

Indice

Introduzione	pag	3
1. Le trasformazioni dell'azione pubblica: multiscalarità e competitività nel capitalismo globalizzato		
1.1. La crisi del keynesismo e il primato della competitività	»	7
1.2. I processi di integrazione globale e la nuova articolazione multiscalarare dell'azione pubblica	»	12
1.3. Come cambia l'azione pubblica urbana: la competizione interurbana e il modello di città imprenditoriale	»	20
1.4. Le trasformazioni delle arene decisionali: <i>governance</i> e <i>New Public Management</i>	»	28
2. Ascesa e consolidamento del neoliberismo		
2.1. Il neoliberismo come paradigma di <i>policy</i>	»	33
2.2. Alle radici del neoliberismo	»	38
2.3. Idee e interessi nel neoliberismo	»	41
2.4. La neoliberalizzazione dell'azione pubblica	»	44
2.5. Neoliberismo urbano: orientamenti e modelli	»	53
3. La neoliberalizzazione dei processi di governo: coalizioni e regimi urbani		
3.1. Le trasformazioni nei sistemi di governo delle città	»	61
3.2. Relazioni di potere tra pubblico e privato: regimi urbani e coalizioni per la crescita	»	65
3.3. Tipi di regime e coalizioni per la crescita urbana	»	69
3.4. Regimi urbani in Europa: applicabilità e limiti della teoria di Stone	»	73
3.5. Attori, regimi e neoliberismo	»	81
4. L'azione pubblica a Roma: servizi pubblici, governo del territorio e sviluppo economico		
4.1. Scelta dei casi: ambiti d'azione e governi urbani	»	85

4.2. La vocazione economico-produttiva di Roma: alle origini del regime urbano	»	87
4.3. Le trasformazioni dei servizi pubblici locali: il caso della privatizzazione di Acea	»	99
4.4. La vendita e la valorizzazione delle proprietà pubbliche: il caso del deposito Atac di via della Lega Lombarda	»	102
4.5. L'agenda per lo sviluppo economico urbano: il caso del Piano Strategico di Sviluppo per Roma 2020	»	105
5. Processi di neoliberalizzazione e strategie neoliberaliste a Roma		
5.1. Gli orientamenti normativi e cognitivi dell'azione pubblica	»	111
5.2. Neoliberalismo e regime urbano	»	125
5.3. Una lettura trasversale dei casi di studio: caratteristiche e determinanti del neoliberalismo romano	»	134
Allegato I	»	139
Bibliografia	»	141

Introduzione

La ricerca di dottorato qui presentata ha preso avvio dall'interesse a ricostruire e indagare la politica urbana a Roma nell'ultimo ventennio alla luce delle profonde trasformazioni globali che a partire dagli anni '80 del XX secolo hanno investito l'azione pubblica su tutte le scale di governo e che hanno prodotto impatti significativi anche a livello urbano. Ci si riferisce in particolare alla crisi dello stato del *welfare* keynesiano e alla sua graduale sostituzione con modelli di regolazione ritenuti coerenti con un'economia di libero mercato sempre più globalmente integrata. Per interpretare e spiegare queste trasformazioni le scienze sociali hanno elaborato negli ultimi decenni varie teorie e strumenti concettuali¹. Questa ricerca si è confrontata segnatamente con le teorie sul neoliberismo e sulla neoliberalizzazione (soprattutto: Jessop 2002; Peck e Tickell 2002; Peck 2003, 2008; Harvey 2006, 2007; Brenner, Peck, Theodore 2009, 2010; Geddes 2010; Peck, Theodore, Brenner 2012) che offrono una possibile chiave di lettura del crescente orientamento alla competitività e all'imprenditorialità dell'azione pubblica anche su scala urbana e con gli studi sui regimi urbani (soprattutto: Stone 1989, 1993, 2004, 2005; Dowding 1999, 2001; John 2001; Mossberger e Stoker 2001; Davies 2003; Holman 2007; Majoor e Salet 2008; Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney 2011; Belligni e Ravazzi 2013), il cui focus è rivolto alle coalizioni di governo informali che risultano dalla crescente commistione di forze e interessi pubblico-privati e che incidono sulla configurazione del potere locale.

Il ricorso ad altri concetti propri dell'analisi politologica, quale quello di *policy frame* (Rein e Schön, 1993; Fischer 2003) e di paradigma di *policy* (Hall 1993; Jessop 2003) ha permesso di specificare ulteriormente la strumentazione interpretativa e di definire la relazione tra neoliberismo/neoliberalizzazione e regime urbano attraverso un'angolazione di *policy*. In particolare, la lettura del neoliberismo urbano attraverso i concetti di paradigma e *frame* ha consentito di

¹ Per un approfondimento si vedano tra gli altri: Sola G. (1996), *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Carocci, Roma; John P. (1998), *Analysing Public Policy*, Cassell, London; Fantozzi P. e Turi P. (2006), *Manuale di sociologia politica*, Carocci, Roma; Segatori R. (2012), *Governance e partecipazione politica. Teorie e ricerche sociologiche*, Franco Angeli, Milano; Segatori R. (2012), *Sociologia dei fenomeni politici*, Laterza, Roma-Bari; d'Albergo E. (2014), *Sociologia della politica. Attori, strutture, interessi, idee*, Carocci, Roma.

mettere in evidenza l'intreccio tra idee e interessi prevalenti nella attuale fase capitalistica, sottolineando come gli orientamenti valoriali e cognitivi a fondamento del *frame* neoliberista abbiano contribuito a legittimare corsi d'azione pubblica *market-oriented* e soprattutto relazioni di potere tra attori pubblici e privati (Rein e Schön, 1993; Fischer 2003; Jessop 2003) basate sullo scambio di risorse e opportunità che delineano possibili configurazioni di regime urbano. Se gli orientamenti valoriali e cognitivi tipici della fase neoliberista risultano principalmente da modelli di azione pubblica veicolati attraverso reti di conoscenza e attori sovranazionali e internazionali, le strategie di neoliberalizzazione a cui possono mettere capo variano invece a seconda dei contesti d'azione e delle località, interagendo con i preesistenti usi dello spazio, configurazioni istituzionali, caratteristiche economiche e relazioni di potere, e producendo impatti diversi sulle società urbane. La nozione di *path-dependent neoliberalization* rende evidente i motivi di questa variegazione e sottolinea la necessità di analizzare il neoliberalismo nelle sue diverse manifestazioni e adattamenti locali ponendolo altresì in relazione con le più ampie tendenze globali di neoliberalizzazione dell'azione pubblica (Peck e Tickell 2002; Peck, Theodore e Brenner 2009).

Muovendo da questo quadro teorico interpretativo, si è cercato, attraverso il lavoro di ricerca, di rispondere alle seguenti domande:

- Ha il paradigma o *policy frame* neoliberista orientato l'azione pubblica anche nel caso dei governi urbani che si sono succeduti a Roma nell'ultimo ventennio? Ha assunto caratteristiche specifiche se confrontate con gli idealtipi derivanti dalle analisi sul neoliberalismo e sulla neoliberalizzazione?
- Quali fattori ne hanno influenzato l'ascesa, il consolidamento e la specificità?

Rispetto a questi interrogativi, sono state sottoposte a controllo le seguenti ipotesi:

a) che l'azione pubblica urbana a Roma abbia, nel periodo sotto osservazione, incorporato orientamenti cognitivi e valoriali riconducibili al paradigma/*frame* neoliberista;

b) che, considerando i modelli idealtipici resi disponibili dagli studi sul neoliberalismo e sulla neoliberalizzazione (in particolare *roll-back* e *roll out neoliberalism* di Peck e Tickell), sia possibile evidenziare nel modello romano uno specifico intreccio tra orientamenti più radicali (*roll-back*) e orientamenti più temperati (*roll-out*);

c) che la strategia di neoliberalizzazione a Roma sia stata avviata in risposta a pressioni esogene e in circostanze politico-istituzionali favorevoli, e che la stessa presenti un carattere localmente determinato riconducibile alle caratteristiche politiche ed economiche del territorio e, in particolare, alla configurazione specifica assunta a Roma dalle relazioni tra politica e mercato su scala locale e all'influenza delle relazioni intergovernative.

A partire dalle suddette ipotesi, la tesi sostenuta può essere così articolata: il neoliberismo a Roma, pur essendo ancorato a modelli normativi veicolati attraverso enti sovranazionali e prestigiosi organismi internazionali, presenta aspetti peculiari riconducibili alle caratteristiche del contesto e a fattori di *path-dependency*. In particolare, questi chiamano in causa il ruolo di specifici interessi economici locali (quelli legati alla rendita fondiaria e immobiliare) e dello stato centrale (che mobilita risorse economiche e di legittimazione politica indispensabili all'attività di governo urbana).

Per rispondere alle domande di ricerca e testare la validità della strumentazione teorico-interpretativa sono stati indagati tre casi di studio relativi ad altrettanti settori di *policy* strategici per i governi locali: la privatizzazione di Acea (società multiservizi nel settore idrico e dell'energia) per quanto riguarda la gestione dei servizi pubblici locali; l'alienazione dell'ex deposito Atac (azienda del trasporto pubblico locale) di Via della Lega Lombarda per la gestione del suolo e delle proprietà pubbliche; infine, il Piano Strategico di Sviluppo per Roma 2020 come episodio e strumento dell'azione pubblica per lo sviluppo economico locale. Attraverso questi casi sono stati ricostruiti gli orientamenti dell'azione pubblica nell'arco temporale di quasi vent'anni, nel corso dei quali si sono alternate al governo di Roma giunte di centro sinistra e di centro destra: il processo di privatizzazione di Acea è stato, infatti, avviato dalla giunta di centro-sinistra presieduta da Francesco Rutelli nella metà degli anni '90; la vendita della proprietà Atac di Via della Lega Lombarda e il processo di riqualificazione/valorizzazione dell'area risalgono ai primi anni del 2000, durante il governo di centro-sinistra di Walter Veltroni; il processo di pianificazione strategica è stato avviato nel 2008 dal sindaco di centro destra Gianni Alemanno. La scelta dei casi rispecchia la volontà di ricostruire la dimensione processuale della neoliberalizzazione evidenziandone gli sviluppi e le caratteristiche fondanti. Non rientra, invece, tra gli obiettivi della presente ricerca una valutazione degli *output* e degli *outcome* prodotti dalle politiche *market-oriented* intraprese dai governi romani.

Per raccogliere informazioni sui casi di studio sono state utilizzate tecniche di tipo qualitativo, in particolare l'analisi dei documenti ufficiali prodotti dagli attori istituzionali e le interviste in profondità con esponenti del mondo politico e imprenditoriale romano protagonisti a vario titolo dei processi di *policy* indagati (totale: 9 interviste; vedi allegato I). La tecnica dell'intervista consente di raccogliere informazioni sul punto di vista dell'intervistato e di comprendere il significato che l'attore stesso attribuisce ad un certo fenomeno. Attraverso la ricerca di risposte ampie e approfondite, l'intervista costituisce uno strumento fondamentale per generare conoscenza empirica chiedendo alle persone di parlare su alcuni temi (Della Porta 2010). Nella ricerca qui proposta è stato chiesto agli attori intervistati di «raccontare» i processi di *policy* in cui sono stati coinvolti, o dei quali sono stati i promotori (privatizzazioni, vendita e valorizzazione di proprietà pubbliche e pianificazione strategica), esprimendo rispetto ad essi pareri,

punti di vista, valutazioni *ex post*. Attraverso l'analisi dei protocolli di intervista e dei documenti, sono stati ricostruiti gli orientamenti che hanno ispirato l'azione pubblica e indagate le relazioni tra gli attori pubblici e privati che questi orientamenti hanno contribuito a istituzionalizzare. Un'attenzione particolare è stata rivolta alle narrazioni (*narrative*) prodotte degli attori decisionali. Le *narrative*, rappresentano una forma di comprensione umana attraverso la quale gli attori mettono ordine agli eventi, dando loro una successione logica e causale. Esse possono essere considerate «storie», racconti a cui ricorrono gli attori per parlare di una situazione di *policy*, di come essa deve essere problematizzata e quali corsi d'azione è necessario seguire per affrontarla. Le narrazioni facilitano i processi decisionali in contesti in cui c'è incertezza e la legittimazione delle decisioni prese e dei corsi d'azione posti in essere (Fischer 2003). Gran parte delle recenti riforme *market-oriented* che hanno interessato l'azione pubblica, indipendentemente dall'ambito di riferimento, sono state accompagnate da *narrative* che mettono ordine agli eventi e giustificano la necessità di queste stesse riforme. Esse consentono di ricostruire le interpretazioni degli attori e rendono evidente il *policy frame* di riferimento (Moini 2013).

La tesi è così articolata: nei primi tre capitoli è presentato il contesto ontologico e teorico che ha fatto da cornice e ha fornito strumenti interpretativi per la ricerca, illustrata negli ultimi due capitoli. In particolare, nel primo capitolo vengono presentate le principali tendenze di cambiamento che hanno interessato l'azione pubblica (tanto nella forma quanto nei contenuti) su tutte le scale di governo a partire dalla metà degli anni '70 in conseguenza della crisi del sistema fordista-keynesiano e dei processi di integrazione globale. Nel secondo capitolo queste stesse trasformazioni vengono lette alla luce delle teorie sul neoliberismo e sulla neoliberalizzazione e viene analizzata l'ascesa ed il consolidamento del neoliberismo come nuovo paradigma o *policy frame* anche su scala urbana. Il terzo capitolo è dedicato alla ricostruzione delle tendenze di cambiamento che hanno interessato i processi e i sistemi di governo locale con un focus rivolto agli studi che hanno tentato di leggere e interpretare la crescente commistione tra politica e mercato in termini di regime urbano. Il quarto capitolo è dedicato alla presentazione dei casi di studio, collocati all'interno di una più ampia cornice politico-istituzionale ed economica che contribuisce alla definizione degli aspetti di *path-dependency* del territorio. Nel quinto capitolo, infine, sono esposte le principali risultanze emerse dall'analisi dei casi, e viene fornita una risposta alle domande sopra esposte con riguardo alla peculiare caratterizzazione del neoliberismo a Roma, considerandone gli orientamenti prevalenti e i fattori capaci di spiegarne l'ascesa, il consolidamento e la specificità.

1. Le trasformazioni dell'azione pubblica: multiscalarità e competitività nel capitalismo globalizzato

1. La crisi del keynesismo e il primato della competitività

A partire dagli anni Settanta importanti trasformazioni hanno interessato il sistema di regolazione politica ed economica nei paesi a capitalismo avanzato: lo stato keynesiano, associato al modello di produzione fordista, è entrato in crisi e si è progressivamente affermato un nuovo modello di regolazione associato ad un'economia terziarizzata e tendenzialmente più integrata a livello globale (denominata anche "post-fordista" o "post-industriale").

Lo stato keynesiano, affermatosi già nel periodo tra le due guerre e del quale l'espressione più paradigmatica è rappresentata dal *New Deal* statunitense, si è consolidato sull'ondata del boom economico postbellico nel quadro del sistema di produzione fordista-taylorista. Nel trentennio 1945-1975, il modello fordista-keynesiano è divenuto l'ortodossia dei paesi occidentali a capitalismo avanzato, ottenendo il sostegno anche di importanti organismi internazionali (Crouch 2012). L'espansione economica del periodo postbellico ha favorito l'affermazione di questo modello di stato teso a promuovere e garantire le condizioni politiche per una ulteriore crescita del sistema economico-produttivo fordista nazionale.

Le principali funzioni dello stato keynesiano erano di: sostenere la domanda aggregata e il consumo di massa attraverso un solido sistema di *welfare* che prevedeva interventi politici a sostegno del reddito nel campo della previdenza, della sanità, dell'istruzione, dell'edilizia sociale etc; garantire la crescita della domanda interna come presupposto per l'espansione economica; promuovere l'occupazione attraverso una legislazione del lavoro a tutela della stabilizzazione ed interventi a sostegno dell'istruzione pubblica; mediare il rapporto tra capitale domestico e lavoro. Anche se nel periodo keynesiano non sono mancate contraddizioni sociali, è indubbio che le politiche redistributive, quelle a sostegno del lavoro e di tutela per i disoccupati, e il sistema di tassazione progressivo (che prevede prelievi tanto più alti quanto maggiore è il reddito) abbiano consentito agli stati dei paesi a capitalismo avanzato di contenere molte delle esternalità sociali legate al sistema economico capitalistico, garantendone, in tal modo, la stabilizzazione (Jessop 2002a; 2003; 2006). Lo stato svolgeva una funzione complementare alle forze di mercato, cercando di intervenire per correggerne

distorsioni e fallimenti e promuovere una più equa distribuzione dei benefici della crescita economica. Tutti questi interventi comportavano un aumento della spesa pubblica ed il suo impiego anche in deficit.

C. Crouch (2012), nel tentativo di darne una rappresentazione idealtipica, ha individuato tre principali ingredienti del sistema fordista keynesiano:

- l'azione di governo volta a sostenere i mercati, in modo da evitare espansioni o depressioni eccessive e autodistruttive;
- le politiche di *welfare* orientate alla redistribuzione e alla protezione dei redditi dall'imprevedibile andamento del mercato;
- un sistema di relazioni industriali basato sul cosiddetto «compromesso keynesiano» (Pugliese 1993) tra capitale e lavoro, nel quale una forte classe operaia organizzata attraverso sindacati era in grado di stabilire condizioni favorevoli in merito alla stabilizzazione occupazionale, alla crescita dei salari e delle tutele sociali; in cambio il capitale otteneva la disponibilità a un "atteggiamento discreto da parte dei sindacati in materia di organizzazione del lavoro e della produzione, una volta stabilito il principio che gli aumenti salariali venivano legati agli aumenti di produttività" (Edwards, Gordon e Reich 1982: 15-16).

Lo stato keynesiano trovava nel nazionale la sua principale scala di riferimento (Jessop 2002a); gli stati nazionali avevano, infatti, la responsabilità di formulare le politiche poi attuate dai differenti livelli di governo. Le autorità locali e regionali svolgevano, come si vedrà meglio in seguito, la funzione di implementare le politiche economiche e sociali definite a livello nazionale ed adattarele ai diversi contesti locali. Queste politiche urbane e regionali di tipo *top-down* avevano principalmente lo scopo di uniformare le condizioni economiche e sociali tra le diverse aree all'interno dei singoli contesti nazionali.

Il modello di stato keynesiano, presentato finora nelle sue tendenze generali, ha ispirato forme di stato, relazioni industriali e regimi di *welfare*² diversi a seconda dei contesti nazionali. La specificità ed il carattere differenziato delle forme di stato keynesiano non impediscono di cogliere alcune elementi di convergenza tra esse: in Europa "gli stati socialdemocratici, cristiano-democratici e dirigisti avevano in comune [...] l'idea che lo stato dovesse porsi come obiettivi la piena occupazione, la crescita economica ed il benessere dei cittadini, e che il potere statale dovesse agire liberamente accanto ai meccanismi di mercato, se necessario addirittura sostituendosi a essi, al fine di conseguire tali obiettivi." (Harvey 2007: 20).

² Per un approfondimento si veda Esping-Andersen G., (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press.

La crescita economica generata dal sistema keynesiano-fordista nei paesi a capitalismo avanzato si è arrestata nel corso degli anni '70, portando al graduale superamento del modello di stato keynesiano. Sulle cause che hanno determinato la crisi del sistema esiste un'ampia letteratura; in generale, essa ha prodotto una situazione di stagnazione economica, accompagnata da una crescita esponenziale dell'inflazione e dei livelli di disoccupazione. La stagnazione è risultata dal declino del livello di profitto generato dal modello fordista, determinato in larga parte dalla saturazione dei mercati domestici. L'aumento dell'inflazione ha destabilizzato le economie dei paesi avanzati dell'Occidente e le crisi petrolifere degli anni '70 hanno ulteriormente accelerato il collasso del sistema, determinando un vertiginoso aumento del prezzo del petrolio, materia prima indispensabile alla gestione fordista della produzione (Jessop 2002a, Crouch 2012). A queste cause prevalentemente di natura economica, ne vanno aggiunte altre di carattere politico-sociale: la crisi fiscale dello stato causata dall'aumento della spesa pubblica per garantire politiche e servizi di *welfare* molto più costosi in una fase di stagnazione o recessione economica; la destabilizzazione del compromesso keynesiano tra capitale e lavoro e la percezione che la crescente importanza del movimento dei lavoratori rappresentasse una minaccia economica alla posizione delle élite dominanti; l'emergere di movimenti sociali a carattere transnazionale, che contestavano il consumo di massa e più in generale i valori associati al sistema keynesiano e al modello di crescita fordista (Harvey 2007).

Queste tendenze che hanno interessato gran parte dei paesi occidentali a capitalismo avanzato, hanno perturbato il modello fordista-keynesiano allora dominante e diffuso un senso di sfiducia nei suoi confronti. Nel dibattito pubblico e accademico, è cominciato a venir meno il consenso ed il collante ideologico e valoriale che aveva sostenuto lo stato keynesiano negli anni del boom economico; sono emerse diverse posizioni e interpretazioni della crisi, delle sue possibili cause e dei suoi effetti, che hanno ispirato diverse soluzioni e strategie per uscirne (Jessop 2002a). Inizialmente non c'è stata una radicale trasformazione del sistema politico-economico vigente: i governi hanno tentato di rafforzare le politiche keynesiane per rilanciare la domanda domestica, ma queste misure si sono rivelate inefficaci al superamento della crisi economica (ibidem). I governi hanno quindi cominciato a mettere in atto strategie d'azione orientate a valori, norme e principi differenti rispetto a quelli perseguiti nel periodo fordista-keynesiano.

Fino agli anni '70 l'azione dello stato nei paesi occidentali a capitalismo avanzato si era ispirata al paradigma³ keynesiano, che aveva fornito una cornice interpretativa per gli attori del *policy making*, orientando le loro strategie d'azione e discorsive, così come quelle degli esperti e dell'apparato mediatico. A partire dai

³ Sul concetto di paradigma di *policy* e di cambiamento paradigmatico si tornerà nel successivo capitolo.

primi anni '80, si è affermato un differente modello di azione pubblica che è stato variamente definito negli studi di *policy*.

Cerny P. G. ed Evans M. (2004) hanno descritto queste trasformazioni in termini di passaggio dal *Welfare State* interventista allo Stato competitivo. Nel periodo postbellico i principali obiettivi di politica pubblica, finalizzati a promuovere una maggiore equità sociale, erano la crescita economica, la piena occupazione e un certo livello di redistribuzione della ricchezza e dei redditi attraverso il sistema di tassazione e il *welfare state*. In questo contesto, la regolazione era intesa principalmente in termini di controllo politico, diretto o indiretto, sui settori dell'economia e sui servizi pubblici, posto a garanzia dell'interesse collettivo. La crisi del sistema keynesiano e l'espansione dei processi di globalizzazione economica, hanno favorito l'ascesa dello stato competitivo e la concomitante transizione verso una forma di regolazione "più leggera" (*arms-length regulation*), volta alla creazione e al consolidamento di regole generali "per prevenire le frodi, promuovere la competizione e limitare le pratiche monopolistiche e oligopolistiche, per far rispettare i contratti e i diritti di proprietà e più in generale per fornire una cornice normativa agli attori di mercato, per consentire loro di operare in maniera efficiente [...]" (Cerny 2004: 10).

Cerny ed Evans (2004) hanno descritto il nuovo regime competitivo attraverso sei proposizioni:

1. lo stato competitivo è il risultato di un processo di riorganizzazione e di adattamento dello stato alle condizioni di globalizzazione economica e di transnazionalizzazione, che non si traduce in una riduzione del potere statale ma piuttosto in una sua ridefinizione;
2. invece che tentare di proteggere le economie nazionali dalle pressioni dei mercati internazionali, come avveniva nella fase keynesiana, gli attori politici dello stato competitivo abbracciano una regolazione *pro-market*, promuovendo processi di integrazione nel sistema economico globale e accettando gli imperativi della competitività internazionale;
3. gli imperativi di mercato dello stato competitivo riducono il tradizionale divario ideologico tra i governi di centro-destra e quelli di centro-sinistra, orientando anche l'attività dei governi di centro-sinistra verso obiettivi di competitività;
4. l'agenda di *policy* viene adattata agli imperativi di competitività internazionale e finalizzata alla promozione dell'imprenditorialità, dell'innovazione e all'introduzione di criteri di mercato nella gestione pubblica;

5. il meccanismo del *policy transfer*, ovvero il trasferimento di idee e politiche pubbliche tra diversi paesi, ha consentito la diffusione di soluzioni di *policy* orientate alla competitività;
6. le trasformazioni legate all'ascesa dello stato competitivo hanno prodotto una ridefinizione delle nozioni di "pubblico" e "sociale" e determinato uno spostamento del focus dai diritti collettivi, centrali nel sistema di *welfare*, a quelli individuali;

Anche B. Jessop (2002a; 2003; 2006) ha analizzato i cambiamenti che nell'ultimo trentennio hanno interessato l'azione pubblica nei paesi a capitalismo avanzato, interpretandoli in termini di passaggio dal *Keynesian Welfare National State* (KWNS) al *Schumpeterian⁴ Workfare Postnational Regime* (SWPR). Quella dallo stato keynesiano al sistema schumpeteriano non viene considerata, tuttavia, una transizione meccanica ed automatica ma un processo incerto e irregolare, percorso da conflitti, costruito discorsivamente e influenzato dalle preesistenti caratteristiche politico-istituzionali, storiche e geo-economiche del contesto di riferimento.

Il regime schumpeteriano si è affermato con l'obiettivo di creare e garantire le condizioni politico-istituzionali necessarie alla diffusione e al consolidamento di un modello di sviluppo economico fortemente orientato agli obiettivi di competitività, innovazione, imprenditorialità e flessibilizzazione, considerati funzionali alla crescita economica di un territorio all'interno di un sistema economico globalmente integrato.

La globalizzazione, che ha portato ad una più ampia e libera mobilità dei capitali, ha inasprito la competizione tra territori per affermarsi economicamente, culturalmente, politicamente e socialmente nel panorama globale. Nel periodo fordista-keynesiano la competitività riguardava principalmente l'ambito dell'economia nazionale ed era legata alla spirale virtuosa innescata dalla convergenza tra produzione di massa, e conseguente aumento dei salari, e consumo di massa, e alle politiche di *welfare* attuate per sostenere la domanda aggregata e correggere i fallimenti del mercato (Crouch 2012). Nel regime schumpeteriano, l'obiettivo della competitività si declina, invece, come capacità di adattamento al sistema economico globale e di innovazione e flessibilizzazione tanto dell'attività economico-produttiva quanto di quella politica e amministrativa.

Ispirandosi a una tale interpretazione normativa della competitività, i governi devono promuovere una serie di misure di *policy* e riforme tese a: introdurre una maggiore flessibilità e contenere i costi di produzione attraverso la riduzione dei salari; innovare la produzione, renderla più flessibile e quindi adattabile a modelli di consumo differenziati; sviluppare il settore "ricerca e sviluppo" e sostenere la creazione di poli tecnologici; modernizzare in chiave competitiva i servizi pubblici

⁴ Dal nome dell'economista e scienziato politico tedesco Joseph Alois Schumpeter (1883-1950).

attraverso liberalizzazioni e privatizzazioni e promuovere l'utilizzo di criteri e procedure di mercato per rinnovare il settore pubblico; sostenere, più in generale, le attività imprenditoriali e finanziarie (Crouch 2012).

Questi processi di riforma, considerati utili e necessari per accrescere la competitività, devono essere altresì accompagnati dalla promozione di partenariati e forme di cooperazione con gli attori privati, specialmente economici, il cui coinvolgimento nella definizione e nell'implementazione di strategie e politiche pubbliche viene visto come un importante vantaggio competitivo (Jessop 2002a).

L'analisi di B. Jessop consente di cogliere un altro aspetto centrale delle recenti trasformazioni che hanno interessato l'azione pubblica, ossia la sua nuova articolazione spaziale. Se il KWNS trovava infatti nel nazionale la sua principale scala di riferimento, il regime shumpeteriano prende forma su tutte le scale di governo: sovranazionale, nazionale, regionale e locale. E' possibile parlare di regime post-nazionale proprio in considerazione di questa articolazione multiscalare del potere politico ed economico indotta dai processi di globalizzazione e del ruolo non più esclusivo che in essa svolge lo stato nazionale. Questa perdita di centralità della scala nazionale rispetto agli altri livelli di governo non deve indurre, tuttavia, a minimizzare o sottovalutare il ruolo dello stato a sostegno del nuovo regime di regolazione: i governi nazionali sono stati profondamente coinvolti nella realizzazione del modello shumpeteriano, si sono attivati per creare le condizioni politico-istituzionali necessarie alla sua espansione e hanno posto le basi per il superamento di un sistema stato-centrico, trasferendo poteri e responsabilità verso gli enti sovranazionali e subnazionali.

L'ascesa del regime competitivo o shumpeteriano è stata, quindi, accompagnata da processi di rispazializzazione dell'azione pubblica che hanno determinato una nuova configurazione e articolazione spaziale delle forme di regolazione e organizzazione del territorio. Queste trasformazioni sono strettamente legate ai processi di integrazione globale, che hanno raggiunto una portata eccezionale a partire dai primi anni '80.

2. I processi di integrazione globale e la nuova articolazione multiscalare dell'azione pubblica

Le trasformazioni legate alla crisi del sistema fordista-keynesiano e all'ascesa di un sistema improntato sulla competitività vanno interpretate anche alla luce dei processi di globalizzazione che hanno prodotto, nell'ultimo trentennio, rilevanti cambiamenti su tutte le scale di governo, ridefinendo dal punto di vista politico ed economico il ruolo di stati e città, e determinato una nuova articolazione scalare dell'azione pubblica. I processi di integrazione globale hanno, infatti, destabilizzato i vecchi modelli di regolazione e le gerarchie di scala impiegate sullo stato nazionale (Sassen 2008).

Il termine globalizzazione evoca la crescente interdipendenza tra economie, paesi e società, che si esprime nella massiccia diffusione di flussi di informazioni, persone, merci, servizi, capitali che attraversano i confini nazionali (Stiglitz 2002). Pur non trattandosi di un fenomeno nuovo (forme di integrazione economica, politica, sociale e culturale esistono dal sedicesimo secolo), ciò che caratterizza la fase attuale di globalizzazione è indubbiamente l'accelerazione e l'ampliamento dei flussi transnazionali resa possibile, a partire dagli anni Settanta, dagli sviluppi tecnologici e in particolare informatici (Kleniewski e Thomas 2010). La globalizzazione configura processi complessi e multiformi che: a) investono una moltitudine di sfere distinte e al tempo stesso interrelate della vita associata (politica e amministrativa, economica e sociale, culturale e ambientale); b) si diffondono in maniera irregolare nel tempo e nello spazio, sono in costante evoluzione e tipicamente connotati dai caratteri di disuguaglianza e disparità (Rossi e Vanolo 2010). La globalizzazione può essere altresì letta come una categoria discorsiva costruita, plasmata e interpretata in maniera differente dagli attori politici, economici e sociali, in base agli interessi di cui sono portatori: da un lato vi sono coloro che sostengono i benefici legati all'abbattimento delle barriere alla libera circolazione di capitali, conoscenze, pratiche e persone che dovrebbero portare, come per osmosi, opportunità anche per le popolazioni più povere del mondo e le fasce più disagiate all'interno dei paesi a capitalismo avanzato; dall'altra coloro che, di converso, evidenziano la crescita delle disuguaglianze sociali e delle condizioni di esclusione e la ridotta capacità dell'economia globalizzata di ampliare le opportunità, ponendosi invece a servizio di una élite ristretta di potere (Stiglitz 2002; Rossi e Vanolo 2010). La globalizzazione, in tal senso, è un fenomeno che può dar vita a molteplici interpretazioni che possono, a loro volta, mettere capo a strategie d'azione differenti (Jessop 2002a; Held e McGrew 2003).

Senza entrare nel merito delle innumerevoli letture e analisi dei processi di globalizzazione, l'aspetto rilevante che si vuole sottolineare ai fini della presente ricerca riguarda la riarticolazione spaziale che questi stessi processi hanno prodotto. In tal senso, è necessario partire dalla consapevolezza che la globalizzazione non ha comportato la perdita della dimensione geografica e pertanto uno sradicamento delle relazioni sociali, economiche e politiche dai loro contesti territoriali; risultano invece essenziali ancoraggi, impalcature geografiche stabili che favoriscono la circolazione dei flussi transnazionali. Come sostiene N. Brenner (1999), "con il termine globalizzazione si fa riferimento ad un processo dialettico attraverso il quale: il flusso di merci, capitali, servizi, persone e informazioni è costantemente ampliato e accelerato; le infrastrutture spaziali fisse e stabili vengono prodotte, riconfigurate e trasformate per consentire il movimento dei flussi" (Brenner 1999: 435). Secondo l'autorevole geografo, ciò che la fase attuale di globalizzazione ha determinato non è tanto un annullamento dei contesti spaziali, quanto piuttosto una ridefinizione e riconfigurazione delle forme di

organizzazione del territorio, degli spazi socioeconomici e politico-istituzionali che si è dispiegata su diversi livelli di governo. Le città e gli stati sono stati riconfigurati e adattati al ciclo attuale di globalizzazione capitalistica, ma entrambi rimangono forme importanti di organizzazione del territorio, cornici geografiche all'interno e attraverso le quali prende forma e si sviluppa l'economia globale, che necessita di un'impalcatura regolativa e istituzionale, di solide infrastrutture, di risorse umane, di sistemi di trasporto, di reti di comunicazione, ovvero di "sovrastutture" saldate ad una specifica localizzazione spaziale (Brenner, 1999).

Fino ai primi anni '70, il sistema capitalistico trovava il suo ancoraggio territoriale nello stato, che aveva la possibilità di controllare ed intervenire nella regolazione dell'economia; la politica economica veniva formulata principalmente a livello nazionale e l'oggetto della regolazione era un'economia ancorata al territorio nazionale. Lo stato si occupava anche di gestire le relazioni tra l'economia nazionale ed il più ampio contesto internazionale ed i sistemi economici locali e regionali (Jessop e Sum 2006). Dopo gli anni '70, la globalizzazione capitalistica ha riorganizzato la funzione dello stato nell'economia e ridotto la sua capacità di controllare mercati, capitali e imprese di carattere globale, ha modificato la scala dei processi di accumulazione e di regolazione, facendo emergere nuove configurazioni territoriali sovra e sub nazionali. Brenner (1999; 2004) ha elaborato il concetto di *political rescaling* per dar conto di queste trasformazioni riguardanti la scala geografica tanto dei processi economici quanto del potere politico che hanno da un lato ridotto la centralità politica ed economica degli stati nazionali dall'altro favorito l'ascesa di un sistema multiscalare e transcalare dell'economia e della politica. Richiamando il concetto di *political rescaling* ed evidenziando l'intreccio tra processi economici e politici, E. Swyngedown (1992; 2004) ha coniato la nozione di «glocalizzazione» per indicare: i) i processi di riconfigurazione istituzionale che hanno favorito il trasferimento di funzioni e responsabilità dal livello statale a quello sovra-nazionale o globale e a quello urbano o regionale; ii) le strategie di localizzazione spaziale di capitali industriali, finanziari e di servizio.

La globalizzazione ha, quindi, prodotto un sistema di potere multiscalare, del quale fanno parte città, regioni, stati nazionali, mercati e istituzioni globali, che non sono più posti in ordine gerarchico con il livello nazionale al vertice della gerarchia, ma sono invece intrecciati tra loro, confluiscono l'uno nell'altro: i processi globali non trascendono la dimensione spaziale, piuttosto risiedono e prendono forma all'interno di ambiti sovranazionali, nazionali e subnazionali (Sassen 2008).

Molte funzioni politiche un tempo appannaggio esclusivo dello stato sono state trasferite agli enti sovranazionali o subnazionali o esercitate attraverso reti e forme di *partnership* transnazionali, a carattere locale e regionale, che trascendono il livello nazionale e connettono località e città di paesi diversi (Jessop e Sum 2006). Lo stato mantiene una funzione cardine all'interno della nuova articolazione multiscalare: è proprio attraverso le sue decisioni che viene, infatti, prodotta

l'impalcatura politico-istituzionale a sostegno del sistema economico globale (Sassen 2008). Esso ha, tuttavia, delegato poteri e capacità regolative agli organismi sovranazionali e internazionali, come l'Unione europea (Ue), il Fondo Monetario Internazionale (FMI), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), le cui funzioni di indirizzo nel campo della promozione della competitività e dello sviluppo economico si sono ampliate notevolmente, e agli enti locali che hanno acquisito centralità politica ed economica, e ad alleanze transnazionali tra autorità locali e regionali con interessi affini (Brenner 1999; Jessop e Sum 2006). Questa nuova articolazione multiscale del potere politico ed economico è parte costitutiva dei processi di globalizzazione. Gli effetti dei processi di globalizzazione si intrecciano, nel contesto europeo, con quelli di integrazione europea che hanno prodotto una riarticolazione delle scale di governo, una ridefinizione del ruolo dello Stato e una conseguente trasformazione delle strategie dei governi locali e regionali (Le Galès 2006). Come già detto per i processi di globalizzazione, anche l'integrazione europea non ha comportato la scomparsa dello stato nazionale; esso piuttosto è diventato un attore tra gli altri su scala europea e mondiale; un attore il cui ruolo è stato modificato dai processi globali, ma che, allo stesso tempo, è il motore di questi processi. La stessa formazione dell'Unione Europea è da attribuire agli Stati nazionali, che l'hanno utilizzata come strumento per "riformare la loro economia [...], il *welfare state* o l'apparato statale" (Le Galès 2006: 83). Il processo di integrazione europea, per quanto concerne la regolazione politico-economica e le forme di organizzazione del territorio, ha determinato: l'eliminazione progressiva delle frontiere al proprio interno, attraverso la creazione del mercato unico; l'introduzione della moneta unica che ha imposto agli stati aderenti il rispetto di vincoli di bilancio che hanno avuto sviluppi recenti attraverso il cosiddetto *Fiscal Compact* (patto di bilancio europeo) entrato in vigore nel 2013 che ha sancito l'obbligo per i paesi membri di inserire in costituzione il vincolo del pareggio di bilancio; l'istituzione di un sistema politico transnazionale che coinvolge Stati, città, regioni urbane e, quindi, un'interpenetrazione dei diversi livelli di governo; la diffusione di reti transnazionali di autorità locali, funzionali ad ottenere fondi Ue e a promuovere scambi di esperienze, competenze e pratiche politiche; la produzione di regole, direttive, norme di diritto che influenzano fortemente le politiche nazionali, regionali e locali; la diffusione di modelli di azione pubblica che indirizzano il *policy making* ed enfatizzano l'importanza di coinvolgere attori extra-istituzionali nei processi decisionali e di attuazione, attraverso la costituzione di *partnership* pubblico-privato. Rispetto a questo ultimo aspetto, può essere utile il richiamo al concetto di «europeizzazione» che esprime "il processo di costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole formali e informali, di procedure, paradigmi di *policy*, stili, modi di agire e di credenze condivise e norme che sono prima definite e consolidate a livello europeo e successivamente incorporate a livello nazionale nella logica dei discorsi, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle politiche

pubbliche” (Radaelli 2000:4). Come si avrà modo di vedere anche nel proseguo, questo processo esercita una notevole influenza anche sul *policy making* urbano.

I processi di integrazione globali e la conseguente riconfigurazione e rispazializzazione delle forme di organizzazione e regolazione del territorio (Brenner 1999) hanno assegnato un ruolo strategico alle città perché proprio in esse si concentrano le infrastrutture sociali, istituzionali, tecnologiche e le risorse umane necessarie al funzionamento del sistema economico globale (Sassen 2008). I processi di globalizzazione economica hanno avuto un forte impatto sull’economia urbana e favorito la transizione verso una nuova fase di accumulazione capitalistica. Alcune tendenze generali, in particolare, hanno interessato a partire dagli anni ’80 e con intensità diverse, l’economia delle città europee: il declino dell’industria manifatturiera e l’ascesa del terziario come motore della nuova economia urbana; la diffusione di modelli di produzione più flessibili centrati sulle imprese di piccole e medie dimensioni; lo sviluppo di nuove tecnologie e l’enfasi posta sull’informazione e sulla conoscenza; la diffusione di grandi imprese multinazionali; la crescente centralità del settore finanziario e la sua autonomia rispetto alla sfera produttiva (Vicari Haddock 2004; Rossi e Vanolo 2010; Kleniewski e Thomas 2010).

Molte città dei paesi europei a capitalismo avanzato sono divenute prevalentemente centri di servizi da luoghi di produzione industriale quali erano nella fase fordista, hanno sperimentato processi di deindustrializzazione e di ristrutturazione aziendale che hanno consentito alle imprese di ridurre i costi di produzione e dotarsi di strutture organizzative più snelle e flessibili per essere più competitive nel panorama globale. Il modello della città industriale fordista è entrato in crisi nel corso degli anni ’70, investito dal collasso più generale del sistema fordista-keynesiano, ed è ora associato all’immagine negativa della decadenza, del fallimento e della scarsa competitività (Rossi e Vanolo 2010).

A partire dagli anni ’80, la produzione è stata flessibilizzata e automatizzata attraverso le innovazioni tecnologiche; la grande industria affiancata in diversi contesti nazionali da un tessuto di piccole e medie imprese. Si è assistito ad un processo di terziarizzazione dell’economia urbana, con lo sviluppo del terziario avanzato, dei servizi alle imprese in settori come l’*Information Technologies*, le risorse umane, la ricerca e lo sviluppo, i servizi legali ed il marketing. Le imprese operanti in questi settori, i centri di ricerca e sviluppo, gli *headquarters* delle società multinazionali si sono per lo più localizzati nelle grandi città dei paesi avanzati, che concentrano anche la forza lavoro più qualificata e diversificata. Le attività manifatturiere, al contrario, sono state, in molti casi, delocalizzate nei paesi in via di sviluppo, che offrono condizioni più vantaggiose, tanto rispetto al costo della forza lavoro, quanto alla fiscalità (Kleniewski e Thomas 2010; Vicari Haddock 2004).

Il nuovo sistema economico globale fortemente integrato ha favorito, altresì, la diffusione di imprese multinazionali che non sono vincolate ad una particolare area

e possono quindi operare in diversi paesi e trasferire funzioni produttive e di comando. Come suggerisce S. Sassen (2008), quanto più l'impresa si globalizza, tanto più crescono le sue funzioni direzionali e di gestione, poiché diventano più impegnativi i compiti di coordinamento e organizzazione di un sistema complesso e disperso territorialmente. Tutte le funzioni necessarie al funzionamento delle imprese globali (es. direttive, finanziarie, legali, contabili, esecutive e di pianificazione) sono andate concentrandosi, quasi esclusivamente, nelle città più grandi dei paesi a capitalismo avanzato.

Accanto alla diffusione delle imprese multinazionali, un'altra tendenza globale che ha influenzato l'economia urbana è la crescente centralità della finanza e delle istituzioni finanziarie: l'eliminazione delle barriere alla libera circolazione dei flussi finanziari ha contribuito alla realizzazione del processo di finanziarizzazione dell'economia (Kotz 2008; Gallino 2009; 2011). Se da un lato le transazioni finanziarie non hanno bisogno di realizzarsi in contesti specifici, sono decontestualizzate rispetto ai luoghi, dall'altro, tuttavia, esse richiedono anche interazioni dirette tra le persone, infrastrutture, istituzioni che si concentrano proprio nei grandi centri urbani (Vicari Haddock 2004).

In questa nuova geografia economica urbana, che vede il declino delle città industriali nei paesi a capitalismo avanzato e lo spostamento di attività manifatturiere nelle città dei paesi emergenti e in via di sviluppo, si è affermato il modello della «città globale» come sito strategico della globalizzazione economica. Le città globali rappresentano i luoghi in cui si concentrano le funzioni strategiche necessarie alla gestione e al coordinamento del nuovo sistema economico e finanziario mondiale, e al funzionamento delle grandi imprese globali e delle istituzioni finanziarie. Queste funzioni di gestione e comando sono localizzate in un ristretto numero di città globali, che sono connesse tra loro attraverso flussi economici e finanziari transnazionali (Sassen 2008; Kleniewski e Thomas 2010). Attraverso questo sistema urbano transnazionale prende forma l'economia globale e si sviluppano le transazioni transfrontaliere, che un tempo avvenivano per mezzo del sistema interstatale. Le città globali rendono, inoltre, evidente l'intreccio di dinamiche multiscalarari che è parte costitutiva dei processi di globalizzazione: esse sono, infatti, «luoghi subnazionali in cui molteplici circuiti globali s'intersecano» (Sassen 2008: 20), allo stesso tempo si collocano in territori nazionali, e ne influenzano le traiettorie di sviluppo. In un sistema così strutturato, il ruolo dello stato anche nei confronti dei governi urbani ha subito importanti modificazioni: da un lato, come visto, si è ridotto il suo intervento regolatore dell'economia poiché i flussi transnazionali sfuggono al suo controllo, dall'altro, esso partecipa attivamente alla creazione di nuovi quadri normativi attraverso i quali si può sviluppare la globalizzazione, mette in atto misure di *policy* che riducono la propria autorità e agevolano l'espansione dei mercati globali, promuove la competitività dei maggiori poli di crescita subnazionali, mobilitando spazi urbani e regionali come nuove forze produttive (Brenner 1999; Sassen 2008).

Il modello di città globale contribuisce a organizzare le città del mondo in maniera gerarchica: al vertice si trovano i centri urbani più connessi a livello transazionale e nei quali si concentrano le funzioni strategiche dell'economia globale; al di sotto le città che svolgono un ruolo minore nel funzionamento dell'economia mondiale e/o sono meno integrate nelle reti urbane transnazionali. A partire dagli anni '90, sono state elaborate diverse indagini statistiche-quantitative sul posizionamento gerarchico delle città e sulla loro attrattività a livello globale, attestate dalla presenza di ranking e classificazioni⁵.

L'idea di una città competitiva, capace di attrarre le funzioni strategiche della globalizzazione e connessa con l'ambiente transazionale rappresenta un modello per i governi urbani e metropolitani, ed è capace di orientarne e indirizzarne le strategie politiche ed economiche. Le élite politiche ed economiche locali sono, infatti, consapevoli del ruolo che le città e le regioni urbane possono svolgere per il funzionamento dell'economia globale (Rossi e Vanolo 2010), configurandosi come motori per la crescita tanto su scala locale, quanto nazionale e globale.

I processi di globalizzazione non hanno solo portato modificazioni nell'economia urbana, favorendone il processo di terziarizzazione, di internazionalizzazione e finanziarizzazione e la diffusione di poli di sviluppo avanzato; importanti cambiamenti si sono prodotti anche nell'azione politica, nelle forme di governo e negli obiettivi perseguiti dalle agende di *policy* urbane. La globalizzazione ha assegnato un ruolo cruciale alle grandi città, dal punto di vista economico per le funzioni strategiche che controllano, e sul piano politico in conseguenza dei processi di *political rescaling* (Brenner 1999). Attraverso i processi di decentramento promossi dagli stati, le città hanno acquisito centralità politica, trovandosi a gestire nuove responsabilità e funzioni tra le quali quelle riguardanti la crescita economica locale.

In seguito ai processi di rispazializzazione del potere politico, è andata affermandosi anche l'importanza degli attori internazionali e sovranazionali, a cui i governi statali hanno trasferito parte dell'autorità, che, attraverso indicazioni, raccomandazioni, norme e direttive, esercitano influenza non solo sulle politiche nazionali ma anche su quelle elaborate a livello urbano. L'Ocse (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico), ad esempio, considera una sua priorità l'obiettivo dello sviluppo urbano e regionale e, pertanto, organizza incontri e conferenze su queste tematiche e offre analisi, ricerche e consulenze per orientare l'attività e i processi dei governi subnazionali, le strategie di sviluppo economico e di rigenerazione urbana⁶.

⁵ Per un approfondimento, si vedano i lavori del Globalisation and World Cities Research Network (<http://www.lboro.ac.uk/gawc/>) e l'European City Monitor (<http://www.europeancitiesmonitor.eu/>).

⁶ Ne costituiscono esempi le seguenti pubblicazioni: *Territorial Reviews*, *Regional Innovation Reviews*, *Rural Policy Reviews*, *Urban Policy Reviews* (<http://www.oecd.org/regional/>).

Nel contesto europeo, l'Unione europea svolge un ruolo decisivo di indirizzo politico attraverso la promozione di programmi esplicitamente finalizzati allo sviluppo regionale e di progetti di sviluppo urbano nei settori dei trasporti, dell'ambiente, della cultura, dell'istruzione, dell'energia, dell'ICT (*Information and Communication Technology*) e altro ancora. Questi programmi Ue definiscono gli obiettivi e le priorità per i governi urbani, le politiche e le misure considerate efficaci per il loro raggiungimento e i criteri di valutazione delle stesse. La politica regionale e urbana dell'Unione europea è portata avanti attraverso appositi strumenti finanziari ovvero i Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo sociale europeo) e il Fondo di coesione⁷. L'adeguamento delle politiche urbane agli obiettivi e alle indicazioni Ue costituisce una condizione per l'erogazione dei finanziamenti.

Se da un lato l'Unione europea esercita influenza sulla politica urbana, dall'altro essa ha favorito un ampliamento degli spazi di autonomia dei governi urbani, riconoscendone la legittimità all'interno del sistema di *governance* europeo e facilitandone il trasferimento di funzioni e responsabilità. Ad esempio, attraverso il principio di sussidiarietà, inserito come principio cardine dell'Ue attraverso il Trattato di Maastricht del 1992, che ha fortemente influenzato gli ordinamenti degli enti locali nei paesi europei, ispirandone i processi di decentramento. Esso si fonda sull'idea che le decisioni di governo debbano essere prese al livello più vicino possibile ai cittadini e stabilisce che l'Ue debba intervenire nei casi in cui la sua azione si dimostri più efficace di quella statale o degli altri livelli di governo (articolo 5 Trattato sull'Unione europea 1992). Si tratta, quindi, di un principio che regola la distribuzione dei poteri tra l'Unione e gli altri livelli di governo e si pone a "garanzia di indipendenza delle autorità inferiori rispetto a quelle superiori purché ciò non implichi l'impossibilità di conseguire un fine" (Quadrio Curzio 2002: 33). Considerando la classica distinzione tra la dimensione verticale e orizzontale della sussidiarietà, nel Trattato che istituisce l'Ue, viene ad affermarsi un principio di sussidiarietà verticale mentre risulta debole il richiamo ad una sussidiarietà di tipo orizzontale, "regolatrice dei rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati, ovvero tra Stato, società e mercato" (ibidem: 34). Tuttavia, nelle intenzioni del principale artefice dell'inserimento del principio nel Trattato, l'allora presidente della Commissione europea Jacques Delors, la sussidiarietà doveva rivolgersi tanto al problema di ripartire i compiti tra i livelli di governo, quanto a quello di proteggere l'autonomia e la libertà della sfera privata da quella pubblica, ponendo quest'ultima a tutela della prima (ibidem). Una tale interpretazione della sussidiarietà ha avuto una notevole influenza sulle trasformazioni che hanno interessato i processi di governo e le arene decisionali.

