

Laura Azzolina

La Città: dalla Grande Recessione alla Pandemia

Nella storia del capitalismo occidentale il tema della città e del suo legame con lo sviluppo economico ha goduto di una fortuna altalenante.

Alle origini era stato Max Weber a celebrare il rilevante ruolo della città occidentale e del suo peculiare modo di strutturare la cittadinanza. In opere come *Economia e società* e nelle lezioni tenute a Monaco e poi raccolte nella *Storia economica* (Trigilia 1993), si mostrava come lo specifico tratto della città occidentale quale comunità unitaria avesse dato uno straordinario apporto allo sviluppo economico e alla civiltà moderna. Non è solo, come nella più celebre frase del sociologo tedesco, che *l'aria delle città rende liberi* (1922). Ma è che nella città nasce l'attore protagonista della vicenda del capitalismo moderno: la borghesia urbana, artigianale e commerciale, che incarnava lo spirito imprenditoriale. Ed è ancora la città ad avere un ruolo determinante nella formazione dei mercati, in quanto sede privilegiata di commercio e industria e luogo più di altri bisognoso di approvvigionamenti continui dall'esterno. Le città sono insomma descritte come la culla del capitalismo moderno, anche se non sfuggiva, naturalmente, già a Weber quanto diversamente le stesse fossero capaci di svolgere questo ruolo, come diversamente provvedessero al loro approvvigionamento o da quali diversi fonti provenissero le risorse per i pagamenti (produzione propria, oppure commercio o rendite). Da qui la nota distinzione fra città dei produttori e città dei consumatori che ancora di recente ha trovato proficua applicazione al caso italiano (Trigilia 2014; Trigilia 2017; Barbagli e Pisati 2012).

I caratteri della produzione di massa e la progressiva estensione, nel corso del Novecento, delle competenze dello Stato hanno poi oscurato agli occhi degli studiosi il ruolo economico delle città. Nella fase matura del capitalismo industriale, le condizioni dello sviluppo erano cercate nella capacità tecnologica di organizzazioni produttive fortemente integrate e sostanzialmente autonome da ciò che si svolgeva al loro esterno. Contestualmente, l'estensione e la centralizzazione di funzioni regolative e di spesa in capo allo Stato centrale comprimeva lo statuto di soggetti politicamente ed economicamente autonomi raggiunto dalle città-Stato (Bagnasco 2003).

Sarà dunque nel capitalismo post-industriale e della prima globalizzazione che la città tornerà ad avere maggior fortuna fra gli analisti dello sviluppo economico, quando la de-verticalizzazione della produzione avrà reso le imprese più dipendenti dalle economie esterne per gran parte prodotte nelle città (servizi, infrastrutture, formazione professionale e capitale umano). Quando la produzione di innovazione e di servizi avanzati si sarà concentrata negli ambienti urbani, qui sostenuta da una domanda maggiore che altrove. E quando la crescita di densità delle reti commerciali transnazionali avrà finito con l'accrescere la concentrazione di funzioni specializzate nelle città, specie in quelle di maggiori dimensioni. Quando, ancora, la crescita dei flussi turistici ha rivelato il ruolo economico delle dotazioni artistiche, culturali e architettoniche delle città. Quando, infine, un'ondata di devoluzione e decentramento avrà ridotto lo spazio regolativo dello Stato centrale a vantaggio dei centri amministrativi di livello inferiore, e, specificatamente in Europa, il ruolo istituzionale delle città sarà risultato ulteriormente potenziato dalla diretta interlocuzione con il livello europeo. Il capitalismo post-industriale, terziario e della conoscenza è dunque, nella narrazione prevalente degli ultimi decenni, una produzione in larga misura urbana.

I due grandi eventi che si sono di recente abbattuti sulle nostre società e i nostri sistemi economici hanno però una portata storica. La Grande Recessione e, ancor più, la pandemia globale, fra le altre cose, costringono a una ridefinizione della prospettiva che per decenni è stata adottata per studiare il nostro sistema di produzione, di distribuzione e di regolazione dell'economia. In questo quadro, ci si interroga su come si stia evolvendo il punto di osservazione sul rapporto fra città e sviluppo economico.

Nella fase che va dalla deindustrializzazione alla crisi del 2008, gran parte della letteratura sulle città si era concentrata sul ruolo sempre più centrale che l'ambiente urbano andava assumendo nei processi di crescita economica, innovazione e accumulazione del capitalismo globale. Grande attenzione è stata anche prestata al crescente protagonismo delle politiche urbane, la cui definizione e attuazione conferiva alle città più autonomia nel rapporto con lo Stato e le poneva in grado di interloquire direttamente con i livelli di regolazione sovranazionali.

