



## **Diseguaglianze e discontinuità nel governo delle grandi metropoli : Un'agenda di ricerca**

Patrick Le Galès, Tommaso Vitale

### **► To cite this version:**

Patrick Le Galès, Tommaso Vitale. Diseguaglianze e discontinuità nel governo delle grandi metropoli : Un'agenda di ricerca. Territorio, 2015, 74, pp.7-17. <10.3280/tr2015-074001>. <hal-01400570>

**HAL Id: hal-01400570**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-01400570v1>**

Submitted on 17 Mar 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

*Il saggio suggerisce che la connessione tra la governance metropolitana e le disuguaglianze consente di considerare queste ultime non solo come un esito delle politiche ma anche come componente del modo in cui le stesse vengono implementate. Superando una visione razionale o positivista della governance, sosteniamo che i processi di governo delle città non siano mai né completi né lineari: sono in continua costruzione e producono significative differenze nelle diverse città e nel corso del tempo. L'analisi sistematica della letteratura mostra la necessità di descrivere e documentare in modo sinergico 1) il modo in cui i processi di governance agiscono in relazione ai progetti di sviluppo urbano e all'implementazione delle politiche pubbliche e 2) cosa questo comporti in termini di disuguaglianze*

Parole chiave: disuguaglianze; metropoli; sociologia

# Diseguaglianze e discontinuità nel governo delle grandi metropoli. Un'agenda di ricerca

Patrick Le Galès, Tommaso Vitale

Paris, CNRS, Sciences Po, Centre d'études européennes

(patrick.legales@sciencespo.fr;

tommaso.vitale@sciencespo.fr)

## Introduzione

L'articolo propone un *framework* preliminare per l'analisi dell'interazione tra governance e disuguaglianze nei contesti metropolitani. È il primo passo di un progetto di ricerca appena iniziato che ha lo scopo, a tempo debito, di comparare Istanbul, Londra, Città del Messico, Parigi, San Paolo, con la collaborazione dei colleghi attivi nelle diverse città. L'argomento centrale del contributo è che la letteratura che si è occupata sinora delle grandi città non ha tenuto in debita considerazione il problema della governance, qualche volta per delle buone ragioni, ma non sempre<sup>1</sup>. Proponiamo quindi una revisione della letteratura, sebbene ancora parziale, al fine di elaborare un concetto di *governance* urbana che sia meno positivista o centrato sulla pianificazione. Il nostro obiettivo è costruire un quadro teorico in grado di spiegare la costruzione delle disuguaglianze, i processi che le riguardano e gli impatti che su di loro hanno le modalità di governance nelle metropoli, attraverso gli strumenti della comparazione. La nostra ipotesi è che la governance metropolitana, o la governance in sé, è un processo non lineare (Le Galès, 1998; Miller, Rose, 2005, Favre, 2005), non sempre razionale (Vitale, 2010), incompleto (Le Galès, 2011) e propenso alla discontinuità (Borraz, Le Galès, 2010; Tosi, Vitale, 2013). I governi governano ma come, cosa, quanto e per ottenere quali esiti?

L'articolo vuole anche sviluppare un quadro teorico per la comparazione, che possa essere utilizzato sia per le metropoli del Sud che per quelle del Nord del mondo. Anziché porre in contrasto le città di medie dimensioni governate in modo razionale con l'idea di grandi metropoli ingovernabili e senza regole, è giunto il momento di ridefinire il concetto di governance e di sviluppare progetti comparativi di ricerca empirica che vadano al di là di una dicotomia fra governance solida per le città europee e le megalopoli pensate come caotiche e ingovernabili a priori.

## Metropoli ingovernabili? Il caotico 'Leviatano Urbano'

Il nostro obiettivo iniziale è mettere in discussione la convinzione diffusa che le città di grandi dimensioni siano così ampie e complesse da essere diventate ingovernabili o che le influenze della globalizzazione rendano la politica e le scelte politiche irrilevanti.

Uno scienziato politico americano, D. Yates, facendo riferimento alla New York del 1977 (un momento in cui molte politiche della città fallirono) scrisse un libro sulle 'metropoli ingovernabili'. Sosteneva che erano presenti troppi interessi, troppi attori,

