferrer A. (2000), “Behind Barcelona’s success story”, in *Journal of urban history*, vol. 26(6), pp. 793-807.
- Camagni R. (1993), “From city hierarchy to city network: reflections about an emerging paradigm”, in Lakshmanan T.R. e Nijkamp P. (a cura di), *Structure and change in the space economy*, Berlin, Springer-Verlag.
- Camagni R. (2001), “I fondamenti delle politiche di sviluppo regionale e di pianificazione urbana oggi”, in Mazzola F. e Maggioni M. (a cura di), *Crescita regionale ed urbana nel mercato globale*, Milano, Franco Angeli.

- Camagni R. (2002), "On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?", in *Urban Studies*, vol. 39(13), pp. 2395-2411.
- Cammelli M. (2005), "Considerazioni minime in tema di arene deliberative", in *Stato e mercato*, n. 73, pp. 89-96.
- Castells M. (1996), *The rise of the network society*, Oxford, Blackwell.
- Capello R. e Hoffman A. (1998), "Globalizzazione e sostenibilità: le sfide a livello urbano e rurale", in Capello R. e Hoffman A. (a cura di), *Sviluppo Urbano e sviluppo rurale tra globalizzazione e sostenibilità*, Milano, Franco Angeli.
- Cersosimo D. e Wolleb G. (2006), *Economie dal basso*, Roma, Donzelli Editore.
- CESB (2003), *Memòria Socioeconòmica de Barcelona 2002*, Barcellona.
- Cheshire P. (1990), "Explaining the recent performance of the European Community's major urban regions", in *Urban Studies*, vol. 27, pp. 311-333.
- Cheshire P. (1999), "Cities in competition: articulating the gains from integration", in *Urban Studies*, vol. 36(5-6), pp. 843-864.
- Cheshire P. (2006), "Resurgent cities, urban myths and policy hubris: what we need to know", in *Urban studies*, vol. 43(8), pp. 1231-1246.
- Cheshire P. e Carbonaro G. (1996), "Urban economic growth in Europe: testing theory and policy prescriptions", in *Urban Studies*, vol. 33, pp. 1111-1128.
- Cheshire, P. e Gordon, I.R. (1996), "Territorial competition and the predictability of (in)action", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20(3), pp. 383-99.
- Cheshire, P. e Gordon, I.R. (1998), "Territorial competition: some lessons for policy", in *Annals of regional science*, vol. 32, pp. 321-346.
- Cox K. R. (1995), "Globalisation, competition and the politics of local economic development", in *Urban Studies*, vol. 32(2), pp. 213-224.
- Cushman & Wakefield, Healey & Baker (2005), *European cities monitor*, Londra.
- De Forn M. (1995), "La participación municipal en el desarrollo económico de la ciudad", in Borja J., (a cura di) *Barcelona: un modelo de transformacion urbana 1980-1995*, Urban Management Series (PGU-LAC), Quito-Ecuador.
- De Forn M. e Pascual J. (1995), *La planificació estratègica territorial*, Diputació de Barcelona.

- Delfante C e Dally-Martin A. (1994), *Cent Ans d'urbanisme a Lyon*, Lione, LUGD.
- Demazière C. (2003), "Interventions économiques locales et cohésion sociale : les conditions de l'efficacité", in *Pouvoirs Locaux*, n. 58(III), pp. 83-87.
- Demir S. (2001), "Les patrons de Collomb", in *L'Express* (Spécial Lyon), n. 2627, 8-14 novembre, p. 7.
- Département du Rhône (2003), "L'aide aux communes: la solidarité territorial sous contrat", *La maison du Rhône*, n. 3, settembre.
- Der-Sarkissian S. (1999), "Le cadeau du *Grand Lyon* à Infogrames", in *Lyon Capitale*, 2 giugno.
- Der-Sarkissian S. (2000), "Malaise à Vaise", in *Lyon Capitale*, 2 agosto.
- Dicken P. (1998), *Global shift: transforming the world economy*, 3rd ed., Londra, Chapman Publishing Ltd.
- Di Gaetano A. e Strom E. (2003), "Comparative urban governance: an integrated approach", in *Urban affairs review*, vol. 38(3), pp. 356-395.
- Donolo C. (2005), "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies", in *Stato e mercato*, n. 73, pp.33-65.
- El Poblenu (2002), giugno (rivista dell'associazione di quartiere di *Poblenu*).
- Elster J. (1998), "Introduction", in Elster J. (a cura di), *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Esteban J. (1999), *El projecte urbanistic: valorar la perifèria i recuperar el centre*, Aula Barcelona.
- Fainstein S. (2001), "Competitiveness, cohesion, and governance: their implications for social justice", in *International Journal of urban and regional research*, vol. 25(4), pp. 884-888.
- Fainstein S. (2004), "Cities and diversity: should we want it? Can we plan for it?", paper presentato al *Leverhulme International Symposium: the resurgent city*, London School of Economics, Londra, 19-21 aprile.
- Fainstein S. e Harloe M. (2000), "Ups and downs in the global city: London and New York at the Millennium", in G. Bridge e S. Watson (a cura di), *A Companion to the City*, Oxford, Blackwell Publishing.

- Fearon J. (1998), "Deliberation as discussion", in Elster J. (a cura di), *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press
- Florida, R., (2002), *The rise of the creative class*, New York, Basic books.
- Gambetta D. (1998), "Claro!: an essay on discursive machismo", in Elster J. (a cura di), *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- García M. (2003), "The case of Barcelona", in Salet W., Thornley A. e A. Kreukels (a cura di), *Metropolitan governance and spatial planning*, Londra, Spon Press.
- Gbikpi B. (2005), "Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberative: quali possibili continuità?", in *Stato e mercato*, n. 73, pp. 97-130.
- Gdaniec C. (2000), "Cultural industries, information technology and the regeneration of post-industrial urban landscape. Poblenou in Barcelona – a virtual city?", in *Geojournal*, n. 50, pp. 379-387.
- Giersig N. (2005), " 'Urban governance' and the 'European city': illustrating the interconnectedness of two contemporary debates", in *Research and training network urban Europe series*, mimeo.
- Glaeser E. L. (1998), "Are cities dying?", in *Journal of economic perspective*, vol.12(2), pp. 139-160.
- Gordon I. (1999), "Internationalisation and urban competition", in *Urban Studies*, vol. 36(5-6), pp. 1001-1016.
- Gordon I. (2005), "Integrating cities", in Buck, N., Gordon, I.R., Harding I. e I. Turok (a cura di), *Changing cities*, New York, Palgrave Macmillan.
- Gordon I. e Buck N. (2005), "Introduction: cities in the new conventional wisdom", in Buck, N., Gordon, I.R., Harding I. e I. Turok (a cura di), *Changing cities*, New York, Palgrave Macmillan.
- Grand Lyon (2003), *Charte de la Participation: rapport annuel*, Lione.
- Grand Lyon e Serl (2005), *Pôle Numérique de Lyon*, Lione.
- Grand Lyon, Dipartimento del Rhône, Regione Rhône-Alpes e Stato (2000), *Contrat de Ville de l'Agglomération Lyonnaise 2000-2006*, 9 ottobre.
- Granovetter, M. (1973), "The strength of weak ties", in *American Journal of Sociology*, vol. 78, pp. 1360-80.
- Granovetter, M. (1985), "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", in *American Journal of Sociology*, vol. 91, pp. 481-510.

- Gras P. (2002), "Lyon-Vaise: ou la reconquête d'un ancien quartier industriel", in *Urbanisme*, n. 326, pp. 16-19.
- Guéranger D. e Jouve B. (2004), "De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon", in Jouve B. e C. Lefèvre (a cura di), *Horizons métropolitains*, Losanna, PPUR.
- Güell X. e Ludevid M. (1995), "La promoción económica internacional de la ciudad: Barcelona more than ever", in Borja J., (ed.) *Barcelona: un modelo de transformacion urbana 1980-1995*, Urban Management Series (PGU-LAC), Quito-Ecuador.
- Hall P. (1993), "Forces shaping urban Europe", in *Urban Studies*, vol. 30(6), pp. 883-898.
- Hall T. e P. Hubbard (1996), "The entrepreneurial city: new urban politics, new urban geographies?", in *Progress in Human Geography*, vol. 20(2), pp. 153-174.
- Hamnett C. (1996), "Social polarisation, economic restructuring and welfare state regimes", in *Urban Studies*, vol. 33(8), pp. 1407-1430.
- Harding A. (2000), "Power and urban politics revisited: the uses and abuses of North American urban political economy", in G. Bridge e S. Watson (a cura di), *A Companion to the City*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Harding A. (2005), "Governance and socio-economic change in cities", in Buck, N., Gordon, I.R., Harding I. e I. Turok (a cura di), *Changing cities*, New York, Palgrave Macmillan.
- Harvey D. (1989), "From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism", in *Geografiska Annaler*, 71 B(1), pp. 3-17.
- Harvey D. (2004), "The right to the city", paper presentato alla Conferenza *Diálogo Ciudad y Ciudadanos del siglo XXI*, Barcelona, 8-12 september.
- Häussermann H. e Haila A. (2005), "The European city: a conceptual framework and a normative project", in Kazepov Y. (a cura di), *Cities of Europe*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Healy (2002), *Graeter Lyon's Action plan for a Tecnopolitan Metropolis*, Interact.
- Held D. (2004), *Global covenant. The social democratic alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, Polity Press; (edizione italiana) *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Held D., McGrew A., Goldblatt D. e Perraton J. (1999), *Global transformations: politics, economics and culture*, Stanford, Stanford University Press.

Hemerijck A. (2002), "Come cambia il modello sociale europeo", in *Stato e mercato*, n. 65, pp. 191-235.

Herce M. (1995), "Una dècada de renovaci3n urbana", in Borja J., (a cura di) *Barcelona: un modelo de transformaci3n urbana 1980-1995*, Urban Management Series (PGU-LAC), Quito-Ecuador

Herce M. (2004), "La ciudad metropolitana de Barcelona: tendencias de transformaci3n", in Borja J. and Z. Muxí (eds.), *Urbanismo en el siglo XXI*, Barcelona, Edicions UPC.

Hirst P. e Thompson G. (1996), *Globalisation in question: the international economy and the possibilities of governance*, Cambridge, Polity Press.

Hooge E. (2001), "Quand mètropolisation rime avec associations... ", *Les cahiers Millénaire* 3, Direction de la prospective et de la straté debate – Grand Lyon.

IEMB (1995), *The Barcelona Metropolitan Region Survey*, Barcellona.

IEMB (2000), *The Barcelona Metropolitan Region Survey*, Barcellona.

INSEE Rh4nes-Alpes (2003), *Atlas de la Region Rh4nes-Alpes*.

INSEE Rh4nes-Alpes (2005), *Atlas des populations immigrées en Rh4nes-Alpes*, dossier n.150.

Krugman (1996), "Making sense of the competitiveness debate", in *Oxford review of economic policy*, vol. 12(3), pp. 17-25.

Jessop B. (1994), "Post-Fordism and the state", in Amin A. (a cura di), *Post-Fordism. A reader*, Oxford, Blackwell Publishing.

Jessop B. (1998), "The rise of *governance* and the risk of failure: the case of economic development", in *International social science journal*, vol. 50(1), pp. 29-45.

Jessop B. (2002), "Liberalism, neoliberalism, and urban *governance*: a state-theoretical perspective", in *Antipode*, vol. 34(3), pp. 452-472.

John P. (2001), *Local governance in Western Europe*, Londra, Sage Publications.

Jouve B. (2001), "Prospective territoriale et gouvernance urbaine : quelles convergences à Lyon ?", paper presentato al *Forum Européen de Prospective Régionale et Locale*, Lille, 18-19 dicembre.

- Jouve B. (2002a), "Le réseau de villes comme territoire de la régulation : la métropole lyonnaise ", in Jouve B. e C. Lefèvre (a cura di), *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Parigi, Elsevier.
- Jouve B. (2002b), "Chambre de comerce et l'industrie et développement local : le cas de Lyon", in *Sociologie du travail*, n.44, pp. 521-540.
- Julien P. (2001), "Les grandes villes françaises étendent leur influence", in *INSEE-Première*, n. 766.
- Julien P. (2002), "Onze fonctions pour qualifer les grandes villes", in *INSEE-Première*, n. 840.
- Lacroix M. (2000), "Gerland, Vaise, la Part-Dieu la renaissance lyonnaise", in *INSEE-Rhône Alpes, La Lettre*, n. 71.
- Lainé F. e Rieu C. (1999), "Le tissu productif régional : diversité et concentration", in *INSEE-Première*, n. 630.
- Laborde-Tastet (2003), *La métropole lyonnaise face à la mondialisation : enjeux et démarche stratégique*, dicembre, dossier Millenaire 3.
- Le Galès P. (1998), "Regulations and governance in European cities", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22(3), pp. 482-506.
- Le Galès P. (2002), *European cities*, Oxford, Oxford University Press.
- Le Galès P. e Pinson G. (2005), "State restructuring and decentralization dynamics in France: politics is the driving force", *Chaiers du pole Ville/Metropolis/Cosmopolis*, Centre d'Etudes Européennes de Science Po, Paris.
- Le Galès P. e Voelzkow H. (2001), "The governance of local economies", in Crouch C., Le Galès P., Trigilia C. e H. Voelzkow (a cura di), *Local production systems in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Lelévrier C. (2003), "Renouvellement urbain et cohésion sociale ", in *Pouvoirs Locaux*, n. 58(III), pp. 77-87.
- Lever W. F. (1999), "Competitive cities in Europe", in *Urban Studies*, vol. 36(5-6), pp. 1029-1044.
- Linossier R. (2004), "Bilan étape du système d'intervention économique territorialisé du *Grand Lyon* ", paper presentato al 40° Congrès ISoCaRP.
- Linossier R. (2005), *Reamenagement de friches industrielles : la ZAC de l'Industrie a Vaise*, Lione, mimeo.