Lungo decenni di generale fiducia e diffuso affidamento alle capacità del mercato di generare crescita economica, l'orientamento prevalente è stato quello di osservare l'attitudine delle città a stimolare dinamismo e innovazione, in una chiave di lettura -per molti programmaticamente neo-liberista- in cui il successo delle città è stato frequentemente interpretato come la capacità di competere sul piano globale, conquistando quanto più spazio possibile nel controllo di funzioni di produzione, di servizi e di attività finanziarie, anche attraverso una nuova imprenditorialità urbana e politiche rivolte alla rigenerazione e alla riqualificazione delle città.

Con la lente della *Neoliberal City*, alcuni geografi (Brenner, Peck, Theodore 2009; 2010) hanno iniziato a formulare già negli anni Novanta un corpus di idee che assumeranno negli ultimi due decenni rilievo e solidità crescenti e una fortissima eco nel dibattito internazionale. Il fuoco è su quell'insieme di cambiamenti che hanno avuto impatto sulle città a partire dagli anni Settanta e che sono legati alla trasformazione delle politiche territoriali da politiche redistributive a politiche competitive. Gli assunti di base di questo corpus teorico sono sintetizzabili (Pinson e Morel Journal 2016) nell'idea che tali trasformazioni dell'ambiente postfordista hanno una natura politica oltre che economica, in cui principale protagonista è proprio lo Stato, che riorganizza i suoi interventi adattandoli alla nuova funzione svolta, cioè quella di promuovere ed estendere il ruolo del mercato. Secondo i geografi inoltre nessuna società più di quella urbana incarna questo processo, soprattutto a partire dalla finanziarizzazione dell'economia, che ha reso i patrimoni urbani e le aree edificate sempre più rilevanti, se non anche cruciali. Una lente originariamente calibrata sull'esperienza anglo-americana, ma progressivamente estesa a livello globale e utilizzata per inquadrare non solo ogni forma di attivismo delle città e delle classi politiche urbane, ma anche molta parte delle politiche adottate per la promozione della città, sia pure in processi non necessariamente lineari e financo contraddittori. Al punto che in qualche misura tutte le città possono essere considerate sotto la lente della *Neoliberal City*.

In un contesto teorico fortemente focalizzato sul ruolo del mercato e della globalizzazione, nasce poi il modello della Città globale, che la sociologa americana che lo adotta (Sassen 2000) vede come snodo di reti di attivazione e controllo di processi economici integrati a livello globale a cominciare dalla concentrazione di attività ad alto valore aggiunto e funzioni specializzate. Qui il ruolo economico della città, per lo più grandi metropoli, è analizzato in relazione a quanto si svolge all'esterno, sui mercati internazionali. Una prospettiva che ha stimolato la propensione a misurare il successo di una città in base alla sua posizione rispetto alle altre, in gerarchie definite di volta in volta su un criterio ordinatore. Per esempio, in base alla *connettività* nelle reti di mercato globale, termine che indica il grado di integrazione di una città all'interno della rete costituita dai flussi di informazioni, progetti, conoscenze, incontri generate dai produttori di servizi avanzati (Taylor 2012). Ma un altro esempio è quello del *creative index*, strumento con cui lo sono state gerarchizzate (Florida 2002) le città americane in base all'incidenza di classe creativa, innovatività e apertura, con tentativi di applicazione anche nel contesto europeo, per quanto tale applicazione si sia rivelata più problematica (Ramella 2013). Ma anche per le città europee sono nate gerarchie generate in base alla scala spaziale di controllo e concentrazione di servizi avanzati, gerarchie in cui figuravano città in posizione di rilievo globale, europeo, nazionale, fino a città di nessuna rilevanza o marginalizzate (Brenner 2004).

Sono molti i casi, in breve, in cui la città è stata vista come un'entità unica e omogenea, identificata con una posizione fra le altre nel contesto della competizione globale. Ma dal momento che non tutte le città hanno affrontato la competizione su scala globale con le stesse risorse o adottando le stesse strategie, la letteratura, come ai tempi di Max Weber, andava sviluppando, insieme a gerarchie urbane e scale di posizionamento, anche 'modelli' che esemplificassero i caratteri di tali differenti strategie competitive¹.

