

Covid, azione pubblica e crisi della contemporaneità

Primato o declino della politica?

a cura di

Andrea Millefiorini e Giulio Moini



SAPIENZA
UNIVERSITÀ EDITRICE

2022

Copyright © 2022

Sapienza Università Editrice

Piazzale Aldo Moro 5 – 00185 Roma

www.editricesapienza.it

editrice.sapienza@uniroma1.it

Iscrizione Registro Operatori Comunicazione n. 11420

ISBN 978-88-9377-211-2

DOI 10.13133/9788893772112

Pubblicato nel mese di aprile 2022



Quest'opera è distribuita
con licenza Creative Commons 3.0 IT
diffusa in modalità *open access*.

In copertina: foto di Tim Hüfner (Unsplash)

Indice

Introduzione	7
<i>Andrea Millefiorini e Giulio Moini</i>	

PARTE I – LA CRISI DI LEGITTIMITÀ DEI PARADIGMI DELL’AZIONE PUBBLICA

1. Politica e crisi economico-sociali di inizio millennio. Lo scenario in Italia	15
<i>Andrea Millefiorini e Giulio Moini</i>	
2. Gli impatti diseguali della pandemia di Covid-19: società del rischio e sociabilità coloniale	29
<i>Giuseppe Ricotta</i>	
3. La governance urbana transnazionale di fronte alla crisi Covid-19: il caso dell’ <i>International Urban Cooperation</i> <i>Programme</i> dell’Unione europea	43
<i>Ernesto d’Albergo, Tommaso Fasciani e Federica Rossi</i>	
4. Nulla sarà più come prima? Azione pubblica post-Covid nei discorsi di un free market think tank	61
<i>Edoardo Esposto e Francesca Serafini</i>	

PARTE II – I SAPERI ESPERTI E LA DECISIONE POLITICA NELL’EMERGENZA

5. “Deve esserci una finestra che posso aprire senza rimanere accecato”.	
Reinventare comunità scientifiche allargate	83
<i>Davide Caselli</i>	

6. Il rapporto tra decisori politici ed esperti in Italia durante i primi mesi della pandemia. Un'indagine esplorativa 101
Fiorella Vinci
7. Alle radici della crisi democratica: tra disuguaglianze sociali e derive identitarie 117
Vito Marcelletti

PARTE III – LA CRISI MIGRATORIA COME LABORATORIO
DELLA GOVERNANCE EMERGENZIALE

8. Razzializzare la pandemia: verso il nuovo patto europeo sulla migrazione e l'asilo 135
Mariafrancesca D'Agostino e Francesco Raniolo
9. L'evoluzione dei discorsi "esperti" della destra sovranista e identitaria: dalla crisi migratoria a quella pandemica 155
Francesca Messineo

PARTE IV – LA GESTIONE DELLE CRISI NELL'AZIONE PUBBLICA

10. Una pandemia di protocolli: governare attraverso dispositivi tecnico-amministrativi 175
Enrico Gargiulo
11. Il lavoro agile nella PA come "nuova normalità" dopo la crisi pandemica. L'esperienza dell'Agenzia delle Entrate 191
Laura Franceschetti
12. Saperi esperti e governance locale del cibo. Trasferire soluzioni di policy nella crisi pandemica 205
Giorgio Giovanelli
13. Le politiche di austerità nel Servizio sanitario nazionale. Il ruolo della governance economica europea (2008-2021) 221
Costanza Galanti
- Autori 239

3. La governance urbana transnazionale di fronte alla crisi Covid-19: il caso dell'*International Urban Cooperation Programme* dell'Unione europea

Ernesto d'Albergo, Tommaso Fasciani, Federica Rossi

Le città costituiscono uno spazio ideale in cui osservare le trasformazioni sociali generate da un evento inatteso come la crisi pandemica del 2020-2022, poiché ne subiscono un impatto forte ed evidente. Da una prospettiva di sociologia politica, ciò significa focalizzare continuità ed eventuali cambiamenti che possono caratterizzare le agende urbane, l'azione di policy nelle sue diverse componenti e la governance delle città. Tutte e tre hanno acquisito caratteristiche multiscalarari. Molti studi, dedicati in particolare al ruolo che le città occupano nell'arena politica internazionale, evidenziano infatti come i contesti urbani abbiano acquisito, negli ultimi tre decenni, un ruolo sempre più importante (Abdullah e Garcia-Chueca 2020) nella complessa governance globale multilivello e multistakeholder. Anche per questo, la sostenibilità viene declinata specificamente in termini urbani e temi e obiettivi come resilienza, rigenerazione e coesione, danno luogo ad agende e azioni su questa scala.

A questo fine, le autorità locali sono invitate e incentivate da una varietà di organizzazioni internazionali ad adottare agende di sviluppo sostenibile. Dall'altro lato, le città stesse hanno assunto un ruolo sempre più rilevante a livello europeo e globale, soprattutto con la creazione e la diffusione di reti, strumento attraverso il quale gli attori locali intervengono nei processi politici transnazionali (Acuto e Leffel 2020).

Le domande che ci siamo posti riguardano le conseguenze esercitate dalla crisi Covid-19 su questa componente transnazionale e multiscalarare del policy-making urbano. In particolare, la nuova situazione determina cambiamenti e/o continuità nei paradigmi di policy, negli immaginari e nei modelli di azione pubblica ad essi collegati? E perché? Per rispondere abbiamo analizzato un caso di azione multiscalarare per lo sviluppo

urbano sostenibile, il programma *International Urban Cooperation* dell'Unione Europea (UE), finalizzato alla circolazione fra città europee ed extra-europee di soluzioni di politiche urbane e di pratiche di governo da utilizzare. A questo fine abbiamo adottato un approccio comparativo tra la fase precedente alla pandemia e quella successiva al suo avvento, focalizzando gli elementi per noi più significativi (paradigmi, immaginari e modelli di azione pubblica). Il risultato evidenzia aspetti prevalenti di continuità, dei quali abbiamo provato a spiegare i motivi.