Un'altra importante iniziativa Ue che ha contribuito al riconoscimento delle autorità locali e ne ha rafforzato il potere politico è stata l'istituzione, con il

⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/structural_cohesion_fund_it.htm

Trattato di Maastricht, del Comitato delle Regioni, un organo consultivo che dà voce agli enti regionali e locali dell'Unione europea e che la Commissione europea e il Consiglio sono tenuti ad interpellare in merito alle principali questioni di interesse regionale (Le Galès 2006).

3. Come cambia l'azione pubblica urbana: la competizione interurbana e il modello di città imprenditoriale

La crisi economica degli anni '70 che ha messo in discussione l'intero impianto fordista-keynesiano, ha prodotto forti ripercussioni anche a livello urbano. Fino all'inizio degli anni '70, molte città dei paesi a capitalismo avanzato erano state organizzate "per rispondere alle esigenze della grande industria (come quella automobilistica), a discapito delle attività agricole e di quelle di manifattura tradizionale" (Rossi e Vanolo 2010). L'esplosione della crisi degli anni '70 e le conseguenze economiche e sociali che la stessa ha prodotto hanno destabilizzato il modello della città industriale.

A partire dagli anni '80, i governi urbani hanno tentato di affrontare le conseguenze della crisi economica degli anni '70 sperimentando nuove traiettorie di sviluppo. Potendo contare su risorse limitate in conseguenza della riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali, e in un contesto di crescente internazionalizzazione dell'economia e di libera circolazione dei flussi transazionali, i governi delle città europee hanno cominciato a competere tra loro per il controllo di risorse limitate, a promuovere politiche di sviluppo finalizzate ad attirare investimenti, imprese, sedi di organizzazioni nazionali e internazionali, centri di ricerca, grandi eventi (Vicari Haddock 2004). Come ha sottolineato Le Galès (2006: 187), "a partire dal momento in cui lo stato non ha più garantito la prosperità economica, nel corso degli anni '70 e del decennio successivo, la questione dello sviluppo economico ha fatto irruzione nelle politiche urbane. L'attrazione di investimenti esterni, quindi di impiego e di risorse, è divenuto un obiettivo". La competizione interurbana configura un gioco a somma zero, nel quale le città che riescono ad attrarre risorse automaticamente sottraggono le stesse alle altre città facenti parte dello spazio europeo (European Union 2011). Per competere con le altre città a livello globale e attrarre i flussi economici e finanziari, le autorità locali hanno ripensato le strategie di sviluppo urbano al fine di valorizzare e potenziare quanto più possibile i vantaggi competitivi delle città, consistenti soprattutto nel creare ambienti favorevoli all'innovazione attraverso infrastrutture adeguate e investimenti nella ricerca e nella formazione (d'Albergo 2014).

Le città europee hanno seguito, in realtà, differenti traiettorie di sviluppo, influenzate dalle caratteristiche socio-economiche e istituzionali preesistenti: la diversità delle città europee in termini di grandezza, mix demografico, eredità economica, sociale e culturale ha condizionato i percorsi di sviluppo urbano

(European Union 2011). Queste traiettorie hanno, tuttavia, trovato convergenza attorno ad un modello promosso e sostenuto dai principali organismi internazionali e sovranazionali, incentrato principalmente sulla competitività, sullo spirito imprenditoriale e sullo sviluppo economico, sulla promozione della flessibilità e dell'innovazione. Anche a livello urbano, in tal senso, è possibile spiegare molte delle trasformazioni che hanno interessato l'azione pubblica con la transizione da un modello di governo con un ruolo prevalentemente redistributivo ad uno di tipo shumpeteriano, orientato verso gli obiettivi di sviluppo economico, di innovazione e di competitività (Jessop 1997). Nel periodo fordista-keynesiano, i governi locali europei erano preposti principalmente alla fornitura di servizi pubblici, finanziati con trasferimenti dello Stato centrale, e alla gestione dei suoli. Mentre gli stati decidevano in tema di politiche economiche e industriali e di infrastrutturazione, il livello locale si occupava di fornire servizi di *welfare* alla collettività e di attuare politiche economiche e sociali definite a livello centrale. A partire dai primi anni '80, i governi urbani hanno ridimensionato la loro funzione redistributiva e cominciato a promuovere politiche e strategie per lo sviluppo economico e la competitività per adattarsi all'imperativo della competizione interurbana.

Questa trasformazione è stata anche concettualizzata in termini di transizione da una sistema di governo urbano di tipo manageriale ad uno di tipo imprenditoriale (Harvey 1989; Ocse 2007; 2010; Rossi e Vanolo 2010). Se fino agli anni '70 nelle città europee era prevalso un approccio pubblico-manageriale e redistributivo, a partire dagli anni '80 i governi urbani hanno cominciato ad adottare modalità "imprenditoriali" per attirare risorse e promuovere la rigenerazione economica del territorio: "processi di deindustrializzazione, disoccupazione strutturale, austerità fiscale a livello nazionale e locale, associati alle crescenti tendenze di neo conservatorismo, alla fiducia [...] nella razionalità di mercato e nell'utilizzo di strumenti privatistici, rappresentano lo scenario per comprendere perché così tanti governi, spesso di orientamento politico differente e provvisti di poteri legali e politici diversi, abbiano preso una simile direzione" (Harvey 1989: 5).

Per fronteggiare la crisi economico-sociale degli anni '70, sono state individuate specifiche soluzioni di *policy*: nuove industrie, capitali, nuovi posti di lavoro dovevano essere attratti dalle città per rigenerare i sistemi economici urbani. La transizione verso un approccio imprenditoriale è associata, quindi, alla crisi dello stato keynesiano e del sistema di *welfare*, alla crescente enfasi posta sull'azione locale in conseguenza dei processi di *political rescaling* e alla centralità assegnata alle politiche urbane di sviluppo economico. L'approccio imprenditoriale, che pure è stato adottato con modalità differenti dai governi urbani, si è diffuso nelle più importanti città del mondo, diventando un indirizzo dominante dei sistemi di governo delle città. Esso evoca l'immagine di una città simile ad un'impresa che agisce con l'obiettivo di massimizzare la sua crescita economica nel panorama della competizione interurbana, generando, allo stesso tempo, benefici per tutti i suoi residenti, e segna una nuova concezione dello sviluppo urbano non più

incentrato sui servizi di *welfare* ma sugli obiettivi di rigenerazione economica e di competitività (Ocse 2007).

Il World Economic Forum (2011) ha definito la competitività come “l’insieme delle istituzioni, delle politiche e dei fattori che determinano il livello di produttività di un paese⁸”(WEF 2011: 4). Le principali componenti della competitività individuate dal WEF sono:

- un quadro istituzionale e normativo positivamente orientato verso il mercato, l’efficienza e la riduzione della burocrazia e della regolamentazione;
- l’efficienza del sistema delle infrastrutture di trasporto e comunicazione per facilitare la connessione tra paesi, regioni e città e lo scambio di flussi di beni, servizi e informazioni;
- la stabilità delle condizioni macroeconomiche, ovvero il controllo dell’inflazione e del livello del debito pubblico, che influenza la capacità di un governo di operare in maniera efficiente e rappresenta un prerequisito per la crescita economica di un territorio;
- la promozione dell’educazione avanzata e della formazione continua dei lavoratori che risulta strumentale allo sviluppo del terziario avanzato, ed il potenziamento delle flessibilità del mercato del lavoro;
- l’efficienza del mercato dei beni e servizi che può essere ottenuta attraverso una competizione sana tra le imprese e la riduzione degli ostacoli normativi e burocratici all’attività economica;
- lo sviluppo dell’ *Information and Communication Technology* (ICT) considerata una risorsa cruciale per aumentare la produttività e l’efficienza delle imprese;
- l’innovazione che richiede investimenti pubblici e privati nel settore “ricerca e sviluppo”, la presenza di istituzioni scientifiche di qualità, un’intensa collaborazione tra università e imprese, la tutela della proprietà intellettuale.

⁸ “We define *competitiveness* as the set of institutions, policies, and factors that determine the level of productivity of a Country” (WEF 2011: 4).

Queste diverse componenti della competitività risultano fortemente interrelate tra loro: così, ad esempio, lo sviluppo e l'innovazione tecnologica non possono essere raggiunti in assenza di una forza lavoro istruita e ben preparata.

Nella prospettiva sostenuta dal Forum Economico Globale, in sostanza, la competitività di un territorio in termini di capacità produttiva può essere sviluppata orientando istituzioni e mercati all'efficienza, all'apertura e alla flessibilità e promuovendo innovazioni tecnologiche. Infrastrutture di trasporto e comunicazione adeguate e formazione avanzata dei lavoratori completano la visione di un territorio competitivo.

In una tale interpretazione della competitività, il ruolo delle autorità pubbliche è quello di creare e preservare le condizioni idonee al corretto e libero funzionamento del mercato.

Spostando l'attenzione più specificamente a livello urbano, l'Ocse ha realizzato diversi studi sulla competitività delle città (2006; 2007; 2010), sottolineando l'importanza di un approccio strategico orientato alla crescita economica e all'attrattività. Secondo l'Ocse, le città competitive che ottengono le migliori performance economiche sono quelle capaci di stimolare i) la produttività nel settore dell'*high-tech* e dei servizi avanzati alle imprese, ii) l'efficienza del mercato del lavoro espressa in termini di livello di occupazione e disoccupazione, e iii) il tasso di attività della popolazione. Tra questi fattori quello che incide in maniera più netta sulla competitività è il primo; le politiche urbane devono, quindi, essere orientate al miglioramento di tutte quelle condizioni che consentono di rafforzare l'attrattività di una città, facilitando la localizzazione di imprese e lavoratori nei settori economici avanzati e nella finanza, che rappresentano le forze trainanti della nuova economia globalizzata (Ocse 2010).

E' possibile distinguere i fattori di competitività che influenzano le scelte di localizzazione delle imprese che operano nei settori più avanzati in:

- fattori «hard», messi in luce anche dal WEF, come la presenza di forza lavoro preparata e di infrastrutture di trasporto e di comunicazione adeguate, di un contesto istituzionale e di un sistema di tassazione favorevole alle imprese, la dotazione di spazi per uffici e di valide strutture educative. Possono essere considerati fattori «hard» anche quelli legati alla connettività, come la presenza di *clusters* di imprese, di agglomerazioni di attività economiche specialmente nei settori creativi e ad alta tecnologia.;
- fattori «soft», ossia l'insieme delle condizioni che consentono di attrarre i lavoratori e i consumatori appartenenti alla cosiddetta «classe creativa» (es. scienziati, professori universitari, lavoratori altamente qualificati, artisti, architetti, ricercatori ecc), considerati cruciali per lo sviluppo economico urbano. Tra i fattori soft rientrano la qualità della vita, l'atmosfera urbana,

la situazione del mercato abitativo, il livello di tolleranza e di apertura, la diversificazione della popolazione (Musterd e Murie 2010).

Nel contesto della crescente competizione interurbana la competitività di una città è fortemente legata alla sua capacità di rendersi attrattiva: le città competitive sono quelle che riescono a proporsi come posti attraenti in cui vivere, fare turismo, lavorare e investire all'interno di un mercato globale che consente la sempre maggiore mobilità di persone, conoscenze e capitali.

Le politiche di *marketing* territoriale per attirare investimenti in vista di progetti di rigenerazione economica e riqualificazione urbana rappresentano un pilastro della città competitiva e imprenditoriale (Ocse 2007). I governi urbani che si ispirano a questo modello hanno elaborato strategie e avviato iniziative volte a generare e promuovere immagini vincenti e accattivanti delle città per richiamare capitali e investimenti esterni. L'organizzazione di grandi eventi, la costruzione di edifici spettacolari, le operazioni di *city branding*, ossia di promozione del marchio urbano, vengono considerate dai governi urbani strategie innovative per avviare processi di rigenerazione urbana e per affermare e consolidare la posizione competitiva di una città in ambito nazionale e internazionale (Rossi e Vanolo 2010).

Come fanno notare Rossi e Vanolo (2010), le politiche di *marketing* territoriale sono il frutto di operazioni di selezione e di retoriche, messe in campo dalle élite urbane, che non danno una piena rappresentazione della città e ne oscurano i lati più controversi e contraddittori, veicolando piuttosto l'immagine di una città coesa e compatta intorno alla quale dovrebbe identificarsi l'intera cittadinanza. Proprio in questi termini è possibile parlare di città come «attore collettivo», richiamando l'immaginario di una città come attore unitario in cui: i) sono presenti interessi comuni e percepiti come tali; ii) le decisioni vengono prese collettivamente attraverso l'aggregazione di interessi privati, pubblici e associativi; iii) vengono costruite strategie per posizionare la città nella concorrenza economica; vi) vengono avviati meccanismi di aggregazione e integrazione politica e culturale; v) vengono promosse capacità di innovazione (Le Galès 2006).

La città-attore fondata sulla comunanza di interessi rappresenta un prodotto da «vendere» attraverso iniziative di *marketing* territoriale e non restituisce che una minima parte della rappresentazione completa di una città, che inevitabilmente implica la diversità tra visioni e interessi e la presenza di conflitti. Conflitti e contraddizioni, divergenza di interessi, condizioni di disagio e marginalità sociale vengono, invece, sistematicamente ignorate nelle operazioni di *marketing* urbano, così come le esternalità sociali dei grandi eventi e dei grandi progetti di riqualificazione (es. processi di «gentrificazione», consumo e mercificazione di suolo pubblico) passano in secondo piano rispetto agli obiettivi di rigenerazione economica e di posizionamento su scala nazionale e internazionale perseguiti dai «governi imprenditoriali» (Rossi e Vanolo 2010).

L'approccio imprenditoriale urbano si caratterizza, oltreché per l'enfasi posta sulla competitività e sull'attrattività, anche per l'asserita necessità di adottare strumenti e meccanismi di mercato e di coinvolgere attori privati per soddisfare in maniera efficiente funzioni che in precedenza erano affidate all'intervento totalmente pubblico, come la fornitura di beni e servizi pubblici, la gestione dei servizi sociali e i processi di rigenerazione e riqualificazione urbana (Ocse 2007). La visione che è alla base di questa impostazione *market-led* può essere sintetizzata come segue: nel panorama della competizione tra città i governi urbani si trovano a svolgere nuove funzioni di carattere strategico in una condizione di deficit delle risorse pubbliche; queste nuove funzioni non possono essere svolte in un quadro di lentezza burocratica, inefficienze e rigidità normative, ma presuppongono flessibilità e innovazione, semplificazione dei processi decisionali e dei procedimenti amministrativi. In sostanza, un maggiore affidamento al mercato e ai suoi strumenti per l'adempimento delle funzioni urbane. Questo orientamento dell'azione pubblica comporta significative trasformazioni nel ruolo che i governi (centrali e locali) ricoprono nel *policy making* urbano e una più generale ridefinizione delle arene decisionali.

Una componente chiave del nuovo modello di governo imprenditoriale è, infatti, l'importanza riconosciuta alle partnership tra pubblico e privato ed il crescente coinvolgimento degli attori privati nei processi di *decision making* e di implementazione (Harvey 1989; Ocse 2007). L'approccio imprenditoriale si caratterizza proprio per la propensione dei governi urbani a collaborare con il settore privato al fine di pianificare e implementare strategie di rigenerazione e riqualificazione urbana. Questi cambiamenti derivano dall'idea che, per affrontare le maggiori responsabilità di governo in una condizione di scarsità di risorse pubbliche e di crescente competizione interurbana, le coalizioni di governo tra attori pubblici e privati, mosse da uno spirito imprenditoriale, rappresentino un vantaggio competitivo strategico (Ocse 2007). Le partnership tra pubblico e privato sono state incoraggiate dagli organismi internazionali e dagli attori sovranazionali perché considerate uno strumento idoneo a promuovere percorsi di rigenerazione economica vincenti.

Anche l'Unione europea ha raccomandato la costituzione di partnership tra autorità pubbliche e operatori economici finalizzate a promuovere e finanziare progetti di sviluppo e riqualificazione e rinnovare la gestione dei servizi pubblici (Commissione delle comunità europee 2004). La necessità di ricorrere a pratiche di partenariato tra pubblico e privato in molti settori rientranti tradizionalmente nella sfera pubblica viene ricondotta a diversi fattori tra i quali le restrizioni dei bilanci pubblici, la ridefinizione del ruolo dello stato nella sfera economica che diventa di organizzatore e controllore da operatore diretto quale era nella fase keynesiana e, infine, la volontà di beneficiare delle competenze e dei metodi di funzionamento del settore privato nel quadro della vita pubblica (ibidem). In particolare, i partenariati tra pubblico e privato vengono promossi dall'Ue in quanto considerati

soluzioni di finanziamento innovative, che possono contribuire a: a) agevolare la realizzazione di progetti pubblici; b) migliorare la condivisione dei rischi e ridurre le spese per le infrastrutture normalmente sostenute completamente dal settore pubblico; c) favorire lo sviluppo sostenibile, l'innovazione, la ricerca o lo sviluppo, grazie alla creazione della concorrenza e al coinvolgimento delle imprese private; d) accrescere le quote di mercato delle società dell'Ue nel settore degli appalti pubblici nei paesi terzi (Commissione europea 2009).

Nel modello imprenditoriale, le forme di cooperazione con gli operatori economici risultano per i governi urbani scelte strategiche: “gli amministratori locali si fanno imprenditori [...], si alleano con gruppi privati, principalmente banche, gruppi immobiliari, imprese di costruzione e associazioni di categoria, per formare società o agenzie miste per la trasformazione di parti rilevanti della città, aree industriali dismesse o periferie, oppure per la costruzione di infrastrutture o di grandi progetti” (Vicari Haddock 2004: 99). Le politiche di *local boosterism*, ossia di promozione e «vendita» di una città per attirare investimenti e lavoro, diventano prerogativa di coalizioni che coinvolgono i governi locali e gli attori economici, come le Camere di Commercio, la finanza locale, gli industriali e i commercianti, gli imprenditori immobiliari e i proprietari terrieri (Harvey 1989). All'interno di queste coalizioni, i governi urbani e le amministrazioni svolgono il ruolo di facilitatori e coordinatori, facendosi, in modo apparentemente paradossale, promotori di processi di governo che ridimensionano e contraggono le loro funzioni gestionali.

Anche altri attori possono prendere parte con intenti differenti al gioco della competizione e della promozione del territorio, come le istituzioni religiose ed educative, altri organismi statali, organizzazioni dei lavoratori, partiti politici e movimenti sociali (Harvey 1989) ma il settore finanziario ed economico e le autorità locali rappresentano gli attori chiave di queste coalizioni fortemente orientate agli obiettivi di sviluppo economico e di competitività.

Infine, il modello imprenditoriale, richiamando le logiche d'impresa, promuove un approccio strategico che presuppone una visione condivisa di lungo termine capace di orientare le diverse iniziative di sviluppo, una chiara definizione degli obiettivi generali e dei progetti di breve termine e, infine, il coinvolgimento di un'ampia gamma di *stakeholders* locali e non (Ocse 2007).

Sintetizzando, l'ascesa del modello di governo urbano di tipo imprenditoriale in molti paesi a capitalismo avanzato è il risultato di scelte strategiche dei governi urbani che si sono trovati ad affrontare le esternalità legate alla crisi del sistema keynesiano (processi di deindustrializzazione, aumento della disoccupazione, crisi fiscale a livello nazionale e locale), ed è stata favorita dall'apertura dei mercati finanziari che ha consentito una libera circolazione dei capitali, rendendo gli investimenti il prodotto di processi negoziali tra il capitale finanziario internazionale e le autorità locali (Harvey 1989). Promozione della competitività e dell'attrattività del territorio, definizione di una visione strategica, adozione di strumenti e procedure di mercato e coinvolgimento del settore economico-

imprenditoriale rappresentano i pilastri di questo modello *market-oriented* (Ocse 2007).

Le Galès (2006) ha registrato una serie di ricette per la competitività veicolate attraverso esperti e consulenti che vengono suggerite alle élite urbane e che richiamano gli indirizzi normativi dell'approccio imprenditoriale:

- le città devono avere una visione strategica all'interno della quale inquadrare obiettivi e iniziative di *policy*. In tal senso, i governi urbani devono promuovere processi di pianificazione strategica, ispirandosi alle logiche di mercato;
- i governi urbani devono sostenere le imprese ed il sistema finanziario e sviluppare la ricerca e l'innovazione;
- i governi urbani devono promuovere un approccio imprenditoriale, stimolare la cultura d'impresa e la trasformazione dei cittadini in consumatori e azionisti della città, facilitare la flessibilità delle procedure, coinvolgere il settore privato, servirsi di consulenti e sostituire i funzionari con figure manageriali;
- la riduzione delle tasse per attrarre investimenti, la promozione di un'immagine urbana vincente, la contrazione dei servizi sociali e la riduzione del peso del settore pubblico locale devono essere considerate misure strumentali all'obiettivo della competitività;
- le politiche e le strategie di sviluppo devono essere portate avanti da una leadership politica forte, riconosciuta e legittimata dalla cittadinanza.

In nessuna città europea è possibile riscontrare una completa aderenza a queste pratiche e ricette di *policy*; esse forniscono per lo più linee di indirizzo generali che vengono declinate dalle élite urbane in maniera differente a seconda dei contesti territoriali e degli ambiti di azione pubblica. Questa varietà richiama il radicamento al contesto delle trasformazioni che hanno interessato le città e suggerisce la presenza di diverse traiettorie per la competitività, che sono influenzate da fattori storici, dagli eventi e dalle eredità del passato (Musterd e Murie 2010). Il modello di città imprenditoriale e competitiva può, quindi, assumere caratteri diversi a seconda dei contesti come vedremo anche nel caso di Roma, interagendo con le preesistenti cornici socio-economiche e istituzionali. I governi locali possono puntare su specifici fattori di competitività e/o declinare gli stessi in maniera differente, tenendo conto delle caratteristiche strutturali del territorio amministrato.

4. Le trasformazioni delle arene decisionali: *governance* e *New Public Management*

La transizione dal sistema di governo urbano di tipo manageriale a quello imprenditoriale viene associata anche al passaggio dal *government* alla *governance* (Harvey 1989), come risultato del crescente coinvolgimento di attori extra-istituzionali nelle arene decisionali locali.

La nozione di *governance* si è affermata nelle scienze sociali a partire dai primi anni '90 per descrivere e interpretare i principali cambiamenti che hanno interessato i sistemi di governo su tutte le scale territoriali e per indicare la maggiore complessità assunta dalle strutture e dai processi di governo (d'Albergo 2006a). Se il *government* attiene alla sfera politica e viene tendenzialmente usato in riferimento alla struttura politica e amministrativa di governo, ai politici e agli amministratori eletti (Le Galès 2002), la *governance* rappresenta un concetto più ampio nel quale si intrecciano la sfera pubblica e quella privata. Il termine viene oggi usato con una varietà di significati e secondo prospettive differenti, che hanno come denominatore comune la convinzione che “la *governance* si riferisca allo sviluppo di uno stile di governo nel quale i confini tra settore pubblico e privato diventano sfumati” (Stoker 1998).

Alcuni studi hanno enfatizzato il carattere inclusivo della *governance* rispetto al *government*, evidenziando come essa abbia comportato la fine dell'esclusività delle strutture istituzionali e amministrative nei processi di azione pubblica e l'ampliamento dell'arena decisionale attraverso il coinvolgimento di attori privati, appartenenti anche al settore del volontariato e della società civile, e sottolineando, allo stesso tempo, come essa abbia favorito l'ascesa di modalità reticolari di interazione a fronte di quelle gerarchiche e burocratiche che caratterizzavano il *government* (Rhodes 1996; Stoker 1998; Le Galès 2002). In quest'ottica la *governance* viene definita come “un processo di coordinamento di attori, gruppi sociali e istituzioni, e di costruzione collettiva delle decisioni per conseguire fini espliciti, che sono stati discussi e convenuti collettivamente in situazioni frammentate e di incertezza” (Le Galès, 2002: 26). Il coordinamento tra gli attori può avvenire attraverso l'intreccio tra differenti forme di regolazione che attengono al mercato, alla gerarchia e alla coercizione, alla comunità e alla negoziazione (ibidem).

Nella presente ricerca si assume, tuttavia, una differente interpretazione della *governance* che non viene considerata nella sua capacità di rendere più ampi e inclusivi i processi di *policy making* ma messa invece in relazione con l'ascesa dell'orientamento privatistico e di mercato proprio dell'approccio imprenditoriale descritto nel precedente paragrafo.

In una tale prospettiva, la *governance* a livello urbano “designa il passaggio a modalità maggiormente decentrate di governo della città in cui il primato detenuto fino a quel momento dal settore pubblico e statale è messo in discussione, per un

verso, dalla crescente influenza acquisita dalle coalizioni pubblico-private nella realizzazione di opere e progetti di rinnovamento urbano e, per l'altro, dall'adozione di procedure di governo esplicitamente orientate alla negoziazione dei processi decisionali tra una pluralità di attori, pubblici e privati per l'appunto, o anche semi-pubblici" (Rossi e Vanolo 2010: 85). Il *government* indica invece "modalità di governo delle città gerarchiche e «manageriali», fondate sul primato del settore pubblico-statale e su una politica «redistributiva» delle risorse create a livello locale mediante la fornitura di servizi alle imprese e alla collettività" (ivi).

In tal senso, il *government* si collega al modello pubblico-manageriale e redistributivo di governo urbano, mentre la *governance* accompagna l'ascesa di modalità imprenditoriali di governo urbano. La ridefinizione delle strategie di sviluppo urbano sulla base degli obiettivi di crescita economica e di competitività ha favorito questa nuova articolazione del potere che è stato trasferito dalle sole autorità locali elette (come era nella precedente fase keynesiana) ad un'ampia gamma di forze politiche e soggetti privati, in primo luogo imprese e loro rappresentanza (Jessop 1997; Ocse 2010). Questa dispersione è stata attivamente promossa dalle stesse amministrazioni locali (Jessop 1997) che hanno visto nelle alleanze con altri attori pubblici e privati una risorsa per affrontare la complessità dei problemi urbani, per elaborare ed implementare strategie di sviluppo urbano competitive e per rinnovare il settore pubblico.

Insieme alla *governance*, un altro modello di azione pubblica orientato al mercato attivamente promosso dalle istituzioni pubbliche, a partire dalla metà degli anni '80, è stato quello del *New Public Management* (NPM), che ha indirizzato i processi di riforma dei sistemi pubblici europei e influenzato le loro modalità di interazione con il settore privato. Il NPM si inserisce a pieno titolo nel modello di città imprenditoriale, con la sua forte enfasi sull'applicazione all'azione e alle organizzazioni che agiscono nella sfera pubblica di principi desunti dalla regolazione e dal funzionamento del mercato e delle imprese. Il NPM richiama la dimensione normativa della *governance* declinandosi attraverso una serie di buone pratiche suggerite alle amministrazioni per aumentare la produttività, ridurre i costi e migliorare la qualità dei servizi resi (d'Albergo 2006a). Il concetto di *governance* è stato, infatti, utilizzato, oltre che con finalità analitiche e interpretative, anche per designare modalità e assetti del governo delle città ritenute desiderabili, soprattutto per ragioni di efficienza ed efficacia dell'azione pubblica. Il NPM è stato presentato e promosso, a livello sovranazionale, nazionale e subnazionale, come un sistema di azione pubblica auspicabile per migliorare la gestione dei servizi pubblici, attraverso l'introduzione di meccanismi di mercato e forme di *contracting out*, ossia di esternalizzazione dei servizi precedentemente gestiti in toto dalle amministrazioni pubbliche (Banca Mondiale 1997). Questo nuovo modello di *public management* si è affermato in risposta alla crescente insoddisfazione nei confronti del precedente modello verticistico e burocratico, considerato incapace di

promuovere lo sviluppo economico e sociale in contesti urbani profondamente mutati. La sua ascesa viene ricondotta dall'Ocse (2001) a diversi fattori di crisi:

- l'elevato livello di deficit e debito pubblico;
- l'incapacità dei programmi di governo di raggiungere gli obiettivi prefissati e/o la loro inefficienza dal punto di vista dei costi;
- l'incapacità della macchina amministrativa di andare incontro alle esigenze dei cittadini ("*clients*" nel testo originale);
- la presenza di governi troppo "grandi" e invadenti.

Malgrado il NPM abbia dato origine ad applicazioni differenti a seconda dei contesti, è possibile isolare una serie aspetti che maggiormente definiscono questo nuovo paradigma di gestione pubblica e intorno ai quali hanno trovato convergenza i processi di trasformazione della pubblica amministrazione (Ocse 2001):

- un focus sui risultati in termini di efficienza, efficacia e qualità dei servizi;
- una gestione decentralizzata che consente la prossimità nell'allocazione delle risorse e nella fornitura dei servizi e permette la rilevazione del gradimento dei clienti/cittadini;
- un maggiore orientamento al cliente/cittadino e alle sue esigenze attraverso la creazione di un ambiente concorrenziale tra organizzazioni pubbliche e tra il pubblico ed altri concorrenti privati;
- la flessibilità di valutare diverse alternative per la gestione e la fornitura dei servizi e la possibilità di utilizzare strumenti di mercato;
- l'assunzione della responsabilità dei risultati piuttosto che l'adeguamento ad un sistema rigido di regole e la capacità di gestire il rischio piuttosto che evitarlo.

Il NPM presuppone, quindi, una serie di trasformazioni orientate ai criteri di efficienza e efficacia, ma anche una varietà di iniziative volte a incentivare il coinvolgimento dei privati nella gestione e fornitura dei servizi pubblici.

Negli ultimi decenni, le logiche della regolazione pubblica sono state trasformate secondo la filosofia del *New Public Management*: sono stati introdotti meccanismi di gestione imprenditoriali (*corporatisation*), promossa una maggiore concorrenza

(*competition*) e avviati processi di privatizzazione (*privatisation*) dei servizi pubblici.

L'Ocse (2001) ha elaborato un decalogo di principi guida per una trasformazione dell'azione amministrativa ispirata ai criteri di efficienza, efficacia e trasparenza:

1. è il problema correttamente definito?
2. è l'azione di governo giustificata?
3. è la regolazione la migliore forma di azione di governo?
4. esiste una base legale per la regolazione?
5. qual è il livello (o i livelli) di governo appropriato per l'azione?
6. i benefici della regolazione giustificano i costi?
7. è la distribuzione degli effetti nella società trasparente?
8. è la regolazione chiara, coerente, comprensibile per gli utenti?
9. hanno tutte le parti interessate l'opportunità di presentare le loro visioni?
10. in che modo verrà ottenuta *compliance*, ovvero adeguamento a norme e indicazioni provenienti dalle istituzioni?

Questo elenco rende evidente l'intento di indirizzare l'attività amministrativa verso una maggiore flessibilizzazione e semplificazione dei processi e, allo stesso tempo, di limitare il controllo e l'intervento governativo alle situazioni in cui esso si dimostri strettamente necessario.

2. Ascesa e consolidamento del neoliberismo

Come discusso nel precedente capitolo, le tendenze di cambiamento che hanno interessato l'azione pubblica nell'ultimo trentennio si sono ispirate sostanzialmente a logiche e principi di mercato. Per questo motivo, le modalità con le quali è stato concettualizzato il neoliberismo sono un possibile strumento teorico-interpretativo per analizzare le trasformazioni che hanno interessato le politiche pubbliche e i processi di governo. A partire dagli anni '90 si è sviluppata un'ampia letteratura sul tema: studiosi di impostazione «critica» (nei confronti dell'orientamento di mercato e delle trasformazioni politiche e istituzionali ad essa funzionali), hanno utilizzato il concetto di neoliberismo come chiave di lettura delle trasformazioni politico-istituzionali che hanno investito, pur con intensità e modalità differenti, la quasi totalità dei paesi del mondo. Si è parlato, in tal senso, di «svolta neoliberista» (Jessop 2002b; Harvey 2007) rispetto al precedente modello di regolazione di stampo fordista-keynesiano.

Utilizzare il concetto di neoliberismo significa assumere una specifica prospettiva di analisi per guardare al fenomeno studiato (Pellizzoni e Ylönen 2012). Una prospettiva critica perché tesa a evidenziare i meccanismi di potere e gli orientamenti egemoni ad essi funzionali. Questo è vero anche nel caso di questa ricerca, in cui si è scelto di analizzare gli indirizzi dell'azione pubblica a Roma attraverso le categorie del neoliberismo e della neoliberalizzazione nella convinzione che esse possano fornire un contributo importante per interpretare gli orientamenti cognitivi e valoriali che hanno ispirato alcune importanti iniziative di *policy* avviate dai governi urbani, ma anche per mettere in luce le relazioni di potere che sottostanno a questi stessi orientamenti.

1. Il neoliberismo come paradigma di *policy*

Come autorevoli studi hanno evidenziato, nel corso degli anni '80 e '90 nei paesi europei a capitalismo avanzato e in quelli in transizione dopo il crollo del blocco sovietico sono stati promossi dai paesi occidentali e dagli organismi internazionali aggiustamenti di *policy* tendenzialmente indirizzati verso la liberalizzazione del commercio e dei flussi finanziari, le privatizzazioni dei servizi pubblici e, più in generale, gli imperativi della competitività. Nel precedente capitolo queste trasformazioni sono state messe in relazione con l'ascesa dello stato competitivo e

del regime shumpeteriano. Secondo gli studiosi di impostazione critica esse hanno configurato la cosiddetta «svolta neoliberista» (Jessop 2002b; Harvey 2007), che ha preso forma tanto a livello valoriale e cognitivo quanto, in maniera più differenziata, a livello di strategie e pratiche di *policy*. I concetti di paradigma o *policy frame* possono risultare utili per definire con maggiore chiarezza gli aspetti centrali di questa svolta.

La nozione di paradigma è stata avanzata da Thomas Kuhn in riferimento allo studio delle comunità scientifiche: “un paradigma è ciò che i membri di una comunità scientifica, e loro soltanto, condividono [*e allo stesso tempo*] è il possesso di un paradigma comune che forma, di un gruppo di uomini altrimenti disparati, una comunità scientifica” (Kuhn 1983: 100, corsivo aggiunto). Il paradigma è, quindi, da intendersi come il collante, l’insieme di elementi condivisi in cui si riconoscono gli attori che operano in un determinato settore, che perseguono un insieme di finalità condivise e che vengono identificati dagli altri in una data comunità. Il cambiamento di paradigma si verifica, secondo Kuhn, con la comparsa di una «anomalia» nel paradigma vigente ed il successivo riconoscimento da parte della comunità di questa stessa anomalia. In tal senso l’anomalia viene considerata “un’occasione per modificare il paradigma” (Kuhn 1969: 89) e per mettere in discussione tutte le conoscenze acquisite fino ad allora. Quando si realizza un cambiamento paradigmatico, vengono abbandonate le opinioni e i procedimenti precedentemente accettati e sostituiti, non senza resistenze, con nuovi procedimenti e categorie paradigmatiche (ibidem). Le trasformazioni paradigmatiche sono, quindi, legate alle anomalie identificate nel precedente paradigma e originano dal riconoscimento collettivo della sua incapacità di risolvere nuovi problemi. L’abbandono di un paradigma non è, tuttavia, un processo immediato e deve essere accompagnato dall’affermazione di un paradigma alternativo: “una volta raggiunto lo *status* di paradigma, una teoria scientifica è dichiarata invalida soltanto se esiste un’alternativa disponibile per prenderne il posto [...] La decisione di abbandonare un paradigma è sempre al tempo stesso la decisione di accettarne un altro” (Kuhn 1969: 103-104). La transizione da un paradigma in crisi ad uno nuovo è un processo che determina una rottura con le precedenti acquisizioni e interpretazioni: “è tutt’altro che un processo cumulativo, che si attui attraverso un’articolazione o un’estensione del vecchio paradigma. È piuttosto una ricostruzione del campo su nuove basi, una ricostruzione che modifica alcune delle più elementari generalizzazioni teoriche del campo, così come molti metodi ed applicazioni del paradigma. Durante il periodo di transizione, vi sarà una sovrapposizione abbastanza ampia, ma mai completa, tra i problemi che possono venire risolti col vecchio paradigma e quelli che possono essere risolti con il nuovo. Ma vi sarà anche una netta differenza nei rispettivi modi di risolverli. Quando la transizione è compiuta, gli specialisti considereranno in modo diverso il loro campo, e avranno mutato il loro metodi, ed i loro scopi” (Kuhn 1969: 111-112). Il cambiamento di paradigma produce una differente

interpretazione del mondo, l'applicazione di nuovi strumenti e metodi; ma anche quando vengano utilizzati i metodi e gli strumenti tradizionali per guardare nelle stesse direzioni di prima, i membri della comunità non possono che avere letture differenti influenzate dagli orientamenti del nuovo paradigma (ibidem).

Malgrado il concetto di paradigma sia stato elaborato da Kuhn in riferimento al patrimonio conoscitivo condiviso dalle comunità scientifiche, lo stesso concetto può essere utilmente adottato anche in riferimento al modello d'azione pubblica condiviso dagli attori che formulano politiche pubbliche. In tal senso, il cambiamento paradigmatico può essere descritto come il processo attraverso il quale viene ridefinita l'azione pubblica e modificate interpretazioni, conoscenze, finalità, metodi e strumenti.

Il concetto di paradigma specificamente rivolto all'azione pubblica è stato utilizzato da Peter Hall (1993) nell'ambito degli studi sul *policy change*⁹. Lo studioso statunitense ha elaborato un modello per analizzare il cambiamento della politica macroeconomica in Gran Bretagna nel periodo 1970-1989 e in particolare la transizione dal sistema di regolazione di tipo keynesiano a quello monetarista, che coincide proprio con l'affermazione iniziale del neoliberalismo in Europa. Il modello di Hall è articolato in tre stadi che corrispondono a diverse forme e

⁹ Il concetto di *policy change* è stato introdotto negli studi sulle politiche pubbliche per indicare tutti quei processi decisionali che introducono innovazioni all'interno di settori di *policy*. Rispetto a questo tema sono stati elaborati diversi approcci, variamente focalizzati sulla rilevanza di variabili esogene e/o endogene e sul ruolo di idee e/o interessi nel spiegare il mutamento (Capano 1995). A partire dai primi anni '90 il dibattito teorico sul *policy change* si è sviluppato principalmente intorno a quattro approcci e modelli teorici: l'approccio dei flussi multipli di Kingdon (1984) secondo il quale il *policy change* si realizza in presenza di particolari condizioni che consentono l'incontro tra il flusso dei problemi, quello delle soluzioni e quello delle condizioni politiche, ovvero quando viene aperta una «finestra di opportunità» (*opportunity window*) per il cambiamento; l'approccio del *punctuated-equilibrium* di Baumgartner e Jones (1993) teso a spiegare la stabilità e il cambiamento attraverso un modello temporale che vede l'alternanza tra lunghi periodi di stabilità ed equilibrio e momenti di radicali trasformazioni riconducibili a pressioni esterne al contesto politico-istituzionale di riferimento; l'*advocacy coalition framework* di Sabatier e Jenkins-Smith (1993) che individua tre tipi di cambiamento di politica pubblica, tra i quali quelli più limitati (strumentale e strategico) sono attribuiti a dinamiche di apprendimento endogene, mentre i grandi cambiamenti che coinvolgono valori e sistemi di credenze sono attribuiti a variabili esogene (es. modificazioni socio-economiche, cambiamenti negli atteggiamenti dell'opinione pubblica); infine, il modello di P. Hall che propone una tripartizione assai simile a quella di Sabatier e Jenkins-Smith individuando tre ordini di cambiamento di politica pubblica, che vanno dal semplice aggiustamento incrementale nell'utilizzo di alcuni strumenti alla modificazione radicale tanto degli strumenti quanto degli obiettivi di politica pubblica che configura un cambiamento di paradigma. Per un approfondimento si vedano: Baumgartner F. R. e Jones B. D., (1993), *Agenda and Instability in American Politics*, Chicago: The University of Chicago Press; Hall P., (1993), *Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain*, *Comparative Politics*, Vol.25 n. 3; Kingdon J. W., (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins College Publishers, New York; Sabatier P. A. e Jenkins-Smith H. C. (1993), *Policy Change and Learning: an advocacy coalition approach*, Westview Press.

intensità del cambiamento: se i primi due ordini riguardano gli strumenti di politica pubblica e non intaccano gli obiettivi di fondo, il terzo ordine conduce a modificare tanto i mezzi quanto gli obiettivi di politica pubblica, portando ad un vero e proprio cambiamento di paradigma di *policy*. Questo ultimo ordine di cambiamento riguarda il livello delle credenze e delle concezioni sul dover essere del mondo (Capano 1995): con l'affermazione di un nuovo paradigma vengono diffuse nuove idee che legittimano certi interessi piuttosto che altri, delineano i confini dell'intervento dello stato, forniscono interpretazioni e definiscono il contesto in cui vengono affrontati i problemi di *policy*. In tal senso, il paradigma si configura come la prospettiva attraverso la quale viene attribuito senso alla realtà, vengono interpretate determinate situazioni problematiche e legittimati conseguenti corsi di azione pubblica. Idee e interessi si intrecciano nel cambiamento paradigmatico che implica un ampio mutamento di credenze, uno spostamento del consenso politico, e una ridefinizione dei rapporti di potere. Questo intreccio è evidente anche nei processi di apprendimento¹⁰ che si attivano nei tre ordini di *policy change*: le motivazioni di fondo che spingono i *policy-makers* all'apprendimento, inteso come capacità di adattamento agli stimoli esterni, vanno ricercate tanto nell'aspirazione al conseguimento e/o mantenimento del potere, quanto nell'esigenza di approntare teorie causali capaci di affrontare in modo soddisfacente i problemi percepiti come politicamente rilevanti (Capano 1995).

Anche secondo Bob Jessop (2003) il cambiamento paradigmatico configura trasformazioni sul piano valoriale e cognitivo e favorisce la legittimazione di determinati interessi. Il suo focus è rivolto in particolare alle strategie discorsive che accompagnano l'ascesa di un nuovo paradigma: esse veicolano idee e valori così come teorie per l'azione e sono finalizzate alla costruzione del consenso. L'ascesa di un nuovo paradigma richiede infatti un ampio consenso, il sostegno di forze politiche, economiche e intellettuali e il loro impegno a diffondere e «naturalizzare» determinate visioni/interpretazioni e corsi d'azione. La dimensione del consenso è centrale; essa rimanda al tema gramsciano dell'egemonia e più in generale delle relazioni di potere. Nell'analisi gramsciana l'egemonia è da intendersi come potere, riconosciuto e legittimo, fondato sull'autorevolezza e sul prestigio del gruppo dominante (Burgio, 2008). Il consenso è quindi considerato una risorsa indispensabile all'ascesa di un nuovo paradigma egemonico: le strategie discorsive messe in campo dagli attori (politici, economici ed esperti) sono finalizzate proprio alla costruzione, al mantenimento e al potenziamento del consenso intorno a un determinato sistema di credenze e di relazioni di potere. Consenso che può essere libero, informato e consapevole, ma anche «forzato» attraverso strategie comunicative manipolative.

¹⁰ Peter Hall definisce il processo di apprendimento come il “*il tentativo intenzionale di modificare gli obiettivi e le tecniche di policy in risposta alle passate esperienze e alle nuove informazioni*” (Hall 1993: 278).

All'interno dell'approccio *interpretive*, il concetto di paradigma è stato declinato in chiave di *policy frame* (Rein e Schön, 1993; Fischer 2003). Analogamente a quella di paradigma, la nozione di *policy frame* designa la prospettiva attraverso la quale viene attribuito senso al mondo, vengono interpretate situazioni di *policy* problematiche e rispetto ad esse sviluppati propositi per l'azione. L'attività del *framing* consente agli attori coinvolti nei processi di *policy-making* di organizzare, ordinare e interpretare una realtà complessa e fornisce indicazioni per agire. I *frame* forniscono a chi formula politiche le risorse cognitive e normative per agire in una direzione piuttosto che in un'altra, perseguendo determinati obiettivi (d'Albergo 2014). Essi esprimono le credenze, le teorie causali e i valori che soggiacciono a una *policy* e legittimano certi corsi d'azione.

I *policy frame* possono cambiare nel tempo: quando il contesto globale si modifica vengono attivati processi di *reframing*, tesi a ridefinire interpretazioni e proposte d'azione. Come nel caso del cambiamento paradigmatico, il processo di *reframing* determina modificazioni sostanziali nel sistema di credenze, nei valori e nelle teorie per l'azione (Fischer 2003).

Anche nel concetto di *frame* si intrecciano idee e interessi. L'ascesa di un *frame* dominante, infatti, legittima l'ingresso in agenda di determinate questioni di *policy* e favorisce determinati corsi d'azione, ricompensando certi interessi piuttosto che altri.

Da quanto detto ne deriva che guardare alla cosiddetta «svolta neoliberista» attraverso una tale rappresentazione dei concetti di paradigma o *policy frame* significa sostanzialmente:

- analizzare in una prospettiva diacronica l'ascesa del neoliberismo evidenziando come la sua affermazione sia stata favorita dalla crisi del precedente paradigma keynesiano e dalla capacità del neoliberismo di offrire nuove interpretazioni e teorie per l'azione per affrontare situazioni di *policy* problematiche e far ripartire la crescita economica;
- evidenziare l'intreccio tra idee e interessi, mettendo in luce come nuove interpretazioni e teorie per la conoscenza e per l'azione abbiano favorito la legittimazione di determinati interessi e relazioni di potere. In tal senso il neoliberismo si è distinto per la sua capacità di elevare a «interesse generale» gli interessi di una frazione degli attori economici, principalmente quelli legati al capitale finanziario e alle imprese globali (d'Albergo 2014);
- riconoscere l'importanza della dimensione discorsiva e del consenso nel processo di costruzione e consolidamento del *frame* o paradigma neoliberista. Le strategie discorsive messe in campo da *policy makers*, esperti, accademici, *think tanks* e istituzioni sovra-nazionali e internazionali che operano nel campo delle politiche economiche hanno contribuito alla

costruzione del consenso intorno agli orientamenti normativi e cognitivi¹¹ neoliberalisti e quindi alla loro legittimazione. Un ruolo particolarmente rilevante va riconosciuto agli esperti e ai consulenti che hanno favorito la circolazione di idee e conoscenze e influenzato il *policy making* per via cognitiva, mediando l'adesione dei decisori politici a visioni e logiche neoliberaliste (d'Albergo 2014).

2. Alle radici del neoliberalismo

Seguendo quanto detto finora, sembra utile descrivere e analizzare l'ascesa del neoliberalismo attraverso il concetto di paradigma o *policy frame*. Una tale rappresentazione consente di vedere il neoliberalismo come "il prisma [per le sue molteplici sfaccettature e contraddizioni] dominante attraverso il quale i *policy-maker* interpretano il mondo, la matrice concettuale attraverso la quale i problemi di *policy* vengono definiti e plasmate le soluzioni" (Peck 2008: 32).

Prima di concentrare l'attenzione sugli aspetti che caratterizzano il *frame* neoliberalista, viene proposta una breve ricostruzione delle radici teoriche del neoliberalismo e degli eventi che ne hanno favorito l'affermazione e il consolidamento come paradigma di *policy*.

Come già sottolineato, il neoliberalismo si è affermato in risposta alla crisi del precedente sistema di regolazione di stampo fordista-keynesiano. Questa transizione è stata variamente interpretata in letteratura. Stato interventista e Stato competitivo (Cerny e Evans 2004), *Keynesian Welfare National State* e *Schumpeterian Workfare Postnational Regime* (Jessop 2002a; 2003; 2006) sono alcune delle dicotomie utilizzate per esprimere il passaggio da un sistema di *embedded liberalism* (Ruggie 1982; Harvey 2007), che fa propria l'idea di uno stato che interviene attivamente per garantire la stabilità economica domestica orientando e regolamentando l'attività economica ed elaborando politiche di *welfare*, a quello di *embedded neoliberalism*, (Cerny 2004) nel quale lo stato, nelle sue diverse articolazioni territoriali, agisce non per regolamentare l'attività economica ma per garantire le condizioni politico-istituzionali compatibili con la centralità del mercato e con gli imperativi di competitività.

Guardando a questa transizione, J. Peck (2008) ha evidenziato come il neoliberalismo, alla stregua del suo predecessore, il *keynesismo*: a) abbia raggiunto una forma di egemonia senza essere un blocco monolitico, ma configurandosi piuttosto come un insieme di principi e pratiche, convinzioni e compromessi incentrati su alcuni assi portanti, tra i quali il libero mercato, la flessibilità del

¹¹ Gli orientamenti valoriali o normativi rimandano alle idee che veicolano valori e concezioni sul dover essere del mondo; gli orientamenti cognitivi si riferiscono, invece, alle teorie per la conoscenza e per l'azione attraverso le quali gli attori interpretano le situazioni problematiche, definiscono e legittimano determinati programmi d'azione (Surel 2000; Campbell 2002).

mercato del lavoro, lo snellimento delle politiche sociali; b) abbia assunto forme diverse a seconda del contesto, manifestando un carattere *path-dependent*, ovvero interagendo con le preesistenti cornici storiche e assetti istituzionali ma facendo, allo stesso tempo, riferimento ad una serie di coordinate, priorità strategiche e modalità comuni di agire, interpretare e rispondere ai problemi di *policy*; c) non possa essere ricondotto ad un singolo progetto teorico o ad un'unica dottrina, essendo piuttosto legato a diverse correnti di pensiero storicamente e geograficamente mutevoli.