Prendiamo ad esempio il già citato caso della *creative city*. Con riferimento alle città americane più dinamiche, e sulla base della categoria di classe creativa, si è affermato un modello con cui il suo autore (Florida 2002; 2012) ha rappresentato la qualità di quelle città in grado di generare innovazione e sviluppo grazie alla capacità di formare o di attrarre -in forza di adeguati interventi di rigenerazione urbana- persone altamente qualificate, con elevati livelli di istruzione e di capitale umano, impegnati nella produzione di

¹ Di strategie competitive in questa chiave si discute esplicitamente in una ricerca su città americane ed europee del 2002 (Savitch e Kantor 2002).

innovazione o occupati in settori caratterizzati da alto impiego di conoscenza. Si tratta appunto della classe creativa, che aveva attirato l'attenzione dello studioso americano perché in rapida crescita, perché detentrici di redditi elevati, ma soprattutto perché da essa sarebbe dipesa la ricchezza della nazione in una fase del capitalismo basato sulla economia della conoscenza. Per la sua capacità di cogliere alcuni tratti della accumulazione basata su attività a elevato valore aggiunto, ma per lo più per l'elevata capacità divulgativa del suo autore, il modello ha avuto ampia fortuna, generando un filone di lavori sulla 'città creativa' che ha dato un notevole contributo allo slargamento di un concetto già di per sé problematico (soprattutto quando applicato al contesto europeo) (Ramella 2013). Nondimeno il modello è un bell'esempio di prospettiva monofocale (in cui il contributo della città allo sviluppo è visto in chiave prevalentemente positiva) e di un certo grado di anglo-etnocentrismo (con cui si estendono a tutti i contesti tratti tipici di realtà americane o inglesi); due aspetti alquanto diffusi in questa fase nella letteratura sugli *urban studies*.

A sottrarsi almeno al secondo di tali aspetti vi è invece il modello di *città europea* (Bagnasco e Le Galès 2000; Le Galès 2002), nato, non a caso, in un contesto istituzionale diverso e in un ambiente intellettuale meno dominato dall'ideologia del mercato. Il modello maturava con riferimento a quelle società urbane di piccole e medie dimensioni caratterizzate da un legame più stretto con lo Stato e che, proprio grazie a tale legame, riuscivano ad attivare risorse disponibili per la produzione di beni collettivi per la competitività con cui la città coniugava al meglio crescita economica e coesione sociale. Tratto distintivo di tale modello è lo sviluppo di un *welfare state* che più che altrove ha costituito la trama per uno più stretto collegamento fra Stato nazionale e città, ma ha anche svolto una importante funzione di stabilizzazione e di collante delle città, come società locali. L'enfasi di questo modello per il rilievo del ruolo dell'attore pubblico e delle politiche pubbliche in funzione redistributiva, ha reso il binomio città-coesione sociale caratteristico del modello europeo. Il modello, comunque, era ancora estremamente fiducioso sul ruolo prevalentemente positivo svolto dalle società urbane.

In definitiva, a prevalere in questo dibattito è stata a lungo una prospettiva fondamentalmente ottimistica e fiduciosa sulla capacità della città di stimolare dinamismo e innovazione, ma anche -specie nel caso delle città europee- integrazione sociale e culturale.

La crisi del 2008 è stata una fra le più acute e protratte che la storia del capitalismo ricordi, tanto che, via via che se ne è capita la reale portata, si è andata diffondendo l'espressione 'Grande Recessione' in luogo del più ordinario termine di 'crisi'. Dal punto di vista istituzionale, com'è noto, non solo la crisi non ha sconfitto il neoliberalismo, ma è prevalsa l'interpretazione che si trattasse di una crisi del debito pubblico dovuto all'eccesso di spesa, con la conseguenza che è stata irrigidita l'austerità e sono stati aumentati i tagli alle spese e ai trasferimenti. Una reazione che ha avuto un impatto significativo sui comuni e i governi locali, i quali, a dispetto della loro autonomia, sono stati stretti nella morsa fra la necessità dei tagli ai servizi e quella dell'aumento delle tasse (Oberti e Préteceille 2018). Da questo punto di vista la Grande Recessione non ha costituito uno storico *turning point* che pure qualche osservatore si sarebbe atteso. Rilevanti sono però stati i cambiamenti nel dibattito intellettuale ed accademico. Se, da un lato, l'austerità non ha tolto terreno alla prospettiva del *neoliberal urbanism* (Peck, Theodore e Brenner 2012), generando anzi l'idea della convergenza del modello europeo o della sua scomparsa²; dall'altro, la crescita delle disuguaglianze ha gettato una nuova luce sull'ambiente urbano, mitigando l'ottimismo di molti osservatori, costringendo a rivedere posizioni rivelatesi troppo ottimistiche e/o semplicistiche e a focalizzare l'attenzione su aspetti prima tralasciati. Si potrebbe sostenere che il terreno di analisi del rapporto fra città e sviluppo è singolarmente esemplificativo di un più generale cambiamento di prospettiva con cui analisti e osservatori si confrontano adesso con i processi di produzione, redistribuzione e regolazione sociale. E' in tal senso indicativo, con una contemporaneità che non è passata inosservata (Pichierri 2018), che due fra gli autori sopra citati siano tornati sulle loro precedenti posizioni, rivedendole.