Nel paragrafo 1 sono presentati gli oggetti fondamentali del fenomeno indagato, ossia il prendere forma e il consolidamento di una dimensione transnazionale delle agende, delle politiche e della governance urbana, con i relativi paradigmi e immaginari, riferimenti concettuali dei quali viene fornita una breve illustrazione. Nel paragrafo 2 si presentano i risultati dell'analisi del caso *International Urban Cooperation*, i quali vengono discussi nel paragrafo conclusivo.

3.1. Paradigmi, immaginari e pratiche nella governance urbana transnazionale

Globalizzazione, urbanizzazione e innovazione tecnologica hanno "avvicinato" le città. Collegamenti economici, sociali e politici hanno dato vita a una geografia globale di reti e nodi urbani (Castells 2001), le cui caratteristiche sono state approfondite da una prospettiva sia economica, che individua il ruolo delle città globali (Sassen 2001) come conseguenza del processo di trans-scalarizzazione dei flussi economici e finanziari, sia sociopolitica, che segnala come l'avvento di nuovi rischi globali renda necessari interventi politici su scala globale e locale (Beck 2007). L'accelerazione dei processi di urbanizzazione e la centralità dello spazio urbano e degli attori politici locali hanno reso importante il ruolo delle città nelle arene di governance transnazionali entro le quali sono condotte azioni volte a orientare e regolare processi globali.

Già nel 1976, con la prima Conferenza delle Nazioni Unite (UN) sugli insediamenti umani (Habitat I), la comunità internazionale aveva riconosciuto il crescente impatto dell'urbanizzazione e la necessità dell'impegno politico per uno sviluppo urbano sostenibile, costituendo lo United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), agenzia incaricata di occuparsi delle questioni urbane¹. Le successive

¹ <http://habitat1.org/>

conferenze (Habitat II nel 1996 e Habitat III nel 2016), insieme al prendere corpo di una politica urbana dell'UE hanno favorito la costituzione di un "regime di governance urbana transnazionale", per effetto del quale un ventaglio molto ampio di agende e politiche realizzate nelle città è investito da spinte multiscalarì, che richiedono *compliance* nei confronti degli indirizzi di UN, OECD e UE. Queste istituzioni hanno riconosciuto la centralità dei governi locali. Lo dimostrano (i) l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle UN, in cui si esprime la necessità di coinvolgerli come partner chiave per l'attuazione degli obiettivi politici globali; (ii) la *New Urban Agenda* (NUA) adottata in occasione di Habitat III, che definisce per la prima volta un'unica agenda globale per lo sviluppo urbano (Parnell 2016), determinando non solo un ruolo maggiore delle città nella politica globale, ma anche una riorganizzazione degli accordi transnazionali e della loro attuazione (Robin e Acuto 2018); (iii) l'Agenda urbana dell'UE. Queste istituzioni svolgono un ruolo guida nei confronti degli attori statali e locali attraverso un limitato impiego di risorse finanziarie e un più ampio dispiegamento di strumenti cognitivi e metodologie di azione.

A strutturare la governance urbana transnazionale contribuiscono anche più reti di città, come UCLG, *Global Covenant of Mayors*, *C40*, *100 Resilient Cities*, *UNESCO's Creative Cities Network*, *Eurocities*², nate con lo scopo sia di facilitare la condivisione di conoscenze e pratiche tra le aree urbane, sia di permettere alle città di influenzare le agende urbane europea e globale (Abdullah e Garcia-Chueca 2020). Questo sistema di connessioni, attraverso piattaforme di scambio e sostegno che oltrepassano la scala nazionale, ha costituito un "ecosistema" tangibile di reti urbane che sostiene l'ascesa dei governi locali nei processi transnazionali (Acuto e Leffel 2020).

Le azioni in questo sistema di governance sono orientate da un paradigma di policy condiviso. Un paradigma è un: «framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them, but also the very nature of the problems they are meant to be addressing»³ (Hall 1993: 279). È quindi un modello cognitivo e normativo condiviso che facilita il *pro-*

² Cfr. ad esempio: <https://www.uclg.org/>; <https://www.globalcovenantofmayors.org/>; <https://www.c40.org/>; <https://resilientcitiesnetwork.org/>; <https://en.unesco.org/creative-cities/>; <https://eurocities.eu/>

³ «Cornice di idee e standard che specifica non solo gli obiettivi di policy e il tipo di strumenti da usare per raggiungerli, ma anche la natura stessa dei problemi che

blem solving (Carson 2004) e: «has an impact on the content of public policy»⁴ (Daigneault 2014). Osservare continuità e cambiamenti dei paradigmi permette di individuare il ruolo di attori, coalizioni, strategie, idee, discorsi, interessi, crisi, routine o anomalie nel policy making (Hogan e Howlett 2015).

Al momento in cui è scoppiata la crisi da Covid-19 il paradigma dello sviluppo sostenibile che, dal 1987⁵, include l'interesse per una crescita economica bilanciata, l'inclusione e la salvaguardia dell'ambiente a livello globale (Redclift 2005) e una considerazione olistica di necessità economiche, sociali e ambientali (Kumi *et al.* 2014) era a sua volta l'espressione principale del neoliberismo nella sua versione *roll-out*, caratterizzata dalla produzione di regolazioni orientate al mercato (Peck e Tickell 2002; Raco 2005). La sua affermazione è passata attraverso diverse tappe: la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo⁶ (Rio de Janeiro 1992), che portò alla sottoscrizione di 2 Convenzioni e 3 Dichiarazioni di principi; la Dichiarazione del Millennio delle UN (2000), con 8 Millennium Development Goals (MDGs)⁷; la Conferenza Rio+20 (2012), incentrata sui temi della green economy e del quadro istituzionale dello sviluppo sostenibile⁸; l'Agenda UN 2030 (2015)⁹, nel 2015, contenente i 17 *Sustainable Development Goals* (SDGs) concordati per sostituire i MDGs.