Il progetto intellettuale neoliberista ha preso forma a partire dagli anni '30 del XX secolo: esso era finalizzato al rilancio della teoria del liberismo economico elaborata nel XVIII secolo, e all'espansione del sistema del libero mercato. Se fino alla metà del XVIII secolo il mercato era stato considerato un luogo da regolamentare, successivamente il mercato è sembrato non essere più, o comunque non dover più essere, un luogo di giurisdizione (Foucault 2005). A fondamento della teoria liberista vi era l'idea che il mercato fosse in grado di autoregolarsi in maniera efficiente e che pertanto il governo non dovesse intervenire nella sua regolamentazione. M. Foucault (2005) ha evidenziato rilevanti differenze tra il liberismo classico del XVIII secolo e il neoliberismo, a partire dai problemi con cui queste teorie di politica economica si confrontano: "il problema del liberalismo del XVIII, inizio XIX secolo, era quello di limitare dall'interno l'esercizio del potere di governare e di lasciare libera l'economia, di operare una distinzione tra le azioni che si dovevano fare e quelle che non si dovevano fare, tra gli ambiti su cui si poteva intervenire e quelli su cui non si poteva. Era la distinzione tra *agenda e non agenda*" (Foucault 2005:117). L'obiettivo storicamente e politicamente primario del neoliberismo diventa, invece, quello di capire quale legittimazione possa esserci per lo stato minimo neoliberista, ovvero "come renderlo accettabile a partire da una libertà economica destinata ad assicurare la sua limitazione e, al contempo, a consentirgli di esistere" (ibidem: 94). Il problema del neoliberismo non è semplicemente quello di lasciare libera l'economia, come era per i progetti liberisti classici, ma di capire come questa libera economia possa riformare e quindi legittimare lo stato, "di sapere in che modo sia possibile regolare l'esercizio globale del potere politico in base ai principi di una economia di mercato" (ibidem: 115). Il neoliberismo rispetto al liberismo si confronta, quindi, secondo l'analisi foucaultiana, con la questione cruciale del ruolo che lo stato può e *deve* assumere all'interno di un sistema di libero mercato. Più in generale, il prefisso *neo* richiama la necessità di adattare la cornice ideologica del liberismo classico alle condizioni politiche, economiche e sociali del secondo dopoguerra (Cerny 2008).

Il progetto intellettuale neoliberista, fin dal principio, non ha assunto il carattere di una teoria dai principi rigidi e immutabili, presentandosi piuttosto come un insieme di convinzioni, orientamenti e assunzioni tenute insieme dalla retorica del libero mercato e dal rifiuto dei principi keynesiani. Questa varietà e sovrapposizione di vedute può essere ricondotta al fatto che la dottrina neoliberista non ha un'origine

unica: diverse voci, inizialmente isolate in un contesto dominato dal sistema politico ed economico keynesiano, si sono dedicate alla ricostruzione del progetto neoliberista. Solo per citarne alcune: il gruppo di discussione viennese *Geistkreis* istituito negli anni Venti da Friedrich August von Hayek; il circolo di Mont Pelerin in Svizzera, creato sempre da Von Hayek nella seconda metà degli anni Quaranta e composto da intellettuali francesi, austriaci, tedeschi, statunitensi; la Scuola di Chicago legata, negli anni '30, alla figura di Henry Simons e poi, a partire dagli anni '50, a quella di Milton Friedman; la corrente tedesca dell'*Ordoliberalism*, sviluppatasi a partire dagli anni '30, i cui principali esponenti erano Wilhelm Röpke e Walter Eucken (Peck 2008).

Queste varie anime del neoliberismo erano accumulate dalla volontà di stabilire le condizioni ideali per un sistema di libero mercato e dal rifiuto della pianificazione e dell'interventismo di stato: il *keynesismo* rappresentava l'avversario dottrinale più importante (Foucault 2005). Posizioni discordanti emergevano, invece, rispetto alla questione spinosa del rapporto tra stato e mercato. Le correnti riconducibili al circolo di Mont Pelerin, alla Chicago School di Simons e alla scuola tedesca dell'*Ordoliberalism*, pur con le dovute cautele e differenziazioni interne, riconoscevano un ruolo allo stato a sostegno e garanzia del sistema competitivo di mercato. L'*Ordoliberalism* andava addirittura oltre, mostrando una certa apertura nei confronti di interventi governativi conformi al mercato, che, secondo questa visione, necessitava di essere creato dal potere statale e protetto da una solida cornice sociale e politica. Al polo opposto si collocava invece la Scuola di Chicago di Friedman, che sosteneva una posizione più nettamente antistatalista considerando il mercato la più efficiente forma di organizzazione socio-economica (Peck 2008).

Fin dalla sua fase embrionale, quindi, la teoria neoliberista si è trovata a confrontarsi con la necessità di definire il ruolo dello stato nelle sue diverse articolazioni istituzionali e territoriali: nella visione più radicale, esso doveva farsi da parte lasciando spazio al mercato e riducendo al minimo il suo intervento; in un'ottica invece più temperata, veniva sostenuta la necessità di un apparato istituzionale e normativo creato dal potere statale a garanzia del funzionamento del sistema neoliberista.

Se fino agli anni '70, il movimento neoliberista era restato ai margini della politica e del mondo accademico, con la crisi dello stato keynesiano, esso si è rafforzato attraverso il sostegno di *think tanks* europei e statunitensi derivanti dalla società di Mont Pelerin, come l'Institute of Economic Affairs di Londra o l'Heritage Foundation di Washington, ed è stato legittimato anche nel mondo accademico, grazie al conferimento del premio Nobel per l'economia a Friedrich von Hayek, nel 1974 e a Milton Friedman, nel 1976. Proprio all'interno della Scuola di Chicago di Friedman ha preso forma, a partire dagli anni '60, la teoria monetarista, la cui adozione, insieme ai cambiamenti delle politiche governative in molti altri campi, ha favorito la svolta neoliberista (Harvey 2007). Obiettivo primario del

monetarismo era un duraturo abbattimento dell'inflazione attraverso l'adozione di una politica monetaria restrittiva che sostituisse quella espansiva del periodo keynesiano tesa a sostenere la domanda aggregata (Glyn 2007). La riduzione dell'inflazione, nella prospettiva monetarista, doveva essere perseguita senza riguardo per le conseguenze sull'occupazione: l'aumento della disoccupazione come effetto della contrazione della domanda aggregata provocata da una politica monetaria restrittiva, era considerato "un sacrificio di breve periodo per una ripresa di lungo periodo" (Bowles 2009: 133).

La crisi del *keynesismo* ed il concomitante e crescente prestigio riconosciuto al movimento in ambito accademico hanno offerto al neoliberismo l'opportunità di tradursi gradualmente in pratica di governo (Peck 2008) attraverso i tentativi messi in atto dai governi di dare vita a sistemi politico-istituzionali capaci di dare applicazione, disseminare e mobilitare i principi e le aspirazioni neoliberiste.

I primi progetti di stampo neoliberista hanno preso forma a partire dalla metà degli anni '70 con le sperimentazioni di politica economica nel Chile di Augusto Pinochet condotte da un gruppo di economisti formatisi all'Università di Chicago (i cosiddetti *Chicago boys*), dove insegnava Milton Friedman; si è poi consolidato anche nei paesi occidentali a capitalismo avanzato, con l'elezione in Gran Bretagna di Margaret Thatcher nel 1979 e negli Stati Uniti con l'elezione di Ronald Reagan nel 1980, che hanno adottato ricette monetariste e avviato nei rispettivi paesi pesanti ristrutturazioni volte allo smantellamento del sistema di *welfare*, alla forte riduzione del potere sindacale e all'affermazione del primato dell'economia di mercato (Harvey 2007; Bowles 2009; Crouch 2012).

3. Idee e interessi nel neoliberismo

A partire dalle esperienze pioneristiche che hanno preso forma nei paesi a capitalismo avanzato dalla fine degli anni '70, il neoliberismo ha progressivamente esteso il suo raggio di influenza, orientando in misura crescente l'azione pubblica su scala globale. Il *frame* neoliberista si è gradualmente imposto facendo leva su un sistema di valori, conoscenze e teorie per l'azione che hanno guadagnato crescente consenso politico. Per comprendere idee e credenze a fondamento del paradigma neoliberista sembra utile richiamare alcune definizioni di neoliberismo.

Bob Jessop ha distinto tre accezioni del termine neoliberismo: "sotto il profilo ideologico, il neoliberismo sostiene che le relazioni economiche, politiche e sociali possano essere organizzate nel migliore dei modi attraverso l'interazione tra attori formalmente liberi di perseguire i propri interessi materiali o ideali all'interno di una cornice istituzionale che renda possibile questa libertà di scelta. Dal punto di vista economico, il neoliberismo promuove l'espansione dell'economia di mercato, ovvero la mercificazione di tutti i fattori di produzione così come di quante più possibili pratiche sociali. Sul piano politico-istituzionale, esso richiede la presenza di governi con un potere di intervento limitato nel settore economico e nelle

politiche sociali, e l'impegno per massimizzare la libertà degli attori economici [...]” (Jessop 2002b: 453).

Secondo David Harvey “il neoliberismo è in primo luogo una teoria delle pratiche di politica economica secondo la quale il benessere dell'uomo può essere perseguito al meglio liberando le risorse e le capacità imprenditoriali dell'individuo all'interno di una struttura istituzionale caratterizzata da forti diritti di proprietà privata, liberi mercati e libero scambio. Il ruolo dello stato è quello di creare e preservare una struttura istituzionale idonea a queste pratiche. Lo stato deve garantire, per esempio, la qualità e l'integrità del denaro, deve predisporre le strutture e le funzioni militari, difensive, poliziesche e legali necessarie per garantire il diritto alla proprietà privata e assicurare, ove necessario con la forza, il corretto funzionamento dei mercati. Inoltre, laddove i mercati non esistono (in settori come l'amministrazione del territorio, le risorse idriche, l'istruzione [...]), devono essere creati, se necessario tramite l'intervento dello stato.[...] Gli interventi statali nei mercati (una volta creati) devono mantenersi sempre a un livello minimo, perché secondo la teoria neoliberista lo stato non può in alcun modo disporre di informazioni sufficienti per interpretare i segnali del mercato (i prezzi), e perché in ogni caso potenti gruppi di interesse distorcerebbero e influenzerebbero in modo indebito, a proprio beneficio, tali interventi (in particolar modo nelle democrazie)” (Harvey 2007: 10-11).

Colin Crouch ha evidenziato come con il termine neoliberismo si debbano intendere numerosi filoni accumulati da un'idea di fondo: “che la libertà dei mercati (dei luoghi, cioè, in cui gli individui massimizzano i propri interessi materiali) sia il mezzo migliore per appagare le aspirazioni dell'uomo, e che i mercati siano sempre preferibili agli Stati e alla politica, i quali nel migliore dei casi sono inefficienti, nel peggiore mettono a repentaglio la libertà” (Crouch 2012: ix).

Bruno Amable, concentrando l'attenzione sullo spostamento valoriale che il neoliberismo ha prodotto, ha messo in luce come il neoliberismo possa essere definito da diversi punti di vista: “come ideologia, esso legittima la competizione individuale e contesta le strutture collettive; come progetto politico di trasformazione istituzionale, si oppone a qualsiasi forma di collettivismo e a qualsiasi forma di capitalismo che preveda una funzione redistributiva dello stato a favore delle protezioni sociali e dei diritti collettivi dei lavoratori, e un controllo sulle attività economiche; come stile di vita, postula la necessità di rivedere le norme sociali in accordo al principio generale della competizione” (Amable 2011: 7).

Con un richiamo all'impostazione foucaultiana, il neoliberismo è stato interpretato anche come una specifica «governamentalità» (Pellizzoni e Ylönen 2012). Secondo Foucault (2005) la governamentalità rappresenta la griglia di analisi per le relazioni di potere, il campo strategico delle relazioni di potere, al cui interno si stabiliscono i tipi di condotta che caratterizzano il governo e le sue relazioni con la società. In

tal senso, la governamentalità rappresenta la razionalità immanente alle relazioni di potere e più in generale all'attività di governo; una razionalità che, nel caso del neoliberismo, si fonda su alcuni elementi principali: il mercato come istituzione centrale della società; la necessità di creare il sistema di mercato e garantirne il funzionamento attraverso l'attività governativa; la centralità della competizione come meccanismo di funzionamento della società; infine, la necessità di promuovere innovazioni, conoscenza e sviluppi tecnologici per incrementare le risorse e garantire in tal modo, l'espansione ed il corretto funzionamento del regime di competizione (Pellizzoni e Ylönen 2012).

Nelle definizioni riportate, risulta evidente il richiamo ad una serie di valori che nella fase keynesiana erano prevalentemente legati alla cultura politica di destra (d'Albergo 2014), quali l'autorealizzazione, la competizione libera e corretta tra individui, l'efficienza, le libertà personali ed economiche. Il ritorno alla supremazia di questi valori, posti a garanzia della meritocrazia e della mobilità sociale e a salvaguardia da forme di dipendenza e discriminazione sociale, ha indubbiamente contribuito alla costruzione del consenso intorno al pensiero neoliberista. Gli stessi movimenti sociali degli anni '70 rivendicavano maggiori libertà individuali, anche se vi era, in quel caso, il tentativo di conciliare le stesse con i valori dell'uguaglianza e della giustizia sociale.

Il sistema valoriale neoliberista ha ispirato interpretazioni, visioni e teorie per l'azione che hanno esercitato influenza sulle decisioni prese dalla politica. Il progetto neoliberista è riuscito ad imporsi sul piano politico e a guadagnare consenso anche attraverso i discorsi e le narrazioni tese a fornire un'interpretazione della crisi del keynesismo coerente con la presentazione della soluzione neoliberista come l'*unica* alternativa possibile per uscirne. Una soluzione che prescrive una serie di riforme orientate al mercato e alla competitività per superare i fallimenti delle politiche keynesiane e affrontare i cambiamenti legati all'affermarsi dei processi di integrazione globale (Jessop 2003; Cerny 2004). Da questo punto di vista, è stata sottolineata l'efficienza delle soluzioni *market-oriented* nel promuovere la crescita economica nel contesto della competizione globale e, allo stesso tempo, la necessità di ridurre l'azione governativa e riformarla secondo principi e strumenti di mercato. La logica che ha guidato l'ascesa del neoliberismo si fonda sull'idea che il mercato rappresenti il modo migliore per organizzare la produzione e le relazioni sociali e che l'intervento statale vada ridotto, lasciando alle imprese la libertà di operare con il minimo di restrizioni e vincoli (Bowles 2009). Il discorso neoliberista, facendo propria questa teoria per l'azione sintetizzabile nell'espressione "più mercato/meno stato" (Peck 2004: 395), ha permeato il senso comune, ed il neoliberismo "è stato inteso sempre più come modo necessario, o addirittura del tutto naturale, per regolare l'ordine sociale" (Harvey 2007: 53). Questa *naturalizzazione* del sistema di mercato è parte costitutiva del discorso neoliberista che ha guadagnato crescente consenso sul piano accademico, economico, politico e sociale.

Idee, credenze e rappresentazioni a fondamento del *frame* neoliberista hanno messo capo a strategie e corsi d'azione che ricompensano specifici interessi. Nella fase storica del neoliberismo, il perseguimento di questi interessi particolari avviene principalmente attraverso il ricorso ad argomenti valoriali e cognitivi che richiamano l'interesse generale ed il miglioramento nel funzionamento dei sistemi economici e politici attraverso criteri e regole di mercato (d'Albergo 2014).

David Harvey (2007) ha sottolineato come l'ascesa degli orientamenti valoriali e cognitivi neoliberisti debba essere inquadrata all'interno di una più ampia strategia volta a legittimare il neoliberismo come un progetto politico per restaurare il potere delle élite economiche. La crescita dei movimenti dei lavoratori durante la fase del keynesismo, era percepita, nel periodo di crisi economica degli anni '70, come una minaccia alla posizione privilegiata delle élite economiche dominanti. Il progetto neoliberista rappresentava, in tal senso, la risposta politica a questa minaccia ed il tentativo di riattivare le condizioni per la crescita economica ma soprattutto di riaffermare il potere e i privilegi del capitale sul lavoro dopo il periodo del compromesso keynesiano (cfr. cap. 1). D. Harvey (2006) ha utilizzato il concetto di "*accumulation by dispossession*" per descrivere l'insieme di pratiche neoliberiste tese a ristabilire i privilegi delle élite dominanti, sottraendo gli stessi alle altre classi sociali. Tra queste pratiche ne ha isolate quattro:

- le privatizzazioni dei servizi pubblici, dei servizi sociali e delle istituzioni pubbliche;
- la finanziarizzazione dell'economia e la deregolamentazione del sistema finanziario;
- la capacità di manipolare e sfruttare le situazioni di crisi per promuovere aggiustamenti strutturali e trasformazioni politico-istituzionali *market-oriented*;
- la riconfigurazione del ruolo dello stato come agente di politiche redistributive indirizzate non verso le classi meno agiate ma verso le élite economiche dominanti. Ne costituiscono esempi i tagli alle politiche sociali, le privatizzazioni, i sussidi e i vantaggi fiscali a favore delle imprese.

4. La neoliberalizzazione dell'azione pubblica

Neoliberalismo e pratiche di azione pubblica

Il processo di affermazione e consolidamento del *frame* o paradigma neoliberista è avvenuto attraverso la diffusione di modelli e pratiche di azione pubblica ispirate

agli orientamenti, alle credenze e alle logiche neoliberiste. Un ruolo cruciale in questo processo va riconosciuto agli esperti e agli attori internazionali operanti nel campo della politica economica, come il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, che hanno contribuito a strutturare i rapporti tra conoscenze e politiche facendo circolare modelli di azione pubblica imperniati su visioni e orientamenti cognitivi e normativi di stampo neoliberista, e creando, in tal modo, convergenza sui principi di fondo e sulle finalità dell'azione pubblica (d'Albergo 2014). Per diffondere questi modelli gli organismi internazionali hanno utilizzato e combinato diverse modalità: imposizione di misure neoliberiste nei confronti dei paesi in via di sviluppo e delle c.d. "economie di transizione" post-socialiste, pena la mancata emissione di risorse finanziarie¹²; legittimazione ideologica di soluzioni neoliberiste presentate come l'unica alternativa valida per promuovere la crescita economica; supporto cognitivo, consistente nel fornire ai decisori nazionali repertori di tecniche da adottare nelle decisioni e nell'organizzazione amministrativa (d'Albergo 2006a).

I governi che hanno seguito i modelli d'azione pubblica di stampo neoliberista veicolati attraverso queste organizzazioni internazionali hanno avviato a partire dagli anni '80 processi di trasformazione in diversi settori di *policy* ispirati alle logiche e ai principi di mercato. Queste trasformazioni hanno riguardato:

- i sistemi di *welfare* attraverso una tendenza generalizzata alla contrazione delle politiche sociali che avevano avuto nel periodo keynesiano un ruolo decisivo nel redistribuire la ricchezza. Nell'ordine competitivo neoliberista, le protezioni sociali, le forme di redistribuzione e i sussidi sono considerati costi da abbattere, coerentemente con l'idea che gli individui debbano autoresponsabilizzarsi ed essere lasciati liberi di competere all'interno di un sistema che ricompensa i «più meritevoli». Le protezioni e i sussidi sociali,

¹² Un esempio emblematico dell'applicazione della modalità impositiva è costituito dalle ricette di politica economica promosse dalle organizzazioni internazionali con sede a Washington (Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale) nel corso degli anni '80 e successivamente etichettate con l'espressione di *Washington Consensus* (Williamson 1990). Queste ricette, rivolte ai paesi in via di sviluppo o in transizione, richiamano chiaramente i dettami neoliberisti configurandosi come misure atte al raggiungimento degli obiettivi di *policy* di crescita economica, di stabilità di bilancio e di lotta all'inflazione. I dieci pilastri del *Washington Consensus*, che rappresentavano una sorta di manifesto politico neoliberista, erano: la disciplina di bilancio; il reindirizzamento della spesa pubblica verso priorità come l'educazione e la salute e l'eliminazione dei sussidi pubblici; la diminuzione del livello di tassazione; un tasso di interesse stabilito dal mercato; un tasso di scambio determinato dalle forze di mercato e competitivo; la liberalizzazione del commercio; la capacità di attrarre gli investimenti diretti esteri; la privatizzazione di aziende e servizi pubblici per risanare i bilanci pubblici; la deregolamentazione dell'attività economica; la presenza di una normativa a difesa della proprietà privata.

secondo questa visione, spingono gli individui ad atteggiamenti passivi, ad accettare l'assistenzialismo senza cercare di migliorare attivamente la propria condizione attraverso la ricerca di un'occupazione. Il concetto di *welfare state*, a cui viene attribuita quindi una connotazione negativa, deve essere sostituito con quello di *workfare*, che indica un "processo di riforma del sistema di *welfare* orientato al lavoro" (Peck 2003: 75) basato sull'idea che "il lavoro sia sempre più profittevole del non lavoro" (Amable 2011: 23). Il sistema di *workfare* si prefigge di reimmettere i destinatari dei servizi di *welfare* nel mercato del lavoro, spingendoli a ricercare attivamente un'occupazione e ponendo quest'ultima come condizione per ottenere i benefici;

- il mercato del lavoro che è stato interessato da processi di riforma tesi a ridurre le protezioni all'impiego e le garanzie sociali (es. sussidi di disoccupazione) che erano state introdotte nella fase keynesiana, e a promuovere una maggiore flessibilità. Nella prospettiva del *workfare*, la disoccupazione viene considerata una responsabilità individuale: "i discorsi sulla «dipendenza dal *welfare*» che individuano le cause della povertà e della disoccupazione nel fallimento individuale e che legittimano strategie di ristrutturazione anti-*welfare*, sono divenuti pilastri delle politiche di riforma nei paesi che hanno adottato un approccio neoliberista" (Peck 2003: 78). In una tale rappresentazione della disoccupazione, i sussidi sono considerati forme di assistenzialismo che mantengono i beneficiari in uno stato di dipendenza, piuttosto che spingerli a migliorare la propria condizione e a ricercare attivamente un posto di lavoro (Amable 2011). La riduzione di queste protezioni è considerata funzionale alla diminuzione della povertà e della disoccupazione. Anche la flessibilizzazione del mercato del lavoro viene vista, nell'ottica neoliberista, come una misura necessaria all'aumento dell'occupazione poiché consentirebbe alle imprese di adattarsi all'andamento dei cicli economici e di essere maggiormente competitive nel mercato globale (Ocse 1994);
- i servizi pubblici, che sono stati interessati da processi di privatizzazione e liberalizzazione. Queste alienazioni di risorse pubbliche hanno preso forma in settori come le telecomunicazioni, i servizi postali, il gas e l'elettricità, l'acqua e la gestione dei rifiuti, i trasporti, i servizi sociali, quelli educativi e per la salute (Hermann 2011). Le privatizzazioni e le liberalizzazioni dei servizi pubblici rappresentano un imperativo nel sistema neoliberista, una strategia di "*good governance*" promossa dagli organismi internazionali (Altvater 2004) e sottendono la visione secondo la quale una maggiore efficienza e qualità dei servizi pubblici possa essere promossa solo attraverso il libero mercato e l'affidamento al privato e alle sue logiche

d'azione (Banca Mondiale 1997). In particolare, le liberalizzazioni sono finalizzate alla “creazione di strutture di mercato competitive, che consentano a differenti compagnie (*providers*) concorrenti di competere in un mercato integrato e facilmente accessibile” (Hermann e Verhoest 2007: 2). Un mercato dei servizi pubblici liberalizzato offrirebbe maggiori possibilità di scelta ai clienti/fruitori. I processi di privatizzazione comportano, invece, un passaggio di proprietà del servizio, dell'impresa o infrastruttura dal pubblico al privato. Il passaggio al privato può essere totale (privatizzazione vera e propria) oppure parziale quando una quota maggioritaria o minoritaria di azioni rimane nelle mani dell'ente pubblico. L'alienazione al privato di servizi e imprese gestite in precedenza dalla mano pubblica rappresenta, nella visione neoliberista, una misura di *policy* funzionale anche all'ottenimento di risorse aggiuntive e al risanamento dei conti pubblici (Quadrio Curzio e Fortis 2000; Scarpa et al. 2005);

- la liberalizzazione del commercio, dei capitali e degli investimenti considerata una ricetta utile e necessaria per promuovere la crescita delle economie nazionali e la competitività all'interno di un sistema economico globalmente integrato (Banca Mondiale 1997). Il sostegno al libero commercio è fondato sull'idea che esso possa produrre benefici a lungo termine tanto nei paesi poveri quanto in quelli più avanzati, attivando un circolo virtuoso di sviluppo economico e di crescita.
Il neoliberismo ha significato, in aggiunta, un processo di «finanziarizzazione» dell'economia (Kotz 2008), ovvero un'espansione del ruolo della finanza. Gli indirizzi neoliberisti sono andati verso il crescente abbattimento delle barriere alla libertà di movimento dei capitali che nel periodo keynesiano venivano invece regolati e controllati dagli stati (Dumènil e Levy 2001). Lo stato nel sistema neoliberista non deve controllare o vincolare i capitali o gli attori finanziari (es banche, investitori istituzionali), ma limitarsi a vigilare e tutelare la salute del sistema finanziario (Banca Mondiale 1997);
- il sistema della finanza pubblica attraverso misure di *policy* finalizzate a: a) il controllo dell'inflazione considerato causa primaria della recessione e del declino economico; b) la riduzione del prelievo fiscale specialmente per le imprese con l'obiettivo di stimolare gli investimenti; c) il rispetto dei vincoli di bilancio e la riduzione del debito pubblico (cfr. cap. 1); d) il miglioramento dell'efficienza e la riduzione degli sprechi nel settore pubblico (Cerny 2004; 2008);
- i processi di governo e in particolare il ruolo del settore privato nel *policy-making* e le sue varie e complesse interazioni con il pubblico. I governi

hanno attivato diverse iniziative che hanno favorito la ridefinizione delle relazioni tra gli attori pubblici e privati e la massimizzazione delle sinergie tra essi: privatizzazioni, esternalizzazioni dei servizi pubblici (*contracting-out services*), costituzione di partnership pubblico-privato per la loro gestione e utilizzo di risorse private per finanziare opere e servizi pubblici. Come si è già accennato nel capitolo 1 e come si vedrà meglio nel prossimo capitolo in riferimento alla scala urbana, il neoliberismo ha prodotto una ridefinizione delle arene decisionali attraverso l'inclusione di attori privati.

Questo breve e non esaustivo elenco di pratiche consente di vedere come il complesso e spesso incoerente sistema di idee e credenze alla base del neoliberismo abbia orientato la trasformazione dell'azione pubblica sulla base di nuove finalità e indirizzi tesi alla flessibilizzazione del sistema produttivo, alla riorganizzazione del sistema di *welfare*, alla liberalizzazione dei flussi specialmente finanziari, alla privatizzazione e alla liberalizzazione dei servizi prima gestiti dal pubblico e, infine, alla crescente inclusione di attori privati nei processi di definizione e implementazione delle politiche pubbliche.

Tutte queste iniziative sono state promosse attraverso il potere politico. Si è già sottolineato (cfr. par. 2) come la teoria neoliberista abbia fin dalle sue origini dovuto confrontarsi con la questione spinosa del ruolo dello stato. Se infatti da un lato la retorica neoliberista proclama la superiorità del mercato, dall'altro è indubbio che l'ordine neoliberista necessita di essere creato e preservato dal potere politico. Per questo motivo, i progetti neoliberisti non comportano la scomparsa dello stato nazionale e la sua sostituzione con il mercato, quanto piuttosto una ridefinizione del ruolo dello stato funzionale alle logiche neoliberiste (Peck 2004): tutte le iniziative volte alla creazione di un sistema competitivo di libero mercato (es. privatizzazioni, liberalizzazioni e deregolamentazioni) devono essere promosse dai poteri governativi e il mercato stesso, per essere creato e per funzionare in maniera efficiente, richiede una adeguata cornice istituzionale e normativa.

I processi di neoliberalizzazione: adattamenti e consolidamento del neoliberismo

Come la letteratura critica sul neoliberismo ha largamente sottolineato, le strategie ispirate agli orientamenti neoliberisti non vengono elaborate dai poteri governativi in un *vacuum* ma interagiscono con le preesistenti cornici istituzionali, economiche e sociali, determinando differenti adattamenti del neoliberismo e producendo sviluppi irregolari e forme ibride attraverso territori e scale di governo (Peck e Tickell 2002; Peck, Theodore, Brenner 2009). Questi sviluppi irregolari sono riconducibili al carattere *path-dependent* dei progetti neoliberisti, che per un verso si modificano nell'interazione con i preesistenti assetti politico-istituzionali, per un altro modificano le cornici di regolazione preesistenti, producendo esiti geo-istituzionali differenziati: "la differenziazione geo-istituzionale è allo stesso tempo

un mezzo e un *outcome* della neoliberalizzazione” (Peck, Theodore, Brenner 2012: 271).

L’influenza esercitata dagli attori internazionali e sovranazionali (cfr. par. 4) ha contribuito a creare un certo grado di convergenza fra le agende politiche e fra le forme di governo, ma “i fenomeni di dipendenza dal passato, insieme ad altre variabili che esprimono la specificità economica, culturale e istituzionale di diversi paesi, possono spiegare l’impatto differenziato esercitato dai cambiamenti di paradigma nelle diverse politiche settoriali e in diversi paesi” (d’Albergo 2006b: 305).

Le analisi del neoliberalismo ne hanno da tempo sottolineato la natura differenziata e non monolitica, pur se all’interno di un *frame* prevalente (d’Albergo 2014). Il paradigma neoliberalista, quindi, pur incorporando orientamenti cognitivi e valoriali e teorie per l’azione condivise e legittimate a livello globale, ha prodotto *output* diversi a seconda dei contesti territoriali e d’azione, dal momento che le pratiche e le politiche ispirate al *frame* si sono scontrate con il tessuto politico-istituzionale ed economico ereditato dalle fasi precedenti di capitalismo.

La differenziazione dei progetti neoliberalisti si riferisce tanto alla dimensione spaziale e agli ambiti d’azione, quanto alla dimensione temporale: il neoliberalismo non è un fenomeno immutabile e statico ma è piuttosto una tendenza che si è sviluppata attraverso fasi e momenti diversi. Il termine neoliberalizzazione viene utilizzato in letteratura proprio a sottolineare il carattere processuale, complesso e mutevole del neoliberalismo (Pellizzoni e Ylönen 2012). I geografi di impostazione critica hanno definito la neoliberalizzazione come “una tendenza storicamente determinata, irregolare e ibrida di ristrutturazione regolativa orientata al mercato” (Peck, Theodore, Brenner 2012: 269). Questa tendenza ha portato alla graduale affermazione, istituzionalizzazione e consolidamento a livello globale di orientamenti e logiche di mercato: “la neoliberalizzazione ha diffuso nel mondo una vasta ondata di trasformazioni istituzionali e adattamenti discorsivi che ha investito, anche se con sviluppi geografici irregolari, la quasi totalità dei paesi del mondo” (Harvey 2006: 145).

Richiamando gli studi dei geografi di impostazione critica, è possibile individuare nella graduale tendenza di ristrutturazione *market-oriented* (neoliberalizzazione) tre principali fasi alle quali si collegano tre modalità di neoliberalismo (Peck e Tickell 2002; Brenner, Peck e Theodore 2010):

- la prima fase di *proto-neoliberalism* che orientativamente va dagli anni ’30 fino alla metà degli anni ’70 del ‘900 e nel corso della quale il neoliberalismo è emerso principalmente come progetto intellettuale sostenuto da scuole di pensiero, correnti accademiche e *think tanks* che andavano acquisendo crescente consenso in un contesto ancora dominato tuttavia dal paradigma keynesiano. È questa la fase in cui il neoliberalismo è stato costruito principalmente come teoria, come sistema di idee e credenze e non ha

trovato attuazione sul piano dell'azione politica. In questa fase non si è innescato un vero e proprio processo di neoliberalizzazione dell'azione pubblica, piuttosto si è registrata la graduale ascesa e il consolidamento sul piano accademico e intellettuale di visioni e orientamenti di segno neoliberista;

- nella seconda fase che orientativamente va dalla metà degli anni '70 alla fine degli anni '80 si è avuto l'avvio di un vero e proprio processo di neoliberalizzazione dell'azione pubblica dal carattere per lo più disarticolato (*disarticulated neoliberalisation*). I primi esperimenti di ristrutturazione regolativa *market-oriented* sono stati condotti nel Cile di Augusto Pinochet, in Gran Bretagna sotto la guida di Margaret Thatcher e negli USA sotto quella di Ronald Reagan. In questa fase il neoliberismo si è affermato nella sua versione più radicale (*roll-back*, che letteralmente significa ridurre, ritirare); è prevalso lo smantellamento dei precedenti assetti istituzionali e delle connesse regolazioni di stampo keynesiano, ma anche la riorganizzazione dei preesistenti sistemi di relazioni sociali, delle misure di *welfare*, degli stili di vita, delle abitudini e molto altro (Harvey 2006). Il potere statale è stato mobilitato a sostegno di progetti di trasformazione *market-oriented* finalizzati a liberare il mercato da qualunque ostacolo o vincolo. Sono state avviate massicce ristrutturazioni politiche, economiche e sociali: tagli alle politiche sociali, lotta ai sindacati, privatizzazioni, liberalizzazioni, abolizione delle barriere alla libera circolazione di merci e servizi e deregolamentazioni finanziarie sono alcune delle misure di *policy* messe in atto dai governi che per primi hanno sperimentato soluzioni neoliberiste. Il motore di queste trasformazioni è stato rintracciato nelle condizioni di crisi macroeconomica degli anni '70, le cui responsabilità sono state inequivocabilmente imputate alla regolazione finanziaria keynesiana, all'eccessivo potere dei sindacati, all'economia pianificata, alla gestione pubblica delle proprietà e delle aziende, al mercato del lavoro eccessivamente regolamentato (Peck e Tickell 2002). La versione di neoliberismo *roll-back* fa propria l'idea di uno stato che deve ridurre al minimo il suo intervento nell'attività economica e nelle politiche sociali e, allo stesso tempo, porta con sé la contraddizione derivante dalla necessità di contare su un'azione governativa forte per abbattere e trasformare il preesistente sistema di regolazione;
- la terza fase ha preso forma a partire dalla fine degli anni '80 e ha condotto ad una sempre maggiore istituzionalizzazione e consolidamento del paradigma neoliberista (*deep neoliberalisation*). Le politiche e le pratiche ispirate a questo *frame* sono state veicolate attraverso circuiti di promozione e legittimazione, reti di conoscenza e organismi internazionali, arrivando ad

acquisire progressivamente lo status di *policy template*, ossia modelli di azione pubblica considerati “soluzioni ottimali per risolvere problemi di regolazione e tendenze di crisi” (Brenner, Peck e Theodore 2010: 337) e prototipi per nuovi progetti di neoliberalizzazione. L’azione pubblica è stata riformata sulla base di nuovi orientamenti, imperativi, parametri di riferimento e «regole del gioco». Attraverso il sostegno di assetti istituzionali sovranazionali e internazionali *market-friendly* (es. Ocse, la Banca Mondiale, il FMI al WTO, l’Ue post-Maastricht e il NAFTA), il neoliberismo ha ampliato la sua capacità di influenzare e ristrutturare le cornici regolative a livello nazionale e subnazionale (Brenner, Peck e Theodore 2010).

In questa fase, il neoliberismo si è andato globalmente consolidandosi in una versione temperata o *roll-out* (letteralmente lanciare, presentare per la prima volta), caratterizzata da nuove forme di *institutional-building* e interventi governativi e, in generale, dalla produzione di nuove regolazioni orientate al mercato (Peck e Tickell, 2002). Lo smantellamento del sistema politico-istituzionale keynesiano è stato, in sostanza, seguito dalla creazione di nuovi assetti istituzionali e normativi ispirati alle logiche di mercato. Questo duplice movimento di distruzione e creazione o di «distruzione creativa», come lo ha definito Harvey (2006), ha strutturato i processi di neoliberalizzazione dell’azione pubblica.

Dal momento in cui hanno assunto lo status di *policy template* e sono state diventate riferimenti per l’azione pubblica, le politiche neoliberiste hanno perso parte della loro radicalità, i contenuti sono stati mitigati “per contrastare gli effetti socialmente ed economicamente più dirompenti della radicale destrutturazione avviata negli anni ’70 delle preesistenti forme di azione pubblica keynesiane [...]” (Moini 2012: 124). Le politiche neoliberiste promosse dai governi conservatori Thatcher e Reagan hanno manifestato i loro limiti politici e istituzionali nelle conseguenze economiche e nelle esternalità sociali che hanno prodotto. Il risultato non è stata l’implosione ma la rigenerazione e la graduale trasformazione del progetto neoliberista in una versione più socialmente interventista, incarnata nella Terza-Via dell’amministrazione di B. Clinton e T. Blair (Peck e Tickell 2002).

A partire dagli anni ’90, i governi hanno, infatti, tentato di integrare gli imperativi neoliberisti per accrescere la competitività, assunti come *taken for granted* nell’azione pubblica e quindi non oggetto del dibattito politico, ed gli interventi di carattere sociale.

La versione più temperata di neoliberismo è legata al momento di *deep neoliberalisation*, perché se è vero che vengono depotenziati gli aspetti più radicali del neoliberismo, “ciò che il neoliberismo perde, almeno in parte, nella radicalità dei suoi contenuti lo acquista in termini di pervasività,

ovvero come capacità di permeare in profondità le forme dell'azione pubblica in relazione non solo ai suoi obiettivi e strumenti di azione, ma anche ai suoi orientamenti valoriali di fondo” (Moini 2012: 80). Come hanno evidenziato Peck e Tickell (2002), il neoliberismo *roll-out* esprime tanto la fragilità del progetto neoliberista quanto il suo consolidamento: in esso c'è l'implicito riconoscimento dei limiti e delle contraddizioni dei progetti di radicale destrutturazione degli assetti keynesiani e, al tempo stesso, la capacità del neoliberismo di rinnovarsi e reinventarsi per adattarsi ai cambiamenti e superare le situazioni di crisi.

Nel passaggio dal neoliberismo radicale alla sua versione più temperata, si è fatta strada la visione di uno sviluppo economico che per essere sostenibile e produrre esiti positivi deve essere integrato con interventi governativi a sostegno della coesione e dell'inclusione sociale, della protezione dell'ambiente e delle fasce più vulnerabili della popolazione. Interventi che, se letti attraverso la lente del potere e dell'egemonia, risultano funzionali al contenimento dei conflitti e delle opposizioni e alla costruzione e mantenimento del consenso. In questo senso, anche la retorica della partecipazione “può essere considerata una risorsa di tipo discorsivo utilizzata per sostenere il primato egemonico del neoliberismo” (Moini 2012: 132), un primato che si fonda sulla “capacità di persuadere, ovvero di promuovere e ottenere consenso” (ivi).

Attraversando i tre momenti del processo di neoliberalizzazione, ai quali peraltro i geografi fanno corrispondere altrettanti possibili momenti di contro-neoliberalizzazione (*counter-neoliberalisation*)¹³, il neoliberismo si è modificato e, allo stesso tempo, consolidato: da progetto intellettuale nella prima fase (*proto-neoliberalism*) a progetto di radicale ristrutturazione regolativa nella fase di

¹³ Gli studiosi hanno messo in evidenza come la crescente pervasività e istituzionalizzazione del paradigma neoliberista non abbia determinato un acritico adattamento alle sue logiche e principi. La neoliberalizzazione si configura, infatti, come un processo contestato tanto dai movimenti sociali e dei lavoratori, quanto da esperti, alleanze politiche e forze sociali. I geografi critici parlano, in tal senso, di processi di «*counter-neoliberalisation*», tesi a contrastare le logiche neoliberiste e promuovere alternative alla regolazione *market-oriented*, e ne individuano (come per i processi di neoliberalizzazione) diverse possibili declinazioni: disarticolata (*disarticulated*) quando i progetti rimangono localizzati a livello regionale o nazionale in un quadro geo-istituzionale dominato dal neoliberismo, organizzata (*orchestrated*) quando i progetti escono dall'isolamento e si connettono attraverso territori e scale, e di socializzazione profonda (*deep socialization*) quando anche gli assetti istituzionali globali e sovranazionali sono infiltrati da modelli alternativi a quelli di mercato. Secondo gli studiosi, tuttavia, i movimenti di opposizione al neoliberismo non hanno raggiunto lo stadio della *deep socialization*; pur essendosi affermati su scala globale, non sono riusciti ad erodere l'egemonia del paradigma neoliberista, e a produrre cambiamenti negli assetti istituzionali (Brenner, Peck e Theodore 2010; Peck, Theodore e Brenner 2012).

sperimentazione (*roll-back neoliberalism*); infine, a progetto più temperato nella fase di consolidamento (*roll-out neoliberalism*) (Peck e Tickell 2002). Guardando ai fattori che hanno agevolato le trasformazioni del neoliberalismo, si può evidenziare come la transizione dalla versione *proto* a quella *roll-back* sia riconducibile a fattori principalmente esogeni, ovvero alla crisi macroeconomica degli anni '70, mentre il passaggio alla versione temperata sia da mettere in relazione con le tensioni e le contraddizioni interne al progetto neoliberalista stesso: “Le turbolenze macroeconomiche degli anni '70 hanno destabilizzato le istituzioni centrali del sistema keynesiano, e definito il contesto per la transizione del neoliberalismo da progetto intellettuale a progetto politico e le condizioni politiche per una decisiva svolta verso il conservatorismo. Al contrario, le trasformazioni degli anni '90 essenzialmente rappresentano risposte ai fallimenti di mercato, di stato e di *governance* prodotti in parte (o anche maggiormente) proprio dal neoliberalismo” (Peck e Tickell 2002: 390).

Se quindi la prima transizione ha segnato il passaggio dal *frame* keynesiano a quello neoliberalista, la seconda ha descritto una trasformazione interna al paradigma neoliberalista finalizzata a garantirne la sostenibilità e l'ulteriore espansione. In tal senso, al neoliberalismo viene riconosciuta una capacità dinamica di adattamento discorsivo, di apprendimento politico e di riflessività istituzionale, un potenziale trasformativo che gli ha consentito di riprodursi e di assorbire le tendenze di crisi e, allo stesso tempo, di limitare i tentativi di opposizione e resistenza.

Le due versioni di neoliberalismo che si sono diffuse attraverso le diverse fasi del processo di neoliberalizzazione rappresentano due forme idealtipiche che hanno preso forma in periodi storici differenti ma che, allo stesso tempo, non devono essere considerate in rigida successione temporale. Le politiche neoliberaliste si danno spesso in forma ibrida, richiamando tanto le caratteristiche e gli orientamenti della fase *roll-back* quanto quelli della fase *roll-out*.

5. Neoliberalismo urbano: orientamenti e modelli

Seguendo quanto messo in luce dalla letteratura critica, il neoliberalismo si è consolidato attraverso la creazione e la diffusione di *policy template* che hanno indirizzato in misura crescente l'azione pubblica su tutte le scale di governo. Gli stessi modelli di azione pubblica hanno, tuttavia, dato origine a differenti letture, interpretazioni e applicazioni e prodotto, quindi, esiti diversi. Muovendo da questo presupposto, i geografi hanno sottolineato come analizzare il neoliberalismo significhi guardare alle sue diverse manifestazioni e adattamenti, agli “*actually existing neoliberal projects*” che presentano un carattere *path-dependent* e variano a seconda delle località ma che allo stesso tempo presentano similitudini e assonanze legate ai modelli da cui originano e agli orientamenti a cui si ispirano (Peck e Tickell 2002; Peck, Theodore e Brenner 2009).

Come già discusso nel capitolo 1, la crisi del sistema fordista-keynesiano ed i processi di integrazione globale hanno favorito una nuova articolazione spaziale dell'azione pubblica e una ridefinizione del ruolo dello stato e dei governi urbani: queste forme di organizzazione del territorio sono state riconfigurate e adattate al ciclo attuale di globalizzazione neoliberista. Le città, in particolare, hanno assunto una nuova centralità politica ed economica, affermandosi come potenziali siti strategici per il funzionamento dell'economia globale e come motori della crescita economica su scala locale e nazionale. Nel contesto della crescente competitività interurbana prodotta dalla globalizzazione ed in conseguenza dei processi di decentramento e di *political rescaling*, i governi urbani hanno acquisito nuove funzioni e responsabilità, hanno ampliato le agende urbane e avviato nuove strategie per promuovere la rigenerazione economica e sviluppare i vantaggi competitivi delle città. Si sono affermati anche a livello urbano modelli di azione pubblica incentrati sugli imperativi di competitività, sullo spirito imprenditoriale, sulle partnership tra pubblico e privato, sulla promozione della flessibilità e dell'innovazione: città globali, competitive e imprenditoriali e *New Public Management* rappresentano i principali modelli di azione pubblica (*policy template*) inscrivibili nel neoliberismo urbano. Questi si sono affermati in risposta al nuovo regime di competizione interurbana e ne hanno, allo stesso tempo, favorito la legittimazione ed il consolidamento e definito le regole di base per il funzionamento (Peck e Tickell 2002). Le strategie attivate dai governi urbani per posizionarsi all'interno di questo sistema competitivo sono andate nella direzione del crescente affidamento al mercato e ai suoi strumenti considerati più efficienti e dell'ampliamento delle arene decisionali attraverso il coinvolgimento di attori economici nei progetti di rigenerazione e riqualificazione urbana. Questo indirizzo dell'azione pubblica, etichettato come imprenditorialismo urbano (Harvey 1989; Ocse 2007; 2010), è stato fortemente caldeggiato dagli esperti e dagli organismi internazionali che lo hanno presentato come utile e necessario. Esso, come hanno evidenziato Peck e Tickell (2002), presenta vari punti di contatto con il neoliberismo. In particolare, i due studiosi hanno messo in luce diverse modalità attraverso le quali il neoliberismo ha prodotto e sostenuto il processo di imprenditorializzazione dei governi urbani:

- il neoliberismo ha promosso e naturalizzato un approccio allo sviluppo urbano fondato in prima analisi sulla crescita economica, nel quale le politiche redistributive ed i sistemi di *welfare* sono considerati costi da abbattere o misure da subordinare agli imperativi di sviluppo economico;
- il neoliberismo ha assunto come propria la logica di mercato, rendendo l'efficienza e la competitività i nuovi criteri di valutazione dell'azione pubblica. Seguendo queste logiche, le città hanno sviluppato un atteggiamento competitivo per attrarre investimenti e risorse (pubbliche e

private) che la globalizzazione neoliberista ha reso più mobili e meno vincolate al contesto territoriale;

- il neoliberismo non solo privilegia governi snelli, privatizzazioni e liberalizzazioni, ma, attraverso la promozione di regimi fondati sulla competizione interurbana, ha indebolito i possibili modelli di sviluppo alternativi basati sulla redistribuzione sociale o sull'investimento pubblico;
- malgrado la retorica dell'innovazione e dell'apprendimento, il neoliberismo è associato ad un repertorio limitato di iniziative di *policy* locali come il marketing territoriale, le privatizzazioni e le liberalizzazioni dei servizi pubblici e sociali;
- il neoliberismo ha esacerbato le contraddizioni sociali ed economiche che storicamente si concentrano nel contesto urbano. La progressiva perdita di stabilità occupazionale, le riduzioni dei sussidi di disoccupazione e il ridimensionamento delle politiche di protezione sociale hanno determinato un processo di (ri)urbanizzazione della povertà.

Il processo di imprenditorializzazione dei governi urbani si è quindi realizzato all'interno del *frame* neoliberista, essendo diventate le città "importanti target geografici e laboratori istituzionali per una varietà di esperimenti di *policy* neoliberisti, dal marketing territoriale alle *enterprise zone*, dall'abbattimento delle tasse locali alle partnership tra pubblico e privato e alle nuove forme di promozione locale e riqualificazione urbana, dalle politiche di *workfare* alle nuove strategie di controllo sociale, polizia e sorveglianza e, infine, alle altre modificazioni di carattere istituzionale all'interno dell'apparato di governo locale" (Peck, Theodore e Brenner 2009: 58).

Il neoliberismo e la neoliberalizzazione vengono a configurarsi, in tal senso, come possibili parametri per descrivere e interpretare gli orientamenti normativi e cognitivi dell'azione pubblica anche su scala urbana, alla diffusione dei quali hanno contribuito significativamente organismi sovranazionali e internazionali¹⁴.

¹⁴ Seguendo gli indirizzi e le indicazioni provenienti dalle più prestigiose organizzazioni intergovernative e sovra-nazionali (Banca Mondiale, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, Fondo Monetario Internazionale e, in Europa, Unione europea) e concentrando l'attenzione specificatamente sulla scala urbana, gli orientamenti normativi prevalenti nella attuale fase neoliberista possono essere individuati: i) nelle libertà individuali ed economiche; ii) nelle pari opportunità per individui e imprese; iii) negli interventi governativi nei mercati limitati (nel momento del neoliberismo radicale); iv) negli interventi governativi e di regolazione a favore del mercato (nel momento del neoliberismo temperato); v) nella meritocrazia, imprenditorialità e flessibilità come valori a fondamento dell'azione; vi) nella competizione come meccanismo di funzionamento della società; vii) nell'efficienza, efficacia e competitività come criteri di valutazione dell'azione pubblica; viii) nel rifiuto della dipendenza dal *welfare state* e

Peck, Theodore e Brenner (2009) hanno identificato i principali meccanismi politico-istituzionali attraverso i quali sono stati promossi progetti neoliberisti nelle città del Nord America e dell'Europa occidentale:

- le relazioni intergovernative, in conseguenza della riduzione dei fondi statali agli enti locali e dei processi di decentramento attraverso i quali le città hanno assunto nuove responsabilità politiche (es. politiche per lo sviluppo economico) ma anche una maggiore autonomia nella gestione della finanza locale;
- il ridimensionamento del *welfare state* e l'ascesa di nuovi approcci pubblico-privati per la gestione e fornitura dei servizi sociali;
- la riconfigurazione dell'infrastruttura del governo locale attraverso la promozione di forme reticolari di interazione, di partnership tra pubblico e privato, di processi di pianificazione strategica e di modelli organizzativi ispirati al *new public management*;
- l'influenza esercitata dai modelli *market-oriented* veicolati attraverso gli organismi internazionali e gli enti sovranazionali sui processi di produzione di politiche pubbliche locali;
- l'apertura al mercato, la privatizzazione e l'esternalizzazione dei servizi pubblici locali;

dell'assistenzialismo; ix) nell'assistenza sociale come responsabilità condivisa tra i membri della comunità; x) nella promozione del *workfare* o del *welfare* di comunità come espressione del rifiuto della dipendenza dall'assistenza pubblica. Possono altresì essere ritrovati i seguenti orientamenti cognitivi prevalenti: i) soluzioni di mercato poste a fondamento dello sviluppo e della crescita economica nel contesto della globalizzazione e della crescente competizione tra territori; ii) strategie di imprenditorializzazione delle amministrazioni e dei governi locali come soluzioni necessarie e utili per attrarre gli investimenti e promuovere la crescita economica, e per garantire l'efficacia delle politiche e l'efficienza dei servizi erogati; iii) coinvolgimento degli attori privati nelle *policy* e nelle strategie di sviluppo urbano come soluzione per garantire la realizzabilità delle *policy* stesse e la governabilità in un contesto in cui si riducono i trasferimenti statali agli enti locali e aumentano le responsabilità politiche dei governi urbani; iv) interventi governativi a sostegno della coesione e dell'inclusione sociale, della sostenibilità ambientale e del miglioramento della qualità della vita e della sicurezza considerati funzionali alla competitività di un territorio e al rafforzamento della sua attrattività (nel momento del neoliberismo temperato); v) interesse collettivo come obiettivo perseguibile attraverso l'introduzione di principi di libero mercato e libera concorrenza; vi) necessità di ridefinire le politiche di *welfare* per ridurne i costi e rendere le stesse funzionali alla crescita economica; vii) relazione funzionale tra coesione e inclusione sociale, sviluppo economico e competitività urbana (nel momento del neoliberismo temperato).