troppe popolazioni diverse tra loro, troppa disuguaglianza, troppa informalità, troppi problemi, troppi sobborghi nelle aree periferiche, troppi settori dell'economia. Tale complessità aveva reso la città ingovernabile. La problematica sollevata si è poi diffusa ed è stata ampiamente considerata per analizzare la governance delle metropoli di grandi dimensioni in diverse parti del mondo. Anche alcuni recenti dibattiti sulle città europee (Jouve, Lefèvre, 2002), su la *Grand Paris* (Gilli, Offner, 2009) o su Londra (Gordon, Travers, 2011) hanno seguito un percorso di analisi, simile. Cercando di andare oltre l'idea della metropoli moderna, gli studiosi hanno cercato di concettualizzare queste aree urbane di grandi dimensioni adottando diversi termini: *mega cities*, *postmetropolis*, *global cities*, e *global city-region*. I processi di globalizzazione, considerando anche le migrazioni transnazionali, l'architettura, le transazioni finanziarie, i flussi di trasporto, la concentrazione di specifiche competenze del terziario avanzato, la presenza di infrastrutture logistiche strategiche e, infine, la diffusione di innovazioni tecnologiche, contribuiscono allo sviluppo di *mega cities* in diverse aree del pianeta (Scott, 2002). Le tipiche idee che riguardano la città, la metropoli moderna o la città industriale sono oggi associate o sostituite da rappresentazioni, contraddittorie di queste 'mega city'. All'interno di esse, in alcuni casi si sottolinea la diversità culturale e l'infinita gamma di interazioni possibili, e in altri, la pervasività del controllo e dell'accumulazione di capitale ad opera dei gruppi sociali dominanti.

In contrasto con la concezione modernista della metropoli, le città sono state uno degli oggetti di studio principali della svolta culturalista delle scienze sociali che si fonda su una teoria e su protocolli di ricerca basati sull'idea che le chiavi per comprendere le città contemporanee, e per produrre il mutamento, risiedano nel modo in cui la cultura orienta il nostro comportamento e modella la nostra capacità di conoscere il mondo, da cui discende una concezione marcatamente relativista della conoscenza e dell'azione. In base ai *cultural studies*, all'interno delle città, le questioni dell'identità e della cultura sono diventate centrali e la cultura sembra essere il principale paradigma di integrazione. L'immigrazione e la pluralizzazione dell'identità aprono la strada per immaginare la città come un insieme di mosaici, frammentata. In fin dei conti, a partire da Simmel fino a Benjamin o Sennet, la città significa alterità, la mescolanza con gli stranieri, la diversità degli abitanti, lo stimolo e il rischio che sono associati con tale diversità. La crescita di mobilità e dei flussi transnazionali tra le metropoli capitaliste, maggiormente globalizzate, pone nuove questioni per quel che riguarda i processi di assimilazione nella città, l'ordine sociale, la politica e la cultura. Le città sono trasformate dai gruppi locali e dall'interazione culturale, così come dall'adattamento dalle proteste contro i processi di globalizzazione. L'azione collettiva è vista prevalentemente come una politica del conflitto e raramente viene considerata come un modo di governare la popolazione, i beni collettivi e la redistribuzione. La letteratura sulla globalizzazione trae lo spunto iniziale dalla proliferazione delle interazioni e dei flussi su scala progressivamente più ampia, facilitati dalle innovazioni tecnologiche che hanno contribuito a diffondere una concezione del mondo come un tutt'uno. Stranamente tutte queste categorie tengono scarsamente in considerazione gli aspetti politici e, al contrario, enfatizzano la città senza confini, la *end-less city* e la *post metropolis*, l'era post-metropolitana e le forme di resistenza

frammentate. Si potrebbe quindi sostenere che le città di grandi dimensioni non sono delle unità di analisi rilevanti, dal momento che i loro confini mutano in continuazione e sono in ogni caso ingovernabili. È indubbio che la scala territoriale delle grandi metropoli è un fenomeno urbano recente (Bairoch, 1998; Hall, 1998; Scott, 2002; Lorrain, 2011). La progressiva affermazione di aree urbanizzate con una popolazione compresa tra i 10 e i 20 milioni, o più, non consiste solo in un mutamento in termini assoluti ma comporta un vero e proprio passaggio di scala così come accade nei casi di Nuova Delhi, Istanbul, San Paolo, Città del Messico, Calcutta, Los Angeles, Il Cairo, Tokyo, Shanghai, New York, Dhakka, Mombay, Jakarta. La maggior parte di queste metropoli sono localizzate nei grandi paesi emergenti; questo fenomeno senza dubbio ha delle notevoli implicazioni in relazione a un loro sviluppo sostenibile. Solitamente le città di grandi dimensioni concentrano una porzione del PIL maggiore e una produzione di ricchezza pro capite più elevata che nel resto del paese. Generalmente sono caratterizzate da livelli di istruzione, tecnologici e dell'economia dei servizi più elevati, grazie a ciò sono fonte di attrazione per nuovi talenti e menti creative, che danno origine a un circolo virtuoso. Un buon esempio in questo caso è la città metropolitana di Seoul che vede la concentrazione di circa la metà del PIL nazionale sud coreano (48,5%) con solo il 25% della popolazione del paese (UN Habitat, 2011).

