



ISTITUTO DI STUDI POLITICI "S. PIO V"

# Le città e la crisi

## Quattro casi di globalizzazione urbana

a cura di  
**Paolo De Nardis**



 bordeaux

a cura di  
Paolo De Nardis

# Le città e la crisi

Quattro casi di globalizzazione urbana

**bordeaux**

Il presente volume è frutto di una ricerca promossa e finanziata dall'Istituto di Studi Politici "S. Pio V".

© Bordeaux 2015  
[www.bordeauxedizioni.it](http://www.bordeauxedizioni.it)  
Impaginazione/Plan.ed  
[www.plan-ed.it](http://www.plan-ed.it)

ISBN 978-88-97236-91-7

## *Indice*

- 7    Introduzione  
*Paolo De Nardis*
- 25    «Piccola città, bastardo posto...».  
      Forme di alienazione e di riappropriazione  
      nel contesto urbano  
*Luca Alteri*
- 63    Napoli e la crisi: soluzioni federaliste  
      di governance territoriale  
*Mita Marra*
- 113    Luci e ombre dell'effetto Guggenheim:  
      trasformazioni urbane, crisi economica  
      e conflittualità sociale a Bilbao  
*Adriano Cirulli*
- 151    Il boom, la crisi e la lenta ripresa di Dublino.  
      Variabili socio-economiche e risposte della politica  
*Sandro Busso e Paola Rivetti*
- 207    Le città e la crisi: il caso di Lisbona  
*Guya Accornero*

## Introduzione

*Paolo De Nardis*

L'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" ha promosso la presente ricerca comparata sulle politiche urbane in quattro contesti significativi: Italia, Spagna, Irlanda e Portogallo sono "narrati" attraverso altrettante città che ne sommano, meglio di altre, potenzialità e limiti, slanci e rallentamenti. In una parola: la contraddizione sociale, vale a dire la fase *dinamica* della *statica* crisi che attanaglia l'economia reale e quella finanziaria, con una virulenza tale che si stenta a intravederne l'uscita. Si è scelto di leggere l'attuale congiuntura economica attraverso la lente di un Osservatorio sulla Città Globale di cui il presente lavoro rappresenta il primo *output*. Perché?

Negli ultimi quattro decenni i contesti urbani hanno visto aumentato il proprio paniere di opportunità, problemi e risorse. Le città sono cresciute, in maniera differenziata, e hanno acquisito una ulteriore centralità come luoghi e snodi dei flussi e delle interdipendenze economiche e culturali proprie della società globalizzata. Oggi le città si confrontano direttamente con gli interessi del mercato internazionale e proiettano le proprie strategie su scala transnazionale, esattamente come fanno gli Stati-nazione. Si propongono, inoltre, non solo come luoghi dell'innovazione economica, tecnologica e culturale, ma anche come spazi privilegiati di una nuova regolazione socio-politica tra gli amministratori e

i cittadini. Ne consegue che le città diventino contenitori di criticità in parte nuove, in parte aggravatesi dalle congiunture economiche sfavorevoli, come accade in questa stagione, in cui il divario tra ricchezze e povertà, la difficoltà di convivenza culturale e confessionale e il rischio ambientale sembrano esplodere in maniera incontenibile. Anche gli interessi da aggregare attraverso le decisioni politiche sono oggi maggiormente differenziati che non nel passato, presupponendo un nuovo equilibrio tra il potere decisionale dello Stato-nazione, che Max Weber ci insegnava essere in-contrastabile da parte degli enti sub-statali, nella modernità, e le istanze di autonomia, soprattutto fiscale, avanzate dalla Città Globale.

La recessione economica, a questo punto, giunge a un momento critico rispetto al posizionamento della Città nell'architettura della governance multilivello e ne costituisce una verifica decisiva rispetto al processo di *upscaling* che sembra contrassegnare gli attuali contesti urbani. Napoli – giusto per fare un esempio – vanta venti secoli di storia (“lazzaronesca e feudale”, scriverebbe Pasquale Saraceno), ma raramente si è trovata di fronte un bivio come quello dell'attuale Città metropolitana.

Come ricercatori sociali, perdere tale opportunità sarebbe stato un atto criminale. Non l'abbiamo persa, fortunatamente, come la comunità scientifica e il singolo lettore potranno apprezzare.