Il rapporto tra neoliberismo e sviluppo sostenibile è stato indagato da diverse angolazioni, spesso con l'obiettivo di mostrare come l'agenda economica neoliberista (deregolamentazioni, privatizzazioni e tagli alla spesa) possa minare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, aumentando povertà e disuguaglianze (Kumi *et al.* 2014), anche quando il neoliberismo si presenta in una versione *roll-out* o "ibrida" (Baldwin *et al.* 2019). Mentre questo tipo di letture si concentra sui caratteri inconciliabili di neoliberismo e sostenibilità, da

essi dovrebbero affrontare». Qui, e in tutte le seguenti citazioni da lavori in lingua inglese, la traduzione è degli scriventi.

⁴ «Ha un impatto sul contenuto delle politiche pubbliche».

⁵ *World Commission on Environment and Development: Brundtland Report* (1987). <https://sustainabledevelopment.un.org/milestones/wced>

⁶ <https://www.minambiente.it/pagina/il-percorso-dello-sviluppo-sostenibile-1992>

⁷ [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs))

⁸ <https://www.minambiente.it/pagina/conferenza-rio20-una-sfida-importante>

⁹ <https://sdgs.un.org/goals>

una prospettiva diversa, e per certi versi opposta, è stato sottolineato il carattere ancillare del paradigma, configurandolo come “rivoluzione passiva” volta a mantenere l’egemonia del capitalismo e la crescita economica. In questo modo, deviando la sfida contro-egemonica dell’ambientalismo, lo sviluppo sostenibile è diventato parte dello “sviluppo sostenibile del capitalismo” (Wanner 2015).

Un ruolo di primo piano nell’affermazione egemonica di questo paradigma è svolto dagli “immaginari”, di cui l’approccio della *Cultural Political Economy* propone una concettualizzazione specifica, definendoli come sistemi di significato, o “regimi di verità”, retoriche spesso comunicate in forma di narrazione che hanno una componente cognitiva e una normativa. I *frame* delle politiche pubbliche condotte e i modelli di azione pubblica adottati sono basati su immaginari specifici, che li sostengono e legittimano sul piano della produzione di senso. Gli immaginari sono: «socially constructed, historically specific, and more or less socially (dis)embedded in broader networks of social relations and institutional ensembles»¹⁰ (Jessop e Sum 2013: 204). Esempi di immaginari legati al paradigma di sviluppo urbano sostenibile sono quelli di resilienza, economia circolare e, con adattamenti, il preesistente modello “smart city”.

A partire dal presupposto che i fenomeni sociali possiedono proprietà sia di tipo semiotico, afferenti alla sfera culturale, che strutturale, proprie della sfera materiale, è possibile analizzare gli immaginari, il loro ruolo e l’interazione tra fattori e processi di tipo semiotico ed extra-semiotico: «in the contingent emergence, subsequent privileging, and ongoing realization of specific discursive and material practices»¹¹ (Jessop 2010: 340). Le crisi rappresentano un momento particolarmente significativo da questo punto di vista, poiché spesso producono un profondo disorientamento cognitivo, strategico e pratico, influenzando sulle visioni del mondo sedimentate degli attori e aprendo lo spazio per processi di variazione, selezione e ritenzione (Jessop 2013).

Le prime fasi di una crisi generalmente provocano variazioni massicce (*variation*) nelle interpretazioni della sua natura e del suo significato, aprendo potenzialmente spazi per la (ri)politicizzazione di

¹⁰ «Costruiti socialmente, storicamente specifici e più o meno socialmente integrati in più ampie reti di relazioni sociali e insiemi istituzionali».

¹¹ «Nell’emergere contingente, così come nel successivo privilegiare e realizzare specifiche pratiche discorsive e materiali».

discorsi e pratiche sedimentate. Tra le molteplici e diverse interpretazioni che emergono, solo alcune vengono selezionate (*selection*) come base per strategie e politiche finalizzate a gestire la crisi o superarla. Queste devono poi mostrarsi efficaci per essere mantenute (*retention*) e raggiungere un eventuale sedimentazione e strutturazione (Jessop e Sum 2013). Se da una parte le crisi possono quindi determinare uno shock per i paradigmi di policy dominanti e gli immaginari che li sostengono su un piano cognitivo e normativo, dando vita a processi di recupero di prospettive alternative e all'introduzione di nuovi elementi, dall'altra, al contrario, possono rappresentare un'occasione per rinforzare ulteriormente un modello già prevalente, se questo si mostra capace di riprodursi e ispirare visioni condivise anche in presenza di una scossa subita.

3.2. Paradigmi, immaginari e modelli di azione pubblica nel programma *International Urban Cooperation* dell'Unione europea

Proprio sul paradigma dello sviluppo urbano sostenibile è focalizzato il programma *International Urban Cooperation* (IUC, 2016-2020)¹², poi ampliato in *International Urban and Regional Cooperation* (IURC, 2020)¹³, strumento sia dell'Agenda urbana UE, sia della politica estera dell'Unione, finanziato nell'ambito del *EU Partnership Instrument*¹⁴. IUC/IURC si aggiunge ai precedenti programmi urbani, come URBAN, le tre generazioni di URBACT (2002-2020)¹⁵, URBELAC (2010-2013)¹⁶, URBAL¹⁷, UIA¹⁸, *World Cities*¹⁹. Tutti questi programmi condividono e mettono in opera, con target, partecipanti, accenti e pratiche leggermente differenziati, principi e credenze di fondo. Questi sono relativi

¹² <https://iuc.eu/home>

¹³ <https://www.iurc.eu>, con reti tematiche su: *Ecological Transition & Green Deal; Urban & Regional Renewal and Social Cohesion; Innovative sustainable & carbon neutral ecosystems and strategic sectors*; per affrontare le tre sfide contemporanee: *Digital Transition & Smart City; Post Covid Recovery; Energy Transition & Climate Change*.