Ci sono molti modi di studiare e comprendere queste città, dai networks alla teoria della crisi, dagli insediamenti illegali alle élite che le gestiscono, dalle calamità e dai mercati informali alla violenza, dalla produzione e dai *cluster* di alcuni settori economici, fino alle disuguaglianze e ai processi di segregazione, e nella maggior parte evidenziando il caos e la complessità e l'assenza di un governo razionale. Eppure un certo tipo di letteratura tende a considerare tutto il dibattito relativo alle metropoli di grandi dimensioni come non rilevante. Questo approccio trae fondamento dalla controversia che oppone la città all'urbanesimo. Può anche darsi il caso che la distinzione tra diversi tipi di città, metropoli e megalopoli sia ormai diventata inutile. Il tasso di urbanizzazione a livello mondiale fa sì che il pianeta si stia trasformando progressivamente. Molti autori ritengono oggi che, a partire dal mondo urbanizzato, la condizione urbana stia diventando dominante e in grado di strutturare in modo inevitabile il resto del pianeta. Da tutto ciò ne consegue che pensare sociologicamente alle città, o ai differenti tipi di metropoli, potrebbe non avere più senso. Al di là delle argomentazioni scientifiche, è sempre attivo il filone dei 'profeti urbani' che sostengono in vario modo affermazioni legate, ancora una volta, alla fine delle città o alle *post cities* e all'era post metropolitana. Alcuni autori postmodernisti di Los Angeles hanno promosso in particolare una visione che considera quella regione urbana come il nuovo paradigma di tutto il processo di urbanizzazione<sup>2</sup>. I lavori maggiormente citati di Ed Soja a proposito di *'third space'* (1996) e *'post metropolis'* (2000), oppure di Micheal Dear (2000) con il suo libro «The postmodern urban condition» sono chiari esempi di questa tradizione di ricerca che, tra le altre cose, semplicemente si libera della tradizione sociologica. La 'catastrofe metropolitana' ha reso la città una «un'aggregazione territoriale centrifuga» (Dematteis, 2000), il che significa evidenziare sia il trionfo che la fine delle città. La crescente concentrazione urbana è stata accompagnata da una dispersione, apparentemente inevitabile e senza limite, in conur-

bazioni e in regioni urbane di difficile demarcazione. Le città si sono espanse, frammentate ed organizzate in sistemi reticolari come quelli del Nord Italia o dei Paesi Bassi e questo ha reso le rappresentazioni spaziali classiche ormai obsolete. Numerosi autori sottolineano l'estensione senza fine delle zone periferiche, la diffusione dei «non luoghi» (Augè, 1995), di spazi urbani simili e anonimi al tempo stesso (svincoli autostradali, centri commerciali, zone residenziali, zone con strutture per il tempo libero mercificate, parcheggi, stazioni ferroviarie e aeroporti, palazzi adibiti a uffici e parchi divertimento) e di megalopoli (*post cities*) in diverse parti del mondo. Secondo questo approccio analitico la dissoluzione della città prende corpo nel contesto di un mondo urbano caotico, instabile e fortemente frammentato. In sintesi questo sarebbe il tempo dei «cittadini senza le città» (Agier, 1999), o della cittadinanza in rivolta (Holston, 2008) nel quale nuove forme di interazione e di convivenza e nuove esperienze vengono elaborate. Architetti e pianificatori urbani si precipitano verso un mondo urbano apparentemente liberato dai vincoli del passato (dello Stato, delle regole, della lentezza, del tessuto sociale, della fissità, dei conflitti sociali) e abbagliato dalla velocità, dalla fluidità e dall'estensione dell'urbanizzazione delle megalopoli asiatiche o africane, così come dalla globalizzazione di un pensiero urbano innovativo basato sulla rivoluzione del ciberspazio, e dalla realizzazione di forme urbane rese possibili grazie alle tecnologie<sup>3</sup>.