Già Emiliano Brancaccio e Marco Passarella, citati nel saggio di Guya Accornero, evidenziavano come l'esortazione all'austerità significasse di fatto assuefare la popolazione alla crisi, quindi l'esatto contrario rispetto all'individuazione di politiche efficaci per contrastare la difficile congiuntura economica. Il progetto sulla *Città globale e la Crisi locale* nasce dall'intuizione – suffragata da una consolidata letteratura, peraltro spalmata su più discipline – che proprio il

contesto urbano rappresenti lo scenario maggiormente pertinente rispetto a un pacchetto di politiche attive per il lavoro e a interventi di lotta alla pauperizzazione. In quanto “amministrazione di prossimità” le città, soprattutto quelle europee, avrebbero in potenza gli strumenti per migliorare sensibilmente la qualità della vita dei loro abitanti. Allo stesso tempo, ancora le città rischiano di essere i luoghi in cui la pressione della crisi schiaccia la popolazione, che non a caso si percepisce come progressivamente indifesa rispetto alla perdita di lavoro, al calo del potere di acquisto dei propri salari e, in ultimo, al taglio dei diritti e dei servizi conseguente alla crisi. Il *maelstrom* che avvolge il ceto medio, che spazza via le masse subalterne e che fa vacillare persino qualche élites trova il suo spazio dirimente nella città, perché è qui che si intersecano alcune variabili intervenienti.

La crisi del 2008 non è congiunturale ma sistemica, come ormai ammesso da una fetta sempre più importante di economisti, e in quanto tale trova nel crollo dei debiti sovrani un epifenomeno, ma non il motivo scatenante. La crisi globale si lega, di conseguenza, alla finanziarizzazione dell'economia e al progressivo scollamento tra lo Stato e l'economia reale. Allo stesso tempo il neoliberismo, che nella finanziarizzazione dell'economia cerca (ma non trova) l'ultimo espediente per mantenere alto il saggio di profitto, induce un'unica *exit strategy* per la crisi: le politiche di austerità, contrassegnate dal taglio dei servizi e dal conseguente depauperamento del potere economico delle famiglie e dei singoli individui.

*Austerity* vuol dire, tra tanti significati, inversione di tendenza rispetto a un modello di sviluppo che sembrava incessante, quasi autopoietico. A ben vedere, si trattava di un modello “europeo” – in quanto nato da quello che Colin Crouch definì ‘il compromesso di metà secolo’ – e “urbano”, dal momento che perseguiva i suoi effetti primariamente sulle città. Le modalità di uscita da quella cornice non sono

state meno uniformi della cornice stessa: i diktat dell'Unione Europea hanno equiparato contesti molto diversi tra loro, imponendo ovunque politiche “lacrime e sangue” e puntando su un presunto (e pre-politico) senso di colpa che le popolazioni degli Stati indebitati avrebbero dovuto scontare attraverso il taglio di servizi e diritti. I Memorandum delle organizzazioni internazionali convenzionalmente note come “troika” (Banca Centrale Europea, Fondo Monetario Internazionale e Commissione Europea, nessuna delle tre evidentemente dotata di legittimazione “dal basso”) rappresentano la clava con cui è stato smantellato buona parte del Welfare negli Stati “attenzionati” per il loro indebitamento, a prescindere dai diversi percorsi che avevano condotto alla singola situazione debitoria, oltre che dalle rispettive storie nazionali, culture politiche, percorsi di sviluppo del sistema partitico. Molto si è detto del Memorandum che ha affamato la Grecia, meno noto forse l'intervento predatorio sul Portogallo, ben descritto da Guya Accornero: licenziamenti nel settore pubblico, riduzione degli ammortizzatori sociali, calo dei salari, taglio dei servizi erano i punti salienti del *Memorandum of Understanding* che il governo di Lisbona firmò nel 2011 per rientrare del debito contratto con BCE, FMI e Commissione Europea.

Due anni dopo un documento di J.P. Morgan – attore sempre più importante nell'ottica della governance multi-livello pur non essendo un soggetto politico, né un agente diplomatico, né un'istituzione democratica – affermava con sicumera: “I sistemi politici della periferia europea sono stati creati in opposizione alle dittature e furono definiti da quell'esperienza [la dittatura, N.D.R.]”. Un passaggio del genere è sicuramente applicabile alla *ratio* che ha prodotto il presente lavoro: Irlanda, Portogallo, Spagna e per certi versi Italia rappresentano inequivocabilmente esempi di “periferia europea”, laddove questa espressione sta pro-



gressivamente perdendo i suoi iniziali connotati geografici, per acquisirne altri, economici e politici. Andando oltre, il suesposto documento della *corporation* finanziaria statunitense elenca una serie di caratteristiche, conseguenti alle modalità con cui gli Stati “periferici” hanno vissuto il XX secolo: costituzioni con influenze socialiste, esecutivi instabili, Stati centrali deboli rispetto alle regioni, protezione costituzionale dei diritti dei lavoratori. Difficile concordare completamente con tale elenco, soprattutto in tempi recenti: proprio i capitoli del presente lavoro ne smentiscono alcuni assunti. Basti pensare alla presunta debolezza dello Stato centrale rispetto agli enti sub-statali, smentibile sotto svariati punti di vista. Se accogliamo il metodo del trasferimento delle risorse economiche dal centro alla periferia, il Portogallo è il penultimo paese europeo, al netto dei micro-Stati, per spesa pubblica regionale e locale. Il fatto che all’ultimo posto ci sia la Grecia è indicativo di come la centralizzazione politica e amministrativa non abbia prodotto performance economiche in linea con i desiderata europei... Allo stesso tempo, anche l’Irlanda, come osservato nel presente lavoro da Sandro Busso e Paola Rivetti, offre politiche pubbliche e sociali fortemente centralizzate: se da una parte ciò è inevitabile, alla luce della grande incidenza economica e demografica rappresentata dalla sua capitale (Dublino), dall’altra la robusta centralizzazione ha comportato una “Irlanda a due velocità”, anche nell’uscita dalla crisi.