- Linossier R. e Zepf M. (2005), *Renouvellement urbain et NTIC a Lyon*, Lione, mimeo.
- Longo F. (1999), *La Carta municipal*, Aula Barcelona.
- Lovering J. (1999), "Theory led by policy: the inadequacies of the 'New Regionalism' (illustrated from the case of Wales)", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 32, pp. 379-395.
- Mabrouk T. e Jouve B. (1999), "La difficile émergence de la Région Urbaine de Lyon ", in in Jouve B. e C. Lefèvre (a cura di), *Villes, Métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Parigi, Anthropos.
- Madaoui S. (2002), "Les perspectives de travaux ", in *Le Progrès*, dossier Vaise, 13 marzo, p.3.
- Marrero I. (2003), "¿Del Manchester catalàn al Soho Barcelonès? La renovaciòn del barri del Poble Nou en Barcelona y la cuestiòn de la vivienda", in *Scripta Nova. Revista electrònica de geografia y ciencias sociales*, Barcelona, Universidad de Barcelona, agosto, vol. 7, n. 146(137), [www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(137\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(137).htm)
- Marshall T. (1996), "Barcelona – fast forward? City entrepreneurialism in the 1980s and 1990s", in *European planning studies*, vol. 4 (2), pp. 147-165
- Martinotti G. (1997), *Metropoli: la nuova morfologia sociale delle città*, Bologna, il Mulino.
- Martinotti G. (2003), "Space, technologies and populations in the new metropolis", *Urbex series n.1*, Eurex on line seminars.
- Mas de Xaxàs, X. (2004), "Nueva York y Barcelona excluyen a sus clases medias", in *La Vanguardia*, Barcelona, june 15.
- Mascarell F. (2004), "Las nuevas dimensiones de la cultura", in *Barcelona Metropolis Mediterrània*, Los monogràfics section, n. 5, Barcelona, pp. 83-85.
- Mauri L. e Uria Ll. (1998), *La Gota Malaya: Pasqual Maragall, la obstinaciòn y el poder*, Barcellona, Bestselia.
- McNeill D. (2003), "Mapping the European urban left: the Barcelona experience", in *Antipode*, vol. 35(1), pp. 74-94.
- Millénaire 3 (2002), *Où en est la métropole lyonnaise ?*, 8 luglio.
- Mingione E. (2005), "Urban social change: a socio-historical framework of analysis", in Kazepov Y. (a cura di), *Cities of Europe*, Oxford, Blackwell Publishing.

Mollenkopf J. H. e Castells M. (1991), *Dual city: restructuring New York*, New York, Russel Sage Foundation.

Molotoch H. (1976), "The city as a growth machine: toward a political economy of place", in *American Journal of Sociology*, vol. 82, pp. 309-330.

Molotoch H. (1993), "The political economy of growth machines", in *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, pp. 29-53.

Monclús F. J. (1998), "Estrategias urbanísticas y crecimiento suburbano en la ciudades españolas: el caso de Barcelona" in Monclús F. J. (a cura di), *La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias*, Barcelona, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

Musterd S. (2006), "Segregation, urban space and the resurgent city", in *Urban studies*, vol. 43(8), pp. 1325-1340.

Musterd S., Kesteloot C., Murie A. e Ostendorf W. (2003), "Urban social exclusion and modes of integration literature review", *Urbex series n.1*, Eurex on line seminars.

Muñoz F. (1997), "Deconstrucció de Barcelona. Projecte urbà i realitat metropolitana, 1980-1995", in Roca i Albert J. (a cura di), *Expansió urbana i planejament a Barcelona*, Barcellona, Edicions Proa.

Nuvolati G. (1999), "La geografia dello sviluppo urbano in Europa. Origini storiche e scenari futuri", in Martinotti G. (a cura di), *La dimensione metropolitana. Sviluppo e governo della nuova città*, Bologna, il Mulino.

Ohmae K. (1990), *The borderless world: power and strategy in the interlinked economy*, Londra, Collins.

Oliva A (2003), *El districte d'activitats 22 @bcn*, Aula Barcelona.

Opale (2001), *L'emploi en Région Lyonnaise*, Les notes de l'Opale, n.7, maggio.

Opale (2004), *Les territoires de l'économie lyonnaise : Lyon 9^{eme}*, dossier, 7 aprile.

Peck J. e Tickell A. (1994), "Searching for a new institutional fix: the after-fordist crisis and the global-local disorder", in Amin A. (a cura di), *Post-Fordism: a reader*, Oxford: Blackwell.

Peck J. e Tickell A. (2002), "Neoliberalizing space", in *Antipode*, vol. 34(3), pp. 380-404.

Peiròn F. (2006a), "Ciutat Vella aprueba el primer plan de acogida de inmigrantes", in *La Vanguardia*, Barcellona, marzo 2.

- Peiròn F. (2006b), "El 22@ acoge 44 empresas de nueva implantación en Barcelona", in *La Vanguardia*, 23 marzo.
- Périlhon J. (2001), "No man's land politique", in *L'Express* (Spécial Lyon), n. 2627, 8-14 novembre, pp. 4-6.
- Perulli P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Milano, Franco Angeli.
- Pichierri A. (2003), "Tesi sullo sviluppo locale", in *Studi organizzativi*, n. 3, pp. 69-88.
- Piore M. J. e Sabel C. F. (1984), *The second industrial divide: possibilities for prosperity*, New York, Basic Books.
- Pinson G. (2002), "Political government and *governance*: strategic planning and the reshaping of political capacity in Turin", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26(3), pp. 477-493.
- Pla Estratègic (1990), *Pla Estratègic Econòmic i Social de Barcelona 2000*, Barcellona.
- Pla Estratègic (1994), *II Pla Estratègic Econòmic i Social de Barcelona 2000*, Barcellona.
- Pla Estratègic (1999), *III Pla Estratègic Econòmic i Social de Barcelona 2000*, Barcellona.
- Pla Estratègic (2003a), *1r Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*, Barcellona.
- Pla Estratègic (2003b), *Memòria Estratègica 2003*, Barcellona.
- Polère C. (2005), "Emblème Solidarité/Dialogue. Rapport : premiers questionnements", *Demarche Lyon 2020*, Direction de la prospective et de la stratégie – *Grand Lyon*, marzo.
- Porter M. (2000), "Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy", in *Economic Development Quarterly*, vol. 14(1), pp. 15-34.
- Randles S. (2001), "Geographies of collective reflexivity ? Thinking futures, doing urban *governance* and influencing economic development in Manchester and Lyon", paper presentato al *Forum Européen de Prospective Régionale et Locale*, Lille, 18-19 dicembre.
- Raventós F. (1998), "El pacte industrial metropolitan. Una resposta local a la globalització de l'economia", in *Revista economica de Catalunya*, n. 34, pp. 120-131.

Regonini G. (2005), "Paradossi della democrazia deliberativa", in *Stato e mercato*, n. 73, pp. 3-31.

Rojo M. (2001), "Activitat econòmica i ocupació a la Barcelona del coneixment", in *Ciutat del coneixment*, Barcelona Metropolis Mediterrània, *Los monogràficos section*, n.1, p. 72-83.

Rojo M. (2004), "La marca 'Barcelona', instrumento de projecció", in *Barcelona Metropolis Mediterrània*, *Los monogràficos section*, n. 5, pp. 116-120.

Rozenblat C. e P. Cicille (2003), *Les villes européennes*, DATAR.

Salone C. (1997), "Le politiche urbane e territoriali nell'Europa comunitaria", in Dematteis G. e Bonaverò P. (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, il Mulino.

Sans M-H. (2001), "La nébuleuse associative", in *L'Express (Spécial Lyon)*, n. 2627, 8-14 novembre, pp. 14-15.

Santacana F (2000), *El planejament strategic*, Aula Barcelona.

Sassen (1991), *The global city: New York, London, Tokyo*. Princeton, Princeton University Press.

Savitch H. e Kantor P. (2002), *Cities in the international marketplace*, Princeton, Princeton University Press.

Savitch H. e Kantor P. (2005), "How to study comparative urban development politics: a research note", in *International journal of urban and regional research*, vol. 29(1), pp. 135-151.

Sen A. (1999), *Lo sviluppo è libertà, Development as freedom*, trad. it., Milano, Mondadori.

Sen A. (2002), *Globalizzazione e libertà*, Milano, Mondadori.

Sepal (1991), *Les grandes lignes du Schéma Directeur de l'agglomération lyonnaise. Un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, gennaio.

Sepal (2005), *Rapport prédiagnostic : Etat des lieux du territoire du Scot*, maggio.

Scott A.J., Agnew J., Soja E W., Storper M. (2001), "Global City-Regions", in Scott, A.J. (a cura di), *Global City Regions*, Oxford University Press.

Stoker G. (1998), "Governance as theory: five propositions", in *International social science journal*, vol. 50(1), pp. 17-28.

- Storper M. (1997), *The Regional world*, New York, The Guilford Press.
- Storper M. (2000), "Globalization, Localization and Trade", in G. L. Clark, M. P. Feldman e M. S. Gertles (a cura di), *A Handbook of Economic Geography*, Oxford University Press, pp. 146-165.
- Storper M. e Venables A. (2002), "Buzz: the economic force of the city", *paper presentato alla DRUID Summer Conference su "Industrial dynamics of the new and old economy – who is embracing whom?"*, Copenhagen/Elsinore, 6-8 Giugno.
- Storper M. (2004), "Explaining urban resurgence: can our theories do any better?", *paper presentato al Leverhulme International Symposium: The resurgent city*, London School of Economics, Londra 19-21 Aprile.
- Storper M. e Manville M. (2006), "Behaviour, preferences and cities: urban theory and urban resurgence", in *Urban studies*, special issue, vol. 43(8), pp. 1247-1274.
- Streeck W. (2000), "Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva", in *Stato e mercato*, n. 58, pp. 3-24.
- Subiras J. e Rius J. (2005), *Del Xino al Raval*, Barcellona, CCCB.
- Subirós P. (1999), *Estratègies culturals i renovació urbana*, Aula Barcelona.
- Suñe R. (2006), "Barcelona duplica en cinco años los servicios de asistencia domiciliaria", in *La Vanguardia*, 9 febbraio.
- Swyngedouw E. (1997), "Neither global nor local. *Glocalization* and the politics of scale", in Cox K. (a cura di), *Spaces of globalization. Reasserting the power of the local*, New York, The Guilford Press.
- Swyngedouw E., Moulaert F. e Rodriguez A. (2002), "Neoliberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy", in *Antipode*, 34(3), pp. 542-577.
- Tomàs M. (2001), *Local government and local democracy. A case study: Barcelona*, Institut de Ciències Politiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona, mimeo.
- Trullén J. (1995), *El Plan Delta. El modelo economico y territorial de Barcelona*, Ayuntamiento de Barcelona.
- Trullén J. (1998), "Factors territorials de competitivitat de la Regió Metropolitana de Barcelona", in *Revista Economica de Catalunya*, n. 34, pp. 34-50.
- Truño E. (2000), *Un objectiu: la cohesió social*, Aula Barcelona.

Turok I. (2005), "Cities, competition and competitiveness: identifying new connections", in Buck, N., Gordon, I.R., Harding I. e I. Turok (a cura di), *Changing cities*, New York, Palgrave Macmillan.

UN-Habitat (2005), *State of the world's cities 2004/5*.

Veltz P. (2004), "The rationale for a resurgence in the major cities of advanced economies", paper presentato al *Leverhulme International Symposium 2004: The resurgent city*, London School of Economics, 19-21 aprile.

Veltz P. (2005 [1996]), *Mondialisation, villes et territoires* (edizione « Quadrige »), Parigi, Presses Universitaires de France.

Verhage (2005), *Renewing urban renewal in France, the UK and the Netherlands : Introduction*, Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lumière Lyon 2, mimeo.

Ville de Lyon (2003), *La politique de la ville à Lyon*, Lione.

Voisin B. (2001), "Réseaux sociaux et nouvelles formes de vie associative dans les grands ensembles", *Les cahiers Millénaire 3*, Direction de la prospective et de la stratégie – *Grand Lyon*.

Wacquant L. (1999), "Urban marginality in the coming millennium", in *Urban studies*, n. 36, pp. 1639-1647.

Wieviorka M. (2001), "Entre violence et action collective: la banlieue lyonnaise", *Les cahiers Millénaire 3*, Direction de la prospective et de la stratégie – *Grand Lyon*.

Wilson W. J. (1987), *The truly disadvantaged. The inner city, the underclass and public policy*, Chicago, Chicago University Press.

Siti Web

Associació d'Afectats pel 22@:	www.froumperjudicats.com
Barcelona Activa:	www.bcn.es/barcelonactiva
Comune di Barcelona:	www.bcn.es
Coordinadora contra el 22@:	http://poblenou.org/c22
Patto Industriale Metropolitano:	www.pacteind.org
Piano di riqualificazione 22@Barcelona:	www.bcn.es/22@bcn
Società Piano Strategico Metropolitano:	www.bcn2000.es
Agence Urbanisme :	www.urbalyon.org
Comune di Lione:	www.lyon.fr
<i>Grand Lyon</i> :	www.grandlyon.com
OPALE:	www.opale-lyon.com
SERL :	www.serl.fr

Lista interviste

Barcellona

1. Ignasi Cardelùs i Fontdevilla, Gerente (Direttore) del Distretto di Sant Andreu. Nel passato, ha prestato la sua opera all'interno della società pubblica Pronoubarris SA, creata dal Comune di Barcellona per la gestione del processo di rinnovamento dell'area di NouBarris.
2. Joan Campreciòs i Hernández, Coordinatore Aggiunto del Pla Strategic Metropolitan (Piano Strategico Metropolitan)
3. Membro dello staff tecnico del Consell Economic y Social de Barcelona (CESB) (Consiglio Economico e Sociale di Barcellona)
4. Angel Crespo, Segretario Generale del sindacato Commission Obrera della provincia di Barcellona e attuale Presidente del Consell Economic y Social de Barcelona (CESB) (Consiglio Economico e Sociale di Barcellona).
5. Vincenc Tarrats i Masò, Segretario delle Politiche per l'occupazione del sindacato Commission Obrera della provincia di Barcellona e membro del consiglio di amministrazione di Barcelona Activa (agenzia di sviluppo locale).
6. Salvador Guillermo i Viñeta, Direttore del Dipartimento "Studi Economici e Fiscali" del Foment de Treball Nacional (associazioni imprenditori).
7. Membro dello staff tecnico del segretario istituzionale dell'Union General Trabajadores di Barcellona (organizzazione sindacale).
8. Elena Marìn Moreno, Manager del settore comunicazione della società 22@BCN SA
9. Rafael Boix, Ricercatore del Dipartimento di Economia Applicata della Universitat Autònoma de Barcelona.
10. Jordi Borja, Direttore della società Urban Technology Consulting SA, ex Teniente de Alcalde presso il Comune di Barcellona. Nel periodo 1983-1995, ha svolto differenti funzioni all'interno dell'amministrazione comunale di Barcellona.
11. Manuel Andreu, Ex-Presidente (1998 – marzo 2004) della Federació d'Associacions de Veïns i Veïnes de Barcelona (FAVB) (Federazione delle Associazioni di Vicini di Barcellona).
12. Maravillas Rojo, Presidente dell'agenzia di sviluppo locale Barcelona Activa.