Un ultimo argomento che va contro l'opportunità di prendere in considerazione la governance delle città, sottolinea l'importanza del ruolo delle attività illegali nelle metropoli di grandi dimensioni sia del Nord che del Sud del mondo. Davies in «Planet of slums» (2006) ha fatto chiarezza sull'estensione degli insediamenti informali e sulla loro enorme crescita nella maggior parte delle città. Il libro «Shadow city» di Neuwirth (2004) sottolinea come gli occupanti abusivi in qualche caso rappresentano metà della popolazione come a Mombay, in altri casi di più, in altri ancora di meno. Nemmeno a New York, Parigi o Tokyo, le problematiche relative agli occupanti abusivi, i migranti irregolari o i nomadi possono essere ignorate (Aguilera, 2012). Simone, scrivendo in modo accurato a proposito delle città africane e di Jakarta, fornisce una serie di intuizioni in merito alla città come esperienza di vita, sulle strategie di sopravvivenza e di azione strategica quotidiana, e all'informalità come risorsa per la popolazione. La città è una «promessa» e quelle intuizioni a proposito della dimensione informale sono essenziali per andare oltre una concezione positivista relativa alla legge o al governo. La miscela tra estensione, differenziazione e turbolenza ha aperto nuove strade possibili per la riflessione sui processi di urbanizzazione, la metropoli e ciò che Simone definisce la *cityness*. Si tratta di intuizioni fondamentali che consentono di costruire una conoscenza cumulativa sullo sviluppo metropolitano. Torneremo più avanti sull'importanza del lavoro di Abdou Maliq Simone ma qui ci sembra importante sottolineare come la maggior parte della letteratura sull'informalità non abbia considerato questo tema come un punto d'accesso per avviare una discussione sulla modalità di governance di una città. Prendiamo ad esempio in considerazione la letteratura che si è interessata del Cairo. C'è un'abbondanza di ottimi libri che si concentrano sulla sua composizione informale, sulla vita familiare e sul ruolo delle donne, su specifici quartieri, sui quartieri radicalmente svantaggiati (ad esempio l'area del cimitero), sugli sviluppi immobiliari semi

privati realizzati in modo piuttosto rapido alla periferia della città, e pensati per il nuovo ceto medio, che vedono intrecciati in modo opaco gli interessi dell'esercito, qualche settore del governatorato e investitori privati (Singerman, Amar, 2006; Singerman, 2009). Tuttavia, è difficile trovare in letteratura delle analisi sistematiche della governance della città: non è presente un'approfondita descrizione della struttura di potere<sup>4</sup>, della coalizione di attori e interessi all'interno e all'esterno dell'esercito, dei rapporti tra lo Stato e la città, del modo in cui si coordinano i diversi governatorati che suddividono la metropoli e delle sovrapposizioni tra le diverse agenzie di pianificazione attive nella regolazione dello sviluppo della città.

Diamo ora uno sguardo alla letteratura su Istanbul. Ancora una volta si vede come la complessa architettura istituzionale (che comprende un governo municipale direttamente eletto dai cittadini, governatori nominati dal governo nazionale, 39 distretti, agenzie indipendenti, e numerosi servizi di rete che coordinano il nucleo urbano centrale con le piccole città dell'area metropolitana) non viene descritta accuratamente per quel che riguarda il suo funzionamento, quindi senza approfondire il tipo di relazioni con gli attori economici e con la società civile e il tipo di esiti che sono emersi, e non viene analizzata in relazione alle trasformazioni che hanno interessato il principale partito politico (AKP), che attualmente governa la città e presiede il governo nazionale, e così via.

Dopo aver consultato la letteratura abbiamo a malapena resistito a chiederci se queste città fossero governate. O meglio, se queste città siano governabili. Ha quindi senso riflettere sui modelli di governance delle metropoli di grandi dimensioni? La scala su cui si estendono tali metropoli rende la questione della loro governance difficile da afferrare (Brenner, 2009). La corrente degli studi urbani critici è stata centrale nel mettere in discussione le logiche di dominazione associate alle istituzioni, le disuguaglianze rinforzate attraverso il governo, l'illusione della governance razionale, la manipolazione della democrazia o l'irrazionalità delle politiche (Marcuse, 2009). Correttamente questi autori sottolineano i mutamenti culturali, il caos delle grandi città e le strutture di disuguaglianza e di dominazione. Oggi, infatti, questa è una componente cruciale della narrazione del mutamento urbano. Un altro ampio nucleo di ricerca ha seguito l'agenda di ricerca portata avanti in particolare da Brenner, Peck e Theodore (2002; 2009), con importanti contributi sulle diverse dinamiche di neoliberalizzazione considerate come parte di un progetto incompiuto che ha assunto forme differenti. Tuttavia questa sofisticata linea di ricerca ha troppo spesso condotto ad analisi piuttosto semplicistiche delle trasformazioni, frettolosamente interpretate come neoliberali senza porre la necessaria attenzione ai diversi processi di lungo termine di implementazione delle politiche pubbliche. Detto in altri termini, questo articolo scaturisce sia dalle nostre priorità intellettuali, che da una certa insoddisfazione nei confronti dei contributi sulla trasformazione neoliberale delle città, e dell'interpretazione frettolosa delle logiche dominanti nelle politiche, della diffusione di reti e dell'estensione delle città; interpretazione che considera le politiche irrilevanti o che assume il punto di vista critico sulla generale «ingovernabilità».