¹⁴ <https://pimap.eu/index.html>

¹⁵ <https://urbact.eu/urbact-glance>

¹⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/it/policy/cooperation/international/latin-america/urbelac/

¹⁷ <https://keep.eu/projects/394/URBAL-Development-EN/>

¹⁸ <https://www.uia-initiative.eu/en>

¹⁹ <https://world-cities.eu>

da un lato a un paradigma consolidato di politica urbana, dall'altro ai criteri di organizzazione e conduzione delle azioni da adottare per perseguirne l'implementazione. In primo luogo, la cooperazione fra città di più Paesi come risorsa per realizzare sviluppo urbano sostenibile.

All'interno di IUC/IURC il paradigma di riferimento – l'importanza della scala urbana per affrontare problemi globali, lo sviluppo sostenibile come cornice per un intero ventaglio di agende e politiche, da condurre integrando obiettivi economici, sociali e ambientali – non è sostanzialmente oggetto di rielaborazione. I documenti e la componente discorsiva delle attività richiamano l'implementazione della *New Urban Agenda* delle Nazioni Unite (2016)²⁰, i temi, le priorità e l'approccio basato sugli *stakeholders* e il coordinamento attraverso l'*expertise* dell'agenda urbana UE (De Frantz 2021)²¹, dei *Sustainable Development Goals* e del Trattato di Parigi sul cambiamento climatico (2016)²².

Il modello di azione è basato su due insiemi di credenze di base, consolidate attraverso i programmi precedenti:

- i. l'implementazione locale di obiettivi globali è favorita dal mutuo apprendimento sperimentale via trasferimento fra *policymaker* urbani di informazioni relative a metodi e pratiche specifiche. Se si ritiene che questo possa funzionare è perché nel mondo i problemi economici, sociali e ambientali delle città sono considerati sostanzialmente simili e analoghi, e così devono essere gli obiettivi delle politiche;
- ii. per attuare le azioni serve coordinare localmente le risorse di più attori, una sinergia spesso definita come "tripla elica" (governi locali, mondo della ricerca, business), o "quadrupla elica" (con l'inclusione della società civile e del no-profit), replicando il modello di *soft governance* dell'Agenda urbana europea, basata sul trasferimento di conoscenze e pratiche all'interno del *policy network* interurbano e sulla cooperazione e le partnership fra autorità locali, *stakeholders* ed esperti (Atkinson e Zimmermann 2016; Purkarthofer 2019).

IUC/IURC mutua queste credenze e le inserisce all'interno del "regime di governance urbana transnazionale", attraverso un metodo che consiste nello scambio di esperienze all'interno di coppie (*pairings*) o gruppi tematici (*clusters*) di città – ne sono state coinvolte 155, preva-

²⁰ <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

²¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/agenda/

²² <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>

lentemente di grandi e medie dimensioni, mentre altre 150 circa²³ parteciperanno nell'ambito di IURC – che adottano un *Urban* (o *Regional*) *Cooperation Action Plan* sotto la supervisione del programma.

I *pairings* del programma sono 80, attivi fra il 2017 e il 2021²⁴, 75 dei quali, proponendo una documentazione sufficiente, sono stati analizzati²⁵. Gli scambi vedono coinvolte con città europee partner di Argentina (5), Brasile (7), Canada (7), Cile (4), Cina (14), Colombia (6), India (11), Giappone (10), Messico (5), Perù (3), Stati Uniti (8). Delle attività abbiamo individuato i temi, gli immaginari, i modelli per l'azione trasferiti e le modalità di adattamento alla crisi pandemica, a partire dal mese di marzo 2020.

Alla base dei progetti di scambio analizzati ci sono 18 temi specifici, che hanno tutti a che fare con gli SDGs: *Smart cities and regional/urban innovation and competitiveness; Sustainable use of land and nature-based solutions; Urban mobility; Urban poverty; Education, jobs and skills in the local economy; Energy transition; Inclusive and sustainable economic growth; Water, waste management and sanitation; Circular economy; Integrated urban-rural development; Safe, inclusive urban development; Climate adaptation; Digital transition; Nature and cultural heritage conservation; Air quality; Sustainable production/consumption; Housing; Inclusion of migrants and refugees*²⁶.

Sostanzialmente tutti i temi dell'agenda urbana UE che hanno dato luogo a partnership finalizzate alla sua implementazione²⁷, sono presenti nei *pairings* (figura 1).

²³ In Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cile, Cina, Colombia, India, Indonesia, Giappone, Malesia, Messico, Nuova Zelanda, Perù, Corea del Sud, Thailandia, USA, Vietnam.

²⁴ <https://iuc.eu/city-pairings/>

²⁵ L'analisi è stata condotta attraverso l'esame della documentazione e l'ascolto dei webinar pubblicati online.

²⁶ Smart city e innovazione e competitività urbana/regionale; uso sostenibile del suolo e soluzioni *nature-based*; mobilità urbana; povertà urbana; istruzione, lavoro e competenze nell'economia locale; transizione energetica; crescita economica inclusiva e sostenibile; acqua, gestione dei rifiuti e servizi igienici; economia circolare; sviluppo integrato urbano-rurale; sviluppo urbano sicuro e inclusivo; adattamento ai cambiamenti climatici; transizione digitale; conservazione della natura e del patrimonio culturale; qualità dell'aria; consumo e produzione sostenibili; abitazione/edilizia; inclusione di migranti e rifugiati.