- la flessibilizzazione delle politiche per il governo del territorio attraverso l'utilizzo di strumenti di contrattazione tra attori pubblici e privati;
- la trasformazione dello spazio urbano attraverso la distruzione-riqualificazione dei quartieri operai (*gentrification*) ed il conseguente allontanamento della popolazione originaria, la creazione di spazi privati destinati al consumo, la promozione di mega-progetti e di grandi eventi per mobilitare investimenti da destinare alla riqualificazione urbana;
- la ridefinizione delle strategie di rappresentazione urbana attraverso la valorizzazione della città come fattore di crescita economica e come luogo in cui si concentrano opportunità di sviluppo, investimento, innovazione e competitività.

In letteratura è stato evidenziato come anche i progetti di neoliberalizzazione su scala urbana manifestino un carattere *path-dependent*: gli indirizzi di azione pubblica neoliberisti hanno, infatti, prodotto applicazioni ed esiti diversi a seconda dei contesti urbani. Le stesse tendenze di cambiamento appena viste non hanno preso forma simultaneamente e con la stessa intensità in tutte le città, determinando una convergenza nell'azione pubblica urbana; a seconda dei contesti territoriali e delle condizioni politiche ed economiche contingenti sono stati, invece, privilegiati processi di trasformazione più o meno radicali o moderati, riconducibili agli idealtipi *roll-back* e *roll-out*. In tal senso, i modelli idealtipici di neoliberalismo (radicale vs temperato) possono avere una loro utilità anche per interpretare gli indirizzi dell'azione pubblica su scala urbana. In letteratura è stato evidenziato come l'orientamento temperato delle politiche urbane possa essere ricondotto alla necessità per i governi urbani di affrontare le forti criticità sociali legate ai processi di globalizzazione economica e allo smantellamento del sistema di *welfare*. I processi di ristrutturazione economica e di deindustrializzazione e, più in generale, la riorganizzazione del sistema produttivo degli anni '80 in conseguenza della crisi del sistema fordista hanno determinato, in molti contesti urbani, la crescita del livello di disoccupazione¹⁵ e l'emergere di nuove sacche di povertà urbana. Aumento della polarizzazione sociale e nuove forme di disuguaglianza si sono diffuse nelle città europee per effetto della riduzione dei servizi di *welfare* alla cittadinanza (Kleniewski e Thomas 2010), dei processi di globalizzazione e a

¹⁵ Data la scarsità di dati statistici sulle condizioni occupazionali a livello urbano europeo precedenti alla metà degli anni '90, non è possibile ricostruire la serie storica del livello di disoccupazione urbano tra gli anni '80 e '90. Secondo le stime della Commissione europea, nella metà degli anni '90, la disoccupazione nelle città europee si attestava al di sopra della media europea. Nei centri urbani il livello di disoccupazione, nel 1995, raggiungeva l'11,9%, rispetto al 10,8% delle zone rurali ed il 9% di quelle semi-urbanizzate. Il livello di disoccupazione medio europeo, nel 1994, era del 10,8% (dati Commissione europea, 1997).

seguito delle riforme del mercato del lavoro (Le Galès 2002). In particolare, forti disparità economiche si sono create tra la forza lavoro più qualificata ed i gruppi più vulnerabili: il livello di istruzione e la possibilità di accedere ad un mercato del lavoro che si è progressivamente sviluppato nel settore produttivo terziario sono diventati i principali fattori capaci di spiegare le disparità tra la popolazione urbana (Commissione europea 1997).

I governi urbani pur orientando la loro azione verso il modello di imprenditorialismo urbano non hanno potuto ignorare queste esternalità sociali che hanno tentato di contenere promuovendo nuovi interventi governativi e introducendo obiettivi di sostenibilità sociale (e ambientale) nelle strategie di sviluppo urbano. Gli obiettivi di coesione e inclusione sociale sono diventati il prerequisito per uno sviluppo economico stabile e sostenibile, ma soprattutto uno strumento utilizzato dai governi locali per ottenere consenso e legittimare l'azione politica.

Guardare alle due possibili versioni di neoliberalismo può consentire di isolare tanto gli aspetti più radicali come i tagli alle spese per i servizi, le privatizzazioni e le liberalizzazioni dei servizi pubblici e sociali, quanto quelli più temperati come la creazione di nuovi assetti istituzionali e normativi *market-oriented* e l'attenzione rivolta agli obiettivi di coesione e inclusione sociale. Entrambi gli aspetti sono costitutivi dei progetti di neoliberalizzazione dell'azione pubblica su scala urbana.

Un'articolazione del modello *roll-back/roll-out* con una specifica declinazione su scala urbana è stato da sviluppato Mike Geddes (2010) che ha evidenziato come anche nella neoliberalizzazione dei processi di governo locali possano essere distinti due momenti principali: quello espansivo (*expansive*) e quello di consolidamento (*consolidatory*). Il primo rappresenta la dinamica più aggressiva e radicale del neoliberalismo ed è guidato dal processo che D. Harvey (2006) ha definito in termini di "*accumulation by dispossession*" (cfr. par. 3), ovvero un processo finalizzato a ristabilire i privilegi delle élite dominanti e l'egemonia del capitale sul lavoro. Nel momento di espansione, le politiche locali sono indirizzate alla promozione della competitività e del sistema di libero mercato, e le pratiche attraverso le quali viene perseguito l'obiettivo di ampliare i privilegi delle élite economiche sono la mercatizzazione e la privatizzazione degli apparati di governo e dei servizi pubblici locali.

Il momento di consolidamento che richiama la versione *roll-out* di neoliberalismo è, invece, diretto alla costruzione e alla stabilizzazione dell'egemonia neoliberalista. Questo processo di istituzionalizzazione della *governance* neoliberalista può essere realizzato solo mitigando gli aspetti più radicali propri del momento espansivo: nuovi programmi per la coesione sociale, nuove pratiche partecipative e processi di costruzione o ricostruzione di istituzioni di governo locale vengono promossi per garantire la stabilità del sistema di libero mercato. Nella visione di M. Geddes, i programmi sociali promossi dai governi locali nella fase di consolidamento non sono concretamente indirizzati a soddisfare i bisogni collettivi e ad affrontare le

criticità sociali e le disuguaglianze, quanto piuttosto a garantire la sostenibilità del neoliberismo.

L'utilizzo del termine "momenti" riflette la necessità di non considerare le due modalità di neoliberismo come fasi consequenziali: tendenzialmente il momento di espansione precede quello di consolidamento ma essi possono anche sovrapporsi e avere temporalità differenti (Geddes 2010).

Oltre al modello *roll-back/roll-out* (Peck e Tickell 2002) e a quello articolato nei momenti di espansione e consolidamento (Geddes 2010), un'altra tipologia di neoliberismo, anche in questo caso adattabile al contesto urbano, è stata elaborata da B. Jessop (2002b). In particolare, l'autorevole studioso britannico ha evidenziato la possibilità di distinguere tra differenti strategie di adattamento al paradigma neoliberista sulla base di sei principali ed interconnesse dimensioni analitiche (tipo di competizione mercantile, livello di regolazione statale delle dinamiche competitive, dimensioni del settore pubblico, livello di produzione statale di beni e servizi, ruolo dello stato nella gestione delle relazioni economiche internazionali, regime fiscale). Le diverse strategie di regolazione politica ed economica mettono capo a quattro differenti idealtipi di regime shumpeteriano o neoliberismo: 1) neoliberismo in senso stretto; 2) neocorporativismo; 3) neostatalismo; 4) neocomunitarismo.

Il neoliberismo in senso stretto si propone di: promuovere il libero mercato come forma di competizione dominante (liberismo); ridurre la regolazione statale dell'economica (deregolamentazione); aprire al mercato i servizi pubblici (privatizzazione); applicare principi e criteri di mercato al residuale settore pubblico; promuovere la libera circolazione dei capitali (internazionalizzazione); ridurre le imposte dirette. Il neoliberismo promuove, in generale, una ristrutturazione delle relazioni sociali e dell'economia attraverso criteri e logiche di mercato e un adattamento delle politiche economiche e sociali alle esigenze del settore privato.

Il neocorporativismo è indirizzato a: bilanciare la competizione e la cooperazione; introdurre una "*regulated self-regulation*"; promuovere la concertazione tra attori politici, attori privati e del privato sociale; estendere il ruolo delle partnership tra pubblico e privato; proteggere i settori chiave dell'economia in un sistema economico globale aperto; imporre un'alta tassazione per finanziare investimenti per la competitività e l'innovazione (es. educazione e ricerca). La strategia neocorporativista promuove un approccio di ristrutturazione economica e sociale concertato tra attori pubblici, privati e terzo settore, che tenta di bilanciare gli interessi economici e la coesione sociale per assicurare la stabilità dell'economia nazionale.

La strategia neostatalista è tesa a: promuovere una competizione regolata; indirizzare la strategia economica nazionale piuttosto che pianificare l'economia; valutare le performance del settore pubblico e privato; promuovere partnership tra pubblico e privato sotto il controllo statale; proteggere in un'ottica

neomercantilistica i settori chiave dell'economia nazionale; ampliare le risorse collettive. Il neostatalismo si configura come un approccio governativo conforme al mercato di ristrutturazione sociale ed economica attraverso il quale lo stato (nelle sue differenti articolazioni territoriali) si propone di indirizzare le forze economiche a vantaggio di una strategia economica che mira a promuovere la competitività internazionale di un determinato territorio.

Il neocomunitarismo, infine, è indirizzato a: sostenere le aree economicamente meno competitive (es. le città in fondo alle classificazioni urbane); rafforzare il ruolo del terzo settore nella regolazione economica e promuovere la creazione di partnership decentralizzate che coinvolgano gli attori economici e le comunità locali; promuovere uno sviluppo che sia allo stesso tempo economico e sociale; riconoscere il valore d'uso sociale di beni e servizi; promuovere un commercio equo e l'autosufficienza delle economie più marginalizzate così che possano reinserirsi nel sistema economico globale; reindirizzare la tassazione verso obiettivi di coesione sociale, di professionalizzazione dei lavoratori e di *empowerment* della cittadinanza. Il neocomunitarismo, in generale, enfatizza il contributo che le comunità locali possono dare allo sviluppo economico e sociale e si propone di creare le condizioni idonee per coinvolgere queste comunità oltre che le forze economiche nella definizione e nella implementazione delle strategie di sviluppo economico.

I quattro tipi ideali di neoliberalismo individuati da B. Jessop devono essere considerati poli intorno ai quali differenti soluzioni di *policy* possono essere sviluppate. Soluzioni che presentano, quindi, un carattere ibrido e *path-dependent*. È, infine, importante considerare come i diversi tipi di neoliberalismo possano dispiegarsi e coesistere su diverse scale di azione. Jessop ha sottolineato, tuttavia, come le strategie neoliberiste in senso stretto siano più frequentemente perseguibili a livello nazionale, mentre a livello urbano si attivino maggiormente strategie riconducibili al neocorporativismo, al neostatalismo e al neocomunitarismo (Jessop 2002b). Questo può essere spiegato dalla necessità per i governi urbani anche di indirizzo più marcatamente neoliberalista di gestire i problemi di esclusione sociale che, come si è detto, a livello urbano si presentano con particolare criticità e intensità.

3. La neoliberalizzazione dei processi di governo: coalizioni e regimi urbani

1. Le trasformazioni nei sistemi di governo delle città

I processi di neoliberalizzazione dell'azione pubblica hanno sostenuto e alimentato una serie di trasformazioni che hanno interessato non solo le agende di *policy* ma anche le strutture e i processi di governo urbani e, in particolare, le relazioni tra gli attori attraverso i quali vengono elaborate e implementate politiche pubbliche. Questi cambiamenti sono stati identificati nelle scienze sociali attraverso il concetto di *governance*. Il termine *governance*, diffusosi nel mondo delle imprese in risposta alla crisi economica del 1929 per designare un sistema di regole atto a migliorare la gestione aziendale e disciplinare le relazioni di potere e di responsabilità tra gli azionisti, il *management* e gli altri *stakeholder* dell'impresa, ha preso piede con uno sfasamento temporale di circa cinquant'anni anche in ambito politico (Segatori 2012). Richiamando quanto già detto nel primo capitolo, esso designa l'attività di governo realizzata con il coinvolgimento di attori privati e attraverso modalità di coordinamento che seguono principalmente logiche di scambio, di interdipendenza e negoziazione, laddove il *government* indica invece un "tipo di governo caratterizzato dalla prevalenza del ruolo degli attori pubblici (nazionali e locali) sugli altri attori e da una logica decisionale tendenzialmente top-down" (Segatori 2012: 234).

Secondo P. John (2001) il concetto di *governance* "trasmette l'idea che le decisioni pubbliche si reggano meno sulle burocrazie organizzate in maniera gerarchica, e prendano maggiormente forma attraverso relazioni tra attori chiave appartenenti ad organizzazioni differenti e situati a diversi livelli territoriali" (John 2001: 9).

Così definita, la nozione di *governance* indica soprattutto le modalità di coordinamento delle relazioni fra tutti gli attori che partecipano all'azione pubblica; modalità di coordinamento che, in conseguenza dei processi di neoliberalizzazione, sono diventate più complesse perché coinvolgono anche attori non istituzionali, e che, pertanto, rendono insufficiente il solo ricorso al comando e al controllo autoritativo degli attori pubblici (d'Albergo 2014). Più in generale, il concetto di *governance* indica uno specifico significato del termine governo; in particolare, un sistema di azione in cui i confini tra stato e mercato diventano più sfumati (Stoker 1998) e in cui si produce una crescente cooperazione tra attori pubblici e privati. In

tal senso è possibile mettere in relazione la *governance* con l'approccio imprenditoriale e con i processi di neoliberalizzazione dell'azione pubblica.

Il concetto di *governance* può essere utilizzato tanto con finalità analitiche e interpretative quanto in chiave normativa (Segatori 2012; d'Albergo 2014). Nel primo significato, esso si configura come uno strumento per capire e spiegare le principali trasformazioni che hanno interessato, negli ultimi decenni, i processi di governo e le relazioni di potere. Secondo P. John, queste trasformazioni, a livello locale, sono state incentivate da:

- i processi di internazionalizzazione dell'economia. Una chiara conseguenza della globalizzazione economica a livello locale è stata l'accresciuta competizione interurbana, che ha spinto le autorità locali a coinvolgere nel *policy-making* gli attori economici il cui contributo è stato considerato indispensabile per promuovere strategie di sviluppo urbano competitive;
- il processo di europeizzazione (cfr. cap. 1) che ha fortemente influenzato il sistema di governo locale. L'Ue ha esercitato influenza veicolando modelli di governo incentrati sulla cooperazione tra attori pubblici e privati o ispirati a una visione del pubblico che per essere efficiente deve agire come un attore privato (es. modello organizzativo del *New Public Management*). L'adeguamento a questi modelli e modalità di governo a livello locale è diventato un requisito indispensabile per ottenere i finanziamenti dall'Ue, che ha vincolato l'erogazione dei fondi alla ridefinizione delle relazioni e degli ambiti di manovra tra pubblico e privato;
- l'emergere di nuovi problemi di *policy* a livello locale. I processi di globalizzazione e le conseguenze sociali che ne sono derivate hanno fortemente alterato il contesto in cui operano i governi locali, rendendolo più complesso e mutevole. Queste nuove criticità hanno spinto i governi a ricercare soluzioni più flessibili per adattarsi ai cambiamenti, a consolidare alleanze con attori privati e con gli altri livelli di governo al fine di acquisire nuove risorse e competenze per l'azione pubblica;
- la crisi di legittimazione della politica. L'allontanamento dei cittadini dalle forme convenzionali di partecipazione politica attraverso i partiti e lo spostamento di interesse verso forme differenti di associazionismo hanno ridotto la legittimazione dei partiti locali e fatto emergere la necessità di coinvolgere nelle pratiche di governo nuovi gruppi di interesse e cittadini al fine di ampliare la base del consenso;

- la diffusione di modelli di azione pubblica orientati al mercato, veicolati attraverso reti di conoscenza e organismi internazionali, che hanno influenzato i processi di riforma della pubblica amministrazione.

Tutte queste trasformazioni, che attengono tanto a fattori di natura economica (internazionalizzazione dell'economia, crescente competizione interurbana) quanto a processi politico-istituzionali (europeizzazione, crescente orientamento alla competitività, nuovi problemi di *policy* e crisi di legittimazione della politica), hanno, secondo l'autorevole studioso inglese, prodotto:

1. la creazione di nuovi livelli subnazionali di governo, di agenzie di scopo locali, regionali e centrali e il ricorso a meccanismi di mercato (privatizzazioni, *contracting-out*) nella gestione dei servizi pubblici;
2. la creazione di solide forme di cooperazione tra gli attori pubblici e privati e di nuove reti transnazionali tra le autorità locali;
3. la promozione di nuove iniziative di *policy* a livello locale, specialmente in settori strategici come la pianificazione del territorio, per attrarre risorse pubbliche (stato centrale, fondi Ue) e private nel contesto della competizione interurbana;
4. l'inclusione dei cittadini nel *policy-making* urbano in risposta ai problemi di legittimazione e come risorsa per ampliare la base del consenso.
5. la ridefinizione del ruolo della leadership politica: ai leader è stata richiesta la capacità di agire in maniera imprenditoriale, di garantire le condizioni politico-istituzionali per creare solide alleanze con il *business* e di coordinare i diversi attori coinvolti nel sistema di governo. In molti contesti, proprio in virtù di queste nuove responsabilità, sono state avviate riforme istituzionali volte ad ampliare l'autonomia e a rafforzare l'autorità della leadership politica urbana.

La *governance* nella sua dimensione normativa viene, invece, a configurarsi come un modello di governo connotato da valori, principi e criteri organizzativi destinato ai governi nazionali e locali che vogliono essere considerati efficienti, competitivi e vincenti nel panorama economico globale. Questi modelli si sono affermati "perché hanno dimostrato (o è stato sostenuto abbiano dimostrato) di avere avuto successo nel produrre governabilità e nell'ottenere buoni risultati e perché sono stati proposti e trasmessi con mezzi efficaci da attori influenti" (d'Albergo 2014). La teoria normativa della *governance* ha contribuito a legittimare, in tal senso, modelli di azione pubblica neoliberisti che prevedono la ridefinizione delle relazioni tra gli

attori pubblici e quelli privati; modelli presentati come soluzioni credibili e razionali dalle reti transnazionali della conoscenza e, soprattutto, dagli organismi internazionali che hanno ne incentivato l'adozione anche attraverso la distribuzione di risorse materiali. I principali vettori dei modelli di governo orientati al mercato e alla competitività sono stati l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale e, in Europa, l'Unione europea. Questi organismi internazionali e sovranazionali, pur utilizzando modalità differenziate, hanno veicolato modelli di governo e di azione fondati principalmente sui principi di trasparenza e integrità, partecipazione e responsabilità politica, qualità ed efficienza dei servizi pubblici, coinvolgimento nei processi decisionali, in un'ottica di sussidiarietà, di livelli diversi di governo, di organizzazioni della società civile e di attori economici, semplificazione amministrativa (d'Albergo 2014).

Anche il *New Public Management* discusso nel primo capitolo può essere considerato un modello normativo di *governance* attraverso il quale vengono illustrate le condizioni per il buon funzionamento delle organizzazioni pubbliche in rapporto con la società e vengono promossi interventi su pubblico impiego, sulla semplificazione e flessibilizzazione delle procedure amministrative, sui servizi pubblici, sulla gestione delle finanze pubbliche e altro ancora.

L'uso normativo del concetto di *governance* si collega alla necessità di progettare e promuovere sistemi di governo compatibili e funzionali al *frame* neoliberista.

Il concetto di *governance*, tanto nella sua versione analitica quanto in quella più strettamente normativa, consente di mettere a fuoco i processi di inclusione nell'arena decisionale di attori pubblici e privati in un contesto dominato dagli imperativi di crescita e competitività.

Nella fase storica del keynesismo, il potere politico veniva esercitato dagli eletti e l'inclusione di attori non istituzionali era principalmente una reazione istituzionale alle domande e alle pressioni sociali provenienti dagli interessi organizzati (sindacati, movimenti sociali, gruppi di pressione); l'inclusione di attori non istituzionali nel contesto attuale può essere, invece, letta come il risultato di iniziative degli eletti che ricercano risorse economiche, politiche e sociali per l'azione pubblica non più fornite dagli stati e tentano altresì di far fronte all'esigenza di legittimazione del *policy-making* urbano (d'Albergo 2012).

Le recenti pratiche inclusive possono essere rivolte tanto verso le organizzazioni economiche quanto nei confronti di gruppi sociali più deboli, cittadini e organizzazioni no-profit. Al fine di rappresentare e organizzare la varietà di queste pratiche, possono essere considerati due differenti concetti: quello di *governance* per le pratiche di inclusione rivolte principalmente agli attori economici su questioni politicamente ed economicamente rilevanti (grandi progetti di *urban regeneration*, strategie e azioni di sviluppo economico); quello di partecipazione (o di *governance* partecipativa) per descrivere le pratiche rivolte ai gruppi sociali «deboli» su questioni scarsamente rilevanti dal punto di vista politico ed

economico e indirizzate verso finalità sociali (sostenibilità sociale dello sviluppo, inclusione sociale, uso dello spazio urbano quando non sono in gioco interessi privati, servizi di prossimità) (d'Albergo 2012). Tanto le pratiche che si avvicinano all'*idealtipo* di *governance* quanto quelle che si collegano a quello della partecipazione possono essere, tuttavia, ricondotte alla più ampia tendenza all'imprenditorialità e alla neoliberalizzazione dell'azione pubblica urbana: le prime definiscono processi inclusivi a favore degli attori economici il cui contributo viene considerato indispensabile ai processi di governo e alla elaborazione e implementazione di strategie finalizzate a promuovere la competitività del territorio; le seconde, richiamando gli studi critici sulla partecipazione, indicano processi partecipativi a favore di attori e gruppi sociali più «deboli» attivati con la finalità di creare consenso e legittimare l'orientamento neoliberista del *policy-making* urbano (Moini 2012).

2. Relazioni di potere tra pubblico e privato: regimi urbani e coalizioni per la crescita

All'interno degli studi sulla *governance* si è sviluppato a partire dalla metà degli anni '80 un filone incentrato sulla formazione di coalizioni di governo urbane che rendono evidente la crescente commistione di forze e interessi pubblico-privati. Secondo questa tradizione di studi sulla *politics*¹⁶ locale che ha avuto origine nel contesto statunitense, le coalizioni di governo informali che includono attori pubblici e privati possono essere definite a certe condizioni in termini di regime urbano. Gli studi sui regimi si rivolgono ad un aspetto chiave della *governance*: “la fusione tra autorità pubbliche e attori economici all'interno di una economia di mercato altamente competitiva” (John 2001: 40). Formulata a partire dai lavori di N. I. Fainstein e S. S. Fainstein (1983) e di Elkin (1987), la teoria dei regimi urbani è stata portata avanti da un teorico di punta della scuola, il politologo Clarence Stone. Studiando il sistema di governo della città di Atlanta, Stone (1989) ha messo in luce l'esistenza di coalizioni di governo informali che coinvolgono autorità locali e attori economici e che esercitano realmente il potere nel contesto urbano. I regimi vengono infatti definiti come “gli assetti informali che accompagnano e sostengono l'attività formale delle autorità di governo [e] attraverso i quali organismi pubblici e attori privati interagiscono per prendere e implementare decisioni di governo” (Stone 1989: 3-6). Il punto di partenza della teoria sta nel

¹⁶ La politica come *politics* fa riferimento alla dimensione del potere; viene quindi interpretata come lotta per il conseguimento e il mantenimento delle risorse necessarie all'esercizio del potere. L'analisi della politica, in questa logica, interpreta il fenomeno politico come competizione per il potere, laddove, solitamente, e spesso inconsapevolmente, il potere viene concepito come una risorsa scarsa dando origine ad un processo tendenzialmente a somma zero, dove c'è chi vince e chi perde in modo netto e chiaro. (fonte: G. Capano e M. Giuliani, (2005), *Dizionario di politiche Pubbliche*, Carocci, Roma).

riconoscimento della limitata capacità di governo delle autorità locali; queste non hanno risorse sufficienti per realizzare gli obiettivi dell'agenda di *policy* urbana e ricercano la cooperazione con gli attori del settore privato per mobilitare le risorse aggiuntive necessarie all'attività di governo. Il termine risorsa include non solo sostegni di natura materiale, ma anche competenze, esperienza, capacità organizzativa, reti di relazioni e altro ancora. Dall'esigenza di mobilitare queste risorse per realizzare politiche pubbliche emergono le coalizioni di governo informali definite appunto regimi urbani. Essi sono, quindi, particolari sistemi di *urban governance* che si affermano in uno scenario di generale debolezza del *government* (Belligni e Ravazzi 2011).

Nel contesto statunitense, dove i governi locali sono tradizionalmente più dipendenti dalla cooperazione con il *business* per la realizzazione di progetti di rigenerazione urbana (Mossberger e Stoker 2001), queste organizzazioni informali assumono una notevole rilevanza nella *politics* urbana, configurandosi come uno strumento di governo indispensabile (Stone 1989). Anche in molte città europee si ritrovano oggi le condizioni economiche e politiche adeguate alla formazione di regimi urbani: come già sottolineato nei precedenti capitoli, i governi urbani, in un contesto di crescente competizione interurbana, hanno cominciato a competere tra loro per attrarre risorse di varia natura, in primo luogo capitali, *know-how* e forza lavoro qualificata. A questo fine una componente importante delle strategie dei governi urbani europei è diventata la ricerca di forme di cooperazione con gli attori privati considerati in grado di mobilitare risorse economiche, cognitive e di legittimazione. Le trasformazioni globali che hanno investito le città europee e alle quali i governi urbani hanno risposto attivando comportamenti imprenditoriali (cfr. cap.1), hanno, quindi, favorito la costituzione di coalizioni di governo tra attori pubblici e privati. Per descrivere e analizzare queste coalizioni alcuni studiosi europei (tra gli altri: Dowding 2001; Mossberger e Stoker 2001; Davies 2003; Holman 2007; Majoor e Salet 2008; Belligni e Ravazzi 2013) hanno utilizzato gli strumenti interpretativi della teoria del regime urbano, sperimentandone l'applicabilità al contesto europeo, tradizionalmente diverso rispetto a quello statunitense ma tendenzialmente più simile a quest'ultimo in conseguenza dei processi di integrazione globale e della svolta imprenditoriale dei governi urbani europei. Sulla possibilità di esportare la teoria e sul dibattito accademico che ne è originato si tornerà più avanti.

Riprendendo la formulazione originaria di C. Stone (1989), i regimi, che pure possono assumere forme diverse da città a città, rispondono a due esigenze principali: il fine istituzionale di mobilitare le risorse necessarie all'attività di governo e la garanzia di un sistema di cooperazione e coordinamento tra i diversi attori coinvolti.

Tra risorse e coalizioni di governo esiste una relazione inscindibile: gli attori della coalizione devono essere in grado di mobilitare le risorse necessarie all'attività di governo. Questo assunto costituisce la cosiddetta «legge di ferro» della teoria di

Stone, il presupposto per la formazione di coalizioni di governo attive e capaci di portare avanti gli obiettivi di governo (Stone 1993). La composizione della coalizione è influenzata dagli obiettivi dell'agenda urbana. Stone sottolinea come i membri del regime possano variare a seconda delle società urbane; tuttavia, la necessità per le autorità locali di attirare investimenti privati al fine di definire e implementare strategie di sviluppo urbano e la capacità della *business community* di controllare risorse politicamente rilevanti rendono gli attori economici partecipanti chiave dei regimi. Altri attori privati possono essere coinvolti nelle coalizioni di governo (es. sindacati, terzo settore) ma la rappresentanza degli interessi economici resta un pilastro dei sistemi di governo urbani: “sebbene il coinvolgimento degli attori economici possa essere più o meno diretto e ampio, il ruolo economico delle imprese e le risorse che controllano sono troppo importanti perché le stesse vengano escluse completamente [*dalle coalizioni di governo*]” (Stone 1989: 7; corsivo aggiunto).

Le modalità di cooperazione tra gli attori che compongono il regime urbano costituiscono un altro snodo centrale della teoria. Nei regimi manca una struttura di comando e controllo e la cooperazione tra gli attori è ottenuta attraverso lo scambio e la reciprocità: i membri della coalizione di governo scelgono di agire insieme poiché sono guidati dalla consapevolezza che l'azione collettiva consenta di raggiungere scopi che non potrebbero essere altrimenti realizzati attraverso l'azione individuale dei singoli partecipanti. In tal senso i regimi facilitano l'azione e consentono di ottenere risultati migliori. La concezione del potere sottesa a questa visione si differenzia dalla tradizionale concezione del potere come *power over* e viene espressa in termini di *power to*. Se il *power over* richiama la dimensione del comando e dell'autorità, il *power to* indica l'ampliamento della capacità di raggiungere scopi prefissati attraverso l'azione collettiva. Il *power to* rappresenta, quindi, secondo la teoria di Stone, il collante del regime, il meccanismo che rende possibile la cooperazione tra attori diversi e portatori di interessi differenti in assenza di strutture di comando. A una tale interpretazione del potere corrisponde una visione dinamica e non statica delle preferenze degli individui. Esse si possono modificare nell'interazione sociale, non sono esogene, ossia formate per ciascun attore in precedenza e indipendentemente dal sistema di relazioni del quale si trova a fare parte, ma endogene alle relazioni di potere (Stone 1993). Questo non equivale a dire che gli attori della coalizione non abbiano interessi specifici; ma piuttosto che nell'interazione gli stessi attori siano disposti a modificare le loro preferenze al fine di raggiungere un compromesso tra gli interessi di cui sono portatori e rendere, in tal modo, possibile l'azione collettiva dalla quale ottengono comunque vantaggi.

Questo aspetto della teoria richiede di essere ulteriormente chiarito: la presenza di scopi concordati che orientano l'attività della coalizione e soprattutto ne consentono la formazione non comporta una identità di vedute o di interessi tra gli attori. I regimi possono essere considerati sistemi di accordi politici, costruiti per

realizzare scopi prestabiliti, attraverso i quali gli attori riescono ad scambiare vantaggi e opportunità. Alla base della cooperazione vi è infatti lo scambio e la reciprocità.

Seguendo l'impostazione di Stone, gli scopi della coalizione dovrebbero essere:

- ampi e congruenti per facilitare il coinvolgimento di attori diversi;
- percepiti dagli attori come realizzabili rispetto alle risorse disponibili;
- coerenti con le pratiche preesistenti;
- facilmente disaggregabili in scopi minori (incentivi selettivi o piccole opportunità) per ricompensare il più alto numero di sostenitori e creare consenso all'interno della coalizione;
- supportati da una leadership forte e solida.

Gli incentivi selettivi svolgono un ruolo centrale a garanzia della stabilità dei regimi: essi, che possono avere carattere materiale o simbolico, sono rilevanti solo per alcuni gruppi di interesse ma le coalizioni trovano vantaggioso distribuirli per garantirsi il sostegno dei membri e poter contare sulle risorse che controllano¹⁷. Gli incentivi selettivi operano all'interno della cornice degli scopi più ampi e durevoli che fornisce un modello per l'azione e consente all'assetto di governo di non dover negoziare continuamente le decisioni di *policy* riducendo in tal modo, i costi di transazione.

Da quanto finora detto, emerge come nella teoria del regime urbano si intreccino finalità analitiche (regimi come strumento per analizzare le coalizioni di governo urbano e coglierne gli elementi caratterizzanti) e normative (es. legge di ferro su risorse e coalizioni, caratteristiche degli scopi della coalizione) che identificano le condizioni per un modello di governo stabile e praticabile. Queste condizioni, secondo Stone (2005), risultano dalla combinazione tra diversi elementi:

- un'agenda indirizzata verso specifici problemi di *policy*;
- una coalizione di governo che si costituisce intorno agli obiettivi dell'agenda di *policy* e che tipicamente include attori governativi e non governativi;

¹⁷ Per spiegare il significato degli incentivi selettivi o piccole opportunità Stone utilizza nel suo studio su Atlanta (1989) il caso di un ristretto circolo di persone interessate all'organizzazione di attività teatrali per la comunità. Pur non avendo rilevanza per la totalità della popolazione, la coalizione ha trovato vantaggioso mettere a disposizione degli spazi pubblici per queste attività perché ciò le ha permesso di rivestire il proprio operato di significato civico.

- le risorse necessarie per perseguire gli obiettivi dell'agenda, che devono essere mobilitate dai membri della coalizione;
- la presenza di uno schema di cooperazione che, in assenza di strutture di comando, assicuri il coordinamento tra il contributo degli attori della coalizione e gli obiettivi di governo.

Questo elenco di elementi definisce un modello *idealtipico* e contemporaneamente normativo di *governance* locale: i regimi si danno laddove si presenta una combinazione dinamica tra i diversi elementi che se considerati singolarmente non configurano assetti di governo qualificabili come regimi (Stone 2004). Un ulteriore elemento connota questo modello: la presenza di una *leadership* politica forte e solida che, come visto, deve sostenere gli scopi della coalizione e deve altresì stimolare la costituzione di assetti governativi capaci di mobilitare le risorse necessarie all'attività di governo. Per svolgere questo ruolo propulsivo il leader politico deve promuovere una visione che orienti la politica urbana, presentare una causa politica come degna di essere perseguita e convincere gli attori che è utile e necessario perseguirla (Stone 1993); deve, infine, produrre le condizioni politico-istituzionali per favorire il coinvolgimento degli attori privati nei processi e nei sistemi di governo urbano.

3. Tipi di regime e coalizioni per la crescita urbana

Come già sottolineato, l'allineamento tra coalizioni di governo e risorse rappresenta un aspetto centrale della teoria di Stone: le risorse mobilitate dagli attori del regime devono garantire la realizzabilità degli obiettivi di governo. Tenendo conto della relazione tra questi elementi, Stone (1993) ha elaborato una tipologia di regimi urbani, identificandone quattro forme *idealtipiche*:

- i *maintenance regimes* non si propongono di introdurre significativi cambiamenti nelle precostituite pratiche economiche e sociali e non richiedono, pertanto, una vasta mobilitazione di risorse private. Questo tipo di regime è incentrato sulla fornitura di servizi di *routine* e richiede solo conferme periodiche attraverso il sistema di voto. Poche istanze vengono rivolte alle élite urbane e anche le ricompense per i membri della coalizione sono, quindi, scarse. Inoltre, i *maintenance regimes* presuppongono uno stato di soddisfazione rispetto allo *status quo* ed esso può significare anche l'accettazione di uno stato di declino. Questa forma di regime caratterizza principalmente i contesti ristretti nei quali operano arene formate sulla base di rapporti di amicizia e vicinato;

- i *development regimes* si prefiggono di promuovere la crescita e affrontare le situazioni di declino economico, attraverso i cambiamenti nell'uso del suolo e nel governo del territorio. Richiedono la mobilitazione di risorse private e l'utilizzo di investimenti privati per l'azione pubblica. Gli investitori, per essere disposti ad impegnare le loro risorse, devono percepire condizioni politico-istituzionali favorevoli e riconoscere la fattibilità dei progetti di sviluppo. Il coinvolgimento della *business community* avviene su base volontaria, non c'è coercizione e la cooperazione è resa possibile dalla condivisione di una certa visione dello sviluppo. Se da un lato, i progetti di sviluppo urbano sono spesso controversi perché comportano cambiamenti e distruzione, dall'altro, essi generano una vasta gamma di incentivi selettivi e di piccole opportunità: ad esempio, diritti edificatori e contratti d'appalto per coinvolgere gli investitori privati ma anche scuole, parchi e altri servizi pubblici per contenere le opposizioni della cittadinanza e accrescere il consenso intorno al *policy-making* urbano. Le risorse considerate necessarie alla formazione e al consolidamento di questo tipo di regime sono l'autorità di governo, gli investimenti privati, l'esperienza tecnica per promuovere progetti di sviluppo del territorio, e la disponibilità dell'attore pubblico a finanziarie sussidi e distribuire incentivi vari;

- i *middle class progressive regimes* sono incentrati su quelle misure di *policy* come la protezione dell'ambiente, la preservazione storica, la qualità della progettazione urbanistica che possono rendere una città attrattiva agli occhi degli investitori privati. Alle politiche pubbliche sono posti obiettivi di carattere sociale e ambientale, visti come una componente essenziale della competitività di un territorio. In questo tipo di regime la relazione tra autorità di governo e *business* non è volontaria; la coercizione gioca un ruolo più rilevante rispetto a quanto avviene nei *development regime*, anche se gli attori economici hanno sempre la possibilità di disinvestire. Il coinvolgimento della cittadinanza negli affari urbani viene considerato una risorsa importante. Le risorse necessarie alla formazione e al consolidamento di questo tipo di regime includono quelle dei *development regimes* a cui si aggiungono le capacità organizzative di informare, mobilitare e coinvolgere la cittadinanza;

- i *regimes devoted to lower class opportunity expansion* sono considerati per lo più regimi ipotetici; essi si prefiggono di potenziare l'educazione e la formazione professionale, migliorare il sistema di trasporti e ampliare le opportunità di accesso al lavoro e alla proprietà. La nozione di «*opportunity expansion*» viene usata in sostituzione del termine «redistribuzione» per sottolineare come i programmi promossi da questi regimi non siano a

somma zero, ma generino opportunità per le classi più disagiate così come per altre categorie di attori. Le politiche di investimento nelle risorse umane, infatti, sono considerate capaci di offrire possibilità di migliorare la forza lavoro e di produrre a lungo termine benefici economici e sociali per l'intera comunità. L'ampliamento delle opportunità lavorative, di *business* e di proprietà esige un cambiamento nelle relazioni con il settore privato e richiede una capacità di regolazione dell'attività economica che risulta più solida se supportata dal sostegno elettorale delle classi disagiate destinatarie dei programmi. Le risorse necessarie alla formazione e al consolidamento di questo tipo di regime includono quelle dei *middle class progressive regimes* alle quali si aggiungono la capacità di coinvolgere gli attori privati su obiettivi di carattere sociale dai quali non traggono benefici immediati e quella di mobilitare l'elettorato della *lower class*.

All'interno di questa tipologia, una maggiore specificazione richiede il regime per la crescita (*development regime*) che presenta una stretta somiglianza con il preesistente modello di *growth machine coalition* identificato da H. Molotch (1976) a fondamento della *politics* delle città Usa (Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney 2011). Per questo motivo, alcuni studi hanno sottolineato la possibilità di considerare le cosiddette «macchine per la crescita» come un tipo particolare di regime urbano *pro-growth* (Belligni e Ravazzi 2011). Lo studio di Molotch, che ha anticipato i lavori di Stone di oltre un decennio, muove dal presupposto che la crescita rappresenti l'obiettivo politico ed economico principale dei governi urbani statunitensi: "l'imperativo della crescita è il più importante dei vincoli alle iniziative locali di riforma economica e sociale. [...] l'essenza di una località è la sua attività come macchina per la crescita" (Molotch 1976: 310).

La *city growth* deriva principalmente dalla crescita delle imprese e dal conseguente ampliamento della forza lavoro, dal potenziamento del commercio all'ingrosso e al dettaglio, dall'intensificazione nell'uso del suolo, dall'aumento della densità della popolazione e dall'incremento del livello di attività finanziarie.

Le decisioni sull'uso del suolo hanno una particolare rilevanza in ambito urbano poiché il suolo è visto come risorsa fondamentale, una merce che genera ricchezza e una posta in gioco centrale nei rapporti di potere in ambito urbano.

La città è considerata espressione di un insieme aggregato di interessi fondiari. Essi non sono sempre convergenti; gli attori che rappresentano questi interessi possono competere su questioni «minori» e strettamente locali ma riescono ad aggregarsi e ad agire in maniera strategica al fine di promuovere uno schema condiviso di crescita del territorio. Dall'aggregazione tra questi attori legati alla rendita fondiaria e altri attori locali interessati alla crescita della città ha origine la cosiddetta *growth machine*, ossia la coalizione per la crescita che gioca un ruolo chiave nella *politics* urbana e ha il potere di condizionare il *policy-making* urbano. Gli attori chiave di queste coalizioni sono coloro che hanno più da guadagnare o da

perdere dalle decisioni sull'uso del suolo. Vi si trovano imprenditori locali, proprietari di suoli, investitori e società di *real estate* il cui profitto dipende ampiamente dall'intensificazione nell'uso del suolo e dalla sua valorizzazione e quindi dalla crescita urbana come input per alimentare questi meccanismi. A questo nucleo della coalizione si aggiungono altri attori e istituzioni che, pur non essendo legati alla rendita fondiaria, condividono un interesse nella crescita economica della città (es. media locali, università e istituzioni culturali).

Le *growth machine* vengono costituite per esercitare pressioni sui governi (locali o centrali) al fine di ottenere fondi pubblici e influenzare le decisioni di *policy* che riguardano l'uso del suolo urbano. Sebbene la crescita di un territorio non dipenda solo dalle decisioni di governo ma anche dalle scelte di investimento delle imprese, queste ultime sono legate fortemente alla gestione politica della forza lavoro, del livello di tassazione, del sistema di trasporto e di altro ancora. Le imprese sono attratte da un clima politico *business friendly* e le autorità governative hanno la funzione chiave di creare un clima favorevole agli investimenti e lanciare iniziative di promozione del territorio.

Tanto il concetto di *growth machine* quanto quello di regime urbano sono stati elaborati nella loro formulazione originaria per descrivere e interpretare la *politics* delle città statunitensi. Come già detto, tuttavia, le trasformazioni *market-oriented* che hanno interessato le politiche condotte nelle città europee negli ultimi decenni, portando ad una crescente imprenditorialità dei governi urbani, hanno spinto molti studiosi europei a rielaborare e rivisitare questi concetti per adattarli al contesto europeo. Entrambi gettano luce sull'importante ruolo svolto dagli attori privati nel plasmare i processi di sviluppo urbano e la conseguente ridefinizione delle relazioni tra autorità di governo locale e settore privato.

I regimi di Stone presentano, tuttavia, un vantaggio rispetto alle coalizioni di Molotch: essi si estendono oltre la tradizionale *growth machine* che, come detto, può essere considerato un particolare tipo di regime. Se l'imperativo della crescita è il solo collante delle *growth coalition*, Stone individua una varietà di agende urbane che definiscono la natura e gli obiettivi delle coalizioni di governo. Questa varietà rende il concetto di regime più applicabile a contesti differenti: esso dimostra di avere la capacità di adattarsi a una più ampia gamma di scenari rispetto al modello della *growth machine* (Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney 2011; Mossberger e Stoker, 2001; John 2001). Inoltre, il regime urbano, a differenza delle coalizioni per la crescita, contempla la presenza anche delle autorità di governo locali che nella teoria di Molotch sono semplicemente destinatarie dell'attività di *advocacy* promossa dalle *growth coalition*. Questa differenza rende più compatibili i regimi con le condizioni politico-istituzionali delle città europee e con la visione secondo la quale le pratiche di inclusione di attori extra-istituzionali debbano essere considerate il risultato di processi voluti dalle autorità locali. La considerazione di questi aspetti motiva la scelta di utilizzare nella presente ricerca gli strumenti

interpretativi propri della teoria del regime urbano piuttosto che quelli riconducibili alla teoria delle *growth coalition*.

Sulla possibilità di adottare il concetto di regime urbano per descrivere e analizzare le relazioni tra autorità locali e attori economici nelle città europee si è aperto un ampio dibattito.

4. Regimi urbani in Europa: applicabilità e limiti della teoria di Stone

I nodi del dibattito sui regimi urbani

Il dibattito sulla applicabilità della teoria di Stone nel contesto europeo può essere ricostruito nelle sue linee generali a partire dalle principali differenze che vengono individuate per distinguere la *politics* locale delle città statunitensi da quella delle città europee. Come sostengono Mossberger e Stoker (2001), proprio a causa di queste differenze i regimi urbani nel contesto europeo sono stati spesso qualificati come «emergenti» o «limitati». I governi urbani statunitensi sono, infatti, per tradizione, particolarmente rilevante per quanto riguarda il regime della fiscalità locale, più dipendenti rispetto a quelli europei dalle risorse degli attori privati per attivare progetti di rigenerazione e crescita urbana¹⁸ e hanno, pertanto, sviluppato una cultura politica che incentiva fortemente l'iniziativa privata; le città europee, ricevendo fondi anche dai governi centrali, sono, invece, meno vincolate alle risorse del settore privato. Gli stati centrali europei giocano spesso un ruolo nelle coalizioni urbane, incentivandone la formazione e indirizzandone le strategie di crescita. I governi urbani europei, inoltre, erano tradizionalmente preposti alla fornitura di servizi pubblici, finanziati con i trasferimenti dello stato centrale, e alla gestione dei suoli e hanno cominciato ad occuparsi di questioni relative allo sviluppo economico solo di recente; le coalizioni urbane tra attori pubblici e privati sono considerate, quindi, relativamente nuove e meno stabili rispetto a quelle statunitensi. Infine, nelle città USA la rappresentanza del *business* locale è solida e ben organizzata e ha un ruolo centrale all'interno delle coalizioni urbane; nelle città europee l'inclusione degli attori privati ha certamente alterato i sistemi di governo locali e portato ad una riconfigurazione del ruolo dell'attore pubblico che tuttavia mantiene una posizione privilegiata all'interno delle coalizioni (Mossberger e Stoker 2001).

In sostanza, il coinvolgimento meno strutturato della *business community* ed il più ampio ruolo dello stato centrale e del settore pubblico in generale rappresentano le principali questioni intorno alle quali si è sviluppato l'ampio dibattito sulla

¹⁸ I governi locali di molte città americane acquisiscono una quota consistente di risorse attraverso la tassazione delle attività produttive e sono dipendenti dagli sponsor privati anche per quanto riguarda il finanziamento delle campagne elettorali (Davies 2003).

possibilità di applicare o meno la teoria dei regimi urbani nel contesto europeo. Dibattito che ha visto contrapporsi da un lato coloro che ritengono che le differenze strutturali tra le città europee e quelle statunitensi rendano difficile parlare di regimi urbani in Europa e dall'altro coloro che hanno sfidato l'idea secondo la quale queste differenze ed il ruolo che in particolare il settore pubblico ricopre all'interno dei governi urbani europei rendano inapplicabile il concetto di regime al contesto Ue (John 2001).

Collocandosi nella cerchia degli scettici, J. S. Davies (2003) ha realizzato uno studio per verificare l'adattabilità della teoria dei regimi al caso delle partnership britanniche tra settore pubblico e privato, ed è giunto alla conclusione che almeno tre fattori rendono improbabile la formazione dei regimi nel contesto UK:

1. il coinvolgimento degli attori economici è più limitato. Ai leader della *business community* manca il tempo e la volontà di essere coinvolti in attività che generano costi ma non sono sempre profittevoli. In sostanza, poche imprese sono concretamente coinvolte nelle partnership UK; per la maggior parte di esse l'inclusione è per lo più formale;
2. tra le autorità locali e gli attori economici manca una relazione di sinergia e interdipendenza. Le prime non sono, infatti, fiscalmente dipendenti dalle risorse della *business community* perché ricevono sostegno anche dal governo centrale;
3. la limitata autonomia del governo locale, tanto dal punto di vista fiscale quanto per la definizione dell'agenda di *policy*. In riferimento a entrambi gli aspetti lo stato gioca un ruolo centrale: influenza l'orientamento dell'agenda e gli obiettivi di *policy* e distribuisce risorse alle autorità locali affinché possano implementare programmi di rigenerazione definiti a livello centrale.

In sostanza, secondo lo studioso inglese, il controllo che lo stato centrale esercita sulle strategie di sviluppo urbano e il limitato coinvolgimento degli attori economici impediscono la formazione di coalizioni di governo urbano qualificabili come regimi. Queste considerazioni sarebbero estendibili, secondo Davies, a tutti i paesi europei nei quali si danno le stesse relazioni tra governo locale e centrale e tra settore pubblico e privato. Va considerato che dai primi anni del 2000, quando è stato realizzato lo studio di Davies, ad oggi anche in UK sono stati avviati processi di decentramento ed è stata incentivata l'azione locale e che le stesse relazioni di cooperazione tra governi locali e *business community* sono andate consolidandosi. Altri studiosi europei hanno considerato quelli messi in luce da Davies aspetti che non impediscono la formazione di regimi urbani in Europa ma piuttosto ne influenzano il carattere e la composizione. Argomentando questa posizione,

Mossberger e Stoker (2001) hanno sottolineato come le differenze che distinguono le città europee da quelle statunitensi favoriscano la formazione di regimi con caratteristiche specifiche legate al contesto: un ruolo più attivo del settore pubblico, un coinvolgimento più limitato della *business community* e, infine, una minore autonomia delle autorità locali dallo stato centrale. D'altra parte, secondo gli autori, i regimi urbani non precludono l'esistenza di legami intergovernativi: "è [quindi] possibile individuare potenziali partner aggiuntivi nel contesto europeo, includendo il governo centrale e gli amministratori locali tra i membri del regime urbano [...]" (Mossberger e Stoker 2001: 822; corsivo aggiunto). Inoltre, lo stesso coinvolgimento degli attori economici che pure è considerato cruciale, non esclude la partecipazione di altri attori privati che possono essere coinvolti con finalità differenti, ad esempio di carattere sociale, da quelle legate unicamente allo sviluppo economico. La tipologia di regimi elaborata da Stone e successivamente ripresa da Mossberger e Stoker¹⁹ (1994; 2001) ha evidenziato proprio la possibilità di individuare diverse coalizioni di governo che si prefiggono finalità diverse e coinvolgono altri attori privati oltre a quelli economici. Nel dibattito più recente lo stesso Stone (2006), tenendo conto dei problemi di applicabilità della teoria emersi in letteratura, ha sostenuto la possibilità di individuare regimi diversi nel contesto statunitense e in quello europeo: più *business-centered* nel primo caso e più *government-centered* nel secondo.