Le grandi metropoli sono governate? Sì e no, sempre in modo parziale, ma solo fino a un certo punto. L'attività di governo può avere un ruolo più o meno importante nella spiegazione



delle dinamiche delle città, può essere parzialmente spiegata, oppure no, dai cambiamenti legati al capitalismo e in ogni caso i suoi fallimenti sono numerosi (Davis, 1994; Le Galès, Lorrain, 2003). Quando adottiamo un approccio di governance per analizzare le grandi metropoli e le loro dinamiche, prendendo in considerazione anche la loro eredità storica<sup>5</sup>, stiamo avviando un dialogo con alcune delle tendenze che abbiamo visto presenti negli studi urbani oppure stiamo implicitamente, od esplicitamente, mettendone in evidenza i limiti: le tesi sulla *post politics*, sono in realtà molto deboli empiricamente e hanno la tendenza a buttare il bambino con l'acqua sporca, una parte degli studi urbani critici tendono a non approfondire il tema delle politiche e della governance, le ricerche empiriche sulle pratiche di resistenza urbana che spesso sono molto dettagliate ma hanno la tendenza a ignorare le forze macro e le dinamiche a livello meso e infine, in misura minore, l'uso semplicistico del processo di neoliberalizzazione per spiegare qualsiasi mutamento di *policy*<sup>6</sup>. Mettiamo anche in discussione l'illusione che eroici e potenti decisori siano in grado di rimodellare le città grazie alla loro visione e alla loro capacità di leadership, siano essi il direttore di un'agenzia autonoma (come nel caso dell'Autorità Portuale di New York) o un sindaco taumaturgo. La governance, così come le politiche pubbliche, riguarda l'azione collettiva, le istituzioni, gli attori collettivi, la protesta, l'implementazione. Il governo nelle grandi metropoli è rilevante? Non sempre ma le modalità di governance, anche se incomplete o caotiche (Gandy, 2005), hanno conseguenze di lungo termine sugli abitanti e i fallimenti del governo possono avere conseguenze fortemente negative (scarsità di alloggi, bassi livelli di istruzione, criminalità, bassa produttività, rischi per la salute). Tuttavia in quanto sociologi politici, e prendendo seriamente la politica come un campo specializzato delle interazioni sociali, ci è chiaro che la politica non è una cosa intrinsecamente buona. L'apparato statale, in alcuni casi, può anche sostenere con la violenza l'estrazione della ricchezza a beneficio delle élite più rapaci. Inoltre le élite politiche possono provare ad ampliare l'influenza della regolazione politica per rafforzare il controllo, oppure per estrarre risorse in altri contesti sociali o settori economici con il solo obiettivo di accumulare ulteriore potere politico.

### **Regolazione politica, esperienza urbana e sviluppo metropolitano**

In altri termini con questo articolo, vogliamo continuare il dialogo e lo scambio con il nostro collega Abdou Maliq Simone i cui lavori sono stati essenziali per la comprensione delle città. Le grandi metropoli e in particolare l'esperienza urbana non si realizzano nel vuoto. Come riconosce Simone, quando analizza i movimenti all'interno e tra le città e le regole più immediate che ci permettono di farci strada all'interno della città (2010: 1-2): «the coding of cities with their various designation of names, districts, functions, and zones; transport infrastructures which shape dominant ways of circulating through urban space; and the distribution of services and facilities that link together the provision of specific consumption needs – all are a means of structuring our urban experience». Vale a dire: la governance è solo una prospettiva – un elemento che fa parte della struttura e della spiegazione delle città. In modo corretto sottolinea l'incertezza della governance mettendo in evidenza gli aspetti