Con riferimento alle città creative, nel confermare il dinamismo di alcune città che ha consentito loro di reagire meglio di altre alla crisi, Florida (2017) ne osserva ora il lato oscuro, che consiste nella crescente produzione di disuguaglianze e nel loro trasferimento nello spazio urbano. Nelle città dove ieri

² Il dibattito è riferito in Le Galès 2018.

L'autore ha osservato il maggiore sviluppo, ciò che nota adesso è una crescita della rendita urbana e del costo degli immobili a livelli insostenibili per una quota sempre maggiore di popolazione meno agiata e per le fasce più giovani di lavoratori, appena entrate nel mondo del lavoro e in attesa di un consolidamento del proprio reddito. Quegli stessi interventi pubblici che si prefiggevano la rigenerazione di un'area, la sua infrastrutturazione di spazi e amenità per l'attrazione di professionisti creativi, hanno determinato l'espulsione dei meno abbienti dalle aree urbane centrali accrescendo la segregazione urbana su base socio-economica, mentre le aree centrali sono rimaste popolate sempre più da persone benestanti e anziane.

Nel suo volume più recente Florida riconosce ed esplicita tutte le contraddizioni del modello di città creativa, che, del resto, erano già state intuite da altri autori. Come era stato scritto già due anni prima: «l'invocazione di politiche urbane rivolte alla classe creativa, è una richiesta esplicita di gentrification ... il lavoro di questo autore mostra dunque, dall'altro lato della barricata, quanto sia elevata e diffusa la consapevolezza del fatto che fornire locali alla moda, boutique di abiti vintage, piste ciclabili, spazi di coworking e festival del jazz, non sia compiuto unicamente per innalzare il livello culturale o ambientale di un territorio, casomai se ne sentisse il bisogno, ma di creare un «campo di gioco per le classi medie» (Semi 2015, 93).

Mentre Florida operava una sostanziale revisione sul modello della città creativa, anche a Le Galés (2018) è toccato di tornare sul modello europeo. Il sociologo francese lo difende e ne nega la scomparsa nel contesto dello scenario attuale, ma ne deve riconoscere una significativa diversificazione. Si impongono alla sua attenzione sia le crescenti disuguaglianze interne alle città, fra aree marginali e periferiche e aree centrali e benestanti, che le crescenti disuguaglianze fra le città. Sia pure senza raggiungere i livelli delle città americane, nelle città europee più internazionalizzate vi sono evidenze di una crescita rispetto al passato i fenomeni di segregazione e polarizzazione interna (Musterd et al. 2016). L'autore riconosce inoltre che l'Europa delle città è adesso un puzzle composto da realtà urbane molto diverse. Città che crescono, attraggono forza lavoro e riescono a integrare i gruppi più marginali e gli stranieri (sia pure nell'arco di un paio di generazioni) anche dispiegando esplicite politiche a sostegno della coesione sociale. Città con livelli di crescita debole e reddito medi, troppo alti per attrarre nuovi investimenti, ma senza le risorse per competere su mercati ed attività ad alto valore aggiunto, e fortemente a rischio di cadere nella *middle-income trap*. Città a basso reddito e a bassa crescita, con forti livelli di disoccupazione e avvulupate nella spirale della bassa crescita e di dinamiche demografiche negative.