²⁷ <https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/action-plans/news/action-plans-available>

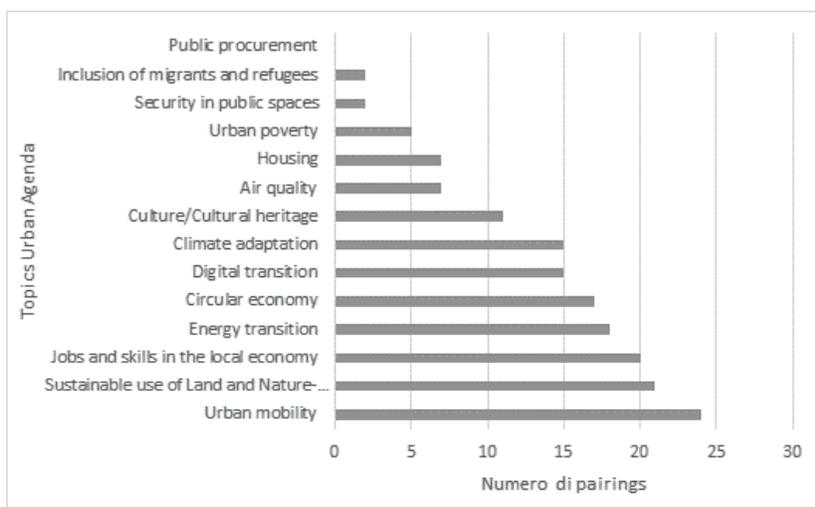


Fig. 3.1. Temi della dell'agenda urbana UE nei pairings della *International Urban Cooperation*.

Nella gran parte degli scambi (45 su 75) il paradigma della sostenibilità viene esplicitamente declinato in ambiti di policy specifici: abitare, mobilità, acqua, energia, rifiuti, riuso di spazi ed edifici. In tutti i casi analizzati è stato possibile individuare riferimenti ad immaginari come quelli menzionati sopra. Il più presente è quello della smart city, che compare in 24 casi, in particolare in quelli che presentano un maggiore orientamento alla promozione del business. Altri immaginari cui si fa riferimento sono: resilienza, declinata soprattutto come *climate adaptation*; "ri-naturalizzazione verde", promossa attraverso soluzioni *nature-based* ad essa collegate; crescita inclusiva, declinata in termini di partecipazione e di inclusione/coesione sociale; economia circolare.

I modelli per l'azione trasferiti consistono in un repertorio di soluzioni e strumenti usati nelle città partecipanti, con un flusso di condivisione che va prevalentemente (ma non solo) dall'UE verso i partner extraeuropei. Queste conoscenze riguardano principalmente: strumenti per la partecipazione (38 casi) di stakeholders, comunità e cittadini, uso di dati (12), piattaforme e tecnologie, forme di collaborazione pubblico-privato e decentramento del *decision-making*, strumenti di gestione di progetti, servizi e risorse in vari campi, di pianificazione (strategica, per la resilienza e la consapevolezza, per la mobilità), strumenti di valutazione e misurazione, pratiche per l'innovazione sociale, il riuso di spazi.

La densità cognitiva e normativa di molti di questi modelli veicola una potente carica di legittimazione del *multi-stakeholder approach*, principio fondamentale della governance associata al neoliberalismo urbano negli ultimi venti anni e centrale nella governance urbana transnazionale. In 18 dei 75 *pairings* esaminati (circa la metà dei quali attivi anche durante la crisi pandemica) la cooperazione con stakeholders è fondamentale: enti locali, camere di commercio, singole imprese, consolidate o startups. Questo modello è considerato adatto a diverse declinazioni della sostenibilità (SDGs 3, 4, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 17). Alcuni esempi che riguardano città italiane:

- nel *pairing* Bologna-Austin (Texas, USA) gli obiettivi relativi a industria, innovazione e infrastrutture (9) e azione per il clima (13) sono perseguiti attraverso l'integrazione fra economia circolare e resilienza climatica, ricercata adattando modalità di sostegno sperimentate ad Austin a startup sostenibili in grado di produrre occupazione "verde". L'attività di GRESS (*Green Start-up Support*) della Città metropolitana alimenta ulteriori partnership multilaterali nell'ambito del programma Interreg²⁸;
- nel *pairing* Torino-Baltimora (Maryland, USA) gli obiettivi di crescita economica sostenibile e lavoro dignitoso (8), industria, innovazione e infrastrutture (9), riduzione delle disuguaglianze (10) sono perseguiti collegando interventi di rigenerazione urbana e promozione di sviluppo economico inclusivo e innovazione sociale attraverso scambi di imprese e startup e il modello dell'*Urban center*²⁹. In questo caso la promozione del business (azioni di supporto, startup) è accostata a obiettivi di carattere più specificamente sociale (povertà).

In molti altri casi, invece, questo tipo di obiettivi (povertà, fame, genere, disuguaglianze, pace e giustizia) e quelli naturalistici (*life below water* e *on land*) hanno importanza minore. Solo in 11 *pairings* la dimensione sociale (povertà, inclusione, innovazione sociale) ha un'importanza preponderante.