Quello di regime urbano è un concetto che nel tempo si è evoluto, prestandosi a differenti letture e interpretazioni e dimostrando una certa flessibilità ed elasticità; l'esistenza di tipologie ha ulteriormente favorito l'estensione del suo significato e la sua capacità di adattamento a contesti nazionali e d'azione differenti (Pike, Rodriguez-Pose e Tomaney 2011). Questo ampliamento del significato del termine ha fatto sollevare il rischio di *concept stretching*, che consiste nella rimozione degli aspetti originari del concetto per renderlo adattabile a situazioni e contesti diversi (Mossberger e Stoker 2001). Il concetto «stirato» rischia di diventare uno strumento puramente descrittivo e di perdere la sua capacità analitica. Nel tentativo di aggirare questo pericolo alcuni autori hanno portato avanti un lavoro di riconcettualizzazione dei regimi urbani identificando le caratteristiche fondamentali che consentono di distinguerli da concetti più ampi come quello di rete o di *governance*.

¹⁹ Mossberger e Stoker (1994; 2001) hanno elaborato una tipologia che, seguendo quella di Stone, individua tre tipi di regime urbano:

- a) il regime organico, simile al *maintenance regime*, fondato sulla tradizione, sulla coesione locale e sul mantenimento dello status quo;
- b) il regime strumentale, simile al *development regime*, che si pone obiettivi di sviluppo economico e nel quale gli incentivi selettivi hanno un ruolo centrale per la coesione della coalizione;
- c) il regime simbolico, che ingloba il *progressive regime*, e si propone di rinnovare l'immagine della città per renderla più attrattiva agli occhi di possibili investitori e visitatori.

K. Dowding et al. (1999) hanno svolto un lavoro di ridefinizione del concetto di regime urbano per applicarlo allo studio dei *boroughs* di Londra e hanno individuato 8 caratteristiche che devono essere presenti affinché si possa parlare di regime: 1) la presenza di una distintiva agenda di *policy* che 2) deve essere stabile e 3) deve essere sostenuta da una coalizione che coinvolge attori istituzionali ed extra-istituzionali e 4) dal carattere intersettoriale. Questa agenda di *policy* dovrebbe: 5) sopravvivere ai cambiamenti e alle successioni politiche e di leadership; 6) essere capace di mobilitare risorse extra-istituzionali; 7) essere sostenuta da una leadership politica solida, capace di agire in maniera imprenditoriale e di promuovere una visione politica intorno alla quale costruire consenso; infine, 8) stimolare la formazione di partnership tra il settore pubblico e quello privato.

In conclusione, il riconoscimento delle differenze tra le coalizioni di governo europee e quelle statunitensi non ha impedito la diffusione della teoria del regime urbano anche nel contesto europeo dove è stata utilizzata, nella sua formulazione originaria o in versioni rivisitate, per leggere e interpretare le trasformazioni che hanno interessato i sistemi di governo locale, favorendo l'inclusione degli attori privati e la ridefinizione delle relazioni di potere tra settore pubblico e privato (Dowding et al. 1999; John 2001; Bassett, Griffiths e Smith 2002; Holman 2007; Majoor e Salet 2008).

Il ruolo degli attori economici nella politics delle città europee: governi imprenditoriali e dipendenza dal locale

Il dibattito che si è sviluppato sull'applicabilità dei regimi urbani non può non tenere conto delle tendenze di trasformazione in atto già da diversi decenni nelle città europee che hanno reso più sfumate le differenze tra i contesti urbani USA ed europei. La crisi del sistema keynesiano, l'ascesa di modelli riconducibili al neoliberismo (cfr. cap. 2) e i concomitanti processi di integrazione globale hanno favorito la diffusione di modalità imprenditoriali di governo urbano (cfr. cap.1). Dal momento in cui lo stato non ha più garantito la prosperità economica delle città e ha ridotto il trasferimento di risorse agli enti locali, gli obiettivi di competitività sono entrati nelle agende urbane (Le Galès 2006) ed il coinvolgimento degli attori economici è diventato un prerequisito per l'elaborazione e l'implementazione di strategie di sviluppo urbano vincenti e competitive. Il processo di imprenditorializzazione dei governi urbani europei e la diffusione di processi e sistemi di governo funzionali agli imperativi neoliberisti hanno, quindi, reso più simili la *politics* locale europea e quella statunitense.

I processi di integrazione economica hanno favorito l'ascesa di un sistema di competizione interurbana, all'interno del quale i governi urbani competono a livello globale per attirare risorse (cfr. cap. 1). Le decisioni pubbliche influenzano

la capacità di un territorio di essere competitivo e di attrarre investimenti pubblici e privati e, in tal senso, anche le sorti delle imprese locali che, sollecitate per lo più dalle autorità locali, hanno spesso accettato di entrare nei processi di *policy-making* urbano per garantirsi opportunità di guadagno (incentivi selettivi) e indirizzare la politica urbana a proprio vantaggio.

Nel tentativo di spiegare l'aumento e precisare le condizioni del coinvolgimento degli attori economici nelle attività strategiche delle città può essere utile richiamare brevemente il concetto di «dipendenza dal locale» elaborato alla fine degli anni '80 da K. R. Cox, secondo il quale gli attori maggiormente interessati ad intervenire nell'attività politica urbana sono quelli che hanno sviluppato una dipendenza dal territorio locale per la realizzazione dei propri interessi. Muovendo dalla consapevolezza che l'economia globalizzata, pur avendo favorito la mobilità dei capitali, necessita anche di fattori fissi per svilupparsi, come forza lavoro, infrastrutture fisiche, sociali e tecnologiche, assetti istituzionali e altro ancora, Cox ha utilizzato la nozione di *space of dependence* per definire “lo spazio entro il quale è possibile per un attore sostituire una relazione di dipendenza socio-spaziale con un'altra ma oltre il quale questa sostituzione risulta difficoltosa se non impossibile” (Cox 1998: 5). Alcuni attori, in primo luogo imprese e proprietari, ma anche lavoratori e agenzie di stato, sono, in altri termini, dipendenti da uno specifico territorio per la realizzazione di profitti, rendite fondiari, retribuzioni e rendimenti. Le motivazioni che spiegano questa dipendenza possono essere molteplici, come una particolare tassazione, la presenza di un certo tipo di forza lavoro, la possibilità di ottenere contratti di appalto e di vendere servizi che non potrebbero essere altrimenti venduti. Attori diversi possono avere interessi locali convergenti: ad esempio, autorità di governo e imprese locali, in particolare *utilities* e costruttori, possono condividere lo stesso interesse nello sviluppo dell'economia e nel potenziamento dell'attrattività di una località agli occhi degli investitori. In tal senso, le imprese locali hanno interesse a costruire relazioni con le autorità di governo per influenzarne le decisioni e le autorità pubbliche, a loro volta, hanno interesse ad acquisire risorse controllate dagli attori economici (es. investimenti, sostegno politico, competenze) per portare avanti l'attività di governo.

Cox ha messo, inoltre, in evidenza l'importanza delle relazioni inter-scalari tra gli attori, sottolineando come quelli «dipendenti dal locale» abbiano, tuttavia, la necessità di costruire relazioni anche con altri attori non locali per assicurarsi il loro spazio di dipendenza.

Al fine di proteggere il loro spazio di dipendenza da possibili fattori destabilizzanti come dalla competizione esterna, le imprese locali attivano relazioni con altri centri di potere a livello locale, nazionale e globale. Così facendo, costruiscono quello che Cox ha definito lo *space of engagement*, ovvero “lo spazio nel quale si dispiegano le relazioni di potere necessarie ad assicurare lo spazio di dipendenza” (Cox 1998: 2).

Limiti della teoria e sue possibili integrazioni

I concetti di *space of dependence* e di *space of engagement* messi in luce da K. R. Cox consentono di arricchire la formulazione del regime urbano e di spiegare perché gli attori economici accettano di investire risorse ed energie nel *policy making* urbano. La nozione di *space of engagement*, in particolare, offre la possibilità di considerare le relazioni inter-scalari costruite dagli attori locali e, in tal modo, di rispondere alla critica di localismo rivolta alla teoria di Stone (Rossi e Vanolo 2010). Questo punto debole della teoria, ovvero il focus totalmente rivolto all'arena locale e la scarsa considerazione delle relazioni trans-scalari e delle tendenze globali, è stato messo in luce tra gli altri da Majoor e Salet (2008) che hanno tentato di esplorare la dimensione multiscalare delle strategie locali delle città di Barcellona e Copenaghen integrando alla teoria del regime urbano il concetto di *political rescaling* di Brenner (1999) (cfr. cap. 1). I due autori hanno sottolineato come le strategie di sviluppo urbano possano essere sostenute da coalizioni multilivello nelle quali si danno forme di cooperazione tra attori governativi locali, regionali, nazionali e sovranazionali (es. Unione europea) e attori del settore privato. Il riconoscimento della dimensione multiscalare delle strategie di sviluppo urbano consente di collocare le città nel più ampio contesto della globalizzazione, considerando “le modalità attraverso cui le élite urbane si impegnano a proiettare le città nell'arena globale delle relazioni politiche, culturali ed economiche del mondo contemporaneo” (Rossi e Vanolo 2010: 86). Il concetto di *political rescaling* integrato a quello di regime consente di valorizzare le relazioni tra il livello locale, quello nazionale e sovranazionale e di considerare la capacità dello stato centrale e degli attori sovranazionali (es. Ue) di incidere sui processi di *policy making* urbano. L'impiego della teoria del regime urbano nel contesto europeo non può prescindere dal riconoscimento dell'importanza di queste relazioni multilivello: gli stati centrali e gli organismi sovranazionali che controllano importanti risorse finanziarie e normative e sono fonte di legittimazione politica hanno il potere di influenzare fortemente il modo in cui le città fanno politica.

La critica di localismo rivolta alla teoria dei regimi urbani ha aperto la strada a possibili integrazioni e conseguenti rivisitazioni del concetto di regime che hanno sottolineato la necessità di un confronto con il più ampio panorama economico e politico globale. Su questa linea si pone anche il contributo di M. Lauria (1997) che ha tentato una possibile integrazione tra la teoria del regime urbano e quella regolazionista²⁰ e, quindi, una riconcettualizzazione della nozione di regime alla

²⁰ Le origini dell'approccio regolazionista (RA) vengono rintracciate nei lavori degli economisti legati alla scuola parigina degli anni '70 (*Parisian école de la régulation*). I membri della scuola erano influenzati prevalentemente dal pensiero degli economisti radicali (in particolare Marx, Keynes e Kalecki) e dalle correnti istituzionaliste e costruttiviste. L'approccio regolazionista pone al

luce delle sue connessioni con i cambiamenti strutturali del sistema economico mondiale. La teoria regolazionista rivolge l'attenzione verso i sistemi di regolazione dei processi di accumulazione di capitale all'interno di un particolare modello di produzione capitalistica. I meccanismi di regolazione includono le istituzioni sociali, le norme culturali e le attività degli apparati di governo; i regolazionisti analizzano il ruolo di questi meccanismi nel processo di strutturazione, agevolazione e guida dell'accumulazione di capitale, muovendo dal presupposto che l'espansione economica in una determinata fase dipenda non solo dalle istituzioni e dalle pratiche economiche ma anche dalle condizioni extra-economiche (Jessop e Sum 2006). Uno dei punti di forza della teoria sta nella sua capacità di mettere in connessione i cambiamenti economici globali e quelli politici che prendono forma su tutte le scale di governo. Secondo questa prospettiva, lo smantellamento del sistema di regolazione fordista-keynesiano e il trionfo dell'economia di libero mercato e dell'azione pubblica di stampo neoliberista (cfr. cap. 2) si è espresso, a livello urbano, nella transizione da un modello di governo di tipo manageriale ad uno di tipo imprenditoriale (Harvey 1989). Se l'approccio manageriale era legato al sistema fordista di accumulazione capitalistica, quello imprenditoriale si è affermato con la crisi del fordismo ed il crescente consolidamento del sistema di libero mercato (cfr. cap 1). Il modello imprenditoriale, in tale ottica, costituisce il sistema di regolazione idoneo all'espansione capitalistica nella fase neoliberista.

La teoria del regime urbano trova i suoi fondamenti nel modello dell'attore razionale; il processo di *coalition building* è visto come il prodotto del calcolo razionale degli attori locali (Lauria 1997; DiGaetano e Strom 2003): i membri della coalizione di governo scelgono di agire insieme poiché sono guidati dalla consapevolezza che l'azione collettiva consenta loro di raggiungere risultati migliori rispetto a quella individuale. Le connessioni multilivello con le autorità di governo extra-locali e le pressioni economiche globali sono considerate solo nella misura in cui influenzano le scelte razionali degli attori individuali (Lauria 1997).

centro dell'analisi le connessioni tra le forme istituzionali e le regolarità dinamiche delle economie capitalistiche, muovendo dal presupposto che una ininterrotta accumulazione di capitale sia altamente improbabile. Da questo riconoscimento deriva il suo focus sulla combinazione dinamica tra istituzioni e pratiche economiche ed extra-economiche che assicura, anche se temporaneamente e sempre all'interno di uno specifico spazio economico, una certa stabilità e prevedibilità nell'accumulazione, malgrado le fondamentali contraddizioni e i conflitti generati dalle dinamiche del capitalismo. Quindi i regolazionisti esaminano l'ampia gamma di fattori istituzionali e forze sociali direttamente e indirettamente coinvolta nell'accumulazione di capitale e, senza negare l'importanza delle forze di mercato nel mediare la riproduzione del capitale, sottolineano anche la funzione complementare di altri meccanismi (istituzioni, identità collettive, visioni condivise, valori comuni, norme, convenzioni, reti, procedure e modelli di pianificazione) nel processo di strutturazione, agevolazione e guida dell'accumulazione capitalistica (fonte: Jessop B. e Sum N.-L., (2006), *Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalistic Economies in their Place*, Edward Elgar Publishing).

Quindi le autorità locali che devono confrontarsi con la competizione interurbana e che non hanno risorse sufficienti per portare avanti autonomamente le attività di governo sono spinte a ricercare la collaborazione degli attori economici perché essa è considerata la soluzione più razionale ai problemi di governabilità, mentre gli attori economici scelgono di prendere parte alle attività di governo perché da questo coinvolgimento ne traggono vantaggi in termini di profitto e di incentivi selettivi (es. contratti di appalto, una tassazione particolarmente vantaggiosa). Oltre che per l'influenza che esercitano sul calcolo razionale degli attori delle coalizioni di governo, le pressioni esogene di natura politica ed economica non sono prese in considerazione dalla teoria di Stone. In tal senso, viene anche sottovalutata l'importanza dei modelli di azione pubblica neoliberisti veicolati attraverso gli organismi internazionali nel plasmare e orientare le scelte di politica pubblica dei governi urbani. Integrare la teoria del regime urbano con quella regolazionista significa, invece, mettere in luce anche queste pressioni esogene e vedere le decisioni pubbliche come il risultato del calcolo razionale degli attori all'interno tuttavia di un quadro caratterizzato da pressioni politiche ed economiche esterne che riducono nettamente il campo di scelta degli attori e definiscono imperativi e ricette a cui il *policy-making* urbano deve adeguarsi perché le città possano essere considerate competitive a livello globale.

Come sottolinea Lauria, la combinazione tra le due teorie può offrire vantaggi ad entrambe: infatti, “sebbene la teoria del regime urbano teorizzi in modo inadeguato le connessioni tra gli attori locali (economici e politici) e il più ampio contesto regolativo, la teoria regolazionista sottostima l'importanza degli attori e delle organizzazioni locali e non è, quindi, capace di spiegare la concreta costruzione dei meccanismi di regolazione” (Lauria 1997: 7-8).

Il limite di localismo della teoria dei regimi urbani è stato sottolineato anche da D. L. Imbroscio (2003; 2004) in riferimento alla dimensione economica. In particolare, è stata criticata a Stone la scarsa considerazione delle pressioni economiche esogene che condizionano il *policy making* urbano. Secondo Imbroscio, la mobilità dei capitali e delle altre risorse e la correlata competizione interurbana per attrarre investimenti indirizzano inevitabilmente le scelte di politica pubblica verso obiettivi di competitività e attrattività e negare la rilevanza della mobilità dei capitali all'interno dell'economia urbana non può che indebolire la validità empirica della teoria di Stone.

Tale considerazione conduce alla necessità di ampliare il campo delle dipendenze degli attori locali per includervi all'interno stato centrale e organismi sovranazionali (in un'ottica di *political rescaling*) così come investitori stranieri e attori internazionali che operano nel campo delle politiche economiche (es. Ocse, FMI, Banca Mondiale). Questo non significa negare l'esistenza di regimi urbani che coinvolgono principalmente autorità di governo e interessi economici locali secondo quanto sostenuto dalla teoria di Stone, quanto piuttosto riconoscere l'importanza delle relazioni che i regimi stabiliscono con attori governativi ed

economici appartenenti a scale differenti da quella locale per attirare investimenti pubblici e privati e garantire la prosperità economica delle città. I processi di integrazione economica globale, la competizione interurbana e i modelli neoliberisti di azione pubblica veicolati a livello globale come *policy template* (cfr. cap. 2) hanno reso fondamentale questa esigenza di confronto e interazione trans-scalare tra sfera politica ed economica. Le decisioni pubbliche in ambito urbano sono condizionate in misura crescente da un sistema di attori politici ed economici che trascendono il livello locale; pur non facendo stabilmente parte dei regimi urbani, questi attori esercitano un potere di influenza notevole sui processi decisionali attivati dalle coalizioni urbane.

D. L. Imbroscio sottolinea, inoltre, come i governi urbani non solo rispondano alle pressioni economiche globali, ma nel farlo elaborino strategie di sviluppo mistificanti che, fingendo di perseguire l'interesse economico generale delle città, ricompensano in realtà specifici interessi, quelli imprenditoriali. Le strategie di sviluppo urbano veicolate attraverso prestigiosi organismi internazionali enfatizzano la necessità di modernizzare e rendere competitive e attrattive le città, promuovono una cultura privatistica che sposa gli interessi economici e che prevede l'utilizzo di strumenti e di istituti privati e l'attivo coinvolgimento degli attori privati nella elaborazione e nel perseguimento di strategie di sviluppo economico locale. I benefici per la collettività, continua Imbroscio, sono spesso limitati comportando queste strategie *market-oriented* la creazione di posti di lavoro di bassa qualità, costi di implementazione fiscalmente insostenibili e incapacità di generare sviluppo nelle aree più disagiate.

Il riaffidamento al sistema pubblico locale di poteri e risorse in modo che possa perseguire autonomamente l'attività di governo senza avere la necessità di ricorrere al settore privato e, allo stesso tempo, un maggiore controllo delle comunità sulle attività di produzione economica (es. attraverso società e cooperative controllate dai lavoratori) sono le principali soluzioni sostenute dallo studioso statunitense per una trasformazione dell'agenda urbana che riaffermi l'interesse pubblico e riequilibri le relazioni di potere tra settore pubblico e privato nelle coalizioni di governo urbano.

5. Attori, regimi e neoliberismo

In conclusione, tenendo conto degli aspetti che caratterizzano la formulazione originaria della teoria di Stone, del dibattito e dei limiti messi in luce in letteratura e, infine, delle possibili integrazioni e rivisitazioni, viene proposta una rappresentazione sintetica del concetto di regime urbano, utilizzata per interpretare le relazioni tra attori pubblici e privati nei processi di governo a Roma. Da quanto finora discusso emerge innanzitutto l'esigenza di collocare l'analisi del regime urbano all'interno di un più ampio sistema di relazioni e di estendere, quindi, il campo delle dipendenze degli attori locali, considerando tanto l'influenza di

autorità di governo multilivello in un'ottica di rispazializzazione dell'azione pubblica (*political rescaling*), quanto le pressioni economiche esogene legate ai processi di globalizzazione e al ruolo degli organismi internazionali che operano nel settore delle politiche economiche, come evidenziato da M. Lauria e D. Imbroscio. Questo significa che le decisioni dei regimi non rispondono solo al calcolo razionale dei membri, quindi nello specifico all'esigenza di governabilità per le autorità locali e di incentivi ed opportunità di guadagno per gli attori economici, ma tengono conto anche dei modelli di azione pubblica veicolati a livello transnazionale e dell'esigenza di mobilitare risorse anche dallo stato centrale e dagli attori sovranazionali.

Nel capitolo precedente si è tentato di mettere in luce come i nuovi indirizzi dell'azione pubblica urbana possano essere ricondotti al paradigma neoliberista: essi, infatti, sono stati sviluppati in misura crescente intorno agli imperativi di competitività e crescita economica, imprenditorialità, flessibilità e inclusione degli attori privati nei processi di *policy-making* urbano. Questi indirizzi hanno assunto a livello globale il carattere di indispensabilità e inevitabilità, legittimando pratiche di azione pubblica *market-oriented* per rispondere alle esigenze della competizione interurbana.

Analizzare i processi e i sistemi di governo locale attraverso il concetto di regime urbano richiede, quindi, di tenere in debita considerazione l'intreccio tra attori/regimi e neoliberalismo urbano. La relazione tra queste componenti dell'azione pubblica assunta nella presente ricerca può essere sintetizzata come segue: le strategie di neoliberalizzazione in ambito urbano sono, da un lato, influenzate da pressioni esogene (es. processi di globalizzazione, adeguamento a modelli veicolati dall'esterno) ma, allo stesso tempo, sono il risultato di decisioni prese dalla politica (con il concorso di attori economici) che contribuiscono a legittimare relazioni tra politica e mercato basate sostanzialmente sullo scambio di risorse e opportunità, che possono essere interpretate alla luce della teoria del regime urbano.

Questo modello interpretativo non esaurisce, ovviamente, le possibilità di intreccio tra modelli esogeni, attori decisionali e politiche pubbliche; tuttavia consente di guardare a questa relazione, evitando il rischio di isomorfismo²¹ e quello di eccessivo localismo. Agli attori del regime urbano viene riconosciuta la capacità di plasmare l'agenda urbana e di promuovere strategie di neoliberalizzazione che siano coerenti con gli imperativi neoliberisti veicolati dall'esterno e che, allo stesso tempo, contribuiscano a legittimare determinate relazioni di potere tra pubblico e privato. Il risultato è la differenziazione dei progetti neoliberisti urbani. Essi, pur facendo riferimento ad orientamenti valoriali e cognitivi tipici del neoliberalismo,

²¹ Con il concetto di isomorfismo, elaborato da Meyer e Rowan nella seconda metà degli anni '70, si intende la progressiva omogeneizzazione di istituzioni, organizzazioni e singoli individui che risulta da processi di adeguamento a pressioni interne o esterne al campo istituzionale (fonte: Bonazzi G. (2006), *Come studiare le organizzazioni*, il Mulino, Bologna).

variano notevolmente a seconda dei contesti, agli aspetti di *path-dependency*, alle caratteristiche politico-istituzionali ed economiche e alla configurazione delle relazioni tra politica e mercato.

Concludendo, sembra possibile ridefinire il concetto di regime urbano considerandone gli aspetti fondanti alla luce delle connessioni con il più ampio contesto politico ed economico extra-locale (nazionale e globale) e della possibile relazione con il neoliberalismo urbano:

- i regimi urbani si danno in presenza di coalizioni di governo informali che coinvolgono principalmente autorità di governo locali e attori economici;
- gli attori privati vengono coinvolti perché mobilitano risorse economicamente e politicamente rilevanti (principalmente finanziarie e di sostegno politico), necessarie ai governi locali per la realizzazione degli obiettivi dell'agenda di *policy* urbana;
- tra gli attori della coalizione esistono rapporti di scambio e reciprocità che rendono possibile la cooperazione in assenza di rigide strutture di comando e controllo. L'azione collettiva offre maggiori vantaggi rispetto a quella individuale, ovvero consente di raggiungere obiettivi che non potrebbero essere altrimenti conseguiti. L'esistenza di una serie di scopi concordati (potremmo dire anche di orientamenti normativi e valoriali) che indirizzano l'azione pubblica e di incentivi selettivi e piccole opportunità per ricompensare gli interessi privati della coalizione garantisce il mantenimento della cooperazione tra gli attori;
- la *leadership* politica rappresenta una risorsa importante dell'azione collettiva. Ad essa è richiesta la capacità di agire in maniera imprenditoriale, di promuovere una visione che orienti la politica urbana e di produrre le condizioni politico-istituzionali atte a favorire il coinvolgimento degli attori privati nei processi e nei sistemi di governo urbano;
- il concetto di «spazio di dipendenza» consente di arricchire la formulazione del regime urbano, evidenziando come gli attori economici che accettano di prendere parte al *policy-making* urbano siano principalmente quelli che hanno sviluppato (o che sono condizionati da) una dipendenza dal locale per la realizzazione dei propri interessi;
- le relazioni di dipendenza degli attori non si limitano al solo ambito locale: gli attori dei regimi urbani hanno infatti la necessità di intrecciare relazioni anche con attori politici ed economici extra-locali. La politica urbana è

influenzata dalle relazioni multilivello con gli altri attori governativi (es. regionali, nazionali e sovranazionali) e privati, e dagli indirizzi di *policy* promossi dagli esperti e dagli organismi internazionali che agiscono nel campo delle politiche economiche;

- gli orientamenti neoliberisti veicolati a livello globale vengono recepiti a livello urbano dagli attori coinvolti nei sistemi di governo. Essi possono essere considerati gli scopi ampi descritti da Stone che indirizzano l'attività della coalizione e ne legittimano l'esistenza. Pur richiamando questi orientamenti i progetti neoliberisti possono differenziarsi notevolmente a seconda dei contesti urbani e questa varietà può essere ricondotta a vari fattori di *path-dependency*, alle caratteristiche politiche ed economiche del contesto e alla configurazione specifica assunta dalle relazioni tra politica e mercato.

4. L'azione pubblica a Roma: servizi pubblici, governo del territorio e sviluppo economico

1. Scelta dei casi: ambiti d'azione e governi urbani

Con la finalità di spiegare le caratteristiche specifiche assunte da neoliberalismo, neoliberalizzazione e regime urbano a Roma nel periodo che va dalla metà degli anni '90 al 2012 sono stati indagati tre casi di studio relativi ad altrettanti ambiti di azione pubblica: la privatizzazione di Acea per la gestione dei servizi pubblici locali; l'alienazione dell'ex-deposito Atac di via della Lega Lombarda per la gestione del suolo e delle proprietà pubbliche; il Piano Strategico di Sviluppo come strumento d'azione per lo sviluppo economico. Pur avendo la consapevolezza che essi non esauriscono le responsabilità politiche dei governi urbani e che anche altri settori di *policy* (es. politiche sociali) costituiscono un campo di osservazione privilegiato per lo studio degli orientamenti dell'azione pubblica di Roma (Allulli, d'Albergo, Moini 2013), si è scelto di concentrare l'attenzione su questi ambiti perché essi rappresentano tre settori strategici nei quali i) le interazioni tra settore pubblico e privato, tra politica e mercato risultano maggiormente evidenti e strutturate; ii) sono state avviate iniziative di *policy* e trasformazioni rilevanti per lo sviluppo urbano; iii) emerge l'importanza degli assetti di potere della città (*urban regime*), delle relazioni strategiche tra politica e interessi economici prevalentemente locali.

Attraverso i casi di studio sono stati ricostruiti gli orientamenti dell'azione pubblica nell'arco temporale di quasi venti anni (1993-2012) nel corso dei quali si sono alternate al governo di Roma due giunte di centro sinistra e una di centro destra.

Nel novembre del 1993 è stato eletto sindaco Francesco Rutelli, candidato della Federazione dei Verdi, del Pds (Partito Democratico della Sinistra), dei radicali della Lista Pannella e dei democratici e dei cattolici di centro-sinistra dell'Alleanza per Roma. Battendo l'avversario Gianfranco Fini, allora segretario del Msi (Movimento Sociale Italiano) nel turno di ballottaggio con il 53,1% dei voti, Rutelli è diventato il primo sindaco della Capitale eletto direttamente dal voto popolare. La nuova legge per l'elezione diretta dei sindaci nelle grandi città (Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti) era stata, infatti, varata proprio nel 1993 (legge 25 marzo 1993, n. 81) principalmente in risposta alla necessità di rivitalizzare il rapporto tra politica ed elettori nel pieno delle inchieste

di «Tangentopoli» e superare la crisi delle vecchie forme di rappresentanza politica (Vidotto 2001). Questo importante cambiamento istituzionale ha favorito la crescente personalizzazione della *leadership* politica attraverso l'attribuzione al sindaco e alla giunta (nominata dal sindaco stesso) di forti poteri decisionali a cui è corrisposta una contrazione del ruolo decisionale e propositivo del Consiglio comunale (Bobbio 2002). Il sindaco, non più eletto dal Consiglio comunale, è diventato la figura chiave della *leadership* politica urbana e la sua capacità di gestire ed erogare in maniera efficiente servizi pubblici locali il criterio a fondamento della sua credibilità politica (Fedele e Moini 2006).

Nel 1997 Rutelli si è ripresentato alle elezioni battendo al primo turno, con il 60,4% dei voti, il candidato del centro-destra Pierluigi Borghini. Le successive elezioni del 2001 hanno visto il confronto politico tra il segretario nazionale dei Ds (Democratici di Sinistra) Walter Veltroni e Antonio Tajani per la coalizione di centro destra, che si è risolto con la vittoria del candidato del centro sinistra. Veltroni è stato riconfermato alle comunali del 2006 battendo il candidato della coalizione di centro destra Gianni Alemanno con il 61,4% dei voti. Nel 2008²² un significativo cambiamento ha investito il governo della capitale: dopo quindici anni di giunte di centro-sinistra, è stato eletto un sindaco di centro destra. Gianni Alemanno dopo la sconfitta del 2006 ha infatti ripresentato la sua candidatura, riuscendo a superare questa volta il candidato della coalizione di centro sinistra, Francesco Rutelli (già sindaco dal 1993 al 2001). Il periodo sotto osservazione si chiude con la consiliatura di Alemanno. I successivi sviluppi politici²³ nella capitale non sono oggetto della presente indagine.

La scelta dei casi rispecchia la volontà di valorizzare tre importanti iniziative di *policy*, una per ciascuna giunta che si è alternata al governo di Roma: la privatizzazione di Acea è stata avviata sotto la giunta di Rutelli e si inquadra nel più ampio processo di trasformazione *market-oriented* che ha interessato la gestione dei servizi pubblici locali in Italia; il caso dell'alienazione della proprietà pubblica di via della Lega Lombarda ha preso forma all'interno della cornice normativa definita dal nuovo Piano Regolatore Generale adottato nel marzo del 2003 e approvato in via definitiva nel febbraio del 2008 come ultimo atto della giunta Veltroni prima delle dimissioni del sindaco; infine, il Piano Strategico di Sviluppo elaborato tra il 2008 e il 2011 dalla giunta Alemanno ha portato per la prima volta a Roma un processo di pianificazione strategica, caratterizzato dalla promozione di una visione complessiva dello sviluppo economico del territorio.

²² Veltroni, eletto nel 2007 segretario nazionale del nascente Partito Democratico, ha rassegnato le dimissioni da sindaco di Roma nel 2008 per candidarsi alle elezioni politiche.

²³ Le elezioni comunali del 2013 hanno riportato al governo di Roma una coalizione di centro sinistra guidata da Ignazio Marino che ha battuto il sindaco uscente Gianni Alemanno con il 63,9% dei voti nel turno di ballottaggio.

2. La vocazione economico-produttiva di Roma: alle origini del regime urbano

Con l'obiettivo di collocare i casi di studio all'interno di un quadro politico ed economico più ampio e rendere altresì comprensibili gli aspetti di *path dependency* del territorio, vengono presentate brevemente alcune caratteristiche strutturali del sistema economico-produttivo romano, muovendo dall'idea che esse abbiano influenzato gli indirizzi della politica urbana e il sistema delle relazioni tra attori pubblici e interessi economici.

La città di Roma presenta alcuni aspetti peculiari che hanno indubbiamente condizionato il suo modello di sviluppo economico. Configurandosi come capitale dello Stato italiano e quindi sede dei principali uffici governativi, Roma ha storicamente sviluppato una propensione alle attività amministrative e di servizio, mentre notevolmente più ridotto è stato il peso del comparto industriale: le attività manifatturiere non erano e non sono assenti, ma non hanno mai connotato in maniera significativa il sistema economico-produttivo romano. Fin dagli anni '50-'60, infatti, il carattere dominante di Roma è stato quello di una grande città terziaria. Malgrado siano state avviate proprio in quegli anni una serie di iniziative finalizzate a promuovere lo sviluppo industriale (es. creazione di aree industriali), esse non sono riuscite a modificare le linee di fondo degli assetti produttivi. L'industria romana si presentava debole e frammentata, caratterizzata dalla presenza di pochi grandi impianti mentre i capitali erano indirizzati principalmente verso attività poco impegnative e di redditività facile, come quelle legate al mercato edilizio (Pagnotta 2009). La scarsa industrializzazione romana è stata ricondotta alle scelte politiche compiute dalle giunte capitoline democristiane degli anni '50 che hanno favorito uno sviluppo fondato sulla rendita fondiaria, specialmente quella legata al Vaticano, piuttosto che sull'industria che avrebbe potuto determinare una particolare concentrazione proletaria nel cuore politico del paese e alimentare conflittualità sociale operaia (ibidem).

Tra gli anni '70 -'80 il terziario si confermava il settore trainante dell'economia anche se alcune trasformazioni prendevano forma al suo interno: la diminuzione delle attività di pubblica amministrazione e il contemporaneo rafforzamento del terziario delle attività commerciali e di servizio. Nel corso degli anni '80 si è registrata un'ulteriore crescita del terziario romano, soprattutto nei servizi alle imprese e in quelli rivolti alla pubblica amministrazione (Vidotto 2001).

La vocazione terziaria della capitale è confermata anche oggi: il terziario rappresenta il settore chiave dell'economia romana. Esso comprende al suo interno realtà produttive molto diverse: “si va, infatti, dal commerciante al dettaglio allo studio di consulenza, dalla piccola società di *software* alla grande impresa di telecomunicazioni” (Camera di Commercio di Roma 2010: 14). Il turismo e il commercio rappresentano, insieme ai servizi per la Pubblica Amministrazione, i settori strategici nel terziario romano, a conferma della sua tradizionale vocazione

turistica e della sua predisposizione al consumo piuttosto che alla produzione (ATS Erfap Lazio e Analisi e Ricerche Territoriali 2006).

Il processo di terziarizzazione dell'economia ha interessato, in maniera generalizzata, il più ampio contesto europeo e nell'ultimo trentennio ha preso compiutamente forma anche nell'economia italiana (Camera di Commercio di Roma 2010). A partire dagli anni '90, accanto ai servizi tradizionali, si è fortemente sviluppato il cosiddetto terziario avanzato al cui interno rientrano: servizi integrati agli immobili e alle infrastrutture, comunicazione e marketing, ingegneria, territorio e ambiente, consulenza, *information technology*, prove, controlli, valutazione e certificazione²⁴. Nel settore dei servizi alle imprese, che rappresenta un asse strategico del terziario avanzato²⁵, si è registrata in Italia una crescita significativa in termini di imprese e addetti: "nel periodo compreso tra il 1991 e il 2001, l'aumento del numero delle imprese in questo settore è stato ragguardevole e ha superato il 118% in termini di nuove imprese e il 90% in termini occupazionali" (Camera di Commercio di Roma 2010: 20). Il quadro competitivo nel quale operano attualmente le imprese dei servizi è influenzato dai processi di globalizzazione/internazionalizzazione della produzione di beni e, appunto, dei servizi. Questi processi hanno significato un aumento della concorrenza legata alla possibilità per le imprese di delocalizzare funzioni di servizio in paesi che offrono condizioni più vantaggiose tanto a livello di regime fiscale quanto di costo del lavoro. La delocalizzazione è ovviamente possibile per quei servizi che non richiedono la compresenza del fruitore/cliente e dell'erogatore/produttore di servizio. Queste condizioni si verificano specialmente nel settore dei servizi avanzati.

Nel corso degli anni '90, anche il terziario avanzato romano si è fortemente sviluppato. Alcuni recenti studi (Camera di Commercio di Roma, dati 2009) invitano, tuttavia, a riflettere sulla natura di questo sviluppo: se, infatti, da un lato il settore del terziario avanzato a Roma rappresenta una fetta consistente di quello registrato nel contesto nazionale (9,3% nel 2009), dall'altro, guardando alla composizione del settore, emerge come le aree particolarmente sviluppate che presentano percentuali al di sopra della media nazionale siano quelle a minore valenza innovativa (servizi immobiliari, legali, contabilità e tributari), mentre quelle a media valenza innovativa (servizi per l'amministrazione e gestione d'impresa e per la gestione del personale) siano in linea col dato nazionale e quelle a maggiore valenza innovativa (servizi informatici e tecnici, formazione professionale) siano al di sotto della media nazionale. In sostanza, il terziario

²⁴ Classificazione Federazione Italiana del Terziario Avanzato – Confindustria in CCIAA (2010), *Il terziario avanzato nella provincia di Roma*.

²⁵ Pur non coincidendo totalmente con il terziario avanzato, i servizi alle imprese racchiudono molte delle attività che possono essere classificate come terziario avanzato: servizi informatici, consulenza gestionale e contabile, servizi di reclutamento e gestione del personale e altri ancora (CCIAA 2010).

avanzato a Roma sembra caratterizzarsi per uno scarso contenuto innovativo e tecnologico.

Insieme a quello dei servizi, altro settore che, tradizionalmente, caratterizza l'economia romana è l'edilizia. In presenza di un debole e frammentato tessuto industriale, l'edilizia si è imposta come la sola grande industria romana, rappresentando una leva importante dello sviluppo urbano e una posta in gioco rilevante nelle relazioni tra politica e mercato. Fin dagli anni '50, è proprio sulla questione edilizia che si sono giocate importanti partite politiche, in termini di raccolta di voti e costruzione/mantenimento del consenso (Vidotto 2001). A partire dal secondo dopoguerra, sono andate configurandosi significative relazioni di interdipendenza tra il potere politico locale e i costruttori: la politica "ha garantito, attraverso processi di *policy* sostanzialmente opachi e scambi tra interessi e consenso, agli imprenditori edili l'uso dei suoli urbani per costruire e un rapporto privilegiato con la committenza statale per le opere pubbliche" (d'Albergo e Moini 2013: 5).

Negli anni '50-'60, la Società generale immobiliare, controllata dal Vaticano, era una delle principali imprese di costruzioni a livello nazionale e la principale nella realtà romana²⁶; essa era considerata un potente interlocutore della politica e alcuni episodi (come quello relativo alla costruzione dell'hotel *Hilton* a Monte Mario²⁷) hanno messo in luce il suo rapporto privilegiato con l'amministrazione cittadina, disponibile a concedere agevolazioni e concessioni a questo influente operatore economico (Insolera 2011).

In quegli anni, l'amministrazione seguiva nel campo della pianificazione urbanistica una logica «caso per caso», senza ostacolare i poteri economici, anzi favorendo i loro interessi e limitandosi a svolgere tutt'al più un ruolo di controllo. Controllo che per lo scarso numero di funzionari e, soprattutto, per l'influenza dei grandi enti, imprese e costruttori, risultava spesso inefficiente (Insolera 2011; Vidotto 2001).

Anche nelle successive fasi storiche il sistema di gestione e uso dei suoli ha continuato a rappresentare una risorsa e una posta in gioco cruciale nelle relazioni tra politica e mercato (d'Albergo e Moini 2013). Alla fine degli anni '60, fenomeni di decentramento produttivo verso le aree interessate dalla Cassa del Mezzogiorno²⁸ e di dismissione produttiva hanno indebolito ulteriormente il tessuto

²⁶ Nel 1953 la Società generale immobiliare possedeva 1.376.115 mq di terreno entro il perimetro del piano regolatore e 5.329.072 mq fuori (fonte: Pagnotta G. (2009), *Roma industriale. Tra dopoguerra e miracolo economico*, Editori Riuniti University Press, Roma).

²⁷ Per una ricostruzione dell'episodio dell'*Hilton* di Monte Mario si veda Insolera I. (2011), *Roma Moderna, da Napoleone I al XXI secolo*, Einaudi, Torino (pp. 217-221).

²⁸ La Cassa per il Mezzogiorno è stata istituita nel 1950 per la predisposizione dei programmi, il finanziamento e l'esecuzione di opere straordinarie dirette allo sviluppo di attività economiche nell'Italia meridionale, da attuarsi entro un periodo di 12 anni. Le aree interessate erano le regioni Molise, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna e le province di Latina

industriale e ridotto al solo comparto edilizio la forza del settore industriale romano. Comparto che, come scriveva il sindaco di Roma (1976-1979) e storico dell'arte Giulio Carlo Argan, “vive edificando, cioè vive seguendo a gonfiare la città, perché la materia prima di questa industria non è il petrolio, non è il carbone, è Roma” (Argan 1979 in Insolera 2011: 304).

Gli anni '80 sono stati segnati dal crescente spostamento verso il privato di prerogative pubbliche di governo del territorio. A partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 25 gennaio 1980 che ha modificato le norme sull'espropriazione per pubblica utilità²⁹ (in particolare la legge n.865/1971 «legge per la casa» e la legge n.10/1977 «legge Bucalossi») a vantaggio dei proprietari dei suoli, si è assistito al crescente svuotamento delle prerogative pubbliche sul territorio a favore dell'iniziativa privata. Contemporaneamente si è affermata la cultura della straordinarietà come strumento per promuovere le trasformazioni urbane, a discapito della pianificazione tradizionale. Come ha scritto Insolera (2011: 322): “mentre la pianificazione evidenzia tutte le sue difficoltà ad affermarsi come disciplina in grado di governare le trasformazioni urbane, l'alternativa che matura in quel periodo non è quella di ricondurre a efficienza gli strumenti ordinari [...]. È al contrario quella di svincolarsi definitivamente da quella cultura aprendo una stagione di interventi straordinari che non conoscerà più soste”. Attraverso i Mondiali di calcio del 1990, il Giubileo del 2000, i campionati Mondiali di nuoto

e Frosinone nel Lazio. La cassa, dopo varie proroghe è stata soppressa nel 1984 e sostituita due anni dopo dall'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, anch'essa soppressa nel 1992 (Fonte: Enciclopedia Treccani *on line* <http://www.treccani.it/enciclopedia>).

²⁹ Due aspetti risultano particolarmente rilevanti nella sentenza della Corte costituzionale n. 5 del 1980. Il primo fa riferimento alle norme per la determinazione dell'indennità di esproprio. La sentenza ha affermato l'illegittimità delle norme che calcolano l'indennizzo sulla base di una caratteristica (valore agricolo) estranea al bene da espropriare e ha sottolineato come debba essere assicurato un indennizzo congruo ed equo e rispondente al massimo contributo che possa essere corrisposto nel contemperamento dell'interesse privato con l'interesse pubblico. In particolare, ha evidenziato come nelle aree situate all'interno di centri abitati il valore agricolo debba essere moltiplicato per coefficienti previsti dalla legge i quali comportano maggiorazioni in rapporto alla posizione urbana e territoriale delle aree. La sentenza ha, inoltre, sottolineato che una violazione del principio di eguaglianza sia ravvisabile laddove si evidenzia disparità di trattamento tra proprietari di aree edificabili colpiti da provvedimenti di espropriazione e quelli di aree aventi le stesse caratteristiche e site nella stessa zona che possono disporre in regime di libera contrattazione.

Il secondo aspetto fa riferimento al rapporto tra *jus aedificandi* e il diritto di proprietà. La sentenza ha evidenziato che relativamente ai suoli destinati dagli strumenti urbanistici all'edilizia residenziale privata, la edificazione debba avvenire ad opera del proprietario dell'area che ha diritto ad ottenere la concessione edilizia, che è trasferibile con la proprietà dell'area ed è irrevocabile; solo il proprietario può edificare, non essendo consentito dal sistema che altri possano, autoritativamente, sostituirsi a lui nella realizzazione dell'opera (fonte: *Sentenza 25 gennaio 1980 n. 5 della Corte costituzionale*). Come ha sottolineato I. Insolera (2011: 312), questa sentenza ha polverizzato le possibilità di esercitare il governo pubblico delle città, perché ha messo tra l'altro in discussione l'ammontare degli indennizzi economici per l'esproprio dei terreni necessari alla realizzazione dei servizi pubblici e del verde.

del 2009, la candidatura per le Olimpiadi del 2004 e quella per il 2020 (ritirata per il mancato sostegno del governo centrale) si è delineato lo spostamento delle amministrazioni romane verso la cultura e la *policy* dei grandi eventi che da un lato consentono di aggirare le procedure ordinarie e ottenere ingenti investimenti, specialmente pubblici, da destinare alle trasformazioni urbane, dall'altro offrono l'occasione di consolidare i legami con il settore privato locale ed extra-locale.

Seguendo quanto detto finora, sembra si possa evidenziare, a partire dal secondo dopoguerra, una sempre maggiore strutturazione e istituzionalizzazione delle forme di cooperazione tra politica ed edilizia romana; forme di cooperazione che hanno via via configurato una coalizione di potere informale caratterizzata da scambi di vantaggi e opportunità (opportunità di profitto attraverso attività di regolazione politica e di amministrazione contro sostegno politico e mobilitazione di risorse per portare avanti l'attività di governo). Come si avrà modo di vedere attraverso l'analisi dei casi, le relazioni tra politica ed edilizia rappresentano una parte significativa del regime urbano di Roma, ma non lo esauriscono: altri attori extra-istituzionali hanno infatti stabilito relazioni con le amministrazioni cittadine e contribuito ad indirizzarne l'azione pubblica.

Ancora sull'economia romana: le caratteristiche del tessuto imprenditoriale dagli anni '80 ad oggi

Per completare il quadro sulle caratteristiche del tessuto imprenditoriale romano nel periodo sotto osservazione, vengono riportati alcuni dati Istat relativi ai censimenti dell'Industria e dei Servizi del 1981 (laddove disponibili), del 1991, del 2001 e, infine, del 2011³⁰. In particolare, vengono considerati dati relativi alle imprese per settore di attività economica e classe di addetti, rappresentando quest'ultimo un indicatore delle dimensioni delle imprese romane.

La tabella n.1 mostra come la maggiore percentuale di imprese sul totale delle imprese romane sia concentrata nel periodo 1981-2001 nel settore dei servizi (in particolare nel commercio e riparazioni e nella categoria «altri servizi»³¹).

³⁰ Le serie storiche relative al 1981-1991-2001 sono disponibili solo su scala provinciale, mentre i dati dell'ultimo censimento 2011 sono calcolati anche su base comunale.

³¹ Nella categoria altri servizi sono inclusi: alberghi e ristoranti; trasporti, magazzinaggio e comunicazioni; intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari, noleggio, informatica e ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali; pubblica amministrazione e difesa, assicurazione sociale obbligatoria; istruzione; sanità e altri servizi sociali; altri servizi pubblici, sociali e personali (fonte: Fascicolo Istat su Roma 2001 <http://dwcis.istat.it/cis/docs/fascicoli/ROMA.pdf>).

Tabella 1. Imprese e addetti per settore di attività economica - Provincia di Roma - 1981, 1991, 2001 (valori assoluti e composizione percentuale)

ATTIVITÀ ECONOMICHE	1981		1991		2001	
	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti
	valori assoluti					
agricoltura e pesca	594	4.025	449	1.674	625	1.722
Industria estrattiva	132	9.051	91	1.629	127	5.323
Industria manifatturiera	20.915	192.255	18.968	182.910	19.813	141.610
Energia, gas e acqua	17	4.095	27	113.922	65	63.419
Costruzioni	5.321	59.767	9.335	69.129	27.206	89.749
Commercio e riparazioni	72.888	199.945	74.624	203.383	79.059	194.867
Alberghi e pubblici esercizi	10.982	47.266	11.892	54.409	15.219	66.263
Trasporti e comunicazioni	3.908	170.335	3.817	518.512	10.529	381.207
Credito e assicurazioni	1.836	86.707	3.275	93.488	6.630	73.352
Altri servizi	18.270	115.786	41.677	194.528	110.681	352.062
TOTALE	134.863	889.254	164.155	1.433.614	269.986	1.369.474
	composizione percentuale					
agricoltura e pesca	0,4	0,5	0,3	0,1	0,2	0,1
Industria estrattiva	0,1	1	0,1	0,1		0,4
Industria manifatturiera	15,5	21,6	11,6	12,8	7,3	10,3
Energia, gas e acqua	0,01	0,5	0,01	7,9		4,6
Costruzioni	3,9	6,7	5,7	4	10,1	6,5
Commercio e riparazioni	54	22,5	45,5	14,2	29,3	14,2
Alberghi e pubblici esercizi	8,1	5,3	7,2	3,8	5,6	4,8
Trasporti e comunicazioni	2,9	19,2	2,3	36,2	3,9	27,8
Credito e assicurazioni	1,4	9,8	2	6,5	2,5	5,4
Altri servizi	13,5	13	25,4	13,6	41	25,7
TOTALE	100	100	100	100	100	100

(Fonte: rielaborazione dati Censimento Industria Servizi-Istat 1981, 1991, 2001)

Nell'arco temporale 1981-2001 vanno tuttavia rilevati alcuni significativi cambiamenti tanto nel settore dei servizi quanto negli altri settori produttivi:

- Tra il 1981 e il 2001 si è registrata una imponente crescita della percentuale (+27,5%) di imprese operanti nel settore «altri servizi» che ricomprende al suo interno una varietà di servizi, tra i quali quelli legati al turismo, alle attività di comunicazione, all'informatica e alla pubblica amministrazione;

- Significativa è la crescita del numero di imprese registrata anche nel settore delle costruzioni, il cui peso percentuale è passato dal 3,9% nel 1981 al 10,1% nel 2001;
- L'industria manifatturiera ha, al contrario, registrato un calo tra il 1981 e il 2001; la percentuale di imprese operanti in questo settore si è più che dimezzata passando dal 15,5% nel 1981 al 7,3% nel 2001.