dei movimenti, delle esperienze e di ciò che definisce il *cunundrum* dello sviluppo urbano, per esempio: «*buildings, layouts, provisioning systems and organisations that try to hold together and stabilize relationships between materials, environment, bodies and institutions*» (ibidem: 3). In altre parole è necessario comprendere le città sia dal punto di vista dell'esperienza, delle interazioni, delle regole incerte di ogni giorno o di addirittura di ogni istante, che dalla prospettiva dei tentativi di strutturare, creare ordine sociale, mantenere l'autorità e le disuguaglianze o le graduali trasformazioni, al fine di 'to keep the city in line'. «Concerted efforts have been made to govern cities through zoning, cadastre, property administration. Yet these efforts do not completely erase the unruly yest dramatic intersections among differences of all kind to which the city offers both a setting and a cause. Even efforts to use every aspects of the urban environment in order to observe, calculate, and order the behavior of urban residents-thorough smart buildings, CCTV maeras, traffic systems, 3G cellular techonologies, GPS and other locational systems – are limited of how comprehensive they can be» (ibidem: 12) Si tratta di una definizione implicita di governance urbana dal momento che è possibile definire la politica come il tentativo di produrre ordine, di razionalizzare, di risolvere i conflitti tra interessi contrastanti, di sviluppare strumenti, dispositivi e politiche per gestire la pluralità, i movimenti e le contraddizioni della vita sociale e del capitalismo. Si tratta di un passaggio fondamentale. In contrasto con la letteratura che abbiamo appena analizzato, qui la dimensione fenomenologica dell'esperienza non è considerata come il fine ultimo della ricerca urbana. È piuttosto una dimensione cruciale di cui tenere conto, che si incrocia con la descrizione degli strumenti di policy (Lascumes, Le Galès, 2009), le dinamiche di livello meso e le forze più ampie di livello macro. Viene superata la dicotomia degli anni '80 tra struttura e *agency* (Giddens, 1984) e ci permette di collocarci nell'attuale sviluppo della teoria sociale, nel quale l'esperienza è decisamente valorizzata nel contesto di una visione weberiana, ma prendendo in considerazione il fatto che non è possibile sviluppare una teoria sociologica prendendo in considerazione 'solo' l'azione, l'interazione e l'*agency* (Boltanski, 2012), dal momento che il fondamento micro delle dinamiche meso e macro è eccessivamente limitato e non è sufficiente per migliorare la qualità della ricerca empirica (Turner, 2012), e che le spiegazioni in termini di azione collettiva devono tenere in considerazione anche i meccanismi e i processi che strutturano i campi di azione e che consentono le diverse strategie (Fligstein, McAdam, 2012)<sup>7</sup>.

Ritornando sulla nostra argomentazione, riteniamo che la letteratura che abbiamo analizzato nel paragrafo precedente sia rilevante, in quanto ci spinge ad andare oltre una visione razionale o positivista della governance. Vogliamo sostenere che il processo di governo di una città non è mai del tutto completo e nemmeno lineare. Sia le società urbane che le economie urbane sono più o meno governate e questo può cambiare da una città all'altra, da un periodo storico a un altro (Le Galès, Lorrain, 2004; Borraz, Le Galès, 2010). Studiare i limiti e le 'discontinuità' di governo e di governance è essenziale per comprendere, analizzare, e qualche volta anche spiegare, i processi di governance nelle grandi metropoli (Le Galès, 2011). Sia i processi di governo che di governance sono in perenne costruzione ma producono delle differenze decisive nel corso del tempo. Definiamo dunque la

governance come un processo di coordinamento degli attori, dei gruppi sociali e delle istituzioni per raggiungere dei risultati specifici, discussi ed elaborati collettivamente in ambienti frammentati ed incerti (Le Galès, 1998).

Secondo il nostro punto di vista non avrebbe comunque senso considerare la governance come l'elemento centrale per comprendere i mutamenti urbani: le dinamiche sociali, culturali, economiche hanno delle logiche proprie più o meno intrecciate con l'ambiente e la politica. Tuttavia potrebbe essere affrettato fare a meno di una seria analisi di questa dimensione politica, delle politiche pubbliche e della composizione della governance. Se si considera il motivo per cui una città si sviluppa, sicuramente la specializzazione e il capitale umano sono fattori importanti, ma lo sono anche le istituzioni e la governance stessa (Storper, 2010). Inoltre condividiamo i punti critici sollevati da Koonings e Kruijt (2009) nella loro raccolta sulle *megacities*. Queste stanno progressivamente diventando dei luoghi di deprivazione e di violenza e la carenza di una governance efficace nelle periferie di queste città è un problema enorme per i poveri: «le politiche urbane risultano essere centrali in un ampio numero di questioni connesse alla riduzione della povertà e all'inclusione sociale. [...] La violenza è diventata l'alternativa per forme 'parallele' di ordine, di controllo, distribuzione delle risorse, di legittimità e di identità [Nda, trad. nostra]» (ibidem: 2).

Quindi non abbiamo alcuna intenzione di contestare i fallimenti di governance (Jessop, 1998), oppure di tornare ai classici modelli che vedono nel *government* l'unica risorsa disponibile per comprendere il cambiamento urbano. Ancor più che in altri contesti, nelle grandi città i fallimenti delle politiche sono la norma, i governi raramente riescono a realizzare grandi cose, le disuguaglianze rimangono massicce e le componenti informali sono decisive.