Lione

1. Corinne Hooge, Responsabile della Direzione Prospettiva dell'Agglomerazione, *Grand Lyon*.
2. Pierre Suchet, Responsable Développement Social Urbaine (DSU), *Grand Lyon*.
3. Bruno Voisin, Sociologo, Agence d'Urbanisme.
4. Pierre Ives-Tesse, Direttore del settore "Sviluppo Economico" della Camera di Commercio e Industria di Lione.
5. Yann Feminier, Mouvement des entreprises de France (MEDF) (Associazione degli imprenditori).
6. Sophie Louet, Responsabile del programma *Grand Lyon*, l'Esprit d'Entreprise, Direzione Affari Economici e Internazionali (DEAI), *Grand Lyon*.
7. Christian Bret, Responsabile presso la Société d'Équipement du Rhône et de Lyon (SERL, Società d'economia mista) del processo di trasformazione dell'Industria.
8. Marc Bonneville: professore all'*Institut d'Urbanisme de Lyon*, dell'Università *Lumière, Lyon 2*.
9. Jean-Pierre Martin-Narbonnet, Coordinatore attività della Mission Vaise.
10. Didier Budin, Mission Vaise e Mission GPV la Duchère.
11. Canard, Presidente del Comité de Défense (Comitato di Difesa) del quartiere dell'Industria.
12. Claude Julien, Presidente del Comité d'Interêt Local (Comitato d'Interesse Locale, associazione di quartiere) di Vaise.

Appendice 1 - Barcellona

1.1 Un profilo della regione metropolitana barcellonese

Barcellona è la principale città (la capitale) della Catalogna, una delle diciassette Comunità Autonome della Spagna, che con una popolazione complessiva di 6.1 milioni di abitanti rappresenta la quarta regione dell'UE-15, in termini di popolazione, dopo l'Île de France (11 milioni), la Lombardia (9 milioni) e l'Andalusia (7 milioni). L'area di Barcellona, localizzata al centro della costa catalana, costituisce una realtà territoriale complessa e articolata, che ricopre un'area vasta con una città centrale, Barcellona, circondata da un ampio numero di città medie e piccole e numerosi villaggi¹. Nel corso del tempo, le relazioni tra la città di Barcellona e le aree circostanti sono divenute più intense. Durante gli anni cinquanta, la crescita della popolazione si è concentrata principalmente a Barcellona ma, da quell'epoca a seguire, l'aumento della popolazione ha interessato tutte le aree circostanti. Questo processo di crescita è particolarmente accentuato nel periodo 1960-75, in cui alcune aree raddoppiano, altre triplicano (*El Prat, Sant Boi, Sant Feliu*) la propria popolazione. La crescita di abitanti nelle aree circostanti alla città centrale, la graduale perdita di popolazione di Barcellona così come il rafforzamento del rapporto simbiotico all'interno dell'area metropolitana barcellonese è il risultato del processo di industrializzazione, che è stato caratterizzato dalla migrazione di numerose imprese da Barcellona verso le vicine città e villaggi alla ricerca di spazi più ampi e un minor costo del terreno.

La crescita economica degli anni sessanta e settanta è stata ampiamente supportata da consistenti flussi migratori (800,000 persone in venti anni). L'ondata migratoria ha sostenuto la crescita di popolazione nelle zone circostanti la città di Barcellona e un uso più esteso del suolo, caratterizzato in numerose circostanze da forti interessi speculativi (Pla Estratègic, 2003a).

Le dinamiche sociali ed economiche di Barcellona possono pertanto essere comprese appieno solo se l'intera regione metropolitana è presa in considerazione. Le agglomerazioni urbane presenti in questa ampia area mostrano un interessante percorso di dinamismo economico e specializzazione produttiva, insieme alla presenza di forti tradizioni culturali e storiche.

La regione metropolitana di Barcellona (RMB) (figura 1) include 163 comuni, con una popolazione complessiva di 4.4 milioni di abitanti, che rappresenta circa i tre quarti dell'intera popolazione della Catalogna.

¹ La città di Barcellona è caratterizzata dall'integrazione tra differenti aree sviluppatesi in epoche differenti, che si sono integrate con l'antico nucleo della città. Il quartiere della *Barceloneta*, costruito durante il XVIII° secolo, si estende al lato della città vecchia in direzione sud-est. Intorno alla città antica esistevano dei piccoli villaggi agricoli, che successivamente sono stati annessi alla città: *Poble Sec, Sants, Sarrià, Gracia, Horta* e *Poblenou*. Il distretto dell'*Eixample*, costruito a partire dalla metà del XIX° secolo, funge da anello di congiunzione tra questi centri e la città antica. La città odierna ha una forma triangolare. Essa è delimitata a sud dal mare, a nord dalla montagna del *Collserola*, a est dal fiume *Besos* e a ovest dal fiume *Llobregat*.

Figura 1: La regione metropolitana di Barcellona



Fonte: Ajuntament de Barcelona on line

Con una superficie di 3,253 km² è una delle più ampie e popolate aree metropolitane in Europa. Questa ampia regione metropolitana è suddivisa in tre zone: la città di Barcellona, la prima cintura metropolitana (l'Area Metropolitana di Barcellona) e la seconda cintura metropolitana (la Regione Metropolitana di Barcellona). La prima cintura include l'(ex) area metropolitana² meno la città di Barcellona e la seconda comprende la regione metropolitana meno l'area metropolitana.

Il profilo della RMB è la rappresentazione di un'agglomerazione urbana policentrica, caratterizzata da un forte nucleo centrale, Barcellona, e un numero elevato di città, nella prima e seconda corona metropolitana, che costituiscono importanti centri di attività e residenza. All'interno della RMB le intense relazioni territoriali e funzionali all'opera disegnano complesse geometrie di mobilità, residenza e produzione. Nella seconda corona, polarizzazioni importanti esistono intorno alle città di Vilanova i la Geltrù, Vilafranca del Penedès, Martorell, Terrassa, Sabadell, Mollet del Vallès, Granorelles e Matarò. Nell'area centrale, agglomerazioni insistono intorno alla città di Barcellona e le città limitrofe, localizzate lungo la costa e i due fiumi: da *Castelldefels* a *Montgat* (costa), da *Sant Andreu de la Barca* a *El Prat* (fiume *Llobregat*) e da *Cerdanyola* a *Sant Adrià* (fiume *Besos*) (Área Metropolitana de Barcelona, 2003).

Gli elementi strutturanti naturali segnano i canali di passaggio delle infrastrutture di comunicazione. Lo spazio centrale metropolitano rappresenta il punto di convergenza di tutta la rete stradale della regione catalana. Esso include il sistema di circonvallazione (che permette l'accesso alla città di Barcellona, con raccordi al resto del sistema viario), alcuni dei principali assi strutturanti di comunicazione (orizzontalmente, seguendo la costa e, verticalmente, attraverso la montagna di

² Questa area corrisponde alla vecchia *Corporació Metropolitana Barcelona*, istituzione che racchiudeva la città di Barcellona e 26 comuni limitrofi, che è stata abolita nel 1987.

Collserola, attraverso il tunnel di *Vallvidrera*). Nell'area del Delta del *Llobregat* sono localizzati il porto e l'aeroporto di Barcellona e la Zona Franca che, con una superficie di 600 ettari, rappresenta la più ampia zona industriale urbana in Europa.

1.1.1 Trend della popolazione nella Regione Metropolitana di Barcellona (RMB)

Barcellona e la sua regione metropolitana contengono circa il 70% dell'intera popolazione della Catalogna, costituendo il 10% della superficie totale della regione. All'ultimo censimento (2001), Barcellona con una popolazione di 1,503,884 abitanti, e una superficie di 97.6 km², rappresentava la città più grande della regione metropolitana (4,390,390 abitanti in totale), seguita dalle città di *Hosiptalet de Llobregat* con 239,019 abitanti, *Badalona* (205,836) e *Santa Coloma de Gramenet* (112,992), nella prima corona. *Sabadell*, con 183,788 abitanti, *Terrassa* (173,755) e *Matarò* (106,358) rappresentavano le città più popolate della seconda cintura della RMB³.

La città di Barcellona, con 15,409 abitanti per km², mostrava un livello di densità abitativa molto superiore rispetto alla densità media dell'intera RMB (1,357 abitanti per km²).

Nel corso degli ultimi cinquant'anni, l'evoluzione demografica ha attraversato fasi differenti. Nel periodo 1950-1970, la crescita è stata intensa e concentrata nella città di Barcellona e, successivamente, nelle aree circostanti. Barcellona raggiunge il suo punto di saturazione al principio degli anni settanta, con la popolazione che rimane stabile per tutto il decennio. Dal 1981, la città comincia a perdere abitanti così come le aree attorno ad essa. Al contrario, il resto della regione metropolitana, con il resto della Catalogna, aumenta la propria popolazione fino all'ultimo censimento, grazie agli ampi flussi migratori provenienti dalle aree centrali.

Questo processo può essere spiegato per larghi tratti dall'offerta di nuovi insediamenti abitativi⁴. Barcellona perde quindi abitanti a vantaggio degli altri comuni; sebbene le città più grandi guadagnano popolazione dalla città centrale, allo stesso tempo, esse perdono popolazione a favore delle città medie e così di seguito fino alle piccole città. Le città medie e piccole rappresentano, in effetti, le aree che hanno aumentato di più la popolazione, in termini assoluti e relativi. Il sostanziale processo di redistribuzione della popolazione sta determinando importanti conseguenze sui *pattern* di mobilità all'interno della RMB e di tutta la Catalogna. I movimenti inter-municipali sono diventati più intensi e diversi, con flussi concentrati attorno alle agglomerazioni della seconda corona metropolitana e agli assi territoriali di fiumi e costa.

Così dopo sessanta anni (dal 1900) di continuo incremento del peso della popolazione, Barcellona passa dal 39.7% al 23.7% attuale, le aree circostanti raggiungono il picco nel 1965 e l'area metropolitana cinque anni dopo, per passare da 53.3% nel 1970 al 46.3% nel 2001. La RMB raggiunge il suo massimo nel 1981 (71.2%) e da allora è andata perdendo peso fino a raggiungere l'attuale 69.2% (Área Metropolitana de Barcelona, 2003). Com'è possibile notare da questi dati, il processo di dispersione in Catalogna non è un fenomeno recente, ma rappresenta un processo duraturo, che probabilmente proseguirà nel futuro.

Dal 2000 in avanti, c'è stato un piccolo recupero di popolazione nella città centrale, che può essere attribuito, in ampia parte, all'immigrazione straniera. Tra il 1966 e il

³ Seguono, nella prima cintura, *Cornellà de Llobregat* con 79,979, *Sant Boi de Llobregat* (78,738), *El Prat de Llobregat* (61,818), *Sant Cugat del Vallès* (60,265) e *Viladecans* (56,841) e, nella seconda corona, *Rubi* (61,159) e *Vilanova i Geltrú* (54,230) (Área Metropolitana de Barcelona, 2003).

⁴ La popolazione si muove dove il settore immobiliare offre nuove residenze che associano prezzi abbordabili con una buona qualità delle costruzioni e dell'ambiente.

2001, la Catalogna ha ricevuto circa 200 mila migranti, di cui oltre la metà si è stabilita a Barcellona, 50 mila nel resto della RMB e la restante parte nel resto della Catalogna (Área Metropolitana de Barcelona, 2003)⁵. Secondo i dati forniti dal Comune di Barcellona, il tasso di popolazione straniera in città è passato dal 2.7% del 1999 della popolazione totale al 12.8% del gennaio 2004 (Ajuntament de Barcelona, 2004a). Come mostra la tabella 1, un aumento spettacolare della popolazione straniera si è verificata a Barcellona e nella RMB.

Tabella 1: Popolazione straniera nel 2002

	Stranieri 2002	Stranieri/pop. totale 2002	% variazione di immigrati 2000-2002
Barcellona	112.773	7.4	144.8
AMB	182.749	6.1	140.0
RMB	257.222	5.7	127.7
Catalogna	382.067	5.9	110.4

Fonte: Pla Estratègic 2003b

La crescente presenza di popolazione straniera sta contribuendo a compensare il processo d'invecchiamento della popolazione a Barcellona e in tutta la Catalogna. L'aumento della crescita delle nascite, passato dal 9% nel 1996 al 10.4% nel 2001 (Catalogna), può essere, infatti, attribuito in larga parte alle nascite da parte di madri di origini straniere. Ad ogni modo, la porzione di popolazione anziana a Barcellona e nelle aree circostanti è ora superiore a quella dei giovani. In particolare, nella città di Barcellona, nel corso degli ultimi 20 anni, il processo d'invecchiamento della popolazione è avanzato rapidamente: il gruppo degli *under* 15, nel 1981, rappresentava il 21.4% del totale della popolazione mentre nel 2000, 11.5%. Il gruppo degli *over* 65 era al 13.4% e ora ammonta al 21.7%. Al contrario, specialmente nella prima corona, ma anche nella seconda, il gruppo degli *under* 15 è più numeroso di quello degli *over* 65 e il processo d'invecchiamento non è avanzato molto (Área Metropolitana de Barcelona, 2003).

1.1.2 Dinamiche economiche e sociali

La Catalogna rappresenta il principale centro industriale della Spagna. Barcellona è stata la prima città spagnola ad avviare il processo di industrializzazione (1880) che ha contribuito alla crescita economica e fisica della città e dei suoi dintorni. Con la crisi economica della fine degli anni settanta, la base economica di Barcellona e dell'intera RMB è stata sottoposta ad un processo di trasformazione strutturale, che ha ridisegnato pattern produttivi e specializzazioni in tutta la regione metropolitana. Barcellona è progressivamente divenuta il centro di attrazione per attività legate al terziario. La città ha, inoltre, sperimentato una crescita straordinaria del settore turistico, a partire dai primi anni novanta. Attività industriali sono state trasferite fuori

⁵ All'interno della composizione dell'immigrazione straniera secondo il luogo d'origine, il Sud e Centro America rappresenta il 53%, seguito dal Nord Africa (15%), dall'Asia e Oceania (12%). L'origine dell'attuale flusso migratorio verso l'area barcellonaese rappresenta la principale differenza con i flussi precedenti (duranti gli anni cinquanta e sessanta) che erano composti esclusivamente da persone provenienti dalle regioni economicamente più arretrate della Spagna.

la città di Barcellona in località della prima e seconda corona. Nuovi insediamenti industriali stanno emergendo lungo i corridoi delle infrastrutture di trasporto (autostrade e ferrovie). A questo riguardo, particolarmente rilevante per la competitività strategica dell'intera RMB sono i progetti d'espansione del porto di Barcellona e dell'aeroporto *El Prat* e il potenziamento della rete ferroviaria regionale e nazionale, che miglioreranno l'accessibilità alla regione metropolitana, abbassando costi di trasporto e tempi di percorrenza.