Vale la pena di sottolineare come nello stesso periodo simili dinamiche di crescita delle imprese che operano nel settore «altri servizi» e di diminuzione di quelle che, invece, ricadono nel settore manifatturiero si registrino anche a livello nazionale. La crescita della percentuale di imprese che opera nelle costruzioni caratterizza anche il contesto nazionale (tabella 2) ma in misura ben più limitata (+ 2,4% rispetto al + 6,2% della provincia di Roma).

Tabella 2. Imprese e addetti per settore di attività economica - Italia - 1981, 1991, 2001 (composizione percentuale)

ATTIVITÀ ECONOMICHE	1981		1991		2001	
	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti
COMPOSIZIONE PERCENTUALE						
Agricoltura e pesca (a)	1,1	0,8	1,0	0,7	0,8	0,6
Industria estrattiva	0,2	0,4	0,1	0,3	0,1	0,2
Industria manifatturiera	20,8	45,1	16,7	36,1	13,3	31,2
Energia, gas e acqua	..	0,3	..	1,2	..	0,8
Costruzioni	10,2	9,2	10,1	9,2	12,6	9,7
Commercio e riparazioni	45,1	23,5	38,8	22,3	30,1	20,0
Alberghi e pubblici esercizi	7,5	5,0	6,6	5,0	6,0	5,4
Trasporti e comunicazioni	4,6	5,2	3,8	7,8	3,9	7,6
Credito e assicurazioni	1,0	3,4	1,5	3,9	2,0	3,8
Altri servizi	9,6	7,0	21,4	13,6	31,1	20,6
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(Fonte: rielaborazione dati Censimento Industria Servizi-Istat 1981, 1991, 2001)

Soffermandoci sulla Provincia di Roma, importanti variazioni si sono registrate anche nel numero degli addetti per settore di attività (tabella 1) . In particolare, è cresciuto il numero di addetti nelle aree del terziario relative ai trasporti e alle comunicazioni e in quelle ricomprese nella dicitura «altri servizi». In crescita, seppure meno pronunciata, anche il numero di addetti nel settore delle costruzioni. Infine, risultano in netto calo gli addetti dell'industria manifatturiera. Nell'intero periodo 1981-2001 gli andamenti nelle dimensioni di impresa si sono riflessi nella forte crescita percentuale degli «altri servizi» (+ 12,7%) sul totale degli occupati. Considerando, rispetto all'insieme degli occupati, il forte aumento degli addetti nel settore dei servizi relativo a trasporti e comunicazioni e «altri servizi», è possibile

comprendere la lieve diminuzione percentuale (- 0,2%) degli addetti nelle costruzioni anche in presenza di una crescita in termini assoluti degli occupati in questo settore.

Confrontando i dati della provincia di Roma con gli andamenti a livello nazionale nel periodo 1981-2001 (tabella 2), è possibile registrare anche nel contesto nazionale un calo della percentuale di addetti nell'industria manifatturiera e una crescita nella percentuale di addetti nel settore «altri servizi» simile a quella della provincia di Roma (+ 13,4 a livello nazionale e + 12,7% nella provincia di Roma).

La tabella 3 presenta dati, relativi al periodo 1991-2001, sul numero di imprese per classi di addetti nella provincia di Roma. I dati indicano una notevole crescita del numero di micro imprese (1-9 addetti) nel settore delle costruzioni e degli «altri servizi». Nel periodo 1991-2001 crescono, più in generale, le microimprese in tutti i settori di attività. La crescita nel numero di imprese con oltre 10 addetti è invece ben più limitata o del tutto assente. In generale, è importante notare come il maggior numero di imprese, indipendentemente dal settore di attività economica, sia concentrato nell'area dimensionale delle microimprese. Il numero delle imprese, infatti, decresce considerevolmente al crescere delle dimensioni d'impresa. Questo dato indica che il tessuto imprenditoriale della provincia di Roma, rispecchiando quanto emerge anche a livello nazionale, è caratterizzato prevalentemente da imprese di piccole e medie dimensioni. Ridotto, seppure in crescita tra il 1991 e il 2001 (crescita che va attribuita principalmente all'aumento delle grandi imprese nei settori produttivi trasporti e comunicazioni e «altri servizi»), è il numero di imprese di grandi dimensioni (con oltre 250 addetti).

Tabella 3. Imprese per classe di addetti e settore di attività economica – Provincia di Roma - 1991 e 2001

CLASSI DI ADDETTI ATTIVITA' ECONOMICHE	1-9		10-19		20-49		50-249		250 e più	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001
	IMPRESE									
Agricoltura e pesca (a)	431	605	9	14	4	5	5	1	0	0
Industria estrattiva	54	90	16	21	15	12	5	3	1	1
Industria manifatturiera	17.045	18.287	1.164	975	487	372	207	164	65	45
Energia, gas e acqua	10	46	8	5	6	3	1	1	2	10
Costruzioni	8.044	25.660	748	1.071	386	334	130	119	27	14
Commercio e riparazioni	72.613	77.019	1.469	1.436	440	421	86	159	16	24
Alberghi e pubblici esercizi	11.210	14.372	480	574	124	187	67	67	11	19
Trasporti e comunicazioni	3.291	9.695	256	421	163	236	85	138	22	39
Credito e assicurazioni	3.006	6.425	121	92	65	49	48	38	35	26
Altri servizi	39.767	108.125	1.103	1.334	469	651	274	433	64	138
TOTALE	155.471	260.324	5.374	5.943	2.159	2.280	908	1.123	243	316

(Fonte: rielaborazione dati Censimento Industria Servizi-Istat 1991, 2001)

I dati emersi dal recente censimento dell'Industria e dei Servizi 2011, che utilizza una diversa classificazione delle attività economiche (Ateco 2007³²) rispetto a quella dei precedenti censimenti considerati, confermano che la maggiore percentuale di imprese sul totale delle imprese attive nel territorio della Provincia e del Comune di Roma, svolge attività che possono essere collocate nel settore terziario (tabella 4). In particolare, le percentuali più elevate si registrano, tanto a livello provinciale quanto comunale, nelle aree del commercio all'ingrosso e al dettaglio e in quelle delle attività professionali, scientifiche e tecniche (es. le attività legali e contabilità, di direzione aziendale e di consulenza gestionale, degli studi di architettura e ingegneria, di ricerca scientifica e sviluppo, pubblicità e ricerche di mercato, servizi veterinari). Le stesse caratteristiche del sistema produttivo emergono anche a livello nazionale, anche se la percentuale di imprese che opera nel commercio è più alta a livello nazionale rispetto al dato della provincia e del comune di Roma mentre quella delle imprese che operano nelle attività professionali, scientifiche e tecniche a Roma supera di 5,8 punti percentuali il dato nazionale. Questo evidenzia l'importanza a Roma del terziario avanzato, anche se come detto a basso contenuto tecnologico.

Nel comune di Roma si registra, inoltre, una percentuale elevata di aziende che svolgono attività nei settori della sanità e dell'assistenza sociale. Questa percentuale supera il dato provinciale e quello nazionale. Notevolmente più bassa è, invece, la percentuale di imprese del comune e della provincia di Roma che svolgono attività manifatturiere rispetto a quelle registrate a livello nazionale (9,5% a livello nazionale, 4,5% nella provincia di Roma e 3,9% nel comune di Roma).

Importante è, infine, il peso percentuale del comparto delle costruzioni (che su scala comunale si attesta all'8,2% e su scala provinciale al 10,2%), anche se più basso rispetto al dato nazionale (13,2%). Considerando il valore aggiunto per settore di attività (tabella 5), viene confermato il ruolo trainante del terziario nell'economia romana: quasi l'87% del valore aggiunto totale è infatti originato dai servizi; poco più del 13% deriva, invece, dal settore industriale, all'interno del quale le costruzioni pesano il 5,5%. Va notato comunque come l'incidenza in termini di valore aggiunto del settore costruzioni rispetto al quadro nazionale riveli un dato interessante. Il 5,5% nel contesto romano – all'interno del settore produttivo costruzioni – ha un peso (7,9%) superiore qualora ci si sposti a considerarlo in ottica nazionale. La spiegazione va ricercata nel fatto che il peso economico del settore costruzioni nell'area romana è superiore al peso economico del settore costruzioni su scala nazionale. Il che equivale a dire che il settore delle

³² L'Ateco 2007 è la versione nazionale della classificazione delle attività economiche definita in ambito europeo ed approvata dalla Commissione europea con regolamento n. 1893/2006 che, a sua volta, deriva da quella definita a livello Onu (fonte: Istat, 2009, *Classificazione delle attività economiche Ateco 2007*).

costruzioni incide sulla ricchezza prodotta a livello nazionale meno di quanto non incida sul totale della ricchezza prodotta nel contesto romano.

Tabella 4. Imprese per settore di attività- Italia, Comune e Provincia di Roma, anno 2011 (valori assoluti e composizione percentuale)

Territorio Ateco 2007	Italia		Roma Provincia		Roma	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%
agricoltura, silvicoltura e pesca	24921	0,5	410	0,1	126	0,05
estrazione di minerali da cave e miniere	2493	0,05	115	0,03	83	0,03
attività manifatturiere	422067	9,5	14612	4,5	9672	3,9
fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	6535	0,1	570	0,1	541	0,2
fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	8744	0,1	531	0,1	324	0,1
Costruzioni	584446	13,2	33196	10,2	20132	8,2
commercio all'ingrosso e al dettaglio riparazione di autoveicoli e motocicli	1158360	26,1	74984	23,1	53313	21,7
trasporto e magazzinaggio	132768	2,9	11008	3,3	8683	3,5
attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	302067	6,8	20031	6,1	14087	5,7
servizi di informazione e comunicazione	96265	2,1	12277	3,7	10394	4,2
attività finanziarie e assicurative	90805	2	8065	2,4	6293	2,5
attività immobiliari	227882	5,1	17854	5,5	15014	6,1
attività professionali, scientifiche e tecniche	693770	15,6	62710	19,3	52374	21,4
noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	143553	3,2	16581	5,1	13248	5,4
istruzione	24825	0,5	2262	0,6	1845	0,75
sanità e assistenza sociale	246770	5,5	26509	8,1	21354	8,7
attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	61527	1,3	8426	2,6	7094	2,8
altre attività di servizi	198152	4,4	13791	4,2	10111	4,1
totale	4425950	100	323932	100	244688	100

(Fonte: rielaborazione da dati Censimento Industria Servizi-Istat 2011)

Tabella 5. Distribuzione per attività economica del valore aggiunto, a prezzi correnti (milioni di euro). Anno 2011

Territorio	Agricoltura		Industria				Servizi		Totale			
	in senso stretto		costruzioni		totale							
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%		
Roma	527	0,4	9.400	7,6	6.733	5,5	16.133	13,1	106.871	86,5	123.532	100
Italia	28.080	2	264.788	18,7	85.182	6	349.970	24,8	1.034.798	73,2	1.412.848	100
Roma/Italia %		1,9		3,5		7,9		4,6		10,3		8,7

(Fonte: elaborazione CCIAA di Roma su dati Unioncamere – Istituto G. Tagliacarne - ISTAT)

Infine, considerando i dati Istat 2011 sul numero di imprese per classe di addetti e settore produttivo nella provincia di Roma (tabella 6), emergono gli stessi andamenti dimensionali registrati nei censimenti del 1991 e del 2001, che confermano la maggiore incidenza di piccole e medie imprese nel territorio provinciale di Roma (come in quello nazionale).

Tabella 6. Numero imprese per classe di addetti e settore di attività economica - Provincia di Roma - 2011

Classi di addetti	0-9	10-19	20-49	50-249	250 e più
Ateco 2007					
agricoltura, silvicoltura e pesca	393	9	6	2	0
estrazione di minerali da cave e miniere	76	29	6	3	1
attività manifatturiere	13145	963	337	132	35
fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata	519	20	15	6	10
fornitura di acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento	424	46	36	19	6
Costruzioni	31386	1269	393	133	15
commercio all'ingrosso e al dettaglio riparazione di autoveicoli e motocicli	72242	1990	520	196	36
trasporto e magazzinaggio	9966	404	345	249	44
attività dei servizi di alloggio e di ristorazione	18418	1238	289	68	18
servizi di informazione e comunicazione	11376	457	232	164	48
attività finanziarie e assicurative	7794	134	60	54	23
attività immobiliari	17764	61	22	7	0
attività professionali, scientifiche e tecniche	61968	486	160	75	21
noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	15185	643	381	275	97
istruzione	2116	101	23	21	1
sanità e assistenza sociale	26145	175	100	78	11
attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	8234	103	55	27	7
altre attività di servizi	13561	164	49	15	2

(Fonte: rielaborazione da dati Censimento Industria Servizi-Istat 2011)

Un ultimo aspetto sul quale si vuole porre l'attenzione è relativo al livello di internazionalizzazione dell'economia romana, che può essere calcolato guardando al grado di connettività nell'economia globale (tabella 7). Considerando gli studi realizzati dal gruppo di ricerca inglese *Globalisation and World Cities Research Network* (GaWC) che utilizza come indicatore di connettività il livello di integrazione globale delle imprese che operano nel settore dei servizi avanzati, è possibile collocare la città di Roma tra le città europee che registrano un livello medio di internazionalizzazione. Se Londra e Parigi, rappresentano indiscutibilmente le maggiori *global cities* (cfr. cap. 1) in Europa, Roma insieme a Varsavia, Zurigo, Amsterdam e Dublino si colloca in una posizione intermedia nel *ranking* di città globalmente interconnesse. La posizione di Roma scende se si guarda specificamente al livello di connettività finanziaria: a differenza di Milano, unica altra città italiana presente nella classifica, Roma non si connota, quindi, come un importante centro della finanza globale. Se si scompone il settore dei servizi avanzati alle imprese in quattro macro-aree (contabilità, pubblicità, diritto e consulenza gestionale), Roma presenta un livello di internazionalizzazione relativamente elevato solo nella contabilità (6° posto) e nella consulenza gestionale (5° posto). Infine lo studio evidenzia come la città di Roma sia significativamente connessa solo con altre città europee; mentre il livello di connettività è decisamente inferiore con le città del nord America e con quelle asiatiche (Taylor, Hoyler, Sánchez-Moral 2013).

Tabella 7. Classifica città europee per livello di connettività globale (Global Network Connectivity) e finanziaria (Financial Network Connectivity) 2013

Rank	City	GNC	City	FNC
1	London	1	London	1
2	Paris	0,78	Paris	0,79
3	Milan	0,69	Madrid	0,7
4	Madrid	0,65	Milan	0,7
5	Brussels	0,63	Frankfurt	0,61
6	Warsaw	0,56	Zurich	0,6
7	Zurich	0,55	Brussels	0,57
8	Amsterdam	0,55	Amsterdam	0,56
9	Dublin	0,54	Dublin	0,56
10	Rome	0,53	Warsaw	0,5
11	Lisbon	0,52	Stokholm	0,44
12	Frankfurt	0,5	Geneva	0,43
13	Stokholm	0,49	Luxemburg	0,41
14	Prague	0,49	Prague	0,4
15	Vienna	0,48	Athens	0,39
16	Budapest	0,48	Lisbon	0,39
17	Athens	0,48	Rome	0,35
18	Barcelona	0,42	Budapest	0,33
19	Bucharest	0,4	Vienna	0,32
20	Oslo	0,4	Munich	0,29
21	Berlin	0,39	Berlin	0,23
22	Helsinki	0,39	Bucharest	0,22
23	Geneva	0,38	Barcelona	0,22
24	Copenhagen	0,37	Düsseldorf	0,2
25	Hamburg	0,37	Bratislava	0,2

(Fonte: Globalisation and World Cities Research Network 2013)

3. Le trasformazioni dei servizi pubblici locali: il caso della privatizzazione di Acea

Acea Spa è la società multiservizi nel settore idrico e dell'energia di Roma³³. Creata nel 1909 dal sindaco Ernesto Nathan per la gestione del servizio elettrico della capitale con la denominazione di Aem (Azienda elettrica municipale), fu trasformata in Agea (Azienda governatoriale elettricità e acque) nel 1937 quando le venne affidata anche la gestione del servizio idrico, e infine in Acea (Azienda comunale elettricità e acque) nel 1944. Insieme ad Atac, Ama e Centrale del Latte, Acea era una delle aziende municipalizzate del Comune di Roma; venne trasformata in Azienda speciale³⁴ nel 1992 in base alla legge 142/90 "Ordinamento delle autonomie locali" e in Spa (società per azioni) nel 1997.

Il processo di privatizzazione di Acea, come già sottolineato, è stato avviato durante la prima giunta presieduta da Francesco Rutelli. Attivi sostenitori del processo sono stati il sindaco e l'allora assessore al Bilancio Linda Lanzillotta.

La deliberazione del consiglio comunale n. 29 del marzo 1997 che ha convertito Acea in Spa ha previsto inizialmente la possibilità per il Campidoglio di mantenere il controllo sul 95% delle azioni, affidando all'Ama (azienda speciale del Comune di Roma fino al 2000) il restante 5%. È stata in tal modo realizzata una *privatizzazione formale* del servizio, ovvero la mera trasformazione di enti e imprese pubbliche in società per azioni disciplinate dal diritto privato (De Vergottini 2009). La *privatizzazione sostanziale*, ancorché parziale, ovvero il passaggio della proprietà e del relativo potere di controllo dal pubblico al privato, si è avuta solo in un secondo momento, quando è stato collocato sul mercato il 49% delle azioni Acea, restando al Comune il controllo del 51% del capitale sociale.

Il processo che ha portato alla privatizzazione di Acea e contemporaneamente a quella della Centrale del Latte ha sollevato dissensi e opposizioni politiche. Nel giugno 1997 si è tenuta una consultazione popolare attraverso referendum che ha visto contrapporsi da un lato i partiti di maggioranza (PDS e Verdi) favorevoli alle privatizzazioni, dall'altro l'opposizione di centro destra e il partito di Rifondazione

³³ L'attuale statuto attribuisce ad Acea Spa le seguenti funzioni: a) approvvigionamento, produzione, trasporto, distribuzione, trasformazione e vendita di energia elettrica e calore; b) gestione integrata delle risorse idriche; c) gestione delle fontanelle pubbliche e delle fontane ornamentali; d) progettazione, realizzazione e gestione dei sistemi di illuminazione pubblica; e) promozione, diffusione e realizzazione di interventi e impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e assimilate (<http://www.acea.it>).

³⁴ L'azienda speciale viene definita dall'art. 23 della legge 142/90 come ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale. Organi dell'azienda sono il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, al quale compete la responsabilità gestionale. L'azienda informa la sua attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed ha l'obbligo del pareggio di bilancio da perseguire attraverso l'equilibrio dei costi e dei ricavi, compresi i trasferimenti (art. 23 legge 142/90).

comunista. I risultati hanno premiato, anche se con uno scarto minimo (51% contro il 49%), il fronte a favore delle privatizzazioni. Nel 1998 l'Acea ha ottenuto formalmente lo status giuridico di società per azioni e dal 1999 il 49% del suo capitale sociale è stato collocato sul mercato attraverso offerte pubbliche di vendita (OPV). Oggi la struttura azionaria di Acea risulta composta per il 51% dal Comune di Roma, il 16,34% dal gruppo Caltagirone Spa³⁵, l'8,32% dal gruppo Suez Environnement, il 4,99% dalla società GDF (Gaz de France) Suez, il 2,02% dalla Norges Bank, e il restante 17,32% da altri azionisti minori (dati novembre 2013).

La privatizzazione della storica società romana dell'acqua e dell'energia è stata realizzata all'interno di un più ampio programma di privatizzazioni che ha interessato, a partire dai primi anni '90 i servizi pubblici a livello nazionale (es. Eni 1995; Telecom 1997; Enel 1999) e più in generale, le partecipazioni pubbliche anche in altri rami di attività economica³⁶ (es. Istituto Nazionale delle Assicurazioni 1994; Fincantieri Diesel 1997; Aeroporti di Roma 1997; Alitalia 1998). Nel corso degli anni '90, i governi che si sono alternati alla guida del paese, indipendentemente dall'orientamento politico-ideologico, hanno portato avanti processi di privatizzazione con l'obiettivo di risanare i conti dello stato ed arginare il debito pubblico, in un contesto di crisi economica, politica ed istituzionale aggravato da fenomeni di corruzione diffusa (cosiddetta Tangentopoli), e di conseguire il consolidamento fiscale necessario al raggiungimento dei requisiti economico-finanziari stabiliti dalla Commissione europea per l'ingresso nell'Unione Monetaria europea (Corte dei Conti 2010).

Le privatizzazioni degli anni '90 sono state agevolate dalla contestuale ridefinizione del quadro legislativo e istituzionale che ha costituito una premessa indispensabile per la ristrutturazione in chiave competitiva delle società a partecipazione pubblica. In particolare, la legge quadro sulle privatizzazioni n. 474 del 1994 stabiliva i principi generali e le procedure esplicitando una preferenza per le OPV (offerta pubblica di vendita che consente la vendita di proprietà mediante collocamento di quote sul mercato) rispetto alle vendite dirette a privati e subordinando la privatizzazione delle *public utilities* alla creazione di autorità indipendenti dal potere politico, come previsto dal diritto comunitario, incaricate di promuovere la concorrenza e di fissare un sistema di tariffe trasparente e certo, in grado di bilanciare gli interessi dei consumatori finali e delle società operatrici di servizio. Infatti, se per un verso le privatizzazioni nel settore *utilities* sono state considerate funzionali ad una gestione più efficiente dei servizi, per un altro hanno

³⁵ Come si avrà modo di vedere anche in seguito, i Caltagirone sono una nota famiglia di imprenditori romani che operano principalmente nel settore delle costruzioni e in quello dell'editoria. Dal 1996 sono proprietari dello storico quotidiano romano «Il Messaggero». Al Gruppo Caltagirone Spa, quotato in borsa, fanno capo attività nei settori dei grandi lavori, delle costruzioni, immobiliare, finanziario e dell'editoria.

³⁶ Per una ricostruzione storica delle operazioni di privatizzazione in Italia si veda Corte dei Conti (2010), *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche*.

sollevato problemi nel perseguimento di obiettivi sociali. L'attività di regolazione delle autorità doveva, quindi, servire sia a correggere eventuali distorsioni e inefficienze del mercato sia a favorire un regime di concorrenza trasparente e favorevole al mercato (Corte dei Conti 2010).

Sempre soffermandoci sulle *utilities* locali, è possibile individuare alcune tappe legislative che ne hanno agevolato i processi di privatizzazione. Innanzitutto la legge n.142/90, che ha consentito agli enti locali di gestire i servizi pubblici anche mediante aziende speciali e società per azioni a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio, nelle circostanze in cui la natura o l'ambito territoriale del servizio stesso rendano opportuna la partecipazione di più soggetti pubblici o privati (articolo 22). La legge n.498/92 ha ulteriormente ampliato i margini di manovra degli attori privati riconoscendo la possibilità a province e comuni di gestire i servizi pubblici locali, di realizzare infrastrutture e altre opere di interesse pubblico, anche attraverso società a maggioranza privata (articolo 12).

I processi di privatizzazione delle aziende di servizio pubblico vanno, inoltre, considerati nel quadro della riforma della finanza locale dei primi anni '90, orientata ai principi di autonomia e responsabilità finanziaria e fiscale, che ha previsto da un lato una riduzione dei trasferimenti statali agli enti locali, e dall'altro l'attribuzione agli stessi di autonomia impositiva. Se in precedenza, i deficit di bilancio delle aziende di servizio pubblico venivano ripianati dai comuni proprietari attraverso i trasferimenti statali in un contesto di forte centralizzazione del sistema di finanza locale, la riforma (legge 142/1990 e legge-delega 421/1992) ha fatto emergere la necessità per gli amministratori locali di conoscere anticipatamente le disponibilità finanziarie sulle quali contare per l'organizzazione, l'erogazione e la programmazione dei servizi locali (Zangani 1995).

Un forte impulso per l'apertura al mercato e la privatizzazione dei servizi pubblici, specialmente di quelli ai quali è stato riconosciuto carattere economico³⁷ (grandi industrie di rete delle telecomunicazioni, dei servizi postali, dell'elettricità, dei gas e dei trasporti), è venuto dall'Unione europea. Dalla fine degli anni '80, i servizi pubblici sono stati considerati parte integrante del mercato interno europeo e, in quanto tali, interessati dalle politiche di apertura al mercato e alla concorrenza (De Vergottini 2009). D'altra parte, l'Unione europea è stata costituita con l'obiettivo

³⁷ Secondo la legislazione Ue, i servizi di interesse economico generale designano le attività commerciali che assolvono missioni d'interesse generale. Essi vengono distinti dai servizi di natura non economica che non sono soggetti a norme comunitarie specifiche né alle norme del trattato sul mercato interno, la concorrenza e gli aiuti di stato. La distinzione tra servizi di carattere economico e non economico presenta secondo l'Ue un carattere dinamico; la qual cosa rende complicata una definizione a priori di tutti i servizi di interesse generale che siano da considerarsi di natura non economica (fonte: Libro Verde sui servizi d'interesse generale 2003).

di agevolare la nascita di un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei capitali e, appunto, dei servizi (Trattato sull'Unione Europea 1992, articolo 3). Il diritto comunitario ha favorito la rottura dei regimi monopolistici e l'apertura dei mercati dei servizi alla concorrenza. Nel settore dei servizi pubblici, le misure di liberalizzazione, che hanno consentito l'ingresso nel mercato di più operatori-concorrenti, sono state spesso accompagnate da quelle di privatizzazione formale o sostanziale (De Vergottini 2009).

Il principio di sussidiarietà (orizzontale), pilastro dell'ordinamento comunitario, ha, inoltre, incoraggiato la ridefinizione delle competenze tra pubblico e privato nella gestione di settori in precedenza sotto il controllo pubblico; esso ha infatti promosso il ricorso ai privati nella gestione dei servizi pubblici locali e dei servizi sociali e la sperimentazione del perseguimento dell'interesse pubblico con forme proprie del mercato e della concorrenza (Quadrio Curzio e Fortis 2000).

4. La vendita e la valorizzazione delle proprietà pubbliche: il caso del deposito Atac di via della Lega Lombarda

L'alienazione e la valorizzazione dell'area dell'ex deposito Atac di via della Lega Lombarda si collocano all'interno del quadro regolativo definito dal nuovo Piano Regolatore Generale ma si collegano anche ai processi di trasformazione che, come già visto per il caso Acea, hanno interessato le aziende di servizio pubblico su scala locale e nazionale. Atac (acronimo di Agenzia per i Trasporti Autoferrotranviari del Comune di Roma), ex municipalizzata del Comune di Roma storicamente preposta al trasporto pubblico della città, è stata fino al 2000 azienda speciale e successivamente trasformata in Spa (con delibera del Consiglio Comunale n. 173 del 2000) e scissa in Atac Spa con funzioni di pianificazione e programmazione, e Trambus Spa con funzione di gestione dei servizi autotranviari. Con la delibera n. 173 del 2000 sono stati approvati gli statuti delle due società originate dalla scissione, in base ai quali Atac Spa ha mantenuto lo status di società pubblica, essendo la sua partecipazione azionaria riservata ai soli enti pubblici, mentre per Trambus Spa la partecipazione azionaria è stata aperta anche a soci privati. In seguito a questi processi di trasformazione e in stretta relazione con essi, è stata avviata la politica di valorizzazione del patrimonio immobiliare di Atac Spa finalizzata sostanzialmente all'acquisizione di risorse aggiuntive per sanare il debito della società. Con la delibera n.186 del 2005 il Consiglio comunale ha autorizzato Atac Spa a costituire una società interamente controllata, la Atac Patrimonio Srl, chiamata ad occuparsi della cessione e della valorizzazione del patrimonio immobiliare di Atac Spa non più strettamente funzionale all'esercizio del trasporto pubblico locale. La stessa delibera ha autorizzato, inoltre, Atac Spa a stipulare un contratto di finanziamento quindicennale con la Cassa Depositi e

Prestiti per un totale di 160 milioni di euro da restituire mediante alienazione di proprietà Atac.

L'ex deposito di via della Lega Lombarda, situato in una zona centrale della città tra la stazione Tiburtina, recentemente oggetto di un ampio processo di riqualificazione, e piazzale delle Province, era considerato, secondo le delibere n.186/2005 e n. 9 /2006, parte del patrimonio immobiliare Atac da dismettere.

Il Piano Regolatore di Roma del 1962 rimasto in vigore fino alla definitiva approvazione del nuovo PRG nel 2008, aveva assegnato l'area dell'ex deposito Atac alla destinazione M1 «Attrezzature di servizi pubblici generali». Questa destinazione prevedeva l'istallazione di attrezzature dedicate ai servizi generali pubblici o gestiti da enti pubblici (es. attrezzature scolastiche, amministrative, ospedaliere, assistenziali) (articolo 15 Norme Tecniche di Attuazione PRG 1962).

Nel nuovo Piano Regolatore Generale, adottato nel marzo del 2003 e approvato nel febbraio del 2008, l'area è stata inserita nell'ambito di valorizzazione C3³⁸ - via Tiburtina - viale delle Province, descritto come segue: “L'ambito interessa l'area compresa tra via Tiburtina, viale delle Province, via Giano della Bella, via Arduino, via Pietro l'Eremita ed è caratterizzato dalla presenza di un tessuto di attività artigianali, commerciali e produttive e del deposito Atac in prossimità del nodo della Stazione Tiburtina. L'ambito è composto da un'edificazione compatta di edifici bassi, interrotti dal tracciato storico di via Cupa lungo via Tiburtina, e dal complesso del deposito autobus che conforma la quinta urbana lungo via della Lega Lombarda. L'intera area risulta di notevole interesse per la posizione di margine rispetto al tessuto urbano della Città storica e per la localizzazione in un contesto in forte trasformazione come luogo privilegiato di accesso alla città” (Norme Tecniche di Attuazione PRG 2008).

Il nuovo PRG ha previsto per l'ambito in questione un programma di intervento finalizzato alla:

- a) riconfigurazione del tessuto artigianale.
- b) definizione degli accessi, delle fronti e dei margini.
- c) riqualificazione dell'asse storico di via Cupa.
- d) individuazione di aree verdi e connessioni pedonali all'interno del tessuto artigianale.
- e) recupero del Deposito Atac per funzioni culturali – ricreative di livello urbano e per servizi amministrativi.

³⁸ Gli ambiti di valorizzazione di tipo C sono costituiti da aree dismesse e insediamenti prevalentemente non residenziali, caratterizzati dalla decadenza dell'uso originario o dalla incongruenza tra gli usi attuali e quelli auspicabili e comunque compatibili con le caratteristiche storiche, fisiche e socioeconomiche della Città storica. In questi ambiti si intende operare con progetti di completamento/trasformazione finalizzati al raggiungimento di nuove condizioni di qualità morfologico-ambientale e di complessità funzionale, attraverso la localizzazione di funzioni residenziali e non residenziali e di nuovi spazi pubblici (fonte: articolo 24, Norme Tecniche di Attuazione, PRG 2008).

Nel 2006, il Consiglio comunale ha approvato con la delibera n. 118, uno schema di assetto per avviare un programma di intervento con valore di progettazione urbanistica esecutiva da attuarsi mediante la procedura di «accordo di programma» ai sensi dell'art. 34 del D.Lgs. n. 267/2000³⁹. L'obiettivo affidato al programma di intervento è stato l'avvio di un processo di trasformazione dell'ex deposito Atac e dell'area ad esso adiacente al fine di potenziarne il ruolo di elemento urbano rappresentativo, attraverso l'introduzione di servizi pubblici di livello urbano ed un processo di valorizzazione mirato al completamento del tessuto urbano. Lo schema d'assetto ha previsto una nuova edificazione complessiva di mq 11.800 di SUL (Superficie Utile Lorda) destinata per circa il 45% a funzioni residenziali, per circa il 21% a funzioni commerciali e per il restante 33% a servizi privati (deliberazione n. 118/2006).

Contestualmente all'approvazione dello schema d'assetto, Atac è stata chiamata ad indire una gara di evidenza pubblica per l'alienazione del compendio. Nel 2007 la società di *real estate* Parsitalia S.r.l. dei Parnasi, nota famiglia di costruttori a Roma, si è aggiudicata la gara indetta dalla Atac Patrimonio Srl per la cessione dell'area, assumendosi il compito di dare attuazione al programma di trasformazione urbanistica previsto dallo schema d'assetto. Il progetto per la riqualificazione del deposito è stato affidato allo Studio Labics, a seguito di un concorso di architettura indetto dal Comune di Roma, dal nome "Rimesse in gioco, depositi di idee".

L'accordo di programma sottoscritto dalla Regione Lazio, dal Comune di Roma e da Atac Spa e ratificato con la deliberazione n. 82 del 2008 (mese di aprile) ha consentito in tempi brevi l'approvazione di quelle varianti urbanistiche indispensabili per implementare il programma d'intervento e dare attuazione al progetto vincitore. L'accordo di programma è, infatti, uno strumento di intervento (introdotto nella legislazione italiana con la legge 142/1990 e formalizzato con il D.Lgs 267/2000) che consente di definire e attuare progetti di pianificazione territoriale anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti (Assini e Mantini

³⁹ Il D.Lgs 267/2000 «Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali» prevede che "per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti, il presidente della regione o il presidente della provincia o il sindaco, in relazione alla competenza primaria o prevalente sull'opera o sugli interventi o sui programmi di intervento, promuove la conclusione di un accordo di programma, anche su richiesta di uno o più dei soggetti interessati, per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinare i tempi, le modalità, il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento. [...] Ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici l'adesione del sindaco allo stesso deve essere ratificata dal consiglio comunale entro trenta giorni a pena di decadenza. [...] L'approvazione dell'accordo di programma [per progetti di opere pubbliche comprese nei programmi dell'amministrazione] comporta la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza delle medesime opere; tale dichiarazione cessa di avere efficacia se le opere non hanno avuto inizio entro tre anni" (art. 34 D.Lgs 267/2000).

2007). Su come questo strumento derogatorio abbia modificato la politica urbanistica romana e sulle interpretazioni che ne sono state date dagli esperti si tornerà nel prossimo capitolo.

Nel caso indagato, l'accordo di programma ha consentito di: variare la destinazione d'uso dell'area da zona M1, come previsto del PRG allora vigente a "Zona in corso di convenzionamento" per permettere il potenziamento delle funzioni residenziali; e di accordare un aumento delle cubature e, quindi, della superficie edificabile.

Vale la pena di sottolineare come il municipio III abbia espresso parere contrario allo schema di intervento approvato attraverso l'accordo di programma e abbia chiesto al Consiglio comunale di apportarvi alcune modifiche e, in particolare, di privilegiare le funzioni culturali nell'area dell'ex deposito (come del resto previsto dall'allora PRG vigente ma anche dalle previsioni del nuovo PRG) e di eliminare l'incremento di superficie da edificare. Entrambe le richieste non sono state accolte.

Il progetto dello studio Labics denominato suggestivamente «Città del sole» e in corso di realizzazione, prevede la costruzione di due sistemi sovrapposti: quello inferiore per ospitare spazi commerciali, per servizi privati ed uffici; quello superiore destinato a terziario e residenziale. L'area residenziale prevede due tipologie di alloggi: ville urbane su due livelli con tetto-giardino ad uso individuale; appartamenti più tradizionali di dimensioni variabili. È stata, infine, pianificata la realizzazione di una biblioteca comunale che dovrebbe sorgere all'interno dell'ex autorimessa. Essa costituisce il solo servizio pubblico di cui sarà dotata l'intera area.

5. L'agenda per lo sviluppo economico urbano: il caso del Piano Strategico di Sviluppo per Roma 2020

Nel 2008 il neo-eletto sindaco di centro destra ha deciso di promuovere un percorso di pianificazione strategica finalizzato alla definizione di una agenda di *policy* urbana sul tema dello sviluppo economico e all'individuazione di una serie di obiettivi, progetti e ambiti d'intervento. Per politiche urbane di sviluppo economico si intendono le azioni intraprese dalle autorità locali per migliorare le condizioni economiche delle città e gestirne le fasi crescita e di declino (Kleniewski e Thomas 2010). Si è già sottolineato (cfr. cap. 1) come a partire dagli anni '80 molti governi urbani abbiano cominciato ad affrontare i temi della rigenerazione e dello sviluppo economico agendo in maniera imprenditoriale, e quindi cercando di massimizzare i vantaggi competitivi per attrarre investimenti e risorse di varia natura. I piani strategici di sviluppo rappresentano, insieme ad altre iniziative come le campagne di marketing territoriale e l'organizzazione di "grandi eventi" sportivi, culturali, fieristici, strumenti d'azione considerati idonei a promuovere la rigenerazione economica del territorio e la sua competitività; strumenti fortemente raccomandati

dalle organizzazioni internazionali perché funzionali all'elaborazione di una visione strategica e integrata dello sviluppo urbano e al coinvolgimento degli attori privati nei processi decisionali e in quelli di implementazione (Ocse 2007).

I piani strategici territoriali traggono origine dalle pratiche delle grandi imprese che li hanno ideati per pianificare gli obiettivi e le azioni da realizzare entro un determinato arco temporale e per ridurre, quindi, l'incertezza rispetto al futuro. Con la stessa logica di programmazione sono stati adottati a partire dagli anni '80 anche dai governi di molte città europee.

Gli studi sulla pianificazione strategica prodotti dagli esperti e dagli organismi internazionali hanno spesso carattere normativo e pertanto si concentrano sull'elaborazione di modelli di azione che indicano i caratteri desiderabili della pianificazione strategica. Tra essi, la capacità di integrare obiettivi economici e sociali e di mettere insieme coalizioni di governo che includano attori pubblici e privati, di promuovere processi decisionali rapidi e flessibili e di porre al centro una visione strategica, integrata e condivisa dello sviluppo urbano, dalla quale scaturiscano obiettivi e corsi d'azione.

Richiamando una tale impostazione normativa, il sindaco Alemanno ha avviato nel 2008 il processo di pianificazione strategica per la città di Roma che si è concluso con la stesura nel 2011 del documento di piano (Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale 2010-2020) che illustra la strategia di sviluppo da implementare entro il 2020. Vale la pena di sottolineare come alla fine degli anni '90 lo stesso percorso sia stato intrapreso, senza essere concluso e avere seguito nel corso delle successive giunte Veltroni, anche dal sindaco Rutelli con il progetto «Roma Prossima» che ha messo capo ad un documento di intenti («Verso un piano strategico per Roma») che illustrava una serie di proposte intorno alle quali stimolare il dibattito.

Il clima politico favorevole a livello nazionale per la presenza di un governo di centro-destra (governo Berlusconi IV) ha garantito al sindaco Alemanno l'appoggio e la legittimazione necessari per portare a compimento il processo di pianificazione strategica. Il sostegno del governo nazionale si è rivelato importante per almeno due motivazioni. Da un lato, il tema della pianificazione strategica era strettamente collegato a quello della candidatura olimpica di Roma per il 2020: il Piano Strategico di sviluppo avrebbe dovuto accompagnare la preparazione della città alle Olimpiadi considerate un'occasione unica per attrarre investimenti e reperire risorse. L'appoggio del governo centrale rappresentava un requisito indispensabile affinché la candidatura olimpica venisse considerata credibile e sostenibile agli occhi del Comitato Olimpico Internazionale (CIO). Dall'altro lato, il tema della pianificazione strategica era anche legato alla riforma istituzionale di

Roma Capitale⁴⁰, finalizzata ad attribuire al governo di Roma autonomia amministrativa e finanziaria, e si proponeva di accelerarne l'iter normativo.

Il processo che ha portato all'elaborazione del piano strategico di sviluppo si è articolato attraverso diversi momenti:

- la fase diagnostica e di analisi preliminare che è stata affidata ad una apposita commissione, la Commissione per il Futuro di Roma Capitale⁴¹, istituita dal sindaco nell'ottobre del 2008 con il compito di realizzare un'analisi delle criticità e dei punti di forza della città e avanzare proposte e progetti finalizzati allo sviluppo economico e alla competitività. La commissione coinvolgeva principalmente esponenti del mondo

⁴⁰ Sull'ordinamento di Roma capitale sono stati emanati due decreti legislativi: il D.Lgs. n.156 del 2010 per la parte relativa agli organi di governo, cioè l'Assemblea capitolina, la Giunta capitolina e il Sindaco e il D.Lgs. n. 61 del 2012 per la disciplina del conferimento di funzioni amministrative a Roma Capitale. Il primo è stato emanato in attuazione della delega prevista dall'art. 24 della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale che configura in luogo del comune di Roma, l'ente territoriale "Roma Capitale". Al nuovo ente viene riconosciuta una speciale autonomia e ulteriori funzioni amministrative, relative alla valorizzazione dei beni storici, artistici e ambientali, allo sviluppo del settore produttivo e del turismo, allo sviluppo urbano, all'edilizia pubblica e privata, ai servizi urbani e alla protezione civile. La stessa legge, inoltre, prevede che siano assegnate risorse ulteriori, in considerazione del ruolo di capitale della Repubblica e delle nuove funzioni ad essa attribuite. A completare la disciplina del nuovo ente territoriale è stato poi emanato il decreto legislativo n. 61 del 2012. Il secondo decreto legislativo su Roma capitale disciplina il conferimento delle funzioni amministrative già attribuite al nuovo ente, prevedendo a tal fine l'istituzione della Conferenza delle Soprintendenze ai beni culturali del territorio di Roma capitale, che è chiamata a coordinare tutte le attività (anche di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali, Mibac) di valorizzazione. Ulteriori conferimenti concernono le funzioni in materia di turismo. La necessità di una sede permanente di coordinamento dei nuovi assetti determinati dalla nuova disciplina trova riscontro nella previsione di una apposita sessione nell'ambito della Conferenza Unificata, il cui scopo è quello di assicurare il "raccordo istituzionale" tra Roma capitale, Stato, Regione Lazio e Provincia di Roma (fonte: <http://leg16.camera.it>).

⁴¹ La Commissione, presieduta dal prof. Antonio Marzano (presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), era organizzata in sei gruppi di lavoro: 1. Economia e Imprese (Luigi Abete, Carlo Borgomeo, Natale Forlani, Luca Lo Bianco, Andrea Mondello, Cesare Pambianchi, Giampiero Proia, Aurelio Regina, Massimo Tabacchiera); 2. Servizi, Trasporti, Infrastrutture (Paolo Cuccia, Innocenzo Cipolletta, Giancarlo Cremonesi, Giancarlo Elia Valori, Marianna Li Calzi, Paolo Marconi, Massimo Pini, Paolo Rigucci, Edmondo Tordi, Pietro Valentino); 3. Demografia, integrazione e coesione sociale (Daniela Primicerio, Roberto Bernabei, Giorgio Benvenuto, Nicola Colicchi, Giuseppe Dalla Torre, Roberto Della Rocca, Antonio Golini, Riccardo Lubrano, Mario Marazziti, Abdellah Redouane, Luisa Todini); 4. Cultura, archeologia, turismo (Pier Luigi Celli, Giuseppe Roscioli, Heinz Beck, Franco Cardini, Antonio Cicchetti, Enrico Cisnetto, Oscar Giannino, Giuseppe Marra, Giuseppe Proietti, Michele Trimarchi, Marcello Veneziani); 5. Sport, spettacolo, moda (Sandro di Castro, Pupi Avati, Laura Biagiotti, Adriano De Micheli, Luca Pancalli); 6. Innovazione, telecomunicazioni, sviluppo sostenibile (Elisabetta Spitz, Antonio Tamburrino, Pierpaolo Bombardieri, Sofia Bosco, Federica Guidi, Stefano Parisi, Massimiliano Raffa) (fonte: Commissione per il futuro di Roma Capitale (2009), Roma Porta dei Tempi, Rapporto finale).

imprenditoriale e della finanza, di livello locale e nazionale (es. Camera di Commercio di Roma, Unindustria, Confindustria, Confcommercio, Federlazio), ma vi prendevano parte anche esperti e consulenti, giornalisti e docenti e, infine, rappresentanti dei tre sindacati confederali. La funzione di supporto tecnico-scientifico e di stesura del rapporto finale, denominato «Roma Porta dei Tempi» che riuniva i diversi progetti proposti dai membri della commissione, era affidata all'ente Risorse per Roma Spa⁴². Il rapporto, pubblicato nel marzo del 2009, individuava cinque linee strategiche di sviluppo⁴³, articolate in proposte d'azione e progetti, molti dei quali successivamente confluiti nel piano strategico;

- la fase di elaborazione e promozione del piano che ha preso forma attraverso il cosiddetto «Progetto Millennium 2010-2020», ovvero un percorso articolato attraverso una serie di convegni e conferenze sui temi dello sviluppo e della rigenerazione economica, della mobilità, della riqualificazione urbana e altro ancora, che ha animato il dibattito pubblico e coinvolto principalmente autorità locali, esperti e professionisti ed esponenti del mondo imprenditoriale;
- la fase di lancio del documento di piano che è stato presentato in occasione degli Stati Generali della Città, un evento di grande risonanza mediatica, che si è tenuto nel 2011 presso il Palazzo dei Congressi di Roma e nel corso del quale attori politici, economici ed esperti hanno discusso e reso pubblici i progetti contenuti nel piano di sviluppo della città. Gli Stati Generali sono stati anche l'occasione per introdurre ufficialmente il Comitato Promotore per la candidatura di Roma alle Olimpiadi 2020⁴⁴ che rappresentava una

⁴² Risorse per Roma Spa è un ente strumentale di Roma Capitale. Società gestita *in house*, ovvero controllata interamente dall'amministrazione capitolina, fornisce assistenza e sostegno al Comune nei settori legati ai processi di trasformazione e rigenerazione urbana, nella progettazione e realizzazione di programmi di sviluppo urbano, nelle attività di pianificazione e nella promozione di partenariati tra pubblico e privato. Istituita nel 1995 per gestire le dismissioni del patrimonio immobiliare dell'amministrazione capitolina, ha ampliato nel corso degli anni i propri ambiti di attività, occupandosi, tra le altre cose, della promozione dello sviluppo urbano e della competitività del sistema territoriale romano (fonte: www.risorseperroma.it).

⁴³ Le cinque ambizioni indicate nel rapporto «Roma Porta dei Tempi» erano: Roma città policentrica, Roma città dei saperi e delle conoscenze, Roma città del turismo, dell'entertainment e dell'economia del tempo libero, Roma città coesa e solidale, Roma città competitiva e internazionale (fonte: Commissione per il futuro di Roma Capitale, 2009).

⁴⁴ Il comitato promotore, che si è sciolto quando il progetto olimpico è stato abbandonato nel febbraio 2012 quando è venuto meno il sostegno da parte del governo centrale, era composto da: Mario Pescante (presidente del Comitato, ex presidente del Coni e deputato del Popolo della Libertà), Gianni Petrucci (ex presidente del Coni), Gianni Alemanno (ex sindaco di Roma), Gianni Letta (ex sottosegretario alla presidenza del Consiglio), Andrea Mondello (ex presidente della Camera di Commercio di Roma), Nicola Zingaretti (ex presidente della Provincia di Roma), Renata

piattaforma di incontro tra gli attori politici e i più prestigiosi esponenti del mondo imprenditoriale e della finanza, tanto su scala locale quanto nazionale (es. Camera di Commercio di Roma, Unindustria, Caltagirone Editore, Confindustria, Banca Nazionale del Lavoro, Mediobanca);

- la fase di attuazione che si è aperta dopo la presentazione del documento di piano nel 2011. La realizzazione dei progetti contenuti nel piano è stata affidata a *Roma City Investment*, un'agenzia del Comune di Roma nata dal partenariato tra Risorse per Roma Spa e Zètema Progetto Cultura Srl, incaricata di promuovere iniziative di marketing territoriale per attrarre investimenti nazionali ed esteri da destinare all'implementazione del Piano.

Con il ritiro della candidatura olimpica, in seguito al mancato *endorsement* del governo nazionale tecnico in carica dal novembre 2011, sono venuti meno importanti investimenti specialmente pubblici su cui la *leadership* politica contava per l'implementazione dei progetti di piano. Le effettive realizzazioni sono state scarse e il progetto di pianificazione strategica non sembra, al momento, rientrare tra le priorità di governo del nuovo sindaco di centro sinistra Ignazio Marino.

Il piano è articolato intorno a quattro macro obiettivi: a) sostenibilità ambientale, b) policentrismo e solidarietà, c) competitività e innovazione, 4) cultura e intrattenimento. Obiettivi che lo rendono coerente con le altre esperienze europee di pianificazione strategica e conforme alle raccomandazioni degli organismi sovranazionali e internazionali che operano nel campo dello sviluppo economico (*in primis* Ue, Ocse).

Polverini (ex presidente della Regione Lazio), Franco Frattini (ex Ministro degli Affari Esteri), Marco Fortis (docente di economia e vicepresidente della Fondazione Edison), Franco Carraro (sindaco di Roma tra la fine degli anni '80 e i primi anni 90, banchiere e dirigente sportivo), Ernesto Albanese (imprenditore), Aurelio Regina (ex presidente Unindustria), Luca Cordero di Montezemolo (presidente della Ferrari ed ex numero uno di Confindustria), Azzurra Caltagirone (figlia del costruttore romano Francesco Gaetano Caltagirone e vicepresidente della Caltagirone Editore), Aurelio de Laurentiis (produttore e dirigente sportivo), Diego della Valle (imprenditore), John Elkann (imprenditore, presidente della Fiat Spa), Emma Marcegaglia (ex presidente Confindustria), Giovanni Malagò (imprenditore, dirigente sportivo, presidente del circolo canottieri Aniene di Roma), Luigi Abete (presidente della BNL), Nerio Alessandri (imprenditore), Cesare Geronzi (ex presidente di Mediobanca), Andrea Guerra (dirigente aziendale), Giuseppe Recchi (presidente Eni).