In 10 *pairings* e in altri 9 progetti fra gli obiettivi dell'internazionalizzazione vi è l'attrattività di capitali o l'accesso di imprese locali ai mercati nelle aree interessate dalla partnership. Gli obiettivi di busi-

²⁸ https://www.cittametropolitana.bo.it/progetti_europei/Projects/GRESS_GREEn_Startup_Support_eng

²⁹ <https://urbanlaborino.it/incontri/open-innovation-summit/>

ness sono presentati come compatibili con pressoché tutti i SDGs implicati nel programma (3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 17). Ad esempio, il clima (13) e la povertà (10), rispettivamente, nei già citati casi di Bologna-Austin e Torino-Baltimora o, ancora, gli obiettivi 8 e 9 nel *pairing* Barcellona-New York sono incentrati su soluzioni della questione abitativa che sposano partecipazione e investimenti attraverso lo strumento del *Community Land Trust*, una forma di comproprietà attraverso la quale realizzare *empowering* partecipativo dei residenti e rendere disponibili risorse abitative.

Il programma *International Urban Cooperation* evidenzia quindi come la crisi pandemica abbia aperto un'ulteriore finestra di opportunità per ribadire e consolidare il paradigma della sostenibilità come frame di riferimento delle politiche urbane, dimostrando che le connessioni fra i 17 obiettivi, così come il sistema valoriale e cognitivo che le sostiene sono adattabili a nuovi contesti. Al momento dello scoppio della pandemia, infatti, diverse collaborazioni avviate tra le città non erano ancora concluse e si sono dovute adattare alla nuova realtà, affrontando le conseguenze per l'operatività di IUC provocate dalla diffusione del virus e le nuove criticità socioeconomiche per le aree urbane, ma senza cambiare minimamente questo frame di riferimento.

Tutti i 32 *pairings* in corso al momento dello scoppio della crisi Covid-19 hanno proseguito le attività. Le visite di scambio previste tra le città sono state sostituite da incontri virtuali, che hanno permesso di portare avanti il progetto avviato. Alcune città hanno sfruttato l'occasione degli incontri virtuali anche per scambiare informazioni, conoscenze e pratiche adottate in risposta proprio ai problemi urbani sopraggiunti con la pandemia. Ciò ha fatto emergere un importante punto di forza di IUC, poiché i soggetti aderenti avevano già a disposizione una piattaforma di collegamento. Agli scambi *city-to-city* sono stati aggiunti strumenti di scambio e cooperazione (webinar collettivi), ai quali hanno potuto prendere parte anche le città che avevano già concluso il loro percorso di collaborazione. La crisi, inoltre, ha portato alcune città a ridefinire le priorità del progetto alla luce dei nuovi problemi emersi. Ad esempio, nello scambio tra Marsiglia (Francia) e Kobe (Giappone) si è deciso di incentrare la collaborazione su un progetto di rivitalizzazione delle due città nella fase post-Covid, con interventi specifici di rigenerazione e gestione sostenibile delle aree portuali. In altri casi, le collaborazioni hanno potuto anche godere della riallocazione dei fondi previsti per i viaggi di scambio, utilizzandoli

per finanziare i progetti. Nella collaborazione tra Malaga (Spagna) e Cartagena de Indias (Colombia), ad esempio, questa riallocazione ha permesso a entrambe le città di attuare interventi di trasformazione degli spazi pubblici attraverso processi partecipativi.

Il programma IUC si è dunque rivelato uno strumento di cooperazione anche nel corso di una crisi inattesa, socialmente ed economicamente devastante per le aree urbane. L'avvio di un nuovo ciclo del programma, ampliato nel 2021 a collaborazioni su scala regionale oltre che urbana (IURC), sembra essere la riprova di questa funzionalità. Anche in questo caso il frame della sostenibilità continua a offrire un riferimento valoriale e cognitivo di facile condivisione e che favorisce la convergenza³⁰. Gli immaginari sottesi a questo paradigma, infatti, forniscono agli attori della governance locale delle categorie utili a concettualizzare i problemi urbani riscontrati nelle proprie città, definire le risposte di policy necessarie, anche per affrontare le nuove sfide poste dalla crisi, senza il bisogno di ricercare ulteriori strumenti. Dai webinar tenuti durante tutto l'arco del 2020, in cui le città inserite nel programma si sono confrontate sulle azioni da intraprendere, emerge una visione condivisa della crisi Covid-19 come opportunità di innovazione e sviluppo per le città³¹ e per ripensare i modelli delle economie urbane in chiave più sostenibile³². Come sostengono i protagonisti, per intraprendere questo percorso non serve inventare nuovi strumenti o soluzioni ma è sufficiente adottare quelli già esistenti nelle agende transnazionali: «Ci sono idee, sappiamo in quale direzione andare, abbiamo bisogno di accelerare nel portare avanti idee che sono in giro da diversi anni e realizzare obiettivi di uguaglianza, cambiamento climatico, sostenibilità»³³. Questo riguarda anche i modelli di azione pubblica, a proposito dei quali viene sottolineata l'importanza di raf-

³⁰ «La creazione di una rete di pari coinvolti crea resilienza e promuove lo sviluppo urbano sostenibile. Il programma IUC lo ha dimostrato con successo negli ultimi quattro anni. Attraverso l'imminente IURC, il programma sarà ampliato per garantire che questa rete di città e regioni impegnate cresca e continui a promuovere lo sviluppo urbano sostenibile in tutto il mondo». Dal sito web: <https://iuc.eu/>

³¹ J. Buron (Barcellona) nel webinar *Cities facing COVID19: what's worked, what hasn't and what is next?*, 28/04/2020.

³² F. Barbiero (Torino) nel webinar *Cities facing COVID-19: the road to economic recovery*, 27/05/2020.

³³ Rispettivamente, G. Canales (Area metropolitana di Guadalajara) e R. Hall (*Senior Advisor Directorate-General for Regional & Urban Policy* per la UE) nel webinar *Cities facing COVID-19: Opportunities and challenges for a more sustainable future*, 24/06/2020.

forzare il modello delle partnership pubblico-privato, coinvolgendo anche il settore della ricerca³⁴ secondo la logica della tripla elica.