La crisi economica internazionale degli anni settanta ha colpito in modo notevole anche l'economia barcellonese fino alla metà degli anni ottanta, quando il processo di ripresa economica prese l'avvio in tutta la Spagna. Tra il 1970 e il 1985, l'area metropolitana di Barcellona perse il 18.5% dei posti di lavoro. Il livello di disoccupazione, nel 1986, era del 18.6% nella città di Barcellona e 22.5% nei suoi dintorni. La crisi ha interessato principalmente i settori manifatturieri: tra il 1970 e 1986 si è registrata una perdita di 110,961 posti di lavoro in Barcellona e 141,321 nell'area metropolitana. Questo periodo rappresenta l'inizio del processo di rilocalizzazione delle imprese industriali fuori la città di Barcellona e il processo di terziarizzazione delle aree centrali. Parallelamente alla crisi dell'industria, infatti, si è registrata una crescita del settore dei servizi. Nel periodo 1975-1986, l'occupazione diminuiva nell'industria (-29.9%) e nel settore delle costruzioni (-67.2%), mentre aumentava nel settore dei servizi (+26.7%).

Il 1986 rappresenta l'anno di svolta nell'evoluzione economica dell'area barcellonese. La fase di crescita economica, che si registra a partire da quell'anno, è stata rilanciata dalle seguenti circostanze: ripresa economica internazionale, accesso della Spagna alla CEE e la designazione di Barcellona quale città ospitante dei Giochi Olimpici del 1992. Tra il 1986 e il 1991, l'occupazione cresceva del 22.1% a Barcellona, 45.5% nella prima corona metropolitana e 29.5% nella seconda.

L'accesso della Spagna alla CEE ha accelerato il processo d'internazionalizzazione dell'economia della RMB. Nel 1996, la crescita delle esportazioni è stata di tre volte superiore a quella delle importazioni. In questo periodo, il processo di delocalizzazione dell'industria subisce un'accelerazione, con numerose imprese che trasferiscono le loro attività dalla città di Barcellona verso la prima e la seconda corona della regione metropolitana, accelerando la trasformazione e la diversificazione della base economica della RMB, caratterizzata da una crescente segmentazione del processo di produzione attraverso l'intera regione metropolitana (Trullèn, 1998). La segmentazione crescente del processo di produzione comporta anche una riduzione nella dimensione media aziendale per un migliore adattamento ai modelli di produzione flessibile.

I segni inequivocabili della trasformazione della base economica sono stati particolarmente evidenti nella città di Barcellona. Nel 1964, l'occupazione nell'industria ammontava al 55% dell'intera forza lavoro, mentre, nel 1995, essa rappresentava solo il 20%. Il processo di deindustrializzazione nella città è stato accompagnato da un trend opposto rappresentato dalla crescita del settore terziario.

Dopo la crisi del 1993 (crisi post-Olimpica), accentuate dalla recessione economica a livello nazionale, nel 1994 il processo di ripresa economica riprende terreno, sostenuto principalmente dall'espansione dei settori dediti all'esportazione. Tra il 1991 e il 1996, il processo di deindustrializzazione continuava nella città di Barcellona fino ad interessare, seppur in tono minore, l'intera RMB. Contemporaneamente a questo declino, è avvenuta una crescita del settore terziario a Barcellona e nella regione metropolitana; particolarmente sostanziale è stata la crescita del settore dei servizi alla produzione a Barcellona.

L'attuale forte posizione competitiva della RMB risiede nello sviluppo integrato dell'area con importanti *economie di agglomerazione*, ma anche caratterizzato dalla presenza di una serie di città specializzate in attività industriali e terziarie, che dispongono di una gamma specifica di *economie d'agglomerazione*⁶ (Trullèn, 1998).

Nel 2001, la Catalogna rappresentava uno dei motori economici più dinamici dell'UE, al settimo posto tra le regioni europee più grandi con un PIL stimato a 125 miliardi di Euro, pari al 15.85% del PIL totale della Spagna. Il PIL per capita della Catalogna in relazione a quello dell' UE-15 (con il tasso dell'UE = 100) era 98.73 nel 1991 e 100.7 nel 1998. La regione catalana ha il numero maggiore di imprese rispetto alle altre regioni spagnole (494 mila, pari al 19% del totale della Spagna). Essa mostra, inoltre, uno dei tassi di disoccupazione più bassi della Spagna: il tasso di disoccupazione della regione, 8.8% (2001), è leggermente superiore alla media europea (7.6%).

Nel 2001, l'esportazione della Catalogna contribuiva al 28% del totale delle esportazioni spagnole, equivalente al 29% del PIL della regione: il 71% delle esportazioni era diretto verso i paesi dell'UE e il 61% corrispondeva a prodotti industriali di livello tecnologico medio e alto (Área Metropolitana de Barcelona, 2003). La provincia di Barcellona contribuisce al 23% del totale delle esportazioni spagnole che è due volte superiore a quella di Madrid (Plà Estratègic, 2003b). L'aumento del tasso di crescita del PIL di Barcellona negli ultimi anni è stato notevole, in linea con il livello di crescita dell'intera nazione e sopra la media UE (tabella 2).

Tabella 2: crescita del PIL 1996-2002 (tasso reale di variazione)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Barcellona	2.1	4.2	4	3.9	3.9	2.5	2.1
Spagna	2.3	4.0	4.3	4.2	4.2	2.7	2
UE	1.6	2.5	2.8	2.7	3.4	1.5	0.9

Fonte: Ajuntament de Barcelona on line

Un'ampia parte delle attività economiche a maggiore valore aggiunto è concentrata all'interno della RMB. All'interno di quest'area le funzioni più elevate del settore terziario sono localizzate nella città di Barcellona. I dati sulla crescita dello spazio dedicato al settore dei servizi chiaramente conferma questa tendenza. Nel 2000, lo stock totale di spazi per questo settore era pari a 1,688,000 m² in Barcellona e 352,000 m² nella prima corona e nei principali centri della regione metropolitana. Tra il 1985 e il 1990, l'aumento di spazi per attività di servizi è stato pari a 314,000 m², a Barcellona, e 54,000 m², nelle principali città della regione metropolitana e nella prima corona. Nei cinque anni successivi, l'incremento è stato rispettivamente di 646,000 e 152,000 m²; e tra il 1995 e il 2000 l'aumento è stato di 462,000 m² e 146,000 m². L'evoluzione del settore dei servizi a Barcellona è stato considerevole: da 9,412,000 m², nel 1992, a 12,404,000 m², nel 2000. Parallelamente a questo incremento, nello stesso periodo, si è avuta una riduzione dello spazio per attività industriali (da 5,082,000 a 3,598,000 m²) (Herce, 2004).

La performance economica positiva dell'area è confermata anche dai dati sulla crescita dell'occupazione. Tra dicembre 1999-2003, il numero affiliato alla previdenza sociale

⁶Questo è, ad esempio, il caso delle città di *Matarò*, *Terrassa* e *Sabadell* che mostrano percorsi di specializzazione nell'industria tessile, riflettendo dinamiche di distretti industriali.

(includendo anche i lavoratori autonomi) aumentava di 75,750 unità (con una variazione di +8.2%) a Barcellona e di 201,850 nella RMB (+ 10.5%) (Barcelona Economia, 2004).

Nel 2002, con oltre 2 milioni di posti di lavoro, il numero di affiliati alla previdenza sociale nella RMB rappresentava il 71.4% del totale della Catalogna. Di questi occupati lo 0.2% era dedito all'agricoltura, il 30.8% all'industria e al settore delle costruzioni e il rimanente 68.9% ai servizi; con riferimento alla sola città di Barcellona queste percentuali erano rispettivamente del 0.2%, 19.3% e 80.5% (Área Metropolitana de Barcelona, 2003).

Questi dati riflettono la trasformazione radicale del tessuto economico della città, che dall'essere il più importante centro industriale della Spagna sta divenendo una città sempre più specializzata in attività terziarie.

Nel corso degli ultimi anni, se si escludono l'industria automobilistica, dei materiali di trasporto, alimentare e dei materiali da costruzione, le attività industriali sono diminuite nella città centrale e nella RMB. La perdita d'occupazione nell'industria è stata comunque controbilanciata dalla crescita dell'occupazione nel settore dei servizi che, in associazione con il settore alberghiero e della ristorazione e i servizi immobiliari, è cresciuta costantemente senza interruzioni.

Infine, particolarmente rilevante è il peso dell'occupazione a Barcellona, rispetto alla Catalogna, in relazione all'economia della conoscenza e alle attività culturali. Nel corso degli ultimi anni, i dati riguardanti il numero d'affiliati al sistema generale di sicurezza sociale mostra che oltre il 60% della nuova occupazione a Barcellona è associata ai settori emergenti dell'economia (servizi alla produzione, telecomunicazioni, attività legate alle TIC, settore dei media e culturale, ecc.)⁷.

La RMB contiene al suo interno una serie di disuguaglianze socio-economiche, con alcuni pattern di concentrazione spaziale.

Il livello d'educazione della popolazione della RMB è cresciuto nel corso degli ultimi anni, sebbene alcune preoccupazioni ultimamente sono emerse in relazione al crescente numero di abbandoni scolastici (in special modo nella città di Barcellona). Il numero di abitanti con un titolo universitario è aumentato costantemente a Barcellona (24% in più nel periodo 1991-2000); la città mostra il più alto livello di popolazione secolarizzata dell'intera regione metropolitana. Sebbene il livello d'educazione è aumentato a Barcellona, nel corso degli ultimi decenni, disuguaglianze tra i distretti della città ancora persistono, con *Serrià-Sant Gervasi* (43.8%), *Les Corts* (33%), *Gràcia* (32,9%) e *Eixample* (30%) che possedevano, nel 2000, il più alto numero di abitanti con un titolo universitario; mentre, *Ciutat Vella* (25,7%), *Nou Barris* (22,7%) e *Sants-Montjuic* (14%) rappresentavano i distretti con la più alta percentuale di popolazione senza nessun tipo di educazione scolare (CESB, 2003).

Dal 1980 il tasso di speranza di vita è cresciuto notevolmente (Truño, 2000). Nel 2000, era di 75.3 anni per gli uomini e 82.6 per le donne a Barcellona. Nei distretti di *Sants-Montjuic*, *Nou Barris* e, soprattutto, *Ciutat Vella* i valori erano però sensibilmente più bassi (5 anni in meno) rispetto alla media di Barcellona.

Nel periodo 1995-2000, l'analisi delle differenze nei redditi delle famiglie nella RMB mostra una riduzione moderata delle disparità di reddito, nonostante il notevole aumento dell'occupazione lasciasse presagire per una riduzione più consistente⁸.

L'inchiesta *IERM* (2000) mostra che, sebbene il reddito medio nella città di Barcellona continui ad essere maggiore che nel resto della provincia, un processo di riduzione

⁷ A questi dati devono essere aggiunti quelli relative alla creazione di micro-imprese e lavoratori autonomi, che non sono presenti nel registro della previdenza sociale (Rojo, 2004).

⁸ I dati sui livelli di reddito e distribuzione devono essere considerati come una indicazione, poiché errori sono abbastanza comuni in questo tipo di survey (IERM, 2000).

nelle differenze è in corso. Questo è particolarmente evidente nella seconda corona che rappresenta l'area più dinamica della RMB. Il reddito medio delle famiglie in quest'area è, infatti, passato dall'essere pari al 79.8% rispetto a quello di Barcellona nel 1990, al 96.8% nel 2000. Questa riduzione, sebbene più moderata, è anche visibile nella prima corona, il reddito medio è passato dal 74.3% di quello medio di Barcellona all'85.3%. Nella città di Barcellona, c'è una maggiore concentrazione di unità familiari con redditi bassi così come il maggior numero di famiglie con redditi elevati: la città mostra le disuguaglianze interne più marcate rispetto al resto della regione metropolitana.

Negli ultimi anni, però, le disuguaglianze nella distribuzione del reddito tra le famiglie sono diminuite considerevolmente così come le disparità tra i differenti distretti della città, con una più omogenea distribuzione della capacità economica.

Le cinture metropolitane mostrano una distribuzione del reddito meno polarizzata, sebbene esistano anche in quest'area differenze interne all'interno delle città, con la presenza di "centri" socio-economici e "periferie"; gli esempi di *Sabadell*, *Matarò* e *Terrassa* sono molto rappresentativi a riguardo.

Il tasso di riduzione delle disuguaglianze interne in ogni territorio tra il 1995 e 2000 è rallentato, mentre c'è stato un incremento delle disuguaglianze nella prima corona. Questo dato riflette una situazione in cui le città attorno a Barcellona (con l'eccezione di *Espulgas*, *Sant Just* e *Sant Cugat*) si stanno consolidando come un'area metropolitana residenziale con una capacità economica medio-bassa e strettamente dipendente dalla rinnovata centralità economica di Barcellona (Herce, 2004).

In sintesi, sebbene l'ultimo periodo di crescita economica ha migliorato la distribuzione del reddito familiare, questa crescita non è stata sufficiente a ridurre considerevolmente le disuguaglianze di reddito, come avvenuto invece in altri periodi (IERM, 2000).

Infine, una delle principali preoccupazioni riguardanti l'area metropolitana di Barcellona, e soprattutto, la città di Barcellona è rappresentata dalla questione della casa. In cinque anni, tra il 1997 e 2002, il prezzo della casa è aumentato più del doppio in tutta la RMB. Il prezzo medio a Barcellona per una nuova abitazione era di 400 €/m², nel 1984, e di 3.400 € nel 2004 (Mas de Xaxàs, 2004). Per di più, il numero di alloggi sociali non è sufficiente a soddisfare la domanda dei gruppi sociali più vulnerabili che non riescono ad avere accesso al mercato immobiliare privato a causa dei prezzi troppo elevati⁹. Ciò produce una sorta di effetto di espulsione, in particolare dei giovani, che sono costretti a lasciare la città per poter trovare case più accessibili.