5. Processi di neoliberalizzazione e strategie neoliberaliste a Roma

1. Gli orientamenti normativi e cognitivi dell'azione pubblica

Il caso della privatizzazione di Acea

I cambiamenti che, a partire dalla metà degli anni '90, hanno riguardato le aziende municipalizzate a Roma e nello specifico l'azienda romana Acea sono da considerarsi parte di una più ampia strategia di azione pubblica locale finalizzata ad accrescere la flessibilità e la semplificazione dei processi gestionali e la capacità della macchina amministrativa di agire e rispondere alle problematiche in maniera rapida, efficace ed efficiente, a promuovere una cultura pragmatica e un'economia di mercato basata sulla competizione (intervista Rutelli 1993⁴⁵). All'indomani di «Tangentopoli», il nuovo governo di Roma insediatosi nel 1993 si è posto come priorità quella di incidere profondamente sulla preesistente macchina amministrativa, considerata inadeguata e impreparata, e quella di sostenere percorsi innovativi di gestione amministrativa.

Come ha affermato un alto dirigente dell'allora governo di Roma (intervista n. 1⁴⁶), la parola d'ordine era “decongestionare l'amministrazione” e, quindi, riorganizzare l'apparato amministrativo attraverso l'esternalizzazione di funzioni e servizi e l'immissione di professionalità esterne provenienti dal mondo universitario e dalle imprese. Altra idea fortemente caldeggiata dal sindaco Rutelli era, infatti, quella di coinvolgere forze diverse nella ricostruzione della macchina amministrativa, ossia attori appartenenti all'apparato amministrativo-gestionale ed attori extra-istituzionali, e di promuovere tra essi uno «spirito di squadra». Gli attori della squadra erano chiamati a guidare il processo di cambiamento della pubblica amministrazione e delle aziende di servizio pubblico locale. In questa logica, sono stati affidati incarichi di responsabilità anche a esponenti del mondo imprenditoriale, come quello alla presidenza dell'Atac, azienda del trasporto

⁴⁵ <http://www.radioradicale.it/scheda/57929/57995-la-campagna-elettorale-del-candidato-a-sindaco-di-roma-f-rutelli>

⁴⁶ Intervista n. 1 (20 novembre 2012): Dirigente del Comune di Roma nelle due giunte Rutelli (1993-2001).

pubblico locale di Roma, assegnato all'ex direttore generale di Federmeccanica (Federazione Sindacale dell'Industria Metalmeccanica Italiana). La cooperazione tra pubblico e privato doveva fondarsi su una visione condivisa del cambiamento della PA, inteso come modernizzazione in chiave competitiva, per sostenere la quale ogni partecipante avrebbe dovuto rimodellare preferenze e interessi: "Rutelli, con l'obiettivo di ricostruire la macchina amministrativa, ha chiamato a raccolta le forze migliori della città chiedendo a ognuna di rinunciare a un pezzettino del proprio punto di vista... uno degli approcci più interessanti di quella stagione è esattamente la dimensione di squadra, della quale facevano parte figure politiche, assessori, e manager collocati in diverse postazioni... con la squadra si intende l'apparato amministrativo-gestionale ma, più in generale, una molteplicità di figure e di ruoli interni ed esterni alla pubblica amministrazione" (intervista n. 1).

La volontà di segnare una rottura rispetto al modello di azione politico-amministrativa delle precedenti giunte democristiane è stata considerata da tutti gli attori intervistati uno stimolo importante al processo di trasformazione della PA e delle aziende pubbliche: "storicamente è importante ricordare che noi venivamo da Tangentopoli, che era scoppiata nel 1992 e aveva colpito in particolare Roma dove le vecchie aziende municipalizzate erano state il luogo del malaffare; quindi noi volevamo tentare una netta discontinuità" (intervista n. 5⁴⁷); "era una fase di forte cambiamento che segnava la discontinuità politica con la fase della fine degli anni '80... nel 1993-1994 quando si insediò la giunta Rutelli eravamo nel post-Tangentopoli, quindi in una fase di crisi economica e di prospettiva strategica di Roma" (intervista n. 7⁴⁸).

Segnare la discontinuità con i precedenti modelli di azione pubblica significava adottare sistemi organizzativi e gestionali efficienti e *market-oriented* attraverso i quali affrontare il dissesto economico del Comune, recuperare la legalità e promuovere l'efficienza e la qualità dei servizi. Misure come liberalizzazioni e privatizzazioni erano considerate funzionali alla modernizzazione in chiave competitiva delle aziende municipalizzate e al miglioramento dei servizi offerti ai cittadini. Del resto tutti gli intervistati hanno evidenziato come le aziende municipalizzate nei primi anni '90 presentassero deficit di bilancio e fossero al centro di gravi episodi di corruzione e cattiva gestione. L'allora assessore al bilancio ha precisato come le politiche per l'apertura al mercato delle aziende di servizio pubblico fossero legate tanto all'esigenza di recupero della legalità, quanto all'esigenza di risanamento economico di queste stesse aziende e più in generale del bilancio comunale. Rispetto alla situazione in cui versavano le municipalizzate e in generale di crisi economica e di delegittimazione del sistema politico dopo gli scandali di Tangentopoli, l'obiettivo che la neo-insediata giunta Rutelli si era

⁴⁷ Intervista n. 5 (11 dicembre 2012): Consigliere del Comune di Roma dal 1993 al 2000.

⁴⁸ Intervista n. 7 (11 gennaio 2013): Assessore al bilancio dal 1993 al 1999.

prefissa era “di fare delle aziende di servizio pubblico un pezzo della ripresa dell’economia romana” (intervista n. 7).

Gli indirizzi di azione pubblica che hanno guidato queste trasformazioni sono ampiamente riconducibili a quella che l’allora sindaco di Roma ha definito “una cultura più liberale e meno dirigista” (intervista n. 8⁴⁹). Una cultura politica che, tenendo conto di quanto discusso nei precedenti capitoli, può essere agevolmente ricondotta tanto al modello organizzativo del *New Public Management* con la sua enfasi sull’efficienza dei servizi pubblici, sulla semplificazione amministrativa e sull’ingresso degli attori privati e l’utilizzo dei loro strumenti nella gestione amministrativa (cfr. cap. 1), quanto a quello della «Terza Via» che proprio in quegli anni prendeva forma con le amministrazioni di B. Clinton in Usa e di T. Blair in Gran Bretagna. La «Terza Via» romana, nelle parole di un ex consigliere comunale, era espressa attraverso il paradigma dell’«efficienza solidale» che enfatizzava l’importanza di coniugare gli imperativi di efficienza e competitività delle aziende di servizio pubblico con il miglioramento dei servizi per i cittadini garantito da un impiego «solidale» delle risorse acquisite dal Comune mediante le privatizzazioni: “L’efficienza è un parametro che l’orizzonte riformista e democratico deve assolutamente assimilare; il problema dell’equità e della solidarietà è che cosa fai con le risorse che recuperi, come le riutilizzi. Noi lanciammo il famoso risanamento igienico-sanitario della città; prima non avevamo risorse per farlo...” (intervista n. 5).

Seguendo le analisi dei precedenti capitoli, a fondamento dei modelli di azione pubblica del *New Public Management* e della «Terza Via» è possibile ritrovare orientamenti tipici del neoliberalismo specialmente nella sua versione *roll-out* (cfr. cap. 2). Nel caso indagato essi possono essere identificati ne: la promozione di interventi governativi a favore del mercato; la modernizzazione e l’innovazione in chiave competitiva; l’efficienza, l’efficacia e la competitività come criteri di valutazione dell’azione pubblica; la promozione di un approccio imprenditoriale finalizzato ad attrarre risorse e risanare il bilancio comunale; il coinvolgimento degli attori privati nella gestione dei servizi pubblici come soluzione per garantire l’efficienza degli stessi in un situazione di scarsità di risorse pubbliche; l’interesse collettivo come obiettivo perseguibile attraverso l’introduzione di principi di libero mercato.

Questi indirizzi sono stati incorporati nel *policy frame* della privatizzazione e nella *narrative* (vedi introduzione) prodotta dai decisori pubblici per descrivere la situazione problematica (dissesto finanziario del Comune di Roma, inefficienza dei servizi pubblici locali, corruzione e cattiva gestione degli stessi) e legittimare rispetto ad essa il ricorso a procedure di mercato (liberalizzazioni e privatizzazioni). La *narrative* della privatizzazione di Acea e più in generale dei

⁴⁹ Intervista n. 8 (29 gennaio 2013); Sindaco di Roma dal 1993 al 2001.

processi di trasformazione che hanno interessato le aziende di servizio pubblico, ricostruita attraverso i documenti ufficiali e le interviste agli attori istituzionali, può essere sintetizzata come segue: le precedenti giunte degli anni '80 avevano lasciato in eredità una situazione di grave dissesto economico-finanziario e di delegittimazione del sistema politico della città, rispetto alla quale era necessario intervenire con l'obiettivo di i) acquisire risorse economiche per sanare il bilancio comunale, ii) riabilitare il sistema politico e iii) rinnovare le aziende municipalizzate penalizzate da gravi arretratezze e da gestioni poco trasparenti. Se il settore pubblico aveva amministrato in maniera inefficiente i servizi pubblici locali, la soluzione, coerente con i modelli neoliberalisti veicolati dall'esterno, per modernizzarli non poteva che passare attraverso il coinvolgimento degli attori privati e l'utilizzo di strumenti e logiche di mercato per rendere l'amministrazione più snella, flessibile e capace di soddisfare le esigenze della cittadinanza. Da queste trasformazioni i cittadini ne avrebbero guadagnato indubbi vantaggi in termini di miglioramento della qualità dei servizi pubblici: la vendita delle aziende municipalizzate avrebbe infatti consentito il recupero di importanti risorse da destinare, ad esempio, al miglioramento del sistema di trasporto locale o dei servizi sociali.

Vale la pena di sottolineare come, contro la volontà dei principali promotori del processo (*in primis* sindaco e assessore al bilancio) che avrebbero voluto "fare del sistema delle *utilities* un grande settore industriale, diluendo la partecipazione pubblica e facendo entrare i *players* industriali" (intervista n. 7), si sia avuto per Atac (azienda del trasporto pubblico locale) e per Ama (azienda per la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti), durante la prima giunta Rutelli, solo un ricambio dei vertici aziendali e non un cambiamento nella forma giuridica d'impresa (che si avrà nel 2000). Per Acea e Centrale del Latte, operanti rispettivamente nel campo dell'energia e in quello della produzione e della distribuzione del latte, è prevalsa invece la soluzione della privatizzazione, avvallata dall'idea che, trattandosi di aziende industrialmente strategiche, fosse più opportuno e proficuo il loro affidamento al mercato.

Concentrando l'attenzione specificamente su Acea, la sua trasformazione in società per azioni quotata in borsa e la sua parziale privatizzazione sono state considerate dai promotori misure funzionali a rafforzare la competitività dell'azienda dell'energia romana a livello globale, consentendole di aprirsi al mercato internazionale e di creare *joint venture* con altri paesi del Mediterraneo. Questa previsione di internazionalizzazione è stata in buona parte disattesa dagli eventi: una percentuale piuttosto limitata (meno del 7%) di azioni è stata ceduta ad azionisti esteri mentre la maggior parte (quasi il 17%) di quelle non di proprietà comunale è attualmente concentrata nelle mani di un unico azionista, il gruppo Caltagirone che è controllato da una delle più note famiglie romane di imprenditori nel settore delle costruzioni e dell'editoria. Questo punto verrà ripreso e approfondito nel prosieguo del capitolo.

Il caso dell'ex deposito Atac di via della Lega Lombarda

Il caso dell'alienazione dell'ex deposito Atac di Via della Lega Lombarda si inserisce nella politica di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico (in particolare dei depositi Atac in disuso) avviata a partire dal 2000 dal Comune di Roma con la finalità di acquisire risorse finanziarie da destinare al risanamento dei bilanci, e nella conseguente operazione di valorizzazione dello stesso patrimonio per renderlo attraente agli occhi dei possibili investitori, arricchendolo di previsioni edificatorie attraverso l'approvazione di varianti urbanistiche⁵⁰ (Erbani 2012). In tal senso il caso di Lega Lombarda si lega al processo di istituzionalizzazione di procedure e strumenti di attuazione del piano urbanistico flessibili e de-regolativi. Ci si riferisce, in particolare, allo strumento dell'«accordo di programma» e, più in generale, all'approccio dell'«urbanista negoziata» o «contrattata» che ha favorito e legittimato pratiche di inclusione degli attori privati nei processi di riqualificazione e trasformazione urbana. La diffusione dell'urbanistica negoziata riflette una più ampia tendenza nazionale ed europea alla contrattualizzazione delle politiche pubbliche in base alla quale i decisori pubblici scelgono di utilizzare accordi contrattuali con altri attori pubblici o privati per portare avanti l'attività di governo. Secondo L. Bobbio (2000) questa tendenza accomuna molte democrazie contemporanee e trova le sue origini, tra gli altri, nel modello inglese della *culture of contracts* sviluppato per iniziativa dei governi conservatori e diretto soprattutto al decentramento dei servizi e delle funzioni di governo. All'interno di questa tendenza si ritrovano pratiche differenti tenute insieme da una logica di fondo: che la scelta pubblica possa avvenire attraverso un “accordo esplicito, redatto in forma scritta, in cui le parti dichiarano pubblicamente di approvare un progetto o una linea di intervento, o si assumono pubblicamente impegni reciproci, mettendo proprie risorse (non necessariamente finanziarie) a disposizione di un'azione comune di cui concordano tempi e modalità” (ibidem: 112).

Nel settore della pianificazione urbanistica, l'effetto più evidente di questa tendenza alla contrattualizzazione delle politiche risiede nella crescente diffusione dei partenariati tra pubblico e privato che designano “l'insieme delle modalità di partecipazione del settore privato al finanziamento e alla realizzazione di progetti urbanistici pubblici” (Nessi e Delpirou 2009: 83). In questo quadro, l'«accordo di programma» rappresenta uno strumento idoneo al coinvolgimento dei privati, perché offre al decisore pubblico la possibilità di modificare agevolmente le

⁵⁰ Vale la pena sottolineare come quello di Lega Lombarda sia solo uno dei molteplici casi nel contesto romano che rendono evidente l'uso e la valorizzazione del suolo in chiave remunerativa per gli attori privati. Una rassegna recente dei casi di trasformazione e valorizzazione urbana a Roma - che fanno proprio un modello di regolazione fondato su logiche di scambio e contrattazione attraverso l'utilizzo di strumenti derogatori per garantire ai privati edificabilità e aumenti di cubature in cambio di un loro contributo finanziario alla realizzazione di opere pubbliche - è contenuta in Erbani F. (2013), Roma. Il tramonto della città pubblica, Laterza, Roma-Bari.

previsioni del piano urbanistico e, quindi, consente al comune, in accordo con altri enti territoriali o organismi pubblici, di creare le condizioni politico-istituzionali favorevoli all'inclusione degli attori privati nei processi di riqualificazione urbana. La moneta di scambio, come si è visto per il caso di via della Lega Lombarda, può consistere in un aumento di cubature oppure in un cambio di destinazione d'uso del suolo, ovvero in tutti quei cambiamenti che generano opportunità di profitto per gli attori privati e li motivano ad entrare nei progetti di riqualificazione urbana.

Rispetto al crescente ricorso allo strumento dell'accordo di programma nel settore della pianificazione urbanistica in Italia e, in particolare, a Roma si è aperto un ampio dibattito che vede sostanzialmente contrapposte due posizioni che rimandano a loro volta a due differenti rappresentazioni dell'urbanistica negoziata: da un lato coloro che sostengono i vantaggi di questo approccio e dei suoi strumenti d'azione, dall'altro coloro che vi si oppongono e ne sottolineano gli aspetti controversi. Per i primi, l'accordo di programma conferisce operatività e flessibilità al piano urbanistico consentendone l'attuazione in tempi brevi ed evitando eccessive rigidità normative. In tale ottica, esso rappresenta "la sola procedura d'intervento possibile per costruire progetti condivisi [...] un procedimento partecipato e trasparente [...] dove la natura e le dimensioni della negoziazione sono evidenti e dove possono essere valutati i benefici per la città. Si determina così un clima in cui trovato l'accordo su scelte fondamentali e irreversibili [...] e su nuove metodologie [...], le «linee del piano» diventano uno scenario acquisito, al tempo stesso rigido e flessibile, entro cui avanzare proposte lungo la prospettiva predisposta dall'amministrazione e sulle quali aprire un confronto a tutto campo" (Marcelloni 2003: 53). Una tale rappresentazione fa proprio un modello concertato e consensuale di interazione tra pubblico e privato, basato sulla negoziazione delle scelte urbanistiche e sullo scambio di risorse in una situazione in cui il pubblico stabilisce alcune coordinate e principi di base, lasciando però spazio all'iniziativa privata, senza vincolarla attraverso norme rigide. Più in generale, una tale rappresentazione sostiene una visione della pianificazione urbanistica come attività che deve essere "più aderente alle esigenze del mercato sotto il profilo della semplificazione dei procedimenti, dei tempi di realizzazione e dei contenuti degli interventi, anche se diretti prevalentemente a trasformazioni e riassetto di porzioni rilevanti del territorio comunale" (Urbani 2000: 143). In sostanza, il perseguimento di un approccio negoziato e l'utilizzo di strumenti derogatori come l'accordo di programma se per un verso introducono una maggiore flessibilità delle scelte urbanistiche che incentiva il coinvolgimento degli attori privati, per un altro non mettono in discussione il principio dell'intervento regolatore pubblicistico di disciplina d'uso dei suoli proprio del piano urbanistico (ibidem).

Differente è, invece, la posizione di coloro che vedono nella diffusione dell'urbanistica contrattata e degli strumenti che le sono propri, come l'accordo di programma, una degenerazione della pianificazione urbanistica e uno spostamento

verso gli interessi di mercato. Questa visione muove dall'idea che sia propria dell'attività di pianificazione la funzione di regolare l'attività economica, fornendo un sistema di norme per uno sviluppo complessivo della città a lungo termine, che non vada incontro soltanto ad interessi particolari ma sia a beneficio dell'intera cittadinanza, rappresentandone il punto di vista riguardo agli indirizzi di sviluppo urbano (Salzano 2011; Berdini 2008). Questo approccio non esclude la contrattazione con gli operatori privati che si rende comunque necessaria nel settore della pianificazione urbanistica, ma non mette in discussione il ruolo del pubblico come progettista e decisore delle regole della città. L'urbanistica contrattata, invece, indebolisce fortemente il ruolo del pubblico che dovrebbe garantire l'interesse della collettività, e amplia quello degli attori privati portatori di interessi particolari.

A partire dai primi anni '90, quando, posto l'accento sulle inefficienze e sulle lentezze dell'urbanistica tradizionale, si è fatta strada l'idea che la migliore soluzione per modernizzare il settore fosse quella di deregolarlo e aprirlo al mercato, l'urbanistica contrattata si è ampiamente diffusa arricchendosi di nuovi strumenti. Tra questi, i diritti edificatori sulla base dei quali se un piano urbanistico assegna una certa edificabilità ad un'area, essa rappresenta un titolo del proprietario che non può essergli sottratto senza una forma di compensazione e gli stessi accordi di programma, che consentono di derogare facilmente agli strumenti pianificatori, modificandone le previsioni, senza necessità di un contraddittorio con i cittadini (Salzano 2011). Assini e Mantini (2007: 127) hanno evidenziato come l'accordo di programma debba essere considerato un mezzo che consente di "erodere la pianificazione urbanistica o quanto meno sovvertire le priorità peraltro senza alcuna possibilità da parte dei cittadini e delle associazioni di presentare osservazioni in relazione alle nuove scelte". Questi accordi, secondo i due studiosi di diritto urbanistico, possono essere considerati componenti del passaggio dall'«urbanistica pianificata» a quella «contrattata» o «negoziata» caratterizzata da soluzioni e interventi che non riflettono alcuna previa progettazione territoriale. Insolera (2011) ha, inoltre, sottolineato come l'accordo di programma sia diventato una procedura utilizzata in modo talmente sistematico nell'urbanistica romana da spingere il Comune ad istituire un assessorato *ad hoc* nel 1999 (assessorato alla Deroga). Questa procedura ha ridotto drammaticamente la vincolatività dello strumento urbanistico: "il piano regolatore non esiste più; con l'accordo di programma si può edificare dappertutto, su aree destinate a verde, a servizi pubblici o all'agricoltura" (Insolera 2011: 379).

Concentrando l'attenzione sul caso dell'ex deposito Atac di Via della Lega Lombarda, è stato già messo in luce (cfr. cap. 4) come i decisori pubblici (Comune di Roma in accordo con la Regione Lazio e con Atac Spa) abbiano scelto di ricorrere allo strumento dell'accordo di programma per modificare le previsioni del Piano Regolatore del 1962 e accordare un aumento di cubature e un cambio di destinazione d'uso del suolo con la finalità di affidare al privato (nello specifico

alla società di *real estate* Parsitalia S.r.l. controllata dalla famiglia Parnasi) il progetto di riqualificazione/valorizzazione dell'area. Le varianti approvate attraverso l'accordo hanno fornito al privato l'incentivo ad intervenire e a farsi carico del processo di riqualificazione. La decisione di vendere una proprietà pubblica e di affidarne la trasformazione a soggetti privati, anche in deroga a quanto previsto dallo strumento urbanistico allora in vigore, è stata giustificata dal decisore pubblico attraverso argomentazioni sulla inevitabilità della scelta e sui possibili benefici futuri per l'intera cittadinanza. In particolare, è stato sottolineato come, vista la scarsità di risorse pubbliche, la vendita del patrimonio Atac dovesse essere considerata una strategia funzionale al reperimento di risorse aggiuntive da destinare al miglioramento del sistema di trasporto locale (T.P.L.): “una parte consistente del patrimonio immobiliare [*dell'Atac Spa*] perderà, nell'arco dei prossimi anni, il suo carattere di necessario asservimento all'esercizio delle attività di T.P.L. e potrà quindi essere oggetto, nel rispetto delle compatibilità socio-urbanistiche, di una mirata gestione orientata a produrre risorse finanziarie aggiuntive per l'intero sistema del T.P.L. medesimo”; “in attuazione sia degli obiettivi di riqualificazione del territorio, sia dell'obiettivo di potenziamento del T.P.L., nonché del reperimento di risorse aggiuntive per il bilancio Atac, l'Amministrazione Comunale ha deciso, tra l'altro, di procedere all'adozione di uno specifico provvedimento avente ad oggetto la riqualificazione dell'ambito di valorizzazione della città storica C-C3” (Consiglio comunale, delibera 118 2006: 3).

Il coinvolgimento dell'operatore economico e il conseguente aumento del suolo edificabile per incentivarlo sono state presentate dal decisore pubblico come soluzioni necessarie e funzionali alla realizzabilità del processo di riqualificazione a costi sostenibili per la collettività: “nel più ampio ed esteso interesse pubblico, obiettivo generale del presente Programma [*previsto dallo schema d'assetto*] è quindi l'individuazione di un sistema di procedure, atti, risorse e certezze finanziarie che tenda a definire un modello di trasformazione sostenibile e di qualità per lo sviluppo di un ambiente urbano efficiente e rispondente alle esigenze di qualità di vita del quartiere e della città. Tale modello di trasformazione non deve gravare sulle risorse del bilancio Comunale e pertanto, per il concorso di soggetti diversi e la configurazione del programma [...], in assenza di contributi finanziari pubblici, lo stesso richiede una articolazione che prefiguri potenzialità di investimento e certezze di attuazione”; “la necessità di avviare una riqualificazione qualitativamente eccellente dell'intero ambito attraverso una forte conformazione degli spazi e servizi pubblici genera ricadute apprezzabili sui costi di attuazione del programma [...] pertanto l'incremento contenuto delle superfici aggiuntive è un concreto strumento operativo funzionale e necessario al raggiungimento dei benefici attesi [...] e per consentire la realizzazione di migliori forme insediative, a costi sostenibili dalla collettività” (ibidem: 6-17).

Il *policy frame* del processo di alienazione e valorizzazione dell'area dell'ex deposito Atac di Via della Lega Lombarda risulta in larga parte riconducibile ai modelli di governo imprenditoriale e a quello organizzativo del *New Public Management* (cfr. cap. 1): finalità di efficienza, operatività e di mobilitazione di risorse sono state avanzate dal decisore pubblico per motivare la scelta di vendere una proprietà pubblica e di affidarne al privato il processo di trasformazione. Queste soluzioni *market-oriented* sono state rese perseguibili attraverso l'utilizzo di strumenti derogatori (come l'accordo di programma) che conferiscono flessibilità al piano urbanistico e consentono l'approvazione di varianti. La flessibilità, lo spirito imprenditoriale e l'efficienza sono i principali riferimenti valoriali che informano questo *policy frame* che enfatizza l'importanza di promuovere soluzioni flessibili e strategie imprenditoriali nella pianificazione urbanistica in un contesto in cui la scarsità di risorse pubbliche e la crescente competizione tra territori hanno reso necessario attrarre investimenti privati e, pertanto, offrire condizioni vantaggiose agli investitori. A fondamento di questa *narrative* vi è l'idea che l'eccessiva rigidità normativa, il rigore pubblicistico e la lentezza burocratica rappresentino ostacoli alla modernizzazione anche nel settore della pianificazione urbanistica poiché limitano gli investimenti finanziari e allontanano i capitali (intervista n. 9⁵¹). L'accordo di programma, in tal senso, è visto come uno strumento che consente tanto di garantire un quadro normativo flessibile e adattabile a circostanze diverse quanto di assicurare l'operatività e la realizzabilità degli interventi urbanistici in tempi brevi e certi. Infine, è stato sottolineato come il passaggio di prerogative e poteri al privato, lungi dall'agevolare uno spostamento verso interessi particolari, sia da considerarsi una condizione necessaria per salvaguardare gli interessi della collettività (ad esempio attraverso la garanzia della riqualificazione del territorio senza gravare sul bilancio comunale).

Il caso del Piano Strategico di Sviluppo per Roma

Rispetto al Piano Strategico di Sviluppo (PSS) per Roma è necessario partire da una premessa: a differenza degli altri casi di studio, l'analisi di questo caso ha avuto per oggetto il processo di definizione ed elaborazione di una *policy* (quella per lo sviluppo economico) che non ha prodotto, al momento, significativi *output* in termini di concrete realizzazioni.

Questa mancata, o perlomeno limitata, implementazione dei progetti del Piano è stata ricondotta dagli attori intervistati a due principali motivazioni: da un lato il venire meno della copertura finanziaria del PSS dopo il ritiro della candidatura olimpica che avrebbe potuto garantire un apporto consistente di trasferimenti pubblici (dallo stato centrale) e di investimenti privati; dall'altro l'assenza di un'altra risorsa considerata fondamentale, la continuità politica. Rispetto alla prima

⁵¹ Intervista n. 9 (18 febbraio 2013): Assessore all'Urbanistica e a Roma Capitale dal 2001 al 2008;

motivazione, è stato già evidenziato (cfr. cap. 4) come il PSS sia stato costruito in stretta connessione con il tema della candidatura olimpica di Roma per il 2020. Come ha affermato un assessore della giunta Alemanno, “il Piano di Sviluppo della Capitale serviva ad accompagnare la città all’appuntamento del 2020. I due temi erano un po’ in parallelo: costruiamo un percorso per poter ospitare le Olimpiadi però leghiamolo anche allo sviluppo della città. Le Olimpiadi dovevano servire a reperire risorse” (intervista n. 2⁵²).

In riferimento alla seconda motivazione, dalla rilevazione effettuata è emersa l’importanza della continuità politica come preconditione per l’attuazione dei grandi progetti del Piano che per la loro complessità richiedono tempi di implementazione ben più lunghi rispetto alla durata in carica di una giunta comunale (intervista n. 3⁵³). In tale ottica, il recente cambiamento politico con il ritorno al governo di Roma di una giunta di centro-sinistra che non ha manifestato, almeno per il momento, la volontà di dare seguito al processo di pianificazione strategica, sarebbe da considerarsi uno dei maggiori ostacoli alla messa in opera dei progetti strategici. Le difficoltà nell’attuazione del Piano sono state anche ricondotte dall’attore istituzionale all’eccessiva complessità delle procedure che molto spesso chiamano in causa soggetti diversi, ognuno con la propria visione, la propria competenza e i propri interessi: “il progetto del parco fluviale del Tevere non è andato avanti perché ad occuparsi del Tevere sono almeno 12-13 soggetti differenti. Non c’è solo il Comune di Roma che se decide di fare una cosa sul Tevere la fa... magari non ha i soldi però ha la competenza. Dentro invece c’è di tutto, tanto è vero che rispetto al progetto strategico del parco fluviale del Tevere l’idea sarebbe quella di affidare tutto ad uno il soggetto competente. Se per fare la più piccola cosa si deve sentire l’autorità di bacino, la guardia costiera, i vigili del fuoco, la regione, la provincia, il comune e altri soggetti ancora, ognuno con la propria visione, la propria competenza...” (intervista n. 4⁵⁴).

Da una tale interpretazione deriva la asserita necessità di riorganizzare l’apparato amministrativo secondo logiche funzionali in modo da semplificare le procedure burocratiche.

Indipendentemente dalle concrete realizzazioni, il documento di piano e il processo attraverso il quale è stato costruito offrono significative evidenze degli orientamenti normativi e cognitivi che hanno indirizzato l’azione pubblica nel settore dello sviluppo economico durante gli anni della giunta Alemanno e anche in quelli precedenti. Come già sottolineato (cfr. cap. 4), il primo tentativo di avviare un percorso di pianificazione strategica a Roma è stato compiuto dalla giunta Rutelli alla fine degli anni ’90. Questo percorso si era concluso con l’organizzazione del

⁵² Intervista n. 2 (21 novembre 2012): Assessore alle attività produttive, al lavoro e al litorale dal 2008 al 2013.

⁵³ Intervista n. 3 (5 dicembre 2012): Assessore all’Urbanistica dal 2008 al 2013.

⁵⁴ Intervista n. 4 (6 dicembre 2012): Presidente di Risorse per Roma Spa dal 1997 al 2000.

Attualmente ricopre la carica di dirigente presso lo stesso ente.

convegno “Roma Prossima” nel 2000 e con la stesura di un lavoro preparatorio dal titolo “Verso un piano strategico per Roma” (2001). Nella visione dell’allora sindaco di Roma, questo primo tentativo di pianificazione strategica, ispirato soprattutto al modello di Barcellona, era espressione di una cultura politica orientata al pragmatismo e voleva rappresentare un ulteriore elemento di discontinuità rispetto all’operato delle precedenti giunte democristiane (intervista n. 8). Il Piano Strategico era considerato uno strumento agevole per costruire una visione condivisa di un futuro desiderabile per la città in un contesto caratterizzato da forti mutamenti economici, istituzionali e sociali: la mondializzazione degli scambi e delle tecnologie, l’esplosione della nuova economia, l’emergere di nuovi bisogni connessi alla qualità della vita e alla sicurezza nelle città e alla partecipazione dei cittadini alle scelte che li concernono. La visione strategica della città doveva fondarsi su una serie di assi portanti tra i quali: la promozione della competitività territoriale come capacità di attrazione di funzioni produttive avanzate e di elevato livello gerarchico; la qualità urbana come preconditione della competitività; il rilancio del ruolo internazionale della città finalizzato a rendere Roma una «città globale» (cfr. cap. 1) capace di attrarre capitali, intelligenze e traffici; la modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso la liberalizzazione delle funzioni, la privatizzazione e l’esternalizzazione dei servizi; l’istituzionalizzazione di procedure permanenti di consultazione e concertazione tra attori pubblici e privati; la promozione delle potenzialità del territorio, specialmente quelle legate ai settori del turismo e della cultura (Roma Prossima 2001).

Il lavoro preparatorio al piano strategico avviato con Rutelli e poi interrotto con Veltroni, che ha rivolto invece la sua attenzione al processo di pianificazione urbanistica conclusosi con l’adozione del nuovo Piano Regolatore Generale, ha costituito una piattaforma per il successivo documento di piano del 2011. In esso vi si ritrovano alcuni indirizzi di fondo del documento del 2001, tra i quali la scelta di avviare un processo di pianificazione strategica principalmente con le finalità di: i) rispondere in maniera adeguata ai cambiamenti globali e in particolare alle situazioni di crisi (climatica, energetica ed economico-finanziaria); ii) modernizzare il sistema di governo della città per garantire una maggiore efficacia dell’azione pubblica attraverso il coinvolgimento di diversi soggetti pubblici e di attori extraistituzionali; iii) proiettare la città in uno scenario internazionale e potenziare le sue capacità di porsi come “motore dello sviluppo” all’interno di un sistema di competizione interurbana; iv) coniugare gli imperativi di competitività e attrattività con gli obiettivi di solidarietà, coesione e inclusione sociale considerati un prerequisito per lo sviluppo e la rigenerazione economica del territorio (Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale 2010-2020).

Quest’ultima finalità risulta evidente nel tentativo dell’amministrazione di promuovere un modello di sviluppo economico centrato congiuntamente sulla competitività economica e sulla sostenibilità sociale e ambientale. Gli indirizzi che

informano questo modello sono stati veicolati, a partire dagli anni '90, dai principali organismi internazionali e dagli enti sovranazionali e trovano i loro fondamenti nel riconoscimento dell'incapacità delle soluzioni strettamente *market-centered* di affrontare i problemi globali, specialmente quelli di carattere sociale e ambientale. Secondo il documento di piano, la crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008 ha reso ancora più evidenti i limiti di un modello di azione pubblica affidato completamente a logiche di mercato: “la grande crisi, che a partire dal 2008 ha scosso i mercati finanziari e messo in grande difficoltà le economie dei paesi più sviluppati, ha posto in discussione a parere di molti esperti e – cosa più rilevante – di coloro che ricoprono responsabilità politiche e istituzionali in questi paesi, il modello di sviluppo economico che ha ispirato il processo di globalizzazione che abbiamo conosciuto a partire dagli anni '80 del secolo scorso. Quel modello s'ispirava alla teoria della crescita economica illimitata, fondata sull'approvvigionamento senza limiti delle risorse energetiche e naturali, sulla ricerca costante della massima efficienza dei sistemi produttivi e su un nuovo ruolo dello Stato, il quale era chiamato a dismettere quello di soggetto attivo, in termini di regia dello sviluppo, per assumere quello di facilitatore di una crescita determinata dalle sole dinamiche del mercato. Le teorie economiche che avevano disegnato quel modello contavano sulle ricadute automatiche degli effetti positivi della crescita del mercato sul complesso della società. [...] La critica di questo modello, praticato nel corso degli ultimi trenta anni, è ora rivolta, principalmente, alla sua incapacità di diffondere in modo equilibrato, le ricadute positive della crescita del mercato, a tutti gli stati sociali e a tutti i contesti territoriali, anche quelli più marginali [...] Questi risultati hanno convinto molti decisori politici a ridefinire il concetto di globalizzazione, integrando, pienamente, in esso ciò che ne era rimasto ai margini o, in alcuni casi escluso: la sostenibilità sociale e ambientale del modello di sviluppo. Inoltre, è apparso evidente che lo Stato dovesse tornare a svolgere il suo ruolo di regolatore e d'indirizzo, con la responsabilità di riequilibrare gli scompensi, ove questi si manifestassero” (Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale 2010-2020: 43).

Questa lunga citazione fornisce un quadro sufficientemente chiaro dei principali riferimenti teorici e normativi ai quali si ispira il processo di pianificazione strategica a Roma. Seguendo le analisi dei precedenti capitoli, essi possono essere ricondotti all'idealtipo di neoliberalismo temperato o *roll-out* (cfr. cap. 2) nel quale si evidenzia il tentativo di coniugare gli imperativi di crescita economica con obiettivi di carattere sociale e vengono legittimati interventi governativi a sostegno della coesione e dell'inclusione sociale, della sostenibilità ambientale e del miglioramento della qualità della vita intese come risorse funzionali alla competitività di un territorio e al rafforzamento della sua attrattività. L'orientamento *roll-out* rappresenta il volto più socialmente accettabile del neoliberalismo; alcuni autori hanno evidenziato come esso esprima la capacità del neoliberalismo di rinnovarsi e reinventarsi per adattarsi ai cambiamenti e superare le

situazioni di crisi (Peck e Tickell 2002). Nel documento di piano viene sottolineata la necessità di superare le precedenti teorie di politica economica incentrate sulla preminenza del mercato e sull'idea di stato minimo. Il riferimento è alle teorie neoliberiste più radicali, riconducibili principalmente alla Scuola di Chicago di M. Friedman, che hanno ispirato nei primi anni '80 l'azione pubblica dei governi conservatori inglese e statunitense (M. Thatcher e R. Reagan) e i programmi di aggiustamento strutturale degli organismi internazionali rivolti ai paesi in via di sviluppo. Risulta evidente, almeno a livello retorico-discorsivo, l'adesione dell'allora amministrazione romana alle idee tipiche del neoliberismo moderato. Tra esse, quella di partecipazione della cittadinanza alle scelte di governo. Viene, infatti, enfatizzata l'importanza di attivare processi di partecipazione alle scelte progettuali e alla loro implementazione che identifichino il processo di pianificazione strategica come realmente condiviso: "pianificazione strategica significa chiamare intorno ad un tavolo tutte le forze politiche, sociali, economiche, culturali... cioè tutti i soggetti che operano nella città" (intervista n. 4).

Questa impostazione richiama il modello normativo della pianificazione strategica, che descrive la pianificazione stessa come un processo attraverso il quale è possibile elaborare una visione condivisa del futuro della città e valorizzarne i punti di forza attraverso l'attivazione di azioni cooperative e pratiche partecipative dirette alle principali forze sociali, economiche e della conoscenza del territorio (d'Albergo 2014; Ocse 2007). Anche la partecipazione può essere, tuttavia, considerata una pratica funzionale al consolidamento e alla stabilizzazione di un progetto neoliberista (Moini 2012). B. Jouve (2005) ha evidenziato come i piani strategici non debbano essere considerati strumenti d'azione neutrali, tesi a promuovere lo sviluppo economico locale e l'ampliamento dell'arena decisionale, ma piuttosto strumenti al servizio della diffusione e dell'accettazione da parte della società dell'agenda neoliberista. Attraverso i processi di pianificazione strategica vengono istituzionalizzate pratiche *market-oriented* (es. *city marketing* e grandi eventi) e veicolati imperativi neoliberisti di crescita economica e competitività, vengono legittimate relazioni di potere tra attori pubblici e privati e strumentalizzata la partecipazione della cittadinanza, dandole l'illusione di intervenire nella definizione e nell'attuazione delle politiche di sviluppo urbano (Jouve 2005).

La scelta di dotarsi di un Piano Strategico è stata motivata dal decisore pubblico sostenendo la necessità di elaborare una visione strategica di medio periodo della città e, a partire da essa, individuare una serie di progetti di sviluppo economico da perseguire. Secondo un assessore della giunta Alemanno, il PSS voleva essere anche un tentativo dell'amministrazione pubblica di ristabilire un equilibrio virtuoso tra pubblico e privato e attraverso il quale il pubblico potesse recuperare la capacità di regolare e fornire un quadro normativo all'iniziativa privata (intervista n. 3). Questa finalità sembra, tuttavia, aver guidato limitatamente l'azione dell'attore pubblico: il processo di pianificazione strategica ha infatti coinvolto

principalmente interessi economici attraverso le più significative organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale, istituzionalizzando, in tal modo, l'importanza di questi attori nelle scelte di politica urbana. La stessa composizione del Comitato per la candidatura olimpica, sciolto dopo il ritiro della stessa nel 2012, rifletteva la centralità riconosciuta a questi attori nel determinare gli indirizzi dell'azione pubblica. Inoltre, attraverso i progetti di sviluppo contenuti nel Piano e l'occasione olimpica, sono state offerte agli operatori economici importanti opportunità future di remunerazione. Sulle relazioni tra pubblico e privato incentivate e legittimate attraverso il processo di pianificazione si tornerà nel prosieguo del capitolo.

Un ultimo aspetto sul quale si vuole gettare luce per inquadrare ulteriormente il paradigma della pianificazione strategica riguarda il tema dell'internazionalizzazione. Tra gli obiettivi di *policy* che l'amministrazione si è posta, attraverso lo strumento di pianificazione strategica, vi era infatti quello di rilanciare la competitività del territorio a livello internazionale, anche attraverso la promozione dell'immagine urbana e la valorizzazione dei suoi possibili punti di forza. In primo luogo, turismo e cultura. Non rappresentando l'industria un elemento di sviluppo a Roma, il PSS si è posto la finalità di potenziare la sua vocazione come città turistica e culturale, dotata un enorme patrimonio artistico e archeologico (intervista n. 6⁵⁵). Questa operazione di valorizzazione era finalizzata ad attrarre risorse, capitali e una domanda turistica ampia e qualificata. In sostanza, il PSS e la candidatura olimpica volevano essere un'occasione per mettere «in vetrina» Roma, per attivare strategie di marketing territoriale attraverso le quali catalizzare investimenti, anche stranieri.

Il modello normativo di riferimento in tal senso è quello di «città globale» (cfr. cap. 1), ovvero di una città che, rispettando la sua vocazione storico-culturale e valorizzando i suoi punti di forza, ambisca a un ruolo di rilievo nello scenario internazionale e sia capace di attrarre flussi internazionali, materiali, finanziari e umani. Turismo, eventi culturali, congressuali e sportivi (come appunto le Olimpiadi) costituiscono in quest'ottica strumenti atti a rafforzare l'immagine della città nello scenario globale (Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale 2010-2020: 43).

Va sottolineato come, malgrado le iniziative di *city marketing* e i tentativi promossi dall'attore pubblico per attrarre investimenti internazionali, Roma sia da sempre una città che presenta grandi difficoltà nell'internazionalizzazione. Anche considerando le classificazioni urbane sul livello di connettività globale (cfr. cap. 4), la sua posizione è più assimilabile a quella di una *wannabe global city* (città che aspira a diventare globale) piuttosto che a quella di una città realmente globale⁵⁶.

⁵⁵ Intervista n. 6 (27 dicembre 2012): Presidente Confcommercio – Imprese per l'Italia - Roma Capitale e componente della Commissione per il futuro di Roma Capitale (Commissione Marzano).

⁵⁶ Nell'ultima classificazione (2013) sul livello di connettività delle città europee realizzata del gruppo di ricerca inglese *Globalisation and World City* (GaWC) Roma si colloca al 10° posto per il livello di connettività globale e al 17° per il livello di connettività finanziaria (cfr. tabella 7 cap. 4).

Le maggiori difficoltà ad elevare Roma al rango di città internazionale vengono individuate dagli attori istituzionali nella mancanza di tempi e regole certe che possano guidare gli investitori stranieri: “Roma è una vetrina accattivante per definizione. Ma il privato chiede oggi risorse che la nostra cultura amministrativa non è in grado di offrire con certezza: sicurezza dei tempi, dei procedimenti, una certa trasparenza, semplificazione e capacità di assumere decisioni ferme e in tempi rapidi. Uno sviluppo urbano a Roma ci mette in media 10 anni; sono tempi che l’economia italiana impara ad accettare, l’economia internazionale assolutamente no” (intervista n. 3).

In conclusione e tenendo conto delle evidenze emerse, i riferimenti normativi e cognitivi che hanno guidato l’azione pubblica nel processo di pianificazione strategica a Roma sono ampiamente riconducibili ai modelli di città imprenditoriale e aspirante globale che enfatizzano la necessità di promuovere un’azione amministrativa capace di innescare nuove attività produttive e di attrarre capitali, di creare le condizioni politico istituzionali (es. semplificazione delle procedure e allentamento dei vincoli amministrativi e burocratici) per stimolare e rendere più formali e consolidate le pratiche di inclusione degli attori privati alle attività che riguardano lo sviluppo urbano. Vengono, altresì, assimilate idee tipiche del neoliberalismo temperato (cfr. cap. 2) come quella di coniugare sviluppo economico e coesione sociale.

La *narrative* della pianificazione strategica costruita dagli attori pubblici per motivare e legittimare la scelta di ricorrere a questo strumento di *policy* può essere sintetizzata come segue: nel contesto della incalzante competizione interurbana e considerate le crescenti difficoltà finanziarie degli enti locali legate alla riduzione dei trasferimenti statali, il Piano Strategico di Sviluppo si configura come strumento utile e necessario per promuovere una visione strategica dello sviluppo del territorio, alla definizione della quale sono abilitate a concorrere le principali forze economiche, sociali, culturali e istituzionali. Questo strumento consente di valorizzare le potenzialità del territorio e di rafforzarne la competitività intesa come capacità di attrarre risorse e, allo stesso tempo, è considerato idoneo a migliorare il benessere della cittadinanza. A fondamento di questa *narrative* vi è l’idea che l’interesse collettivo (ad esempio in termini di miglioramento dei servizi e ampliamento dell’offerta di lavoro) possa essere perseguito attraverso un repertorio di *policy* indirizzate alla competitività e all’attrattività.

2. Neoliberalismo e regime urbano

Il caso della privatizzazione di Acea

Si è visto come la strategia di privatizzazione delle aziende di servizio pubblico locale e in particolare di Acea avviata a Roma dalla giunta Rutelli nella metà degli

anni '90 sia stata sostenuta e legittimata attraverso un paradigma centrato sull'efficienza e sulla modernizzazione in chiave competitiva. Questo paradigma di stampo neoliberista ha orientato l'azione pubblica attraverso indirizzi valoriali, teorie per l'azione e per la conoscenza che hanno guidato gli attori decisionali nel processo di interpretazione e definizione del problema (inefficienza dei servizi e necessità di reperire risorse per risanare il bilancio comunale) e legittimato rispetto ad esso una soluzione di *policy market-oriented* (privatizzazione).

Sulla scelta di adottare questa soluzione dando così avvio, più in generale, al processo di neoliberalizzazione della politica urbana a Roma hanno influito una serie di condizioni politico-istituzionali particolarmente favorevoli. Innanzitutto la legge 81/93 sull'elezione diretta del sindaco che ha consentito una forte legittimazione della *leadership* politica e le ha garantito una maggiore stabilità di governo offrendo al sindaco neo-eletto la possibilità di introdurre cambiamenti significativi nell'azione pubblica. L'importanza di questa legge è stata riconosciuta anche dai decisori pubblici intervistati: "c'era la stagione dei sindaci eletti direttamente, quindi noi usammo quella finestra per fare dei grandissimi cambiamenti" (intervista n. 7); "i sindaci erano molto più deboli prima perché non venivano eletti direttamente e se venivano azzoppati si tornava in consiglio comunale e si trovava un altro sindaco, mentre il sindaco eletto dai cittadini ha un mandato diretto, si prende le sue responsabilità e se decade si torna a votare" (intervista n. 8).

Oltre alla legge n. 81 del 1993, altre norme hanno contribuito alla definizione di un quadro istituzionale favorevole alle privatizzazioni delle *public utilities*: in particolare la legge n. 142 del 1990 («Ordinamento delle autonomie locali») che ha, tra le altre cose, introdotto la riforma della finanza locale (cfr. cap. 4) e la legge n. 498 del 1992, che ha aperto la strada alla gestione privatistica dei servizi pubblici locali. Entrambe le norme hanno, più in generale, agevolato il trasferimento di funzioni pubbliche agli attori privati.

Anche il diritto comunitario ha indirizzato la politica urbana nella metà degli anni '90 verso la sempre maggiore apertura al mercato e alla concorrenza e privatizzazione dei servizi pubblici locali. Ad esempio, i requisiti economico-finanziari stabiliti dalla Commissione europea per l'ingresso nell'Unione economica monetaria (UEM), come gli obiettivi della stabilità dei prezzi e di finanze pubbliche sane, hanno prodotto impatti significativi sull'azione pubblica a livello nazionale e locale, imponendo agli enti locali la necessità di reperire risorse aggiuntive (es. attraverso la vendita delle aziende municipalizzate) in conseguenza della riduzione dei trasferimenti dallo stato centrale.

In generale, l'Unione europea ha dato impulso ai processi di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici locali anche veicolando modelli normativi di azione pubblica imperniati sull'efficienza, sulla competitività, sulla concorrenza e sull'inclusione di attori privati nelle organizzazioni e nei processi del settore pubblico (es. *New Public Management*).

Questo quadro politico-istituzionale, ripercorso molto sinteticamente nelle sue linee generali, ha fatto da sfondo alla privatizzazione di Acea, offrendo le condizioni che hanno agevolato e legittimato l'inserimento in agenda di una tale iniziativa di *policy*. Va sottolineata l'importanza del ruolo svolto in questo processo da alcuni imprenditori di *policy*⁵⁷, nello specifico l'allora sindaco e l'allora assessore al Bilancio, che hanno sfruttato l'opportunità offerta dal quadro politico-istituzionale favorevole e la maggiore legittimazione della *leadership* politica urbana, per sollecitare l'inserimento in agenda delle politiche di apertura al mercato e di privatizzazione delle aziende di servizio pubblico locale.

L'adesione dell'allora governo di Roma agli indirizzi tipici del neoliberismo ha favorito l'affidamento al privato di funzioni e responsabilità e legittimato lo strutturarsi di relazioni strategiche tra attori pubblici e privati. Guardando attraverso la lente della teoria del regime urbano (cfr. cap. 3), sembra possibile evidenziare nel processo di privatizzazione di Acea il configurarsi di relazioni di cooperazione tra le autorità locali e gli attori economici basate principalmente sullo scambio di risorse e opportunità: da un lato gli attori pubblici hanno promosso una gestione privatistica delle aziende di servizio pubblico giustificata dalla necessità di acquisire risorse aggiuntive indispensabili all'attività di governo; dall'altro gli attori privati hanno trovato vantaggioso e profittevole assumere la responsabilità di gestire aziende industrialmente strategiche, come Acea, capaci di produrre utili e, quindi, opportunità future di guadagno (incentivi selettivi). L'inclusione degli attori privati ha garantito al settore pubblico non solo risorse di tipo finanziario, attraverso la vendita delle azioni Acea, ma anche di legittimazione dell'azione politica. La gestione privatistica del servizio idrico ed energetico della città è stata, infatti, presentata dai decisori pubblici all'opinione pubblica come misura funzionale al miglioramento dell'efficienza, al recupero della legalità e al risanamento del bilancio aziendale (intervista n. 7). L'appoggio politico garantito da uno dei principali operatori dell'editoria locale, come si vedrà nel prosieguo, ha reso possibile questo processo di legittimazione.