3.3. La continuità nella crisi e le sue motivazioni

Le risposte date alla crisi Covid-19 dall'UE, dagli Stati europei e da altri Paesi, a partire dall'amministrazione Biden negli USA, stanno introducendo un'innovazione di rilievo rispetto alle reazioni alla crisi precedente, basate sull'austerità, portando sulla scena un'ulteriore variegatura del neoliberalismo. Le politiche attuali cercano infatti di alimentare una ripresa dei processi di accumulazione attraverso spesa e debito pubblico, combinando questa nuova propensione all'impegno di risorse finanziarie con il paradigma della sostenibilità, declinato come "green economy" o "conversione/transizione ecologica". Il programma IUC non è di per sé coinvolto nelle politiche di spesa, uno strumento che utilizza in misura minima. Anche nel suo caso, però, nella risposta alla crisi Covid-19 emergono l'importanza e la capacità di riprodurre in questo nuovo contesto il paradigma dello sviluppo urbano sostenibile, enfatizzandone nei discorsi la centralità, l'efficacia e la mancanza di alternative.

Prima di questa crisi, il caso IUC evidenziava già un elevato livello di istituzionalizzazione di questo paradigma, caratterizzato dagli immaginari e dai modelli di azione pubblica collegati descritti sopra. Del resto, questo programma ha le caratteristiche di strumento e di arena in cui l'obiettivo principale dei promotori non consisteva nel ricercare e formulare nuovi paradigmi di politiche e modelli di azione, ma nell'implementare e diffondere quelli esistenti nelle concrete pratiche di governance urbana. Il contributo al consolidamento e alla riproduzione dell'orientamento generale delle politiche è dunque una funzione importante del programma. Occupando le agende delle città coinvolte con un repertorio di soluzioni già adottate in alcuni contesti e potenzialmente trasferibili ad altri, le azioni condotte riducono la necessità e la possibilità di ricercare nuovi modelli e immaginari di riferimento o un paradigma alternativo. Nelle attività esaminate, infatti, obiettivi e pratiche coerenti con il paradigma di sviluppo urbano sostenibile sono chiaramente dati per scontati dagli attori locali i quali, con

³⁴ M. A. Granados (Chihuahua) nel webinar *Cities facing COVID-19: the road to economic recovery*, 27/05/2020.

la guida tecnica e la facilitazione predisposte dall'UE, vengono messi in contatto con nuove soluzioni e metodi di azione per realizzarli.

La crisi Covid-19 è intervenuta quindi mettendo solo relativamente in difficoltà il programma IUC, i suoi obiettivi e i suoi animatori. Il paradigma di sviluppo urbano sostenibile, così come gli immaginari e i modelli di azione già in uso, con le loro componenti materiale e discorsiva, hanno dimostrato di funzionare anche nelle nuove condizioni di criticità. Ricorrendo a una rappresentazione e una concettualizzazione frequentemente utilizzata, anche per spiegare il perdurare del paradigma di policy neoliberista (Schmidt e Thatcher 2014), si può sostenere che la crisi evidenzia la loro resilienza.

Questo effetto può essere ricondotto a diverse cause. La prima può essere rintracciata nella razionalità degli attori destinatari del programma: la convenienza del limitato investimento consistente nel prendere parte a queste partnership è confermata nella crisi. Da un lato, come è emerso nei webinar IUC del periodo successivo all'inizio della pandemia, anche nelle nuove circostanze paradigma e immaginari aiutano i policymakers locali a ridurre la complessità dell'azione e a legittimare i corsi di azione intrapresi, fornendo delle lenti per definire e dare senso ai problemi collettivi e alle potenzialità e criticità delle stesse azioni pubbliche messe in campo per affrontarli. Questo produce una riduzione di costi: per affrontare le criticità sono infatti necessarie risorse, anche di tipo cognitivo, e le pratiche di condivisione si rivelano un'opportunità che gli attori utilizzano per abbattere i costi di ideazione e innovazione delle pratiche e degli strumenti dell'azione pubblica. In un programma come IUC, peraltro, ciò viene realizzato attraverso fonti facilmente ritenute affidabili perché *peer-to-peer*, e dunque con maggiore legittimazione politica e oneri finanziari minori rispetto al mercato della consulenza. Ciò è consentito dall'impostazione "all alike" del programma stesso, fondato sul presupposto della similarità dei problemi pubblici da affrontare in città di aree geografiche anche molto distanti e della fungibilità degli stessi approcci e strumenti in diversi contesti. La crisi Covid-19 e le sue conseguenze hanno ulteriormente accentuato, nelle rappresentazioni e nelle percezioni degli attori, questi elementi di somiglianza: alla luce del paradigma di sviluppo sostenibile, per gli attori locali sembra più facile identificare la varietà delle sfide da affrontare e il catalogo delle soluzioni disponibili.

Una seconda causa può essere rintracciata nelle relazioni fra la dimensione cognitiva (semiotica) e quella materiale dei processi di va-

riazione, selezione, e ritenzione di immaginari – quest’ultimo essendo l’unico stadio del processo evolutivo (cfr. par. 2.1.) riscontrato nel caso analizzato. Il programma IUC ha infatti evidenziato la sedimentazione di significato che emerge sia dagli aspetti discorsivi di questo processo, sia dai suoi aspetti materiali, caratteristici delle forme di strutturazione della complessità o *structure-building*. Nei *pairings* la materialità riguarda da un lato il ruolo svolto dagli interessi economici (il coinvolgimento delle imprese in processi tripla o quarta elica e in relazioni transnazionali fra stakeholders; l’orientamento all’attrattività di investimenti), dall’altro le concrete tecnologie implicate nelle pratiche di governo e di gestione oggetto di traslazione fra città.