1.1.3 La proiezione esterna della città: Barcellona nello scenario internazionale

L'area barcellonense è recentemente emersa come il principale polo di riferimento per l'intera area del Mediterraneo.

La ricerca comparativa, "*Les villes européennes*" – realizzata dalla DATAR (2003) su 180 aree urbane con più di 200,000 abitanti all'interno dell'UE – posiziona Barcellona all'interno della gerarchia urbana europea, sulla base delle misurazioni effettuate su 15 indicatori¹⁰, come città di "terzo livello", denominata "metropoli europee", che contiene inoltre città come Berlino, Monaco, Lisbona, Bruxelles, Vienna, Stoccolma e

⁹ In un recente studio, il Comune di Barcellona sosteneva che più del 53% degli alloggi popolari, pianificati nel Piano catalano per le case popolari per il periodo 1998-2001, non era stato provvisto (Marrero, 2003).

¹⁰ Indicatori utilizzati per lo studio: popolazione nel 2000, evoluzione della popolazione all'interno degli agglomerati urbani dal 1950 al 1990, flusso di merci attraverso i porti, numero di passeggeri in aeroporti, accessibilità delle città, sedi dei più grandi gruppi europei, piazze finanziarie, fiere internazionali, congressi internazionali, musei, turisti, siti culturali, studenti, edizione di riviste scientifiche e reti di ricerca europee.

Roma. Quest'ultime sono precedute nella graduatoria dalle città di secondo rango, denominate "maggiori metropoli europee" (Amsterdam, Milano e Madrid), e da quelle della prima classe, "metropoli di rango mondiale" (Londra e Parigi). Nell'annuale *European Cities Monitor*¹¹ per il 2005, Barcellona occupa il quinto posto nella graduatoria delle trenta maggiori città Europee dove localizzare attività economiche, registrando dei progressi notevoli rispetto all'analisi condotta nel 1990, dove Barcellona si attestava all'undicesimo posto (nell'analisi del 2004 la città risultava al sesto posto). Ancora, secondo questa ricerca, Barcellona (primo posto) è considerata come la città che più delle altre si sta adoperando per migliorarsi. Barcellona occupa rispettivamente il nono e undicesimo posto nella graduatoria in termini di facilità d'accesso ai mercati e presenza di personale qualificato. La capitale catalana, infine, è considerata la migliore città, all'interno dell'UE, per la qualità della vita degli impiegati.

Senza entrare nel merito dell'affidabilità e della qualità di queste classificazioni e degli indicatori utilizzati in queste ricerche, preme evidenziare che l'immagine, riflessa da questi studi comparati, rivela una città particolarmente vibrante e dinamica, in trasformazione, che cerca di ritagliarsi uno spazio di maggior rilievo all'interno del sistema urbano europeo.

Nel recente passato, Barcellona è stata interessata da una serie di eventi che ne hanno influenzato il processo evolutivo. In particolare, è proprio attraverso i Giochi Olimpici del 1992 che Barcellona riesce a posizionarsi sulla scena internazionale. L'occasione dei Giochi ha permesso alla città di proiettare verso l'esterno l'immagine di una città rinata, dinamica.

L'immagine positiva della città, l'affermazione di Barcellona come centro di valenza culturale hanno facilitato l'ispessimento delle relazioni internazionali della città, attirando imprese e capitali esteri, insieme ad una parte consistente dei crescenti flussi turistici mondiali. Barcellona è diventata sede di diverse multinazionali (tabella 3) e di diversi servizi bancari, intaccando in tal modo la posizione dominante di Madrid all'interno della gerarchia urbana spagnola ed assumendo una posizione di primo piano all'interno di tutta l'area dell'Europa del Sud. La presenza di imprese straniere in Catalogna e Barcellona è ormai consolidata¹². Nel corso dell'ultimo decennio, l'area di Barcellona ha attirato circa il 20-25% del totale degli IDE (Investimenti Diretti dall'Estero) realizzati in Spagna.

Tabella 3: Presenza di imprese straniere (anno 2002)

Area	Numero imprese	% rispetto alla Catalogna
Barcellona	1,250	50
RMB	2,350	94
Catalogna	2,500	100

Fonte: Barcelona Activa online

Particolarmente rilevanti per la proiezione internazionale e la competitività della RMB sono le infrastrutture portuali e areoportuali. Nel corso dell'ultimo decennio, l'espansione del traffico del porto di Barcellona è stato considerevole. Il traffico dei

¹¹ Quest'analisi, prodotta annualmente dalla società Cushman & Wakefield ,Healey & Baker, è condotta su un campione di 501 grandi imprese europee, attraverso interviste con Senior managers o Boards of directors.

¹² Multinazionali con sedi nell'area di Barcellona: Mercedes, Volvo, General Motors (Opel), Renault, Volkswagen, Agilent Technologies (HP), Samsung, Nokia, Sony, City Bank, Qualifier Group, Avis (Rojo, 2001).

container in transito attraverso il porto di Barcellona è passato da 488,917 TEUs nel 1991 a 1,652,366 TEUs nel 2003 (+ 238%), con un aumento nel 2003 di 13% rispetto all'anno precedente (1,461,232).

Il numero totale di passeggeri in transito¹³ attraverso il porto è passato da 710,722 (1991) a 1,869,967 (2003), sorpassando la soglia di un milione nel 1998. Tra il 2002 e il 2003, il traffico passeggeri è cresciuto ad un tasso del 10.6% (Barcelona Economia, 2004).

Il numero crescente passeggeri di crociere e crociere in transito attraverso il porto riflette la buona posizione occupata da Barcellona nella graduatoria mondiale delle città turistiche, diventando altresì una delle città modello per il turismo da crociera (Barcelona Economia, 2003).

Il principale obiettivo delle autorità locali è ora di trasformare il porto di Barcellona nel principale porto del Mediterraneo e principale punto d'accesso per l'Europa del Sud.

Il dinamismo economico e la crescente proiezione internazionale di Barcellona sono anche confermate da un rapido aumento nel numero di passeggeri che utilizzano l'aeroporto *El Prat*¹⁴. *El Prat* è uno degli aeroporti più dinamici d'Europa e, ora, occupa la decima posizione tra i più grandi aeroporti europei in termini di numero di passeggeri (Pla Estratègic, 2003b).

Il numero di passeggeri in transito per *El Prat* è passato da 9,145,000 (1991) a 22,752,000 (2003). Durante il 2003, il numero di passeggeri è aumentato del 6.6% rispetto all'anno precedente. Il numero di aerei è passato da 127,288 nel 1991 (di cui, 59,242 internazionali e 63,806 nazionali) a 282,013 nel 2003 (di cui 150,987 internazionali e 127,866 nazionali).

Tra il 1998 e il 2002, il transito internazionale è passato da 7,333,802 passeggeri a 10,873,256 (+48.3%). Nel 2002, la distribuzione di questo transito era composta come segue: UE 83% del totale, Europa 94.4%, Africa 2.3%, America 1.6% and Medio Oriente 1.7% (Barcelona Economia, 2003).

“L'*appeal* di Barcellona come intraprendente città turistica, in aggiunta al dinamismo economico della regione metropolitana e del resto della Catalogna, e l'aumento della domanda generata dalla proliferazione di voli a basso costo, può spiegare in modo adeguato il più recente incremento nel flusso di passeggeri in transito attraverso l'aeroporto di Barcellona” (Barcelona Economia, 2003: 83).

Questa crescita nel numero di passeggeri che utilizzano il porto e l'aeroporto è riflessa nel crescente numero di visitatori che pernottano negli alberghi cittadini. Il numero di pernottamenti in hotel a Barcellona è passato da 4,089,510 (1991) a 9,102,090 (2003), con un aumento di un 4.7% tra il 2002 e il 2003 (Barcelona Economia, 2004). Questo è stato possibile anche grazie all'aumento dell'offerta di stanze d'albergo. Il numero di hotel è passato da 118 (10,265 stanze), nel 1990, a 203 (18,141 stanze), nel 2001, a Barcellona; mentre, da 6 (390 stanze) a 15 (1,240) nelle aree circostanti. Gli hotel in costruzione, nel periodo 2002-2003, erano 49 a Barcellona e 20 nella prima corona (Herce, 2004).

Il rafforzamento della posizione internazionale della RMB è anche riflessa dalla performance della *Fira de Barcelona*. Tra il 2000 e il 2002 l'impatto economico della *Fira* è cresciuto considerevolmente (+27%). La sua futura espansione, che ne aumenterà la superficie totale di 240,000 m², trasformerà la *Fira* nella seconda area fieristica d'Europa, dietro Milano (Pla Estratègic, 2003b).

¹³ Questo include i passeggeri in viaggio con traghetti di linea, crociere e crociere in transito.

¹⁴ A questi dati dovrebbero essere aggiunti i passeggeri in transito attraverso l'aeroporto di Girona, che serve l'intera RMB.

Nel corso dell'ultimo decennio, Barcellona è anche assunta come città di una certa importanza nella mappa internazionale delle destinazioni per convegni e conferenze. Anche la posizione del suo sistema universitario è migliorata notevolmente: le università di Barcellona ospitano attualmente circa 7,000 studenti stranieri, facendo di Barcellona una delle città europee con il più ampio numero di studenti stranieri. Inoltre, il numero di corsi (e studenti) post-laurea è aumentato sostanzialmente. Barcellona è anche parte di diversi network di città, tra cui *C-6*, *Eurocities* e *Metropolis*.

Infine, i premi e i riconoscimenti internazionali attribuiti a Barcellona hanno indubbiamente aiutato a rafforzare la proiezione internazionale della città e migliorare la sua immagine nella comunità internazionale. Alla fine degli anni ottanta, Barcellona ha ricevuto il "Prince of Wales prize" per la sua politica sugli spazi pubblici. Nel 1991, la città riceve il premio speciale per il "Migliore piano strategico urbano dell'UE", attribuito dall'UE all'esperienza della pianificazione strategica di Barcellona. Inoltre, nel giugno del 1999, Barcellona riceve un importante premio internazionale, il "Royal Gold Medal", concesso annualmente dalla regina britannica su suggerimento del *Royal Institute of the British Architects* in riconoscimento di distinzione eccezionale in architettura¹⁵.

¹⁵ Per la prima volta una città e non una persona a ricevere questo premio.

Appendice 2 - Lione

1. Brevi cenni storici

Lione, fondata nel 49 avanti Cristo, conosciuta per essere la capitale dei Galli, è divenuta nel corso del tempo un importante centro commerciale, amministrativo e politico. Tra il XII e XIII° secolo, con il potere in mano alla Chiesa, Lione diventa una importante capitale religiosa internazionale. E' questa un'epoca in cui la città tende a ripiegarsi su sé stessa e a limitare le aperture all'esterno. Il XV e XVI° secolo rappresentano, invece, una fase storica di estrema vivacità sociale ed economica per la città. L'arrivo di banchieri e mercanti italiani contribuisce a rilanciare il processo di sviluppo economico e l'apertura di Lione verso l'esterno. La città riscopre e valorizza, in questa fase, i vantaggi associati alla sua particolare posizione geografica di importante crocevia naturale, diventando un importante centro commerciale di rilevanza internazionale. Il XVII° secolo è caratterizzato dal consolidamento della borghesia lionese, dedita al commercio ed alle attività bancarie. Si tratta di un periodo di grande prosperità economica che fornisce le basi per lo sviluppo successivo dell'industria tessile e della seta. Verso la fine del settecento, le tradizionali funzioni commerciali sono sorpassate da quelle manifatturiere. La lavorazione della seta e il trattamento dei filati incentivano altresì la nascita e lo sviluppo di industrie complementari, come l'industria meccanica e chimica (Bonnevillè, 1997). Già agli inizi del XIX° secolo Lione ospita un complesso industriale di grande importanza e dispone di una fitta rete di relazioni commerciali che la portano a svolgere un importante funzione di capitale economica e commerciale. Nel 1863 viene fondato il *Crédit Lyonnais* in reazione all'egemonia parigina nel settore bancario e, nel 1865, sempre in ambito bancario, nasce la *Société Lyonnaise de Dépôts et de Comptes Courants et de Crédit Industriel*, la futura *Lyonnaise de Banque*. Nel XX° secolo, Lione ospita un polo industriale di grande rilevanza, caratterizzato da una grande diversità produttiva, in cui figura l'industria tessile e dell'abbigliamento, quella meccanica, chimica, metallurgica, farmaceutica e alimentare, che ancora oggi, nonostante il processo di ristrutturazione produttiva, sono ben rappresentate. Il ventesimo secolo costituisce un'epoca di radicale trasformazione della società locale: la popolazione di artigiani, setaioli e classe borghese del secolo precedente lascia progressivamente spazio alla crescente popolazione di operai, che rende possibile lo sviluppo del sistema industriale. L'ispessimento del tessuto industriale, così come nel resto della Francia urbana, è accompagnato da un diffuso e crescente processo di urbanizzazione dell'agglomerazione lionese. A partire dagli anni ottanta, in seguito alle radicali trasformazioni dei processi di produzione e la crescente terziarizzazione dell'economia urbana si registra una nuova trasformazione sociale con il consolidamento di una popolazione urbana emergente, composta da impiegati e quadri dirigenziali, che aumenta progressivamente la sua influenza all'interno del sistema urbano lionese.

Sebbene Lione rappresenti attualmente un importante centro economico, caratterizzato da un tessuto economico dinamico e diversificato, con una forte tradizione produttiva e commerciale, non è riuscita, come scrive Bonneville (1997:16), a sviluppare una sua autonomia sostanziale, in modo da valorizzare le risorse interne e regionali e rafforzare l'apertura della città verso altre nazioni. In altri termini, la città continua a subire, sebbene in misura minore rispetto al passato, il dominio della regione parigina,

che ha tratto beneficio dal processo di consolidamento di una struttura urbana nazionale organizzata attraverso una gerarchia verticale, fortemente squilibrata, a vantaggio di Parigi che raggruppa una popolazione 10 volte superiore a quella dell'area lionese e una parte consistente del totale delle attività economiche più avanzate e a maggiore valore aggiunto.