Pertanto riteniamo che la governance non sia l'unico e solo fattore in grado di spiegare il mutamento urbano e affermiamo che è un processo incompleto e discontinuo. Però, d'accordo con Koonings e Kruijt (2009), teniamo anche conto del fatto che la forma di governo e la capacità di guidare l'azione collettiva a livello metropolitano sono questioni che consentono di capire e interpretare gli attuali sviluppi metropolitani che più da vicino toccano la vita di milioni di poveri. Gli attori investono risorse per stabilizzare i campi dell'azione collettiva, dove sono prese in considerazione diverse questioni quali la pianificazione urbana, la creazione di enti governativi ed istituzioni, permettendo la redistribuzione dei poteri, un efficace coordinamento intergovernativo, la decentralizzazione, la fornitura efficiente di servizi così come lo stimolo alla crescita economica e il miglioramento della qualità della vita per i residenti. In altre parole: ci sono attori che provano a governare le grandi metropoli, ci sono azioni di governance, e ci sono risultati, anche se spesso molto diversi dagli obiettivi previsti.

I governi sono caratterizzati da regole del gioco, statuti, organizzazioni e attori, processi di aggregazione e segregazione e dai risultati finali (March, Olsen, 1995). Governare significa «prendere decisioni, tassare, risolvere i conflitti, produrre e distribuire beni pubblici, coordinare e regolare i comportamenti privati, regolare i mercati, organizzare elezioni, ricavare risorse – tasse – spendere [ndr, traduzione nostra]» (Jean Leca, cit. in Favre, 2003: 268), ma significa anche misurare, razionalizzare, tutelare i diritti di proprietà e controllare l'uso del suolo, creare regole,

norme, codici al fine di influenzare il comportamento. Analisi precedenti focalizzate sulle città europee di medie dimensioni, ci suggeriscono di restare cauti a proposito della pervasività sociale e politica delle attività di governo: i governi locali non sempre governano. In questo senso la risposta alla domanda «who governs when nobody governs?» (Favre, 2005) può essere molto interessante. Qualche volta gli attori formali e informali (mercati, gruppi sociali, famiglie, associazioni) sono efficaci nel controllare e nell'orientare lo sviluppo metropolitano, ma possono anche agire in modo clandestino (mafia e criminalità organizzata). Sappiamo poi, grazie alla letteratura sui fallimenti dello Stato (Rothberg, 2004), che l'esistenza di uno Stato non corrisponde di per sé a una modalità di governance o di governo<sup>8</sup>. Alcuni gruppi, infatti, possono usare le capacità dello Stato per armarsi contro oppure uccidere la stessa popolazione, o parte di essa (tipicamente è il caso delle minoranze etniche).

*Quale gruppi della città sono effettivamente governati? Cosa è governato in modo superficiale? Cosa viene abbandonato a sé? Cosa sfugge al governo? Come e perché?*

Per quel che riguarda le città europee lo sviluppo dei governi urbani è stato il frutto dell'istituzionalizzazione di governi contro le attività illegali, gli *slums*, le popolazioni in transito e i quartieri poveri e marginali. Nello studiare le città europee abbiamo capito che per comprendere una modalità di governance è necessario guardare non solo al governo ma anche alla componente illegale della città, alle attività invisibili: dai migranti senza documenti che vivono in alloggi illegali fino ai gruppi criminali che controllano i traffici di droga, oppure gli imprenditori edili che finanziano illegalmente le attività politiche al fine di favorire lo sviluppo di nuove trasformazioni urbane (Le Galès, 2011). Invece cos'è avvenuto nel caso delle metropoli di grandi dimensioni, quando possiamo legittimamente ipotizzare che i governi governano attraverso l'informalità, e non contro di essa, in particolare usando forme paternalistiche, clientelari o corruttive, così come attraverso strategie molto sofisticate di tolleranza e abbandono di specifici gruppi e aree?

Queste strategie sono davvero una specificità del cosiddetto Sud globale, o sono in realtà una componente inevitabile della governance di ogni città? Nel suo libro sulle *ordinary cities* (2005), Robinson invita a una comparazione più sistematica delle città del Nord e del Sud. In questo modo il concetto di governance può essere utilizzato in modo più coerente, come hanno suggerito in particolare McCartney e Stren (2003). Ritornando ancora una volta a Simone e alla sua caratterizzazione delle città africane come «work in progress» (2004: 1), cosa «non è» governato in modo classico e razionale può essere più centrale di altri aspetti per capire cosa funziona in una città.