Se è vero, quindi, che le crisi sono momento di potenziale rottura e possono esercitare effetti di *path-shaping*, la crisi Covid si è dunque sinora dimostrata diversa da quella del 2007-2008. Infatti, è causata da un fattore imprevedibile e per certi versi “esterno” all’ordine economico esistente e alla *political economy* del capitalismo contemporaneo come la pandemia, e sembra configurarsi come una delle crisi *nel* sistema e non *del* sistema (Jessop e Sum 2013). Il paradigma dello sviluppo urbano sostenibile conferma non solo la sua compatibilità con il neoliberismo, in particolare nella sua variegatura roll-out, ma rappresenta anche una risorsa egemonica flessibile e “resiliente”, in un momento di crisi, per salvaguardare e riprodurre lo stesso “sviluppo sostenibile del capitalismo”. Risultano inoltre confermati – e potrebbero essere oggetto di ulteriore indagine, come già suggerito in relazione al ruolo dell’OECD (Theodore e Peck 2011), delle reti di città (Davidson *et al.* 2019), degli esperti (Acuto 2020) e dell’agenda urbana UE (De Frantz 2021) – gli interrogativi circa le caratteristiche “depoliticizzate” e prive di *accountability* democratica di una governance urbana transnazionale fondata su partnership, stakeholders ed expertise tecnocratica.

Bibliografia

- ABDULLAH H., Garcia-Chueca E. (2020), Cacophony or Complementarity? The Expanding Ecosystem of City Networks Under Scrutiny, in Amiri S. e Sevin E. (a cura di), *City Diplomacy, Current Trends and Future Prospects*. Cham: Palgrave Macmillan.
- ACUTO M. (2020), Engaging with global urban governance in the midst of a crisis, *Dialogues in Urban Geography*, 10(2): 221-224.

- ACUTO M., Leffel B. (2020), Understanding the global ecosystem of city networks, *Urban Studies*, 58(2): 1758-1774.
- ATKINSON R, Zimmermann K. (2016), Cohesion Policy and Cities: An Ambivalent Relationship, in Piattoni S. e Polverani L. (a cura di), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham; Northampton: Edward Elgar.
- BALDWIN C., Marshall G., Ross H., Cavaye J., Stephenson J., Carter L., Freeman C., Curtis A. e Syme G. (2019), Hybrid Neoliberalism: Implications for Sustainable Development, *Society & Natural Resources*, 32(1): 566-587.
- BECK U. (2007), *Conditio Humana. Il rischio nell'età globale*, Bari: Laterza.
- CARSON M. (2004), *From Common Market to Social Europe? Paradigm Shift and Institutional Change in European Union Policy on Food, Asbestos and Chemicals, and Gender Equality*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- CASTELLS M. (2001), *Local and global: cities in the network society*, Oxford: Blackwell Publishers.
- DAIGNEAULT P. M. (2014), Puzzling about Policy Paradigms: Precision and Progress, *Journal of European Public Policy*, 21(3): 481-484.
- DAVIDSON K., Coenen L., Acuto M. e Gleeson B. (2019), Reconfiguring urban governance in an age of rising city networks: A research agenda, *Urban Studies*, 56(16): 3540-3555.
- DE FRANTZ M. (2021), The Politics of the EU Urban Agenda: Mobilising the 'Right to the City' for European Governance?, *Urban Research & Practice*: 1-24.
- HALL P. A. (1993), Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, 25(3): 275-296.
- HOGAN J., Howlett M. (2015), Reflections on Our Understanding of Policy Paradigms and Policy Change, in Hogan J. e Howlett M. (a cura di) *Policy Paradigms in Theory and Practice*, Cham: Palgrave Macmillan.
- JESSOP B. (2010), Cultural political economy and critical policy studies, *Critical Policy Studies*, 3(3): 336-356.
- JESSOP B. (2013), Recovered imaginaries, imagined recoveries: A cultural political economy of crisis constructions and crisis management in the north atlantic financial crisis, in Benner M. (a cura di), *Before and Beyond the Global Economic Crisis*, Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- JESSOP B., Sum N. (2013), *Towards a Cultural Political Economy: Putting culture in its place in political economy*, Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing.
- KUMI E., Arhin A. A. e Yeboah T. (2014), Can post-2015 sustainable development goals survive neoliberalism? A critical examination of the sustainable development-neoliberalism nexus in developing countries, *Environment, Development and Sustainability*, 16(3): 539-554.
- PARNELL S. (2016), Defining a global urban development agenda, *World Development*, 78: 529-540.
- PECK J., Tickell A. (2002), Neoliberalizing space, *Antipode*, 34(3): 380-404.

- PURKARTHOFFER E. (2019), Investigating the partnership approach in the EU Urban Agenda from the perspective of soft planning, *European Planning Studies*, 27(1): 86-105.
- RACO M. (2005), Sustainable Development, Rolled-out Neoliberalism and Sustainable Communities, *Antipode*, 37(2): 324-347.
- REDCLIFT M. (2005), Sustainable Development (1987–2005): An Oxymoron Comes of Age, *Sustainable Development*, 13(4): 212-227.
- ROBIN E., Acuto M. (2018), Global urban policy and the geopolitics of urban data, *Political Geography*, 66: 76-87.
- SASSEN S. (2001), *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- SCHMIDT V. A., Thatcher M. (2014), Why are neoliberal ideas so resilient in Europe's political economy?, *Critical Policy Studies*, 8(3): 340-347.
- THEODORE N., Peck J. (2011), Framing neoliberal urbanism: Translating 'commonsense' urban policy across the OECD zone, *European Urban and Regional Studies*, 19(1): 20-41.
- WANNER T. (2015), The New 'Passive Revolution' of the Green Economy and Growth Discourse: Maintaining the 'Sustainable Development' of Neoliberal Capitalism, *New Political Economy*, 20(1): 21-41.