2. Un profilo dell'agglomerazione lionese

Lione è la principale città della regione Rhône-Alpes, situata nel settore sud-est della Francia. Sviluppata attorno alla confluenza del fiume Rhône e del suo affluente la Saône, essa rappresenta un'importante crocevia naturale tra il Nord e il Sud della Francia e dell'Europa. Dalla metà del secolo scorso, un rapido processo di urbanizzazione, partito dagli insediamenti storici, ha determinato lo sviluppo e la crescita di numerosi comuni situati nelle prima e seconda corona urbana, rafforzando la dimensione metropolitana di Lione. Oggi, oltre alle città centrali, Lione e Villeurbanne, esistono una serie di agglomerati urbani in cui sono localizzate importanti funzioni amministrative ed economiche, come Vienne, Givors e Villefranche-sur-Saône. Tuttavia, una struttura metropolitana di tipo policentrico non è ancora ravvisabile, considerata il maggiore addensamento di funzioni nelle zone centrali dell'agglomerazione.

Dagli anni cinquanta, l'area urbana lionese, caratterizzata dalla forte centralità di Lione e dei comuni limitrofi, aumenta gradualmente il suo livello di influenza sull'intera area regionale e oltre. L'espansione del processo d'industrializzazione determina la rapida crescita della prima corona metropolitana: delle zone orientali dell'agglomerazione lionese, in particolare i comuni di Saint-Fons, Vénissieux, Rillieux e Vaulx-en-Velin, in cui una buona parte della popolazione è composta da operai, che vivono nei quartieri popolari di edilizia pubblica, la cui costruzione subisce un'accelerazione negli anni sessanta e settanta; e dei comuni situati nella parte ovest dell'agglomerazione che tendono ad assumere progressivamente la caratteristica di area residenziale per il ceto medio e la borghesia. Negli anni settanta, l'agglomerazione densa tende a diradarsi ulteriormente verso gli spazi periferici, gettando le basi per la formazione di un'ampia regione urbana. Il processo di urbanizzazione procede più speditamente verso la seconda corona metropolitana, mantenendo, però, le caratteristiche e le disuguaglianze del periodo precedente: ad est, sviluppo di nuove aree industriali e quartieri popolari; ad ovest, costruzione di nuove aree residenziali. A nord e a sud, invece, il processo di urbanizzazione procede prevalentemente in prossimità dei principali assi dei due fiumi (Bonnevillie, 1997). Il processo di crescente periurbanizzazione¹ è, però, accompagnato da un rafforzamento del processo di polarizzazione di funzioni, in special modo di quelle più elevate, all'interno delle aree centrali dell'agglomerazione lionese.

Considerata la crescita sostenuta dell'area urbana lionese e la maggiore complessità dei processi di trasformazione urbana e delle relazioni funzionali tra i territori, nel corso degli ultimi decenni, sono state individuate una serie di nuove scale geografiche (oltre a quella comunale, dipartimentale e regionale) non solo per analizzare ma,

¹ Il fenomeno di periurbanizzazione riguarda la decisione di parte della popolazione attiva di andare a vivere in aree più periferiche, pur mantenendo la propria attività lavorativa nelle aree centrali dell'agglomerazione urbana. Si tratta di un fenomeno che riguarda soprattutto lo spostamento di nuclei famigliari alla ricerca di abitazione più grandi e a prezzi più accessibili.

soprattutto, per gestire in modo più adeguato questa crescente complessità. Le differenti scale sono diventate altresì importanti luoghi per la sperimentazione di nuovi modi di regolazione socio-economica, culminati in alcune circostanze nella formazione di nuovi soggetti istituzionali.

La prima scala territoriale, superiore a quella comunale, è quella corrispondente alla *Communauté Urbaine de Lyon (Grand Lyon)*, ente intercomunale che racchiude 55 comuni, con una popolazione complessiva, al 1999, superiore al milione di abitanti (tabella 1).

Segue il perimetro dell'area *SCOT* (Schema per l'Organizzazione Territoriale) dell'agglomerazione lionese, individuato per la redazione del piano regolatore nei primi anni novanta, che include il territorio del *Grand Lyon* più altri 17 comuni limitrofi, per un totale di 72 comuni ed una popolazione superiore a 1,2 milioni di abitanti.

Su un livello più elevato c'è l'*Aire Urbaine de Lyon* (Area Urbana di Lione) – che rappresenta un'unità spaziale definita dall'INSEE² per fini statistici – che comprende 296 comuni ed una popolazione di oltre 1,6 milioni abitanti³.

La scala più grande è, infine, rappresentata dalla *Region Urbaine de Lyon (RUL)*, associazione territoriale volontaria, che contiene 678 comuni e una popolazione di 2,6 milioni di abitanti (figura 1).

Tabella 1: I numeri delle differenti scale geografiche

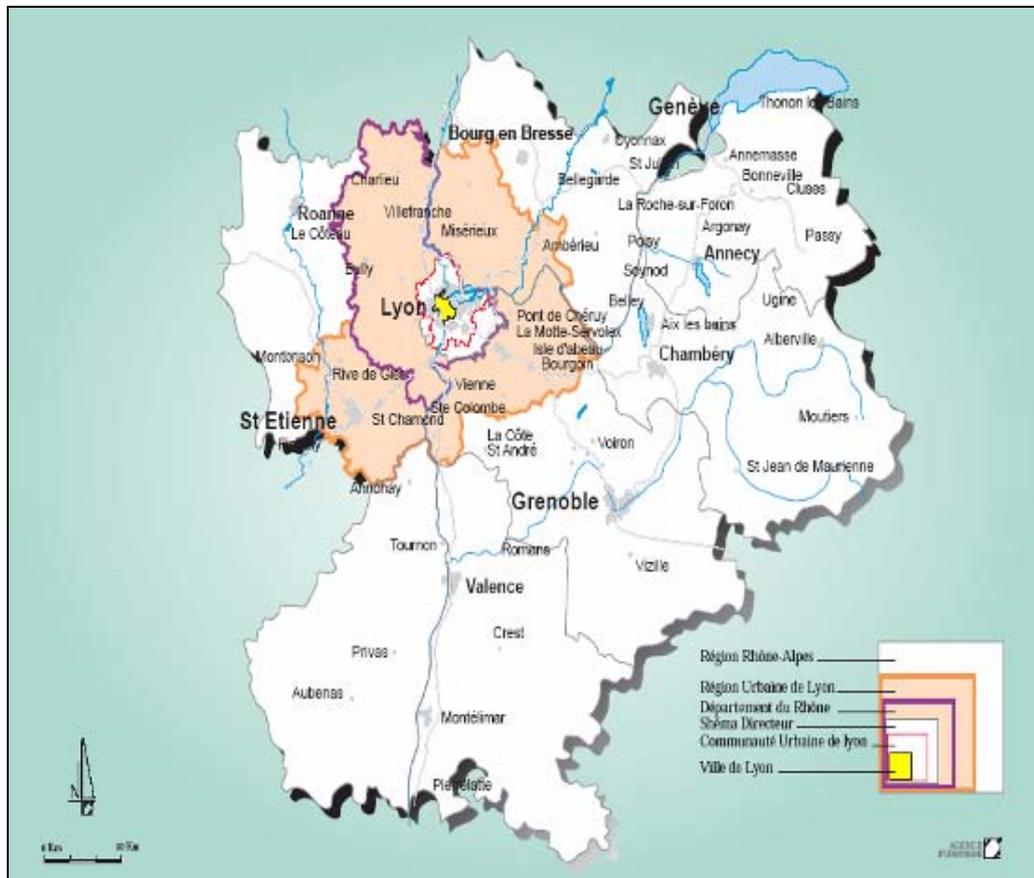
Territorio	Numero comuni	Kmq	Popolazione 1990	Popolazione 1999	Variazione 90-99 (%)
Lyon	1	47,87	415.487	445.452	7,2
<i>Grand Lyon</i>	55	487	1.134.687	1.167.086	2,9
Scot	72	730	1.210.712	1.249.710	3,2
Department du Rhône	293	3249	1.508.906	1.610.932*	6,7
Aire urbaine INSEE	296	3306	1.551.133	1.648.216	6,3
Region Urbaine de Lyon	678	8260	n.d.	2.600.000	n.d
Regione Rhône-Alpes		43700	5.350.701	5.645.407	5,5

* Dato relativo al 2002

² *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (Istituto Nazionale di Statistica e Studi Economici).

³ Si tratta di un'area che si estende all'interno di quattro Dipartimenti ed è basata sulla mobilità casa-lavoro. Secondo la definizione ufficiale fornita dall'INSEE l'Area Urbana è composta da comuni o unità urbane di cui il 40% o più dei residenti attivi vanno a lavorare all'interno dell'area urbana.

Figura 1: Mappa raffigurante le differenti scale geografiche

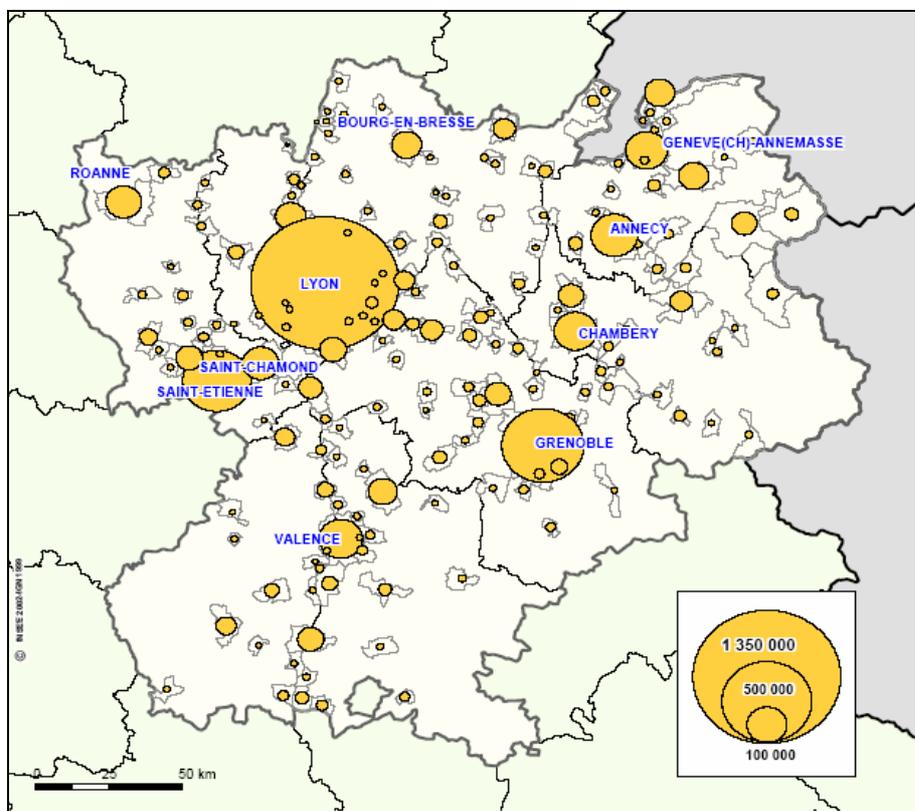


Fonte: Agence d'Urbanisme on line

2.2.1 Cenni demografici

Nel 1999, la regione Rhône-Alpes, con una popolazione di poco superiore ai 5,6 milioni di abitanti, figurava decima tra le più grandi regioni dell'UE-15. Rispetto al 1990, la popolazione risultava più numerosa di circa 295 mila unità (+5,5%). Con 445 mila abitanti Lione rappresentava la città più popolosa della regione, seguita da Saint-Etienne con 180 mila residenti, Grenoble (153 mila), Valence (64 mila) e Chambéry (quasi 56 mila) (figura 2) (INSEE Rhône-Alpes, 2003).

Figura 2: Popolazione delle aree urbane della regione Rhône-Alpes nel 1999.



Fonte: INSEE Rhône-Alpes (2003)

Sempre al 1999, l'Area Urbana di Lione con oltre 1,6 milioni di abitanti risultava la seconda area urbana con più residenti della Francia, dopo quella di Parigi (oltre 11 milioni di abitanti) e davanti a quella di Marsiglia-Aix-en-Provence (1,5 milioni) e Lille (1 milione); mentre, era terza per aumento della popolazione rispetto al 1990 (+5,1), dietro l'Area Urbana di Parigi (+16,6) e quella di Tolosa (+6,5), così come era già accaduto tra il 1982 e il 1990⁴ (Julien, 2001).

Nel periodo 1990-1999, l'aumento più consistente di popolazione (oltre il 2% annuo) si registrava nelle aree più periferiche del settore orientale dell'Area Urbana di Lione e, in misura più ridotta (tra l'1 e il 2%), nella parte occidentale. All'interno del perimetro del *Grand Lyon*, nel 1999, Lione risultava il comune più popoloso (oltre 445 mila abitanti), seguito da Villeurbanne con oltre 124 mila residenti, Vénissieux (56 mila), Caluire-et-Cuire (41 mila), Saint-Priest (40 mila), Vaulx-en-Velin (39 mila) e Bron (37 mila) (Sepal, 2005).

⁴ Tra il 1990 e il 1999, le grandi agglomerazioni urbane francesi hanno esteso la propria influenza. Nel 1990, la "Francia metropolitana" comprendeva 361 aree urbane e il 73% della popolazione totale; mentre, nel 1999, le aree urbane risultavano essere 354 e racchiudevano il 77% della popolazione. Nel periodo in questione si è registrata, quindi, una leggera flessione del numero delle aree urbane, accompagnata da un aumento della popolazione residente all'interno delle aree urbane (Julien, 2001).

Per comprendere appieno il processo di evoluzione e trasformazione dell'agglomerazione urbana lionese è comunque indispensabile compiere un'analisi dei trend demografici di medio-lungo periodo.

Tra il 1954 e il 1999, la popolazione dell'Area Urbana di Lione è passata da 930 mila a 1,6 milioni di abitanti, corrispondente ad un terzo circa dell'intera popolazione della regione Rhône-Alpes, di cui ricopre solo l'8% del territorio. Nello stesso periodo, la popolazione dell'area riguardante il perimetro dello SCOT dell'agglomerazione lionese è passata da 783 mila a 1,25 milioni di residenti, con dei ritmi di crescita molto sostenuti tra la metà degli anni cinquanta e la metà degli anni settanta, in cui la popolazione residente aveva già raggiunto quota 1,18 milioni. La crescita sostenuta di quegli anni, superiore alla crescita media francese, è dovuta in particolare a due fattori congiunti: incremento sostanziale delle nascite (periodo del *baby boom*) e flussi migratori crescenti.