Se optiamo, invece, per un’analisi prettamente politica, lo Stato spagnolo si è sempre scontrato con una rete di strenua opposizione regionale (basca, catalana, galiziana, navarra) che giudicava come insufficiente il sistema delle Comunità Autonome. Per quanto concerne, inoltre, la protezione costituzionale dei diritti dei lavoratori, il caso italiano è emblematico di come il mondo del lavoro si caratterizzi per enunciati costituzionali “programmatici” e, di contro, per

interventi legislativi prescrittivi, tutti nella direzione della precarizzazione dei diritti e della liberalizzazione del mercato.

Un quadro del genere, oltre a “sbugiardare” J.P. Morgan, è lo scenario sul quale piomba la crisi economica dell’ultimo lustro, velocizzando alcune dinamiche già *in nuce*: pauperizzazione del ceto medio, diffusa sofferenza abitativa urbana, frammentazione delle reti sociali, esclusione di interi strati della popolazione dal centro della vita collettiva, polarizzazione della ricchezza dentro le città. Da qui i seguenti risultati: sommatoria tra “vecchie” e “nuove” povertà, assottigliamento del capitale sociale di singoli individui e di interi collettivi, incapacità da parte del salario di garantire *eo ipso* una vita degna (si pensi al fenomeno dei “working poors”), stratificazione sociale e geografica della città – ormai divisa in quartieri abitati unicamente dalla *upper class* e in estese periferie senza servizi, senza sicurezza, senza *bellezza* – alto tasso di astensionismo alle elezioni comunali.

Ciò significa che la crisi economica, mal combattuta da un’Unione continentale improntata sul neoliberalismo, non solo attacca le disponibilità economiche della popolazione, ma ne inficia anche la pratica democratica, vieppiù ridotta a un “lusso” nella disponibilità unicamente di un’élite di cittadini, gli stessi che passano indenni attraverso la crisi o forse addirittura da essa traggono profitto. La sfavorevole congiuntura economica, infatti, flagella bilanci economici già sul crinale della povertà, affligge un mercato del lavoro già caratterizzato da disoccupazione, sotto-occupazione e lavoro irregolare, attacca infine poteri locali già scarsi ed estemporanei, almeno nei Paesi oggetto dello studio.

Concretamente, la crisi ha significato a Lisbona la chiusura di 65mila imprese tra il 2008 e il 2012 e un aumento delle disuguaglianze di salario, tanto tra classi sociali, quanto tra generi. Sono aumentati i cittadini lisbonesi iscritti al colloca-

mento e quelli che beneficiano del sussidio di disoccupazione, mentre l'emigrazione giovanile – antica piaga portoghese – è tornata a essere statisticamente rilevante. A Bilbao la recessione ha incentivato il processo di deindustrializzazione iniziato sul finire degli anni Settanta, finendo per allentare le appartenenze identitarie e i legami sociali di quei quartieri dalla chiara impronta operaia, gli stessi che oggi percepiscono la riduzione dei servizi in favore delle fasce svantaggiate di popolazione. A Napoli la crisi ha significato un progressivo deflusso di individui, famiglie e imprese verso la provincia o il resto della Campania, rinverdendo, in maniera informale e involontaria, i fasti di quella “Terra di Lavoro” che il fascismo aveva sciolto, dal punto di vista amministrativo, già quattro anni dopo il suo insediamento. A Dublino, infine, la crisi ha nuovamente azzoppato quella “tigre celtica”, proprio quando sognava di risorgere come “fenice”.

Quanto sopra verrà illustrato compiutamente nei prossimi capitoli, in questa sede ci chiediamo: quali sono gli strumenti messi in campo a livello comunale per invertire la rotta economica o quantomeno alleviare la sofferenza della popolazione? Prima di rispondere è necessario perimetrare il contesto locale che prevede sia una scarsa autonomia decisionale delle amministrazioni di prossimità in Stati ancora fortemente accentrati (come si è detto sopra), sia un deficit di conoscenze sulle cosiddette “nuove povertà”, ben diverse rispetto alla condizione di indigenza solitamente fronteggiata, con minore o maggiore successo, dalle giunte comunali.

Oggi si parla molto, giustamente, di povertà come “fenomeno multidimensionale”, anche in virtù dell'esplosione del fenomeno della pauperizzazione del ceto medio, persino precedente il dibattito sull'attuale crisi economica. La povertà viene associata a una serie di variabili socio-demografiche ed economiche, declinata in base a dimensioni geografiche e territoriali: molta importanza viene attribuita al *milieu*, cioè