Sebbene il processo di privatizzazione sia stato accompagnato da una forte retorica sulla possibilità di aprire l'azienda Acea al mercato globale, favorendo, in tal

⁵⁷ L'imprenditore di *policy* può essere definito un attore del processo di *policy* la cui caratteristica specifica è quella di produrre, in virtù delle sue azioni, un'innovazione in relazione a un problema collettivo che sia generalmente considerato di interesse pubblico. In altri termini, l'imprenditore di *policy* può essere considerato un catalizzatore del processo di cambiamento nel campo delle politiche pubbliche. Gli attori qualificabili come imprenditori di *policy* si comportano in maniera «imprenditoriale» e sono disposti ad investire risorse personali (tempo, informazione, denaro, reputazione e persino resistenza psicofisica) in un'attività dal risultato incerto e talvolta di lungo termine. Innovazione e *leadership* costituiscono i due criteri minimi per individuare empiricamente un *policy entrepreneur*: non siamo in presenza di un imprenditore in assenza di un mutamento nell'ambito delle politiche pubbliche o se il soggetto in questione non esercita una funzione propulsiva nel processo di *policy* (fonte: Capano G. e Giuliani M. (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Carocci, Roma, pp. 188-192).

modo, l'internazionalizzazione dell'economia romana, una percentuale ridotta di azioni (meno del 7%) è passata sotto il controllo di investitori stranieri. Il maggiore azionista privato è attualmente il Gruppo Caltagirone che detiene il controllo del 16,34% di azioni Acea (dati novembre 2013). La decisione di privatizzare l'azienda pubblica per l'energia di Roma ha, quindi, offerto all'amministrazione la possibilità di remunerare un *partner* privato influente e con interessi economici fortemente legati al luogo.

Appartenente ad una nota famiglia di imprenditori, il Gruppo Caltagirone è una *holding* a cui fa capo una impresa di primo piano in Italia nel settore delle costruzioni (la Vianini Spa) e una società editoriale (la Caltagirone Editore Spa) che possiede, tra le altre cose, il principale quotidiano della capitale (il Messaggero). In tal senso, il Gruppo Caltagirone controlla risorse economicamente e politicamente rilevanti a Roma, come appunto il sistema dell'informazione locale. Proprio in virtù di queste risorse, alla società Caltagirone viene da tempo riconosciuto un forte potere di condizionamento sulla politica romana (Cerasa 2009). Caltagirone è considerato uno dei principali operatori economici della città: “a Roma, se lei guarda la graduatoria degli operatori, c'è Caltagirone che è partito dall'edilizia ma ha saputo fare una diversificazione degli investimenti diventando un esponente del mondo economico-finanziario di primissimo rango, è uno degli uomini più ricchi d'Italia. Dietro Caltagirone se lei guarda intorno cosa c'è? Ci sono alcuni *players* medi sempre nel settore delle costruzioni... [...] le banche sono state delocalizzate.. e poi ci sono le grandi aziende pubbliche..” (intervista n. 8). Questa citazione, oltre a confermare l'importanza del gruppo Caltagirone, fornisce un quadro più ampio delle attività economiche considerate strategiche a Roma, ovvero quelle legate al settore delle costruzioni e alle grandi aziende in cui quote azionarie significative sono ancora in mano pubblica (es. Eni, Enel, Finmeccanica).

Proprio la sua centralità politica ed economica e le caratteristiche dei settori in cui opera rendono la società Caltagirone fortemente legata al territorio romano. Utilizzando il concetto di «*space of dependence*» (cfr. cap. 3) è possibile evidenziare la sua dipendenza da risorse extra-economiche locali per la realizzazione di profitti. Le relazioni attivate con i centri di potere politico locale e la conseguente possibilità di ottenere opportunità di profitto, ad esempio attraverso contratti di appalto, e, congiuntamente, la capacità di influenzare l'opinione pubblica romana attraverso il controllo di una parte considerevole della stampa locale, delineano i confini spaziali entro i quali risulta vantaggioso per il Gruppo Caltagirone operare. Pur avendo un profilo di rango nazionale e internazionale, quindi, il suo «spazio di dipendenza» coincide largamente con i confini di Roma.

Il caso dell'ex deposito Atac di via della Lega Lombarda

Rispetto al caso dell'ex deposito Atac di via della Lega Lombarda, è stato già evidenziato nel corso del capitolo come la soluzione *market-oriented*, nello specifico la vendita di una proprietà immobiliare pubblica e la sua valorizzazione, sia stata adottata a partire da una tematizzazione del problema che enfatizza la necessità per l'attore pubblico di acquisire risorse aggiuntive da destinare ai progetti di trasformazione urbana. Progetti che, secondo la *narrative* dei decisori pubblici, possono essere realizzati solo facendo affidamento sugli investimenti privati. Da questo *frame* dell'azione pubblica consegue l'esigenza di sviluppare una forma di regolazione che incentivi gli investitori, per esempio attraverso l'utilizzo di procedure e strumenti di attuazione del piano urbanistico flessibili e deregolativi, quali l'accordo di programma o l'istituto delle compensazioni.

Come per il caso Acea, anche in questo secondo caso è possibile individuare alcune condizioni che hanno agevolato e legittimato la scelta dell'amministrazione pubblica di adottare indirizzi neoliberalisti nell'attività di pianificazione e di gestione urbanistica. Il riferimento è innanzitutto al quadro legislativo nazionale e in particolare alla legge n. 142 del 1990 che ha introdotto lo strumento dell'accordo di programma che consente all'attore pubblico di approvare in tempi brevi varianti urbanistiche e, quindi, di derogare al piano urbanistico vigente. La legge sull'«Ordinamento delle autonomie locali» ha, in tal modo, istituzionalizzato una procedura che rende l'attuazione del piano più flessibile, ma che allo stesso tempo, lo svuota di ogni vincolatività rendendolo facilmente modificabile.

Anche il dibattito scientifico che si è sviluppato intorno al tema dell'urbanistica contrattata e, in particolare, il ruolo degli esperti che sostengono la necessità di aumentare la flessibilità dello strumento urbanistico per consentirne l'attuazione in tempi brevi e di ridurre vincoli e rigidità normative per incentivare gli investimenti privati, ha contribuito alla legittimazione del corso d'azione intrapreso dall'amministrazione romana. In tal senso, risulta evidente l'influenza degli esperti e delle risorse conoscitive che controllano sulle decisioni prese dalla politica e sulla loro legittimazione sociale. Gli imperativi di competitività, efficienza, adattabilità e flessibilità delle forme assunte dalla politica veicolati attraverso i modelli normativi (es. *governance*, *New Public Management*) promossi e diffusi attraverso le più prestigiose organizzazioni internazionali hanno ulteriormente definito la cornice normativa dell'urbanistica romana.

In sostanza, l'istituzionalizzazione di procedure e strumenti propri dell'urbanistica contrattata nel caso romano è stata agevolata da un quadro legislativo nazionale favorevole e legittimata attraverso le conoscenze prodotte dagli esperti e gli indirizzi normativi definiti a livello internazionale.

Attraverso l'utilizzo di strumenti derogatori e deregolativi come l'accordo di programma è stato incentivato il coinvolgimento degli attori privati nei processi di rigenerazione urbana e, più in generale, sono state formalizzate relazioni di

scambio tra gli attori pubblici e privati. Guardando a queste relazioni attraverso la lente della teoria del regime urbano, è possibile isolare i principali elementi che hanno reso possibile la cooperazione tra politica e mercato a Roma in assenza di rigide strutture di comando e controllo. Anche in questo caso, come già in quello di Acea, si evidenziano rapporti di reciprocità tra politica e mercato basati principalmente sullo scambio di risorse e opportunità (incentivi selettivi): la politica ha, attraverso le varianti urbanistiche accordate, remunerato l'attore privato per incentivarlo ad acquistare l'area adiacente all'ex deposito Atac e assumersi la responsabilità della sua riqualificazione; il privato ha accettato di investire nel progetto percependo significative opportunità di profitto. Il progetto di trasformazione urbana, in seguito alle varianti, ha previsto la realizzazione di ben pochi servizi pubblici rivelandosi, in tal modo, fortemente redditizio per l'attore privato.

A fondamento della cooperazione tra gli attori pubblici e privati si ritrovano indirizzi e orientamenti neoliberalisti (es. flessibilità e imprenditorialità e coinvolgimento dei privati nei processi di pianificazione urbanistica). Essi rappresentano, secondo la teoria di Stone (cfr. cap. 3), gli scopi ampi e concordati che rendono possibile l'azione collettiva in termini di *power to* e che possono essere scomposti in scopi minori e incentivi selettivi (es. opportunità di guadagno per i privati in cambio di risorse economiche e di sostegno politico per le autorità locali) per ricompensare gli attori del regime.

Il caso indagato mette in luce e conferma l'importanza a Roma degli interessi locali legati alla rendita fondiaria e immobiliare⁵⁸. Ad aggiudicarsi la gara per l'alienazione del compendio Atac è stata la società di sviluppo immobiliare Parsitalia S.r.l, importante operatore economico nel settore delle costruzioni che ha stabilito con la città di Roma e con la sua *leadership* politica un rapporto privilegiato: diversi interventi di recupero urbano (opere di urbanizzazione primaria e secondaria, manutenzione ordinaria e straordinaria) sono stati appaltati alla società controllata dalla famiglia Parnasi, proprietaria, tra le altre cose, di importanti aree romane investite da decisioni di macro-regolazione del territorio coerenti con la logica esaminata in questo caso specifico e dei relativi diritti edificatori (es. Tor Marancia e Bufalotta). Il caso di Lega Lombarda evidenzia, in tal senso, la rilevanza analitica del concetto di «*space of dependence*»: gli interessi dell'investitore privato hanno prevalentemente carattere locale essendo legati alla rendita fondiaria e immobiliare e alle occasioni di remunerazione garantite dall'attore pubblico. La proprietà di aree urbane sulle quali costruire e la dipendenza dalle risorse pubbliche (decisioni regolative e di spesa dell'attore pubblico) per la realizzazione di profitti definiscono i confini entro i quali risulta vantaggioso per la società Parsitalia operare.

⁵⁸ Per un approfondimento di veda, tra gli altri, Tocci W. (2009), *L'insostenibile ascesa della rendita urbana*, Democrazia e Diritto, Franco Angeli.

In questa relazione strategica tra pubblico e privato, il ruolo della *leadership* politica locale è stato quello di garantire all'investitore privato condizioni politico-istituzionali vantaggiose attraverso una regolazione flessibile e scarsamente vincolante.

Il caso del Piano Strategico di Sviluppo per Roma

La scelta di dotare la città di Roma di un Piano Strategico di Sviluppo si iscrive all'interno di un quadro politico-istituzionale particolarmente favorevole per l'amministrazione romana: la presenza di un governo centrale vicino politicamente all'allora sindaco Alemanno e disposto, pertanto, a portare avanti la riforma istituzionale sull'ordinamento di Roma Capitale e, allo stesso tempo, a sostenere la candidatura della città alle Olimpiadi del 2020, ha garantito al governo di Roma le risorse finanziarie e la legittimazione politica indispensabili all'avvio del processo di elaborazione del Piano. L'importanza di questa relazione è confermata dal fatto che il successivo mancato *endorsement* del governo tecnico di Monti per la candidatura olimpica e il conseguente venire meno di importanti investimenti governativi, hanno sostanzialmente arrestato il processo di attuazione del piano.

Se le condizioni politico istituzionali e, in particolar modo, le relazioni intergovernative tra il livello statale e quello locale hanno agevolato il processo di pianificazione strategica, ulteriore legittimazione pubblica alla scelta compiuta dal sindaco è venuta attraverso il ruolo di esperti e consulenti. Quello della pianificazione strategica è, infatti, un modello di governo fortemente caldeggiato dagli organismi internazionali e dalle comunità di esperti, alla base del quale è possibile individuare una serie di imperativi e indirizzi normativi (es. competitività, attrattività, importanza delle *partnership* pubblico privato, partecipazione). Come si è detto, questo modello, proprio per gli imperativi che veicola, si presta anche a letture critiche tese a sottolinearne il carattere scarsamente neutrale e invece strumentale alla promozione e legittimazione dell'orientamento neoliberista dell'azione pubblica (Jouve 2005). Anche in Italia si sono diffuse comunità di esperti e reti di conoscenza che, enfatizzando l'utilità della pianificazione strategica come strumento di governo del territorio, si propongono di diffondere *best practice* e scambiare esperienze e informazioni. Un esempio è costituito dall'Associazione nazionale di Comuni e Province Recs (Rete delle città strategiche) che promuove la cooperazione tra le città nella definizione della politica di sviluppo urbano e, in tal senso, fa propria una logica che enfatizza le sinergie nazionali e le alleanze transnazionali tra città e che ridimensiona le dinamiche della competizione interurbana.

Si è già accennato a come il processo di pianificazione strategica a Roma e il *policy frame* di stampo neoliberista che lo ha sostenuto abbiano contribuito a istituzionalizzare e legittimare forme di cooperazione tra pubblico e privato fondate principalmente su logiche di scambio e reciprocità. Se attraverso l'analisi dei casi

Acea e Lega Lombarda è emersa l'importanza delle relazioni tra politica e interessi locali della rendita fondiaria e immobiliare (anche come diretta conseguenza dell'ambito di *policy* considerato nel caso di Lega Lombarda), è soprattutto il caso della pianificazione strategica, come strumento per lo sviluppo complessivo della città, ad offrire un quadro più ampio delle relazioni tra politica ed economia che contraddistinguono il regime urbano di Roma. Il processo di elaborazione del piano di Roma ha visto l'attivazione di una coalizione informale di attori principalmente afferenti al mondo delle imprese e della conoscenza: la composizione della Commissione Marzano e quella del Comitato promotore per la candidatura olimpica riflettevano sostanzialmente la struttura del regime urbano romano e i suoi legami con i protagonisti del sistema politico ed economico nazionale (d'Albergo e Moini 2013).

Tra i partner pubblici del regime si distingue il ruolo della Camera di Commercio di Roma. Significativamente l'apertura delle due giornate degli Stati Generali nel 2011, nel corso delle quali è stato presentato il Piano strategico, è stata riservata al Presidente di questo ente che ha ampiamente contribuito a finanziare la realizzazione dell'evento (La Repubblica, 10 luglio 2012). Più in generale, la Camera di Commercio di Roma, ente autonomo funzionale di diritto pubblico, rappresenta un attore chiave nel sistema di governo della capitale e ad esso viene riconosciuto "un notevole potere di condizionamento sulle decisioni della politica" (intervista n. 7). Potere che passa attraverso il controllo di risorse economiche e la capacità di finanziare importanti progetti di trasformazione e sviluppo urbano: "la Camera di Commercio è un attore importante, è un attore pubblico di cui fanno parte i privati, però la cosa importante è che ha aiutato [*l'amministrazione romana*] a fare opere strategiche. La Camera di Commercio ha i soldi" (intervista n. 8). Sono le sue scelte di finanziamento e le iniziative che promuove per lo sviluppo a rendere questo ente un *partner* chiave della *leadership* politica romana: "a Roma ha assunto un ruolo enorme la Camera di Commercio, a partire da Rutelli e poi anche con Veltroni e Alemanno, [...] essa è diventata la rappresentanza politica del sistema delle imprese e questo non ha molti paragoni in Italia. In altre città chi va a parlare con il sindaco a nome delle imprese è di solito il presidente dell'Unione Industriali, a Roma è il presidente della Camera di Commercio. La Camera di Commercio di Roma rappresenta tutta la comunità di affari, ci sono gli industriali e gli artigiani, i commercianti e gli agricoltori, e gestisce un sacco di soldi che gli derivano dai contributi che pagano gli associati [...]. A Roma non c'è una iniziativa importante che si faccia senza i soldi della Camera di Commercio: non si organizza il Giubileo, non si porta a compimento l'Auditorium, non si organizzano le Notti Bianche, non si tenta la candidatura olimpica [...] per essere chiari, nelle altre città la Camera di Commercio offre servizi agli imprenditori, non finanzia servizi alla città" (intervista n. 1).

L'importanza di questo attore è confermata dalla costante ricerca da parte della *leadership* politica romana di stabilire sinergie e relazioni collaborative con il

presidente della Camera di Commercio (Rutelli e Veltroni con Andrea Mondello; Alemanno con Giancarlo Cremonesi, presidente anche di Acea e quindi nominato dal sindaco stesso), carica che diviene anche una posta in gioco nelle relazioni fra politica ed economia a Roma e nella competizione fra gruppi e poteri economici. Guardando alla teoria del regime urbano, sembra, quindi, possibile evidenziare un legame strategico tra la *leadership* politica di Roma e la Camera di Commercio, nel quale risultano centrali le risorse economiche che l'associazione imprenditoriale mette a disposizione del governo, che in cambio offre opportunità di guadagno agli interessi che rappresenta (attraverso gli appalti per la realizzazione di opere pubbliche) e ammette condizionamenti sulle decisioni di governo e di sviluppo urbano.

L'importanza degli interessi fondiari ed edili, già evidenziata negli altri due casi, risulta confermata anche nel processo di pianificazione strategica che ha riguardato, tra l'altro, scelte sul governo del territorio e sulla programmazione urbanistica. In particolare, il PSS ha fatto propri alcuni assi portanti del PRG vigente tra i quali quello del policentrismo urbano, ancorato alla creazione delle centralità metropolitane in cui dovrebbero essere decentrate funzioni e servizi. Centralità che hanno offerto ampie opportunità di remunerazione alla rendita fondiaria e immobiliare: molte di esse, infatti, sono sorte o dovrebbero sorgere su terreni di proprietà di importanti costruttori romani (es. Toti e Parnasi per Bufalotta, Caltagirone per Ponte di Nona, Scarpellini per Romanina). Sono proprio queste opportunità di remunerazione legate al PRG ad avere incentivato il loro coinvolgimento nel processo di pianificazione strategica: "è logico che l'associazione dei costruttori romani [Acer] abbia partecipato attivamente anche perché c'è il tema del Piano Regolatore e delle centralità urbane che svolgono una funzione importantissima. Attraverso questo sviluppo della città noi abbiamo la possibilità di ottenere risorse per poter fare delle infrastrutture [...]: con l'attivazione di Romanina ad esempio noi andiamo a stimolare entrate per l'amministrazione di 360 milioni di €, parliamo di cifre importanti che ad oggi l'amministrazione non si può permettere quindi o subentra il privato e si fa con gli imprenditori o rischiamo di non fare nulla" (intervista n. 2).

La logica che sottostà a questa visione è ancora una volta la stessa: investimenti privati che consentono al Comune di realizzare opere pubbliche in cambio di opportunità di profitto che il pubblico garantisce al privato attraverso la concessione e l'incremento di diritti edificatori e i cambi di destinazione d'uso delle aree. Logica che tuttavia porta con sé dei rischi qualora l'interesse privato prevalga su quello pubblico e la *leadership* politica non si dimostri capace di guidare le scelte legate ai processi di trasformazione. Il possibile squilibrio tra politica e mercato è stato sottolineato anche dall'assessore all'urbanistica della giunta Alemanno: "nella Città del Sole il settore pubblico governa le leve del coordinamento strategico, però l'iniziativa è privata. Nella città di Roma, invece, che non è quella del Sole, l'amministrazione non lo fa, non lo sa fare o fatica a

farlo, deve rimontare processi di delegittimazione della funzione pubblica che ormai sono storicamente consolidati e l'iniziativa privata è lasciata un po' libera a se stessa e quindi è molto finalizzata a perseguire l'interesse singolare rispetto al bene collettivo. Manca, secondo me, la capacità di raggiungere in tempi brevi un equilibrio virtuoso tra le due cose, d'altra parte il motore privato è irrinunciabile e quindi l'attuale situazione è molto condizionante" (intervista n. 3).

L'inevitabilità della scelta pubblica di ricorrere alle risorse private per l'implementazione dei processi di trasformazione urbana emerge in tutta la sua evidenza. Vengono, tuttavia, sottolineati anche i rischi connessi ad una simile soluzione se non accompagnata dalla capacità dell'attore pubblico di indirizzare l'iniziativa privata verso l'interesse collettivo.

Per spiegare il ruolo svolto dall'associazione dei costruttori romani risulta confermata l'utilità interpretativa del concetto di «*space of dependence*», trattandosi di attori i cui interessi hanno carattere principalmente «locale» e che trovano pertanto vantaggioso e profittevole stabilire relazioni strategiche con la *leadership* locale.

Nel regime urbano di Roma, per come esso risulta guardando al processo di pianificazione strategica e alla composizione del comitato olimpico, emerge inoltre l'importanza di altri attori pubblici e privati che si collocano su scale diverse da quella urbana: provinciale, regionale e nazionale. Questa trans-scalarità o multi-scalarità dei processi politici locali rimanda al concetto di *space of engagement* (cfr. cap. 3) ed evidenzia l'importanza delle relazioni multilivello che gli attori locali stabiliscono con altri attori (extra-locali) nel tentativo di garantirsi risorse aggiuntive finanziarie e di legittimazione politica e di proteggere il proprio spazio di dipendenza. Questo concetto che consente in sostanza di sottolineare l'influenza che scale differenti da quella locale possono esercitare sul *policy making* urbano si rivela di particolare utilità per spiegare i legami tra il regime urbano di Roma e il governo centrale che, come visto, si è dimostrato essere un attore chiave del processo di pianificazione strategica romano.

3. Una lettura trasversale dei casi di studio: caratteristiche e determinanti del neoliberalismo romano

Attraverso un'analisi trasversale dei casi di studio, è possibile tentare una caratterizzazione del processo di neoliberalizzazione a Roma evidenziandone aspetti peculiari e fattori capaci di spiegarne l'affermazione, il consolidamento e la specificità.

I processi di *policy* indagati hanno infatti evidenziato l'avvio, a partire dalla metà degli anni '90, di strategie e politiche a fondamento delle quali si ritrovano indirizzi e orientamenti di stampo neoliberalista.

New Public Management, città competitiva e imprenditoriale sono i principali modelli che hanno indirizzato il *policy-making* urbano. Se in particolare, il modello

del *New Public Management* è stato privilegiato per le trasformazioni che hanno interessato la pubblica amministrazione e la gestione dei servizi pubblici, capacità imprenditoriali e di autopromozione sono state valorizzate soprattutto in funzione dello sviluppo economico. Competitività, attrattività, flessibilizzazione e semplificazione rappresentano, più in generale, i principi normativi che hanno guidato l'azione pubblica e i suoi processi di trasformazione. Come visto (cfr. cap. 2), questi indirizzi normativi e le soluzioni politiche cui mettono capo hanno acquisito progressivamente lo status di *policy template* dando vita a modelli di azione pubblica veicolati attraverso reti di conoscenza transnazionali e organismi internazionali in diversi territori e contesti locali, e considerati globalmente validi per promuovere la crescita e lo sviluppo economico e affrontare eventuali tendenze di crisi capitalista (Brenner, Peck e Theodore 2010). Guardare a tali modelli e agli imperativi che trasmettono consente di ricondurre il neoliberalismo romano alle più ampie tendenze globali di neoliberalizzazione e di considerare, pertanto, l'influenza di pressioni esogene al contesto locale. Anche l'intreccio tra orientamenti di *roll-back* e *roll-out neoliberalism* che caratterizza le *policy* oggetto di studio può essere ricondotto all'influenza di modelli esogeni, come viene chiaramente esplicitato anche nel Piano Strategico di Sviluppo, e testimonia in particolare la capacità di adattamento della politica neoliberalista e la maggiore attenzione rivolta agli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale fermi restando i principi guida della dottrina neoliberalista e gli imperativi di crescita economica e competitività (Rossi e Vanolo 2010). Tendenze di *policy* tipiche del neoliberalismo radicale emergono, ad esempio, nella scelta di affidare al privato funzioni gestite in precedenza dal pubblico (es. servizi pubblici locali e processi di riqualificazione urbana) e in quella di vendere aziende e proprietà immobiliari pubbliche, nello sfruttamento del suolo per nuove costruzioni, nelle iniziative di *city marketing* che privilegiano una visione della città come «prodotto» da vendere e nella promozione di grandi eventi sportivi, fieristici e culturali. Tendenze tipiche del neoliberalismo temperato sono invece rinvenibili nell'importanza accordata agli obiettivi di coesione sociale e partecipazione considerati funzionali alla competitività del territorio e nel tentativo di perseguire l'interesse collettivo attraverso l'introduzione di principi di libero mercato e libera concorrenza.

Il richiamo agli indirizzi raccomandati dalle istituzioni internazionali e sovranazionali e dalle reti di conoscenza transnazionali ha garantito ai decisori pubblici risorse cognitive e normative che hanno contribuito alla legittimazione della scelta di adottare soluzioni di *policy market-oriented*. Allo stesso tempo, il neoliberalismo (*frame* e conseguenti strategie d'azione) a Roma, pur essendo in parte il risultato di processi di adeguamento alle ricette e agli imperativi suggeriti dall'esterno, si è affermato e consolidato con alcune specificità che ne identificano il carattere *path-dependent* e il radicamento al contesto. Due possono essere considerati, in particolare, i pilastri a fondamento di questo orientamento dell'azione pubblica sulla base di quanto emerso dai casi di studio: l'importanza i)

dello stato centrale nella funzione di facilitatore del processo e ii) delle relazioni tra la politica locale e gli interessi economici strettamente legati al luogo. Stante tale quadro, gli aspetti di *path-dependency* e di radicamento al contesto sarebbero, quindi, riconducibili principalmente alla propensione del governo di Roma a i) ricercare risorse attraverso lo stato centrale per portare avanti politiche di sviluppo urbano e ii) stabilire relazioni strategiche con una componente specifica del capitale locale con interessi diretti nel territorio.

Rispetto al ruolo dello stato centrale, va sottolineato come esso abbia garantito nei tre casi oggetto di studio risorse che hanno agevolato e legittimato l'introduzione di *policy* e strumenti d'azione di stampo neoliberista: risorse normative nel caso della privatizzazione di Acea (legge sull'elezione diretta del sindaco e leggi che hanno consentito il trasferimento di funzioni pubbliche agli attori privati) e dell'alienazione del deposito Atac di via della Lega Lombarda (legge sull'accordo di programma); risorse normative ed economiche (riforma istituzionale sull'ordinamento di Roma Capitale) nel caso della pianificazione strategica. Questo aspetto conferma da un lato l'importanza dello stato centrale nel creare e preservare una struttura istituzionale idonea alle pratiche neoliberiste e nel garantire le risorse necessarie all'attivazione di iniziative *market-oriented* di sviluppo urbano, dall'altro comprova il ruolo dei governi nazionali nei regimi urbani in Europa (cfr. cap. 3) e richiama la rilevanza delle relazioni interistituzionali tra centro e periferia nei processi di *policy-making* urbano in particolare negli stati unitari di tradizione napoleonica, come appunto l'Italia (Kübler e Piliutyte 2007). Se i processi di *political rescaling* e in particolare di decentramento hanno indubbiamente garantito spazi di autonomia più ampi ai governi locali⁵⁹, nel caso romano emerge come gli stessi processi non abbiano indebolito la tendenza della *leadership* politica urbana a far affidamento sulle risorse del governo centrale per legittimarsi e portare avanti importanti progetti di sviluppo urbano. Questo legame emerge in tutta la sua evidenza soprattutto nel caso della pianificazione strategica e della candidatura olimpica ad essa collegata che, come altre esperienze pregresse di grandi eventi promosse dall'amministrazione capitolina (cfr. cap. 4), ha rappresentato l'occasione (poi venuta meno) per aggirare le procedure ordinarie e ottenere ingenti finanziamenti dallo stato centrale.

Passando a considerare la seconda specificità del neoliberismo romano, i tre casi indagati hanno messo in luce l'esistenza di un sistema di relazioni tra politica ed economia basato sostanzialmente sullo scambio di risorse e opportunità. La coalizione di governo informale che è ne risultata, come visto, privilegia una componente del capitale fortemente legata al luogo e presenta alcune caratteristiche che ne consentono l'identificazione in termini di regime urbano (es. allineamento risorse-coalizione; centralità degli attori economici capaci di controllare risorse

⁵⁹ Per un approfondimento si veda Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.

economicamente e politicamente rilevanti; assenza di strutture di comando e controllo e presenza di strutture per la cooperazione, come il comitato per la candidatura; cooperazione tra gli attori resa possibile attraverso la condivisione di una cornice valoriale e normativa che orienta l'attività ma soprattutto attraverso la possibilità di scambiare risorse e incentivi selettivi). In particolare, richiamando la tipologia di Stone (cfr. cap. 3), sembra possibile riconoscere aspetti tipici del *development regime*: presenza di autorità locali e investitori privati che mobilitano risorse economiche e di sostegno politico; importanza degli incentivi selettivi distribuiti dalla politica; *leadership* politica preposta a garantire le condizioni politico-istituzionali vantaggiose per gli investitori e a promuovere una visione strategica dello sviluppo urbano. Guardando specificamente al ruolo della *leadership* politica locale e richiamando lo studio di Belligni e Ravazzi (2011; 2013) sul regime urbano della città di Torino, anche a Roma, come nel capoluogo piemontese, essa svolge tanto la funzione di facilitazione e intermediazione, attraverso iniziative volte a catalizzare investimenti e stimolare il coinvolgimento di attori privati, quanto quella di promotore di processo, partecipando attivamente alla costruzione dell'agenda e al *decision-making* urbano e, in tal modo, indirizzando la strategia di neoliberalizzazione e favorendone il consolidamento, sempre adeguando la stessa agli imperativi neoliberalisti veicolati dall'esterno.

Nel regime urbano di Roma emerge la centralità degli interessi della rendita fondiaria e immobiliare che, come detto (cfr. cap. 4), hanno rappresentato una leva importante dello sviluppo urbano a Roma: già a partire dal secondo dopoguerra, i costruttori romani hanno intrecciato relazioni strategiche con le autorità municipali per influenzarne le decisioni riguardanti l'uso del suolo e per ottenere appalti e concessioni.

Il paradigma neoliberalista, che è risultato dalle decisioni di politica pubblica promosse dalla *leadership* politica, ha contribuito a legittimare e a istituzionalizzare ulteriormente il coinvolgimento di questi attori nel *policy making* urbano e, in tal modo, le relazioni di scambio e reciprocità tra politica e mercato che tradizionalmente caratterizzano il contesto romano. Le iniziative e le strategie di *policy* ispirate agli imperativi neoliberalisti hanno consentito all'amministrazione capitolina di incentivare il coinvolgimento degli attori economicamente strategici a Roma attraverso la garanzia di opportunità di remunerazione. Risulta evidente, in tal senso, l'importanza degli incentivi selettivi distribuiti dall'attore politico agli attori extra-istituzionali per motivarli ad occuparsi e soprattutto finanziare attività strategiche di *policy-making* urbano. La disponibilità degli attori economici ad investire risorse in progetti di sviluppo urbano trova, infatti, fondamento principalmente nella possibilità di procurarsi occasioni di guadagno e non in quella di indirizzare la politica urbana verso obiettivi di competitività e attrattività come indicato nei modelli normativi incentrati sull'imprenditorialità dei governi urbani.

In conclusione, il quadro che emerge del neoliberalismo romano è quello di un progetto politico dal carattere fortemente «locale» che è stato portato avanti dai vari

governi urbani che si sono succeduti a Roma a partire dalla metà degli anni '90 non tanto con la finalità di attrarre capitali internazionali e proiettare la città sullo scenario globale (malgrado si sia puntato molto dal punto di vista retorico su questo aspetto), quanto piuttosto di ottenere trasferimenti dallo stato centrale e ricompensare, attraverso decisioni regolative adeguate, attori economici con un interesse diretto per il luogo che in cambio hanno fornito risorse finanziarie e sostegno alla *leadership* politica romana.

Allegato I

- Intervista n. 1 realizzata il 20 novembre 2012: Dirigente del Comune di Roma durante le due giunte Rutelli (1993-2001);
- Intervista n. 2 realizzata il 21 novembre 2012: Assessore alle attività produttive, al lavoro e al litorale dal 2008 al 2013;
- Intervista n. 3 realizzata il 5 dicembre 2012: Assessore all'Urbanistica dal 2008 al 2013;
- Intervista n. 4 realizzata il 6 dicembre 2012: Presidente di Risorse per Roma Spa dal 1997 al 2000. Attualmente ricopre la carica di dirigente presso lo stesso ente;
- Intervista n. 5 realizzata l'11 dicembre 2012: Consigliere del Comune di Roma dal 1993 al 2000;
- Intervista n. 6 realizzata il 27 dicembre 2012: presidente Confcommercio – Imprese per l'Italia - Roma Capitale e componente della Commissione per il futuro di Roma Capitale (Commissione Marzano);
- Intervista n. 7 realizzata l'11 gennaio 2013: Assessore al bilancio dal 1993 al 1999;
- Intervista n. 8 realizzata il 29 gennaio 2013: Sindaco di Roma dal 1993 al 2001;
- Intervista n. 9 realizzata il 18 febbraio 2013: Assessore all'Urbanistica e a Roma Capitale dal 2001 al 2008.

Bibliografia

- Allulli M., d'Albergo E., Moini G. (2013), *Reframing Social Inclusion in a Context of Neo-liberal Hegemony: The Agenda of the Right-wing Government in Rome*, in Duxbury N. (a cura di), *Rethinking Urban Inclusion Spaces, Mobilizations, Interventions*, Censcontexto n. 2.
- Alvater E. (2004), *What happens when public goods are privatized?*, *Studies in Political Economy* vol. 74.
- Amable B. (2011), *Morals and politics in the ideology of neo-liberalism*, *Socio-Economic Review* vol. 9.
- Assini N. e Mantini P. (2007), *Manuale di diritto urbanistico*, Giuffrè Editore, Milano.
- ATS Erfap Lazio e Analisi e Ricerche Territoriali (2006), *Fiera di Roma: motore dello sviluppo territoriale*, Rapporto di ricerca.
- Bassett K., Griffiths R. e Smith I. (2002), *Testing Governance: Partnerships, Planning and Conflict in Waterfront Regeneration*, *Urban Studies* vol. 39.
- Belligni S. e Ravazzi S. (2011), *Regimi urbani e modello Torino*, Paper presentato in occasione del XXV Convegno Sisp, <http://www.sisp.it/files/papers/2011/silvano-belligni-e-stefania-ravazzi-1044.pdf>.
- Belligni S. e Ravazzi S. (2013), *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Il Mulino, Bologna.
- Berdini P. (2008), *Roma tra pianificazione e contrattazione*, *Contesti, Città, Territori, Progetti* n. 2.
- Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, *Stato e Mercato* n. 58.
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- Bowles P. (2009), *Il Capitalismo*, Il Mulino, Bologna.
- Brenner N. (1999), *Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union*, *Urban Studies* vol. 36.
- Brenner N. (2004), *New State Space, Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press.
- Brenner N., Peck J. e Theodore N. (2010), *After Neoliberalization?*, *Globalizations*, vol. 7.

- Burgio A. (2008), *Il nodo dell'egemonia in Gramsci. Appunti sulla struttura plurale di un concetto*, in d'Orsi A. (a cura di), *Egemonie*, Dante & Descartes.
- Camera di Commercio di Roma (2010), *Il terziario avanzato nella provincia di Roma, Una ricerca esplorativa su identità, specificità, bisogni e traiettorie del settore*.
- Campbell J. L. (2002), *Ideas, Politics and Public Policy*, Annual Review of Sociology, vol. 28.
- Capano G. (1995), *Il policy change: tra politica delle idee e politica degli interessi*, Teoria Politica, n.1.
- Capano G. e Giuliani M. (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Carocci, Roma.
- Cerasa C. (2009), *La presa di Roma*, Bur Rizzoli, Milano.
- Cerny P. G. (2004), *Mapping Varieties of Neoliberalism*, Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Montreal, Quebec, Canada.
- Cerny P. G. (2008), *Embedding neoliberalism: the evolution of hegemonic paradigm*, The Journal of International Trade and Diplomacy 2 (1).
- Cerny P. G. e Evans M. (2004), *Globalisation and Public Policy under New Labour*, Policy Studies, vol. 25, n. 1.
- Commissione delle Comunità Europee (2004), *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*.
- Commissione europea (1997), *Towards an urban agenda in the European Union*, Communication from the Commission.
- Commissione europea (2009), *Mobilizing private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- Commissione per il futuro di Roma Capitale (2009), *Roma Porta dei Tempi*, Rapporto finale.
- Comune di Roma (1962), *Piano Regolatore Generale della città di Roma, Norme Tecniche per l'attuazione del Piano*.
- Comune di Roma (2001), *Roma prossima. Materiali per il Piano Strategico: i 9 assi strategici. Il metodo e i contenuti*.
- Comune di Roma (2006), *Deliberazione n. 118. Approvazione schema di assetto con valore programmatico relativo all'ambito di valorizzazione Città Storica "Delle Province-Lega Lombarda"*.
- Comune di Roma (2008), *Deliberazione n. 82. Ratifica all'Adesione del Sindaco all'Accordo di Programma ex art. 34 del D.Lgs n. 267/2000, in variante urbanistica, per l'approvazione del programma di intervento con valore di*

- progettazione urbanistica esecutiva sub ambito I-ATAC-Via della Lega Lombarda.*
- Comune di Roma (2008), *Nuovo Piano Regolatore Generale, Norme Tecniche di attuazione.*
- Corte dei Conti (2010), *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche.*
- Cox K. R. (1998), *Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics*, Political Geography, vol. 17.
- Crouch C. (2012), *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberalismo*, Editori Laterza, Bari.
- d'Albergo E. (2006a), *Politica e amministrazione nell'analisi sociologica: dallo stato moderno alla governance neoliberista*, in A. Costabile, P. Fantozzi, P. Turi (a cura di), *Manuale di Sociologia politica*, Carocci, Roma.
- d'Albergo E. (2006b), *Poteri transnazionali e politiche pubbliche: il Sud globale e l'Europa*, in P. Foradori e R. Scartezzini (a cura di), *Globalizzazione e processi di integrazione sovranazionale: l'Europa, il mondo*, Rubbettino Editore.
- d'Albergo E. (2012), *Fra governance e partecipazione. Inclusione nelle politiche e politiche per l'inclusione in quattro metropoli europee*, in d'Albergo E. e Segatori R. (a cura di), *Governance e partecipazione politica. Teorie e ricerche sociologiche*, Franco Angeli, Milano.
- d'Albergo E. (2014), *Sociologia della politica. Attori, strutture, interessi, idee*, Carocci, Roma.
- d'Albergo E. e Moini G. (2013), *Politics, power and the economy in Rome: continuity and change in an urban regime*, in *Mètropole* (revue scientifique en ligne), n. 12.
- Davies J.S. (2003), *Partnerships versus Regimes: Why Regime Theory Cannot Explain Urban Coalitions in the UK*, *Journal of Urban Affairs* vol. 25.
- De Vergottini G. (2009), *Liberalizzazione dei servizi nell'Unione Europea, XXI Secolo*, Norme e idee.
- Della Porta D. (2010), *L'intervista qualitativa*, Editori Laterza, Bari.
- DiGaetano A. e Strom E. (2003), *Comparative Urban Governance: An Integrated Approach*, *Urban Affairs Review* vol. 38.
- Dowding K. (2001), *Explaining Urban Regimes*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 25.
- Dowding K., Dunleavy P., King D., Margetts H., Rydin Y. (1999), *Regime Politics in London Local Government*, *Urban Politics Review* vol.34.
- Duménil G. Lévy D. (2001), *Costs and benefits of neoliberalism. A class analysis*, *Review of International Political Economy*, vol. 8.
- Edwards R., Gordon D. e Reich M. (1982), *Segmented work, divided labour*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Elkin S. N. (1987), *City and Regime in the American Republic*, University of Chicago Press.
- Erbani F. (2012), *Come ti vendo Roma*, <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/19614/0/39/>.
- Erbani F. (2013), *Roma. Il tramonto della città pubblica*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- European Union Regional Policy (2011), *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*.
- Fainstein N. I. e Fainstein S. S. (1983), *Regime strategies, communal resistance, and economic forces*, Longman.
- Fairclough N. e Wodak R. (1997), *Critical Discourse Analysis*, in T. A. van Dijk (a cura di) *Discourse as Social Interaction*, Sage, London.
- Fedele M., Moini G. (2006), *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.1, pp. 71-98.
- Fischer F. (2003), *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press.
- Foucault M. (2005), *Nascita della biopolitica*. Corso al Collège de France (1978-1979), Feltrinelli, Milano.
- Gallino L. (2009), *Con i soldi degli altri. Il capitalismo per procura contro l'economia*, Einaudi, Torino.
- Gallino L. (2011), *Finanzcapitalismo*, Einaudi, Torino.
- Geddes M. (2010), *Building and Contesting Neoliberalism at the Local Level: Reflections on the Symposium and on Recent Experience in Bolivia*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34;
- Glyn A. (2007), *Capitalismo scatenato. Globalizzazione, competitività e welfare*, Brioschi Editore, Milano.
- Hajer M. (1995), *The Politics of Environmental Discourse*, Oxford University Press.
- Hall P. (1993), *Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*, *Comparative Politics*, vol. 25.
- Harvey D. (1989), *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism*, *Geografiska Annaler*, vol. 71.
- Harvey D. (2006), *Neo-liberalism as creative destruction*, *Geografiska Annaler*, 88 B (2).
- Harvey D. (2007), *Breve storia del neoliberismo*, il Saggiatore, Milano.
- Held D. e McGrew A. (2003), *Globalismo e antiglobalismo*, Il Mulino, Bologna.
- Hermann C. (2011), *Commodification, consequences and alternatives, Lessons from the privatization of public services in Europe*, http://www.academia.edu/828214/Commodification_Consequences_and_Alternatives_Lessons_from_the_privatization_of_public_services_in_Europe.

- Hermann C. e Verhoest K. (2007), *Varieties and variation of public service liberalization and privatization*, Pique Policy Paper 1: Privatization of public services and the impact on quality, employment and productivity.
- Holman N. (2007), *Following the signs: applying urban regime analysis to a UK case study*, Journal of Urban Affairs, vol. 29.
- Imbroscio D. L. (2003), *Overcoming the Neglect of Economics in Urban regime Theory*, Journal of Urban Affairs, vol. 25.
- Imbroscio D. L. (2004), *The Imperative of Economics in Urban Political Analysis*, Journal of Urban Affairs, vol. 26.
- Insolera I. (2011), *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Einaudi, Torino.
- Jessop B. (1997), *A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects, and Governance*, in Lauria M. (a cura di) (1997), *Reconstructing Urban Regime Theory*, Sage Publications.
- Jessop B. (2002a), *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge.
- Jessop B. (2002b), *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, Antipode vol. 34.
- Jessop B. (2003), *Narrating the Future of the National Economy and the National State? Remarks On Remapping regulation and Reinventing Governance*, Lancaster University <http://www.lancaster.ac.uk/sociology/>.
- Jessop B. e Sum N.L. (2006), *Beyond the Regulation Approach. Putting Capitalist Economies in their Place*, Edward Elgar Publishing.
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage Publications Ltd, London.
- Jouve B. (2005), *La pianificazione territoriale strategica come sistema di governo: portata e limiti*, in Borelli G. (a cura di), *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, Franco Angeli, Milano.
- Kleniewski N. e Thomas A. R. (2010), *Cities, Change and Conflict: a Political Economy of Urban Life*, Wodsworth Cengage Learning.
- Kotz D. M. (2008), *Neoliberalism and Financialization*, paper scritto in onore di Jane D'Arista at the Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.
- Kübler D. e Piliutyte J. (2007), *Relazioni interistituzionali e strategie internazionali di città: vincoli e opportunità nei sistemi multi-livello*, in d'Albergo E. e Lefèvre C. (a cura di), *Le strategie internazionali delle città. Dieci metropoli a confronto*, Il Mulino, Bologna.
- Kuhn T. (1969), *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Einaudi editore, Torino.
- Kuhn T., Sneed J. D., Stegmuller W. (1983), *Paradigmi e rivoluzioni nella scienza*, Armando Armando, Roma.
- Lauria M. (1997), *Reconstructing Urban Regime Theory*, Sage Publications.
- La Repubblica (2012), *Gli scambi di cortesia con Cremonesi. La Camera di Commercio come bancomat*, <http://roma.repubblica.it/>.

- Le Galés P. (2002), *Government e governance urbana nelle città europee: argomenti per la discussione*, Foedus, n. 4.
- Le Galés P. (2006), *Le città europee, società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino, Bologna.
- Majoor S. J. H. e Salet W. G. M., 2008, *The enlargement of local power in trans-scalar strategies of planning: recent tendencies in two European cases*, GeoJournal vol. 72.
- Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Editori Laterza, Bari.
- Moini G. (2012), *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Franco Angeli, Milano.
- Moini G. (2013), *Interpretare l'azione pubblica. Teorie, metodi e strumenti*, Carocci, Roma.
- Molotch H. (1976), *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*, The American Journal of Sociology, vol. 82.
- Mossberger K. e Stoker G. (2001), *The evolution of urban regime theory. The challenge of conceptualization*, Urban Affairs review, vol.36.
- Musterd S. e Murie A. (2010), *Making Competitive Cities*, Wiley-Blackwell.
- Nessi H. e Delpirou A. (2009), *La "compensazione" urbanistica a Roma*, Democrazia e Diritto n.1, Franco Angeli.
- Oecd (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1994), *The Oecd Jobs Strategy. Pushing ahead with the strategy*, Oecd.
- Oecd (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001), *Public Management Reform and Economic and Social Development*, Oecd Journal on Budgeting.
- Oecd (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, Oecd Territorial Review.
- Oecd (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2007), *Competitive Cities, a New Entrepreneurial Paradigm in Spatial Development*, Oecd Territorial Review.
- Oecd (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010), *Policies to Enhance the Physical Urban Environment for Competitiveness: A New Partnership between Public and Private Sectors*, OECD Regional Development Working Papers, 2010/1, OECD Publishing.
- Pagnotta G. (2009), *Roma industriale. Tra dopoguerra e miracolo economico*, Editori Riuniti University Press, Roma.
- Peck J. (2003), *The rise of the Workfare state*, Kurswechsel n. 3, 75-87.
- Peck J. (2004), *Geography and public policy: constructions of neoliberalism*, Progress in Human Geography 28, 3, pp 392-405.
- Peck J. (2008), *Remaking laissez-faire*, Progress in Human Geography 32(1).
- Peck J. e Tickell A., 2002, *Neoliberalizing Space*, Antipode vol. 34.

- Peck J., Theodore N., Brenner N. (2009), *Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations*, SAIS Review, vol. XXIX, n. 1.
- Peck J., Theodore N., Brenner N. (2012), *Neoliberalism Resurgent? Market Rule after the Great Recession*, The South Atlantic Quarterly.
- Pellizzoni L. e Ylönen M. (2012), *Neoliberalism and Technoscience. Critical Assessments*, Ashgate Publishing Limited.
- Pierson P. (2000), *Increasing Returns, Path Dependence and the Study of politics*, The American Political Science Review, vol. 94, n. 2.
- Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J. (2011), *Handbook of Local and Regional Development*, Routledge, London.
- Pugliese E. (1993), *Sociologia della disoccupazione*, Il Mulino, Bologna.
- Quadrio Curzio A. (2002), *Sussidiarietà e sviluppo. Paradigmi per l'Europa e per l'Italia*, Vita e Pensiero, Milano.
- Quadrio Curzio A. e Fortis M. (2000), *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Collana della Fondazione Edison.
- Radaelli, C. M. (2000), *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change*, European Integration online Papers, vol. 4.
- Rein M. e Schön D. (1993), *Reframing Policy Discourse*, in F. Fischer and J. Forester J. (a cura di) *The argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham and London.
- Rhodes R. (1996), *The New Governance: Governing without Government*, Political Studies vol. 44.
- Roma Capitale (2011), *Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale. Dalla Porta dei Tempi al nuovo progetto*.
- Rossi U. e Vanolo A. (2010), *Geografia politica urbana*, Editori Laterza, Bari.
- Ruggie J. G. (1982), *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, International Organization vol. 36.
- Salzano E. (2011), *Vent'anni e più di urbanistica contrattata*, Relazione al convegno di Italia nostra "La città venduta. Vent'anni di urbanistica contrattata", Roma, 6 aprile 2011.
- Sapienza R. (2000), *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Il Mulino, Milano.
- Sassen S. (2008), *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino.
- Scarpa C., Boitani A., Panteghini P. M., Pellegrini L., Ponti M., (2005), *Come far ripartire le liberalizzazioni nei servizi*, Rapporto per la conferenza "Oltre il declino", organizzata dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti a Roma, 3 febbraio 2005.
- Segatori R. (2012), *Sociologia dei fenomeni politici*, Laterza, Roma-Bari.
- Stiglitz J. E. (2002), *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino.
- Stoker G. (1998), *Governance as theory: five propositions*, International Social Science Journal, vol. 50.

- Stoker G. e Mossberger K. (1994), *Urban regime theory in comparative perspective*, Environment and Planning C: Government and Policy vol. 12.
- Stone C. N. (1989), *Regime Politics, Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas.
- Stone C. N. (1993), *Urban Regimes and the Capacity to Govern: A Political Economy Approach*, Journal of Urban Affairs, vol. 15.
- Stone C. N. (2006), *Power, reform and urban regime analysis*, City & Community vol. 5.
- Stone C. N. (2005), *Looking Back to Look Forward. Reflections on Urban Regime Analysis*, Urban Affairs Review, vol. 40.
- Stone C. N. (2004), *It's more than economy after all: Continuing the debate about urban regimes*, Journal of Urban Affairs, vol. 26.
- Surel Y. (2000), *The role of cognitive and normative frames in policy making*, Journal of European Public Policy, vol. 7.
- Swyngedouw E. (2004), *Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling*, Cambridge Review of International Affairs vol. 17.
- Swyngedouw, E. (1992), *The Mammon Quest. "Glocalization", Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales*, in M. Dunford and G. Kafkalas (a cura di), *Cities and Regions in the New Europe*, Belhaven Press, London.
- Taylor P.J., Hoyler M. and Sánchez-Moral S. (2013), *European Cities in Globalization: A Comparative Analysis based on the Location Strategies of Advanced Producer Services*, in J.R. Cuadrado-Roura (a cura di) (2013) *Service Industries and Regions: Growth, Location and Regional Effects*, Berlin and Heidelberg: Springer, pp. 285-304.
- Trattato sull'Unione Europea, Gazzetta ufficiale n. C 191 del 29 luglio 1992, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_it.htm.
- Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Vicari Haddock S. (2004), *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna.
- Vidotto V. (2001), *Roma contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.
- Williamson J. (1990), *What Washington Means by Policy Reform*, Peterson Institute for International Economics <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>.
- World Bank (1997), *The State in a Changing World*, World Development Report, Oxford University Press.
- World Economic Forum (2011), *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, World Economic Forum.
- Zangani M. (1995), *L'evoluzione della normativa nel settore della finanza locale*, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari n. 1-3.