Sono, quelli riportati, solo alcuni esempi di come la Grande Recessione abbia segnato il passaggio da una prospettiva prevalentemente incentrata sulla città come motore di innovazione e agente di integrazione, a una sempre più focalizzata sulle disuguaglianze. Non che mancassero anche prima riflessioni sulla povertà nelle città, ma con più difficoltà la città viene oggi vista come una entità indistinta. Il dibattito che si apre in questo nuovo clima intellettuale viene esemplificato nei termini di una «nuova questione urbana» (Secchi 2013), definita in larga misura dal crescere della distanza fra ricchi e poveri e dal fatto che la città non solo riflette le disuguaglianze sociali, ma le amplifica e ne crea di nuove. Una questione particolarmente sentita nel contesto europeo, che eravamo abituati a considerare al riparo dai rischi di polarizzazione del benessere e che siamo indotti ora a considerare con una nuova lente.

A 12 anni di distanza dalla Grande Recessione, si apre adesso una nuova crisi globale generata dalla pandemia. Secondo alcune stime riportate in un numero speciale di *Foreign Policy* (Maggio 2020), circa il 95% delle persone affette da Coronavirus vive in aree urbane. Questo dato ci dice che ad ammalarsi sono dunque prevalentemente le città, in ragione di quella concentrazione spaziale che le caratterizza e che ne ha sempre segnato la fortuna. D'altra parte, oltre che principale facilitatore di trasmissione del virus, l'ambiente urbano è anche in prima linea per gli effetti che la pandemia può determinare.

Sul piano economico il protrarsi della pandemia può avere effetti devastanti per l'elevata incidenza nelle città di imprese e lavoratori nei settori del servizio alla persona, del commercio, delle attività di tempo libero e turismo. La perdita di molti posti di lavoro potrà essere accompagnata da un cambiamento nello stile di vita e dei consumi, con l'accelerazione della diffusione di fenomeni come la digitalizzazione del commercio, il diffondersi dell'economia senza contanti, il lavoro e l'apprendimento da remoto. Tutti processi non necessariamente negativi, ma che nelle condizioni date creano forti discriminazioni, nuovi divari e l'ulteriore allargamento di quelli esistenti. Ne è stato un chiaro esempio quel 12% di minori italiani

che sale a 20 nel Mezzogiorno³ privi di computer e tagliati fuori dalla didattica a distanza durante i mesi di *lockdown*.

Anche l'uso dello spazio pubblico, le esigenze di mobilità e l'uso dei mezzi di trasporto accrescono fratture fra gruppi sociali più benestanti e con maggiori opportunità alternative e gruppi sociali marginali e per i quali soluzioni più sicure ed eco-compatibili possono essere inaccessibili. Ma anche l'età accrescerà il suo peso discriminante fra i fruitori di mezzi pubblici e coloro che si muovono su due ruote. Vi sono poi concrete possibilità, secondo molti, di una crescita di processi di controurbanizzazione legata a spostamenti di residenze dalle città verso aree più periferiche o rurali. Un processo che, di nuovo, potrebbe anche avere dei risvolti positivi in termini di decompressione delle aree urbane a maggiore densità di residenze e di riduzione dei costi degli immobili. Ma tale strategia non sarà a portata di tutti e sarà legata a condizioni di vulnerabilità sociale ed economica, ma anche all'età e alla disponibilità ad assumere il rischio sanitario.

La portata delle conseguenze reali di questa nuova crisi per gli ambienti e le economie urbane non è ancora del tutto evidente, ma con la lente delle disuguaglianze appare evidente come ogni prevedibile scenario generi -nella situazione data- marginalità ed esclusione. Non a caso emerge nel dibattito intellettuale (e non più solo accademico⁴) degli ultimi mesi una domanda e una aspettativa per nuove politiche nazionali e locali, più inclusive e capaci di provvedere ai bisogni dei più, capaci di ridurre le ineguaglianze e accrescere la capacità delle città e dei suoi abitanti di fronteggiare il peggio. Da questo punto di vista, se la Grande recessione non ha costituito un *turning point* rispetto ai meccanismi regolativi prevalsi nei decenni precedenti, non è neanche stata una rivoluzione mancata: essa ha promosso nuove basi intellettuali per la lettura degli eventi correnti. Che questo torni utile a un generale processo di ridefinizione delle politiche pubbliche?

³ Vedi la Repubblica 11 maggio 2020, *L'allarme di Save the children: un milione di bambini in più a rischio di povertà assoluta*

⁴ Vedi in «The Correspondent», 14 May 2020, il significativo pezzo di R. Bregman, *The neoliberal era is ending. What comes next?*