Tra il 1975 e i primi anni ottanta si registra una leggera flessione della popolazione che riprende però a crescere, nel periodo successivo, ma ad un ritmo decisamente inferiore rispetto agli anni cinquanta e sessanta.

Se tra il 1954 e il 1968, la crescita demografica interessa prevalentemente il cuore dell'agglomerazione lionese ed, in particolare, i comuni a ridosso della città centrale, che accolgono i primi grandi complessi residenziali pubblici; tra il 1968 e il 1982, invece, le aree centrali cominciano a perdere attrattività a vantaggio dei territori più periferici dell'agglomerazione: Lione e Villeurbanne subiscono una diminuzione della popolazione, mentre le aree periferiche dell'est e dell'ovest dell'agglomerazione lionese registrano un forte incremento della popolazione.

Tra il 1982 e il 1999, si assiste ad una ripresa delle aree centrali, accompagnata da una crescita del fenomeno della periurbanizzazione e un declino delle aree che ospitano grandi complessi di edilizia pubblica. Nel corso degli anni novanta, la popolazione di Lione passa da 415.487 a 445.452 unità (+ 7,2%). L'altro comune centrale, Villeurbanne, accresce la sua popolazione passando da 116.872 a 124.215 abitanti (+ 6,3), così come i piccoli comuni situati nella parte ovest e nord-ovest dell'agglomerazione (Montanay, Rochetaillée-sur-Saône, Marcy-l'Etoile, Fontaine-Saint-Martin, ecc.); mentre, nei comuni dell'est, a ridosso dei principali centri dell'agglomerazione, dove si concentra il maggior numero di alloggi popolari, si registra una diminuzione dei residenti: da 44.174 a 39.154 (-11,4%) a Vaulx-en-Velin, da 30.791 a 28.367 (-7,9%) a Rillieux-la-Pape, da 60.444 a 56.061 (-7,3%) a Vénissieux e da 39.683 a 37.369 (-5,8%) a Bron (Sepal, 2005). Il saldo positivo dei flussi della popolazione degli ultimi anni è dovuta principalmente all'attrazione di studenti e delle popolazione di classe media; mentre la popolazione in uscita è composta per buona parte da pensionati e popolazioni modeste (senza o con pochi diplomati) (Sepal, 2005).

La popolazione straniera

Lione ha una lunga tradizione di accoglienza delle popolazioni straniere: nel XVI° secolo con l'arrivo di banchieri e mercanti italiani, nel XIX° secolo con l'arrivo di numerose popolazioni migranti che si stabiliscono nel quartiere della Guillotière (Lione). Tra le due guerre, l'immigrazione algerina comincia a stabilirsi a Lione; tra gli anni trenta e sessanta cresce, inoltre, il flusso di immigrati provenienti dall'Italia, dalla Spagna, dal Portogallo e dal Maghreb che si insediano prevalentemente all'interno dei comuni dell'est lionese dove si concentrano le principali attività

industriali. Oggi, i flussi migratori in entrata sono costituiti prevalentemente dalle popolazioni dell'Europa dell'est (Berthet, 2002).

Nel 1999, oltre 471 mila risultavano gli immigrati residenti all'interno della regione Rhône-Alpes, pari all'8,4% della popolazione totale. Circa i due terzi figuravano come stranieri mentre il restante terzo risultava di nazionalità francese. Il 60% della popolazione immigrata proveniva da Algeria, Italia, Portogallo, Marocco e Spagna⁵. Nella regione, così come nel resto della Francia, la popolazione straniera è essenzialmente cittadina e fortemente concentrata nelle aree urbane più grandi. Nel 1999, all'interno dell'agglomerazione urbana lionese quasi l'11% della popolazione totale era composta da immigrati (INSEE Rhône-Alpes, 2005).

2.2.2 Dinamiche economiche

L'agglomerazione lionese è caratterizzata da un tessuto produttivo diversificato, composto da una serie di grandi gruppi industriali (Aventis, Bayer, Alcatel, Vivendi, Renault Trucks ed altri ancora) e una moltitudine di PMI (oltre 57mila). La diversità del tessuto economico locale è spiegato in gran parte dalla storia del capitalismo lionese che ha accumulato strati d'attività economiche a partire dal capitalismo bancario del XVI° secolo, l'industria tessile del XIX° secolo, quella chimica e petrolchimica a partire dal 1960, successivamente l'industria della meccanica e dell'elettronica per giungere, infine, allo sviluppo di settori d'attività avanzati (Bonneville, 1997; Bardet e Jouve, 1999).

L'industria della chimica e della petrolchimica, il blocco produttivo sanità-farmacia-biotecnologia, il comparto della meccanica e quello automobilistico, il settore relativo alla produzione di energia, l'industria tessile e dell'abbigliamento, la logistica e il comparto dell'elettronica rappresentano le principali filiere produttive presenti attualmente all'interno dell'agglomerazione lionese (Sepal, 2005). La crisi dell'industria dei primi anni ottanta, sebbene abbia determinato una perdita consistente di imprese e addetti, non ha causato la dismissione completa dei comparti industriali tradizionali presenti all'interno dell'agglomerazione lionese, quanto piuttosto un passaggio delle attività, all'interno delle medesime filiere produttive, su segmenti e produzioni qualitativamente più elevate, attraverso la continua ricerca e implementazione di processi innovati e l'integrazione delle filiere, come nel caso della bio-chimica e della farmaceutica. I settori tradizionali sono gradualmente evoluti verso nuovi ambiti produttivi innovativi⁶. Questo processo di ristrutturazione è stato accompagnato dalla nascita e sviluppo di nuovi settori industriali (informatica, biotecnologie e logistica), a cui si è aggiunta una rapida crescita delle attività terziarie verificatasi nel corso degli ultimi due decenni.

La capacità delle imprese industriali di riposizionarsi sulla frontiera più avanzata dei rispettivi settori e il concomitante sviluppo delle attività di servizio hanno consentito all'agglomerazione lionese di superare senza eccessivi traumi la crisi del settore industriale. Mentre, in Europa, numerose città hanno sofferto profondamente le conseguenze del processo di ristrutturazione delle industrie tradizionali in termini di

⁵ I flussi migratori provenienti dall'Italia e dalla Spagna sono più datati nel tempo, mentre quelli provenienti dal Marocco e dal Portogallo sono più recenti. La migrazione dall'Algeria comincia, invece, a svilupparsi soprattutto dopo il 1945, con un picco negli anni sessanta dopo la guerra d'Algeria. La migrazione dalla Turchia e dai paesi dell'Asia diventa più consistente a partire dagli anni ottanta (INSEE, 2005).

⁶ Particolarmente interessante è il caso dell'industria chimica che è sottoposta ad un radicale processo di trasformazione. La cosiddetta Valle della Chimica, che si estende da De Neuville-sur-Saône à Givors a sud di Lione, impiega attualmente oltre 10 mila lavoratori diretti. La chimica lionese si sta riposizionando su settori ad alto valore aggiunto, la chimica di specialità

riduzione della ricchezza prodotta e perdita di posti di lavoro, l'agglomerazione lionese è riuscita a mantenere livelli elevati di reddito pro-capite e occupazione.

Nel 2005, il PIL dell'area urbana lionese era stimato intorno ai 52 miliardi di euro, un terzo del PIL della regione Rhône-Alpes e l'equivalente del PIL di agglomerazioni urbane come quelle di Madrid, Roma e Francoforte. Il valore del PIL per capita (30mila euro) risulta decisamente superiore al valore medio dell'UE-25 (22 mila euro). Al 2004, le imprese localizzate all'interno dell'Area Urbana di Lione ammontavano a circa 117.400⁷ e, nel periodo 2001-2003, il numero delle imprese di nuova costituzione era pari a 10.700 unità, di cui 660 risultavano operanti nei settori ad alta tecnologia (*Grand Lyon*, on line; Sepal, 2005).

Tra il 1992 e il 2002, l'area urbana ha guadagnato 90 mila posti di lavoro nel settore privato, per un aumento pari al 18,4%. Crescita dovuta alla rapida espansione delle attività terziarie (superiore alla media francese) e alla perdita più contenuta rispetto al resto della Francia di occupazione nell'industria⁸. In questo periodo, l'evoluzione più marcata dell'occupazione nel settore terziario si registrava nei servizi operativi (+27.000), nelle attività di consulenza e assistenza (+20.000), nelle attività di trasporto (+13.000), del commercio (+13.000), e delle attività legate alla sanità e all'azione sociale (+8.000) (*Grand Lyon*, on line).

Nel 2004, la maggior parte degli occupati era impiegata nel settore dei servizi alle persone (34%) e dei servizi alle imprese (20%), seguivano l'industria (19%), il commercio (14%), costruzioni e lavori pubblici (6%), trasporti (6%) e agricoltura (1%). Per un totale complessivo dell'occupazione pari a 750.000 occupati: i $\frac{3}{4}$ risultavano essere occupati nel settore terziario e $\frac{1}{4}$ del totale degli occupati apparteneva al settore pubblico (Sepal, 2005). Per quanto concerne la distribuzione geografica, la maggior parte della quota di occupati (circa l'80%) risultava concentrata all'interno dei 55 comuni facenti parte del perimetro della Comunità Urbana del *Grand Lyon*.

Lione e Villeurbanne, le principali città centrali dell'Area Urbana, rappresentano le aree in cui si è registrato il maggiore incremento delle attività terziarie a partire dalla seconda metà degli anni novanta, mentre le attività industriali tradizionali si sono spostate progressivamente verso la seconda e terza corona dell'agglomerazione urbana (Sepal, 2005: 195). Per quanto riguarda la distribuzione spaziale delle attività uno studio condotto dall'Opale⁹ (2001) mette in evidenza una forte specializzazione spaziale delle attività, con una diffusione delle attività industriali nella periferia e una concentrazione delle attività di servizio nelle zone centrali dell'Area Urbana.

Nel 1999, all'interno dell'Area Urbana di Lione, gli occupati in "funzioni metropolitane superiori"¹⁰, che racchiudono undici ambiti di attività il cui contenuto decisionale e/o contributo all'accrescimento dell'immagine della città è considerato particolarmente elevato, erano quasi 76 mila (con un aumento del 16,8% rispetto al

⁷ Le imprese risultavano così ripartite: 6.100 agricoltura, 9.500 industria, 9.300 costruzioni e lavori pubblici, 23.300 commercio, 3.700 trasporti, 28.100 servizi alle imprese e 37.400 servizi alla persona.

⁸ Nel decennio in questione il comparto automobilistico perde 3.000 occupati, il settore dell'abbigliamento e delle pelli 2.500, la meccanica 2.000 e il tessile 1200. Solo il settore della farmacia guadagna 3.000 addetti in più nel periodo in questione.

⁹ *Observatoire partenarial lyonnais en économie*.

¹⁰ La categoria di "funzioni metropolitane superiori", individuata dall'INSEE, comprende le seguenti funzioni: arti (artisti e impiegati di livello elevato nel settore, artigiani d'arte), banche-assicurazioni (quadri dirigenziali), commercio (quadri dirigenziali del commercio all'ingrosso e interaziendale), settore commerciale nell'industria (ingegneri e quadri commerciali, figure tecnico-commerciali all'interno delle imprese), gestione (quadri di direzione, amministrazione e finanza di imprese industriali), informazione (quadri e impiegati di livello elevato), informatica (ingegneri e quadri all'interno degli stabilimenti industriali), ricerca (ingegneri e quadri tecnici di ricerca, studio e sviluppo all'interno delle imprese industriali; ricercatori in strutture di ricerca pubbliche, impiegati superiori di strutture di ricerca e insegnamento superiore), servizi alle imprese (quadri dei servizi alle imprese), telecomunicazioni (ingegneri e quadri del settore poste e telecomunicazioni), trasporti (ingegneri e quadri dirigenziali).

1990), pari al 10,6% dell'occupazione totale. Il 42,6% dell'occupazione totale in funzioni metropolitane superiori era concentrato all'interno della città centrale dell'agglomerazione, ossia Lione. L'Area Urbana di Lione era quinta all'interno del sistema urbano nazionale, all'interno del quale l'Area Urbana di Parigi, con oltre 815 mila unità, mostrava il tasso più elevato di occupazione in funzioni metropolitane superiori, ossia il 16% dell'occupazione complessiva, seguita da Grenoble con il 12,7%, Tolouse (12%) e Montpellier (11,4%). Sebbene tutte le undici funzioni metropolitane superiori risultassero sufficientemente rappresentate, Lione mostrava una maggiore incidenza delle funzioni commerciali nell'industria, nella gestione, nel commercio, nella ricerca, nei servizi alle imprese e nei trasporti (Julien, 2002). Tra il 1990 e il 1999, all'interno delle funzioni metropolitane superiori, gli aumenti occupazionali più consistenti si registravano nei seguenti ambiti: servizi alle imprese (+ 4.108), ricerca (+3.175), trasporti (+1.259), arti (+1.251) e telecomunicazioni (+1.235); mentre perdono occupati il settore del commercio industriale (-538) e del commercio (-375).

All'interno di un contesto economico favorevole, il tasso di disoccupazione è diminuito sostanzialmente tra il 1997 e il 2000, per risalire nel biennio successivo, a causa del rallentamento della crescita economica (Laborde-Tastet, 2003). Al 2004 la disoccupazione era pari al 9,4% rispetto al 9,9% nazionale.

2.2.3 Dinamiche sociali all'interno dell'agglomerazione

Gli anni ottanta segnano l'avvio di un processo diffuso in Francia di metropolizzazione dell'economia, dovuta ad una crescita esponenziale delle attività terziarie, a cui si accompagna una ripresa della crescita delle disuguaglianze, che invece si erano attenuate nei decenni precedenti: le regioni e i comuni più ricchi tendono ad arricchirsi ulteriormente, mentre quelli poveri lo diventano sempre di più. Nel corso degli anni sessanta e settanta, il processo di decentralizzazione delle attività industriali, dai poli storici a nuove aree di industrializzazione (nonostante lo spazio economico restasse fortemente unificato sotto il dominio di Parigi) ha contribuito a ridurre le disparità in termini di reddito tra i territori. Un ruolo centrale nel processo di diminuzione delle disuguaglianze di reddito è svolto dallo Stato, attraverso trasferimenti pubblici e la creazione di occupazione¹¹. Negli anni sessanta e settanta si è registrato, quindi, un riequilibrio dei salari, mentre dalla seconda metà degli anni ottanta c'è stata una ripresa della crescita delle disparità. Si rafforzano i poli metropolitani e la solidarietà geografica diventa più fragile, a vantaggio delle aree dove i redditi erano più elevati. Disparità che, ad ogni modo, sono attenuate attraverso i meccanismi dei trasferimenti statali e della previdenza sociale (Veltz, 2005).

Come nel resto delle principali agglomerazioni urbane francesi, le disparità sociali ed economiche si rafforzano anche all'interno dell'Area Urbana di Lione: aumenta lo scarto tra i redditi delle famiglie più agiate e quelli delle famiglie più povere. Il numero dei beneficiari del RMI¹² (Reddito Minimo d'Inserimento) e di quello delle famiglie a basso reddito è raddoppiato in dieci anni. Nel periodo, 1989-2001 dinanzi ad un aumento medio dei redditi netti imponibili del 7,6% sul territorio dell'area urbana, si registrava una contrazione dei redditi nei comuni dell'est dell'agglomerazione a cui si contrapponeva un aumento del 20% e più nei comuni

¹¹ In particolare, l'occupazione in istituzioni e organizzazioni pubbliche ha giocato una importante funzione di stabilizzatore sociale nelle regioni in crisi.

¹² Il RMI rappresenta una forma di sostegno al reddito prevista in Francia. Una persona sola al RMI percepisce 411,70€, una coppia con due bambini 864,57€.

situati nel settore nord-ovest dell'Area Urbana lionese (Sepal, 2005). C'è quindi un'accentuazione delle disparità tra i comuni più ricchi e quelli più modesti, che si ripropone all'interno degli stessi comuni della parte centrale dell'agglomerazione tra quartieri ricchi e zone popolari.

Nel 2003, all'interno nel perimetro dello SCOT dell'agglomerazione lionese, erano oltre 23 mila i beneficiari del sostegno previsto dallo strumento del RMI, con un aumento del 12% rispetto al 2001. Oltre il 97% dei beneficiari risiedeva all'interno del perimetro del *Grand Lyon*. Complessivamente, alcune zone del centro e della prima corona est e sud dell'agglomerazione lionese hanno un numero di percettori di RMI da due a cinque volte più alto rispetto ai settori occidentali e della seconda corona est dell'agglomerazione. Con una situazione che è andata aggravandosi ulteriormente a partire dal 2001. In alcuni comuni della prima corona est dell'agglomerazione lionese, come Vaulx-en-Velin, Vénissieux e Saint-Fons, i nuclei familiari con *bas revenu*¹³ superano il 20% del totale. Ovviamente, il maggior numero di nuclei familiari a basso reddito si concentra nei complessi di edilizia sociale, situati per la maggior parte nelle zone ad est dell'agglomerazione; alcuni settori del centro e dell'est dell'agglomerazione mostrano invece una concentrazione di famiglie con redditi modesti; mentre, infine, i nuclei familiari benestanti sono particolarmente numerosi nell'ovest dell'agglomerazione, in corrispondenza della cerniera del territorio dello SCOT e quello dell'Area Urbana (Sepal, 2005). Le zone dove si registra un livello di reddito pro-capite più basso sono, come era facile attendersi, le aree c'è la maggiore concentrazione di popolazione straniera o dei cosiddetti immigrati di seconda generazione.

Le disuguaglianze in termini di redditi tra est e ovest riflettono, come era facile intuire, anche la ripartizione geografica diseguale della popolazione secondo il livello di istruzione. I residenti con un livello di istruzione elevata è superiore all'ovest dell'area dello SCOT ed in alcuni settori centrali (20% della popolazione) mentre la popolazione con i livelli di istruzione più bassa si concentra nei comuni dell'est (oltre il 40% nei settori del Sud e dell'est dell'agglomerazione).

La segregazione urbana è riflessa anche nei processi di divisione scolastica (processi che si rafforzano a vicenda). La concentrazione della precarietà sociale dentro alcuni istituti scolastici è il riflesso della concentrazione in un determinato territorio di gruppi sociali svantaggiati e la scuola riflette questa segregazione urbana. Per di più, le strategie residenziali tendono a rafforzare queste tendenze: famiglie che lasciano un quartiere per assicurarsi l'iscrizione dei figli in un altro istituto giudicato migliore (scelta costosa perché i migliori sono localizzati nei quartieri residenziali) o per evitare le zone dove le scuole non hanno una buona reputazione.

2.3.4 La proiezione esterna della città: Lione nello scenario internazionale

La posizione dell'agglomerazione lionese all'interno dello scenario internazionale si è andata consolidando nel corso dei secoli. Storico e importante crocevia degli scambi tra Nord e Sud Europa, nonché punto di riferimento dell'arco mediterraneo (con Marsiglia, Barcellona, Genova), Lione fa oggi parte dell' "Arco sud-europeo", ideato nel 1995, insieme alle città di Barcellona, Genova, Milano e Torino e del "Diamante

¹³ Nel 2003, la soglia di *bas revenus* (redditi bassi) era di 718,97€ per una persona sola al mese e 1.509,83€ per una coppia con due bambini con meno di 14 anni.

alpino”, con Torino e Ginevra¹⁴. L’importante posizione dalla città all’interno del panorama internazionale è stata resa possibile, oltre che dalla favorevole posizione geografica, anche dalla presenza di un moderno sistema di infrastrutture di trasporto e comunicazione, in particolare la rete del TGV e l’aeroporto internazionale di Satolas (Bardet e Jouve, 1999)¹⁵.

La ricerca comparativa della Datar (2003), “*Les villes européennes*”, posiziona Lione all’interno della gerarchia urbana europea nel gruppo di città di quarto livello, “grandi città d’importanza europea”, che contiene un totale di quindici agglomerati urbani tra cui Atene, Copenaghen, Helsinki, Dublino, Francoforte, Oslo, Marsiglia e Tolosa¹⁶.

Nell’annuale *European Cities Monitor*¹⁷ per il 2005, Lione occupava il ventiquattresimo posto nella graduatoria delle trenta maggiori città europee dove localizzare attività economiche, registrando un arretramento rispetto all’analisi condotta nel 1990, in cui Lione si attestava al diciottesimo posto (nell’analisi del 2004 la città risultava al ventunesimo posto). Secondo i risultati di questa ricerca, Lione risultava tra le ultime posizioni nella graduatoria delle città che più delle altre si stanno adoperando per migliorarsi. Lione occupava rispettivamente il diciassettesimo e il ventesimo posto nella graduatoria delle principali città europee in termini di facilità d’accesso ai mercati (mentre occupava il tredicesimo posto nel 2004) e presenza di personale qualificato (ventiseiesimo posto nel 2004). Infine, per quanto riguarda la qualità della vita degli impiegati, Lione risultava al quindicesimo posto.

Sebbene queste indagini evidenzino che Lione non sia riconosciuta appieno come un’area urbana di influenza europea e che le sue funzioni internazionali siano poco sviluppate soprattutto rispetto all’agglomerazione parigina, esse mostrano l’esistenza all’interno dell’agglomerazione lionese di alcuni importanti *atout* per il rafforzamento e consolidamento della proiezione internazionale della città, come la presenza di un tessuto economico diversificato, con attività finanziarie e di servizi avanzati, l’esistenza di un importante polo universitario e di ricerca (pubblico e privato) e la presenza di diverse imprese multinazionali¹⁸.

Come evidenziato soprattutto nel caso di Barcellona, particolarmente rilevanti per la proiezione internazionale e la competitività delle principali agglomerazione urbane europee sono le infrastrutture portuali e aeroportuali. Per quanto riguarda il trasporto di mercanzia, l’asse fluviale Rhône-Saône garantisce un accesso privilegiato al traffico di merci attraverso i porti di Villefranche-sur-Saône e Edouard Herriot. Questi porti insieme alle differenti piattaforme logistiche presenti nell’area rappresentano un potenziale di sviluppo notevole dell’economia della regione urbana lionese, con la possibilità di accogliere operatori nazionali ed internazionali.

Tra il 1992 e il 2002, l’evoluzione del traffico totale (nazionale, internazionale e in transito) dell’aeroporto di Saint-Exupéry è stato caratterizzato da una crescita regolare, da poco meno di 4 milioni a oltre cinque milioni di passeggeri, ma modesta se paragonata alla crescita esponenziale del traffico verificatasi per gli aeroporti di

¹⁴ Tra i promotori del “Diamante alpino” – che ha l’obiettivo di sostenere forme di cooperazione transfrontaliera in diversi ambiti, tra cui il progetto per la realizzazione della linea ad alta velocità – ci sono le rispettive amministrazioni comunali e regionali, le camere di commercio e alcuni imprenditori dei territori interessati (Perulli, 2004: 96).

¹⁵ Lione possiede tre stazioni per il TGV (Perrache, Part-Dieu e Satolas) e un buon livello di servizi pubblici interni (4 linee della metro, due linee del tram e una fitta rete di servizi autobus).

¹⁶ Queste città sono precedute nella graduatoria dalle città di terzo rango, “metropoli europee” (Barcellona, Berlino, Monaco, Lisbona, Bruxelles, Vienna, Stoccolma e Roma), di secondo grado, “maggiori metropoli europee” (Amsterdam, Milano e Madrid), e da quelle della prima classe, “metropoli di rango mondiale” (Londra e Parigi).

¹⁷ Quest’analisi, prodotta annualmente dalla società Cushman & Wakefield, Healey & Baker, è condotta su un campione di 501 grandi imprese europee, attraverso interviste con *Senior managers* o *Boards of directors*. La classificazione che ne consegue riflette quindi la percezione che i manager hanno delle città.

¹⁸ L’agglomerazione lionese contiene al suo interno 82 sedi sociali di imprese con più di mille addetti e 715 sedi sociali di imprese con più di 100 addetti. Sono, infine, 375 le imprese con più di 50 addetti a capitale straniero che occupano circa 69 mila addetti (*Grand Lyon, on line; Sepal, 2005*).

Barcellona, Monaco e Manchester (Millénarie 3, 2002). I passeggeri in transito per l'aeroporto lionese nel 2003 raggiungevano quasi i 6 milioni, con un aumento del 2,8% rispetto al 2002, mentre il traffico di merci era superiore alle 30 mila tonnellate (+8.7% rispetto al 2002).

Nel corso dell'ultimo decennio, Lione ha rafforzato la sua posizione nella mappa internazionale delle destinazioni per convegni e conferenze e, nel 2000, figurava come la decima città europea per numero di congressi internazionali. Nel periodo 1996-2000, il numero dei congressi internazionali annuali con più di 330 partecipanti è passato da 22 a 42, mentre risultano oltre 500 le manifestazioni annuali con più di 100 partecipanti (Millénarie 3, 2002). Numerosi sono, inoltre, gli eventi nel corso dell'anno nel campo della cultura, dello sport, dell'economia, della scienza e del sociale che possono beneficiare della presenza di grandi spazi espositivi e siti, adatti ad ospitare saloni e congressi: Eurexpo (95 mila m²), l'Halle Tony Garnier (17 mila m²) e, all'interno della Cité Internationale, il Palais des Congrès (15 mila m²) e la Salle 3000 (in via di ultimazione).

L'offerta alberghiera all'interno del perimetro del *Grand Lyon* è cresciuta tra il 1990 e il 2002 passando da 9.322 a 10.703 stanze, aumento non particolarmente rilevante, soprattutto se paragonato al caso di Barcellona, ma superiore a quelle delle altre principali città francesi fatta eccezione per Parigi. In aumento anche il tasso d'occupazione delle stanze tra il 1997 e il 2001, dovuto in buona parte ad una correzione verso l'alto dei periodi di minimi stagionali in seguito all'inserimento della città di Lione nell'elenco dei siti di patrimonio mondiale dell'UNESCO. Tuttavia, il mercato lionese rimane strettamente e prevalentemente agganciato alla domanda del turismo d'affari, di congressi e saloni professionali, mentre il turismo di svago non è in grado di garantire, da solo, una buona copertura degli alberghi nei periodi di vacanza e nei weekend (Millénarie 3, 2002).

Lo sviluppo di un importante polo universitario e di ricerca, che mostra una grande propensione alla ricerca dell'agglomerazione, sta contribuendo a rafforzare notevolmente la rilevanza internazionale di Lione. All'interno dell'agglomerazione lionese è presente una popolazione studentesca pari a circa 122 mila studenti di cui 80 mila a livello universitario, con 10 mila ricercatori e oltre 500 laboratori di ricerca (*Grand Lyon*, on line). Lione ospita importanti centri di ricerca internazionali nel campo della sanità ed è seconda in Europa per concentrazione di ospedali universitari¹⁹. Abbastanza diffuse sono le sinergie tra i grandi istituti di ricerca e i laboratori industriali²⁰.

Come nel caso di Barcellona, Lione aderisce a diversi network internazionali di città, tra cui *Eurocities*, *Interact* e *Metropolis*. Lione è inoltre importante nodo mondiale delle organizzazioni umanitarie. Il polo lionese della solidarietà internazionale è costituito da ONG come Handicap International, Vétérinaires Sans Frontières, Triangle Génération Humanitaire, Bioforce, Centre Européen de Santé Humanitaire, Médecins du Monde ed altre ancora che realizzano una serie di eventi annuali di valenza internazionale (Polére, 2005). La dimensione internazionale della città è stata, infine, accresciuta tramite l'organizzazione di una serie di importanti eventi (incontro del G7 nel giugno del 1996, l'istituzione della Biennale della Danza e di altri importanti avvenimenti sociali e culturali) e la collocazione di rilevanti organismi

¹⁹ Dall'analisi dei dati su brevetti depositati, il dominio di specializzazione (forte) di Lione riguarda il campo della ricerca relativo alla chimica-materiali percentuale elevata di brevetti in Europa) ma anche nel campo della farmacia-biotecnologie e dei processi industriali. Numerose pubblicazioni scientifiche soprattutto nel campo della ricerca medica e della biologia fondamentale (Millénarie 3, 2002).

²⁰ Numerosi sono i centri di ricerca e sviluppo privati (Alstom, Bayer Cropscience, Cegid, Renault Trucks, HP, IBM, e molti altri ancora).

internazionali, come il Centro Internazionale della Ricerca sul Cancro, sotto l'egida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (1987), la sede dell'Interpol (1989) e della rete televisiva Euronews (1993).