Le metropoli di grandi dimensioni si stanno espandendo e il settore informale sta crescendo al loro interno (Sassen, 2009). I ricercatori però non concordano su una definizione comune di settore informale nel Sud e nel Nord. Città informale, attività informali, settore informale: nella letteratura urbana queste etichette si riferiscono agli *slums* e agli edifici illegali costruiti a scopo abitativo, così come pure a diverse forme di scambi economici di quartiere, dai venditori ambulanti (Brown, Lyons, Danko, 2010) ai falsari che producono merce contraffatta (Cross, Morales, 2007); dei riferimenti al settore informale sono

poi presenti anche nella letteratura che si è occupata di lavoro nero (Lindell, 2010). Per quanto i ricercatori non si trovino in accordo sulla definizione, tendono a concordare sul fatto che non si tratta di residui pre-moderni ma che sono strettamente legati alle dinamiche attuali dello sviluppo urbano (Hernandez, Kellet, Allen, 2009; Simone, 2009). Anche se alcune di queste dinamiche sono state esplorate, la letteratura non ha dedicato molta attenzione alla dimensione politica dell'informalità, specialmente per quel che riguarda il modo in cui viene affrontata dai governi locali, e in che modo influenzi le politiche urbane, l'amministrazione urbana e le scelte politiche. In realtà un ampio dibattito ha riguardato le politiche abitative e la problematica dell'espansione degli *slums* (Huchzermeyer, 2008; Tayyab, 2010), oppure la complementarità tra formalità e informalità (Williams, *et al.*, 2011). Il dibattito si è polarizzato a partire dal lavoro dell'economista peruviano Hernando de Soto, sostenitore di una politica volta a favorire l'accesso alla proprietà privata per aiutare le persone ad entrare nella sfera della legalità (De Soto, 2000). La riduzione delle abitazioni informali e gli incentivi per la loro istituzionalizzazione, sono stati oggetto di un confronto approfondito al fine di comprendere lo sviluppo economico locale, lottare contro la povertà e per l'elaborazione di politiche per la salute, coinvolgendo i diretti interessati (Samers, 2005). Tuttavia le ricerche sul campo non si sono focalizzate su come l'informalità sia regolata e governata, le risorse allocate e i conflitti risolti. La carenza di ricerche su questo aspetto è notevole. La politica è sempre contraddittoria e, da un lato favorisce l'aggregazione di interessi e di attori, sostiene coalizioni e la nascita degli scambi. Dall'altro lato la politica è costitutiva dei confini della *polity* e delle relative norme. In questo modo la politica è continuamente messa alla prova dovendo al tempo stesso organizzare e rendere possibile la costruzione di un ordine politico legittimo, contribuire all'ordine sociale, gestire le contraddizioni e mediare i conflitti sociali (Vitale, Claps, 2010). Quindi «i problemi di integrazione sociale e di regolazione sistemica sono trattati dalla politica in funzione della sua logica di accumulazione, della sua sfera di influenza, e della protezione delle coalizioni politiche al governo [Ndr, trad. nostra]» (Commaille, Jobert, 1999). Ancora una volta la politica è importante per comprendere le dinamiche meso dei processi di metropolitizzazione e non può essere descritta in maniera dimenticata, ignorata come un semplice processo di privatizzazione e pensionamento dello Stato. Anche le conseguenze ecologiche e spaziali non sono state esplorate in modo approfondito, e raramente con un approccio comparativo. L'informalità viene governata nello spazio e le attività (o i luoghi) informali vengono trasferite o rimosse all'interno di una dinamica conflittuale tra le autorità locali che compongono le regioni metropolitane. La posta in gioco è quindi la comprensione e la spiegazione di come l'interazione tra governance e informalità influenzi il mutamento urbano e lo sviluppo metropolitano.

Per affrontare l'ultimo aspetto che riguarda il rapporto tra informalità e governance è necessario articolare la domanda su 'cosa' sia governato con quella su 'chi' sia governato nelle metropoli di grandi dimensioni. L'attività di governo è un processo a doppio senso. Qualunque possano essere i processi di governo, molto dipende in realtà dalla popolazione che è governata. Governare una grande città è un compito complesso anche perché la popolazione è molto fluida e variegata. Una conoscenza precisa e

tipicamente sociologica delle ecologie urbane continua a essere estremamente utile per capire la governance urbana. Porsi la domanda su chi venga governato implica una riflessione anche sulla dimensione dei servizi offerti dal governo e su chi abbia accesso a quale genere di servizi e beni pubblici. Questioni quali la segregazione scolastica (Oberti, 2012), la segregazione residenziale, l'accessibilità delle aree commerciali e del centro città, la disuguaglianza nella presenza di infrastrutture e nella qualità dei servizi pubblici, i problemi di accesso a cibo 'fresco', l'accesso differenziale a strutture sportive (Tosi, Palvarini, 2013), l'assenza di legalità o di controllo del territorio oppure la violenza delle forze dell'ordine e l'eccessiva discrezionalità operata in alcuni quartieri tutti questi fenomeni sono indice del fatto che una parte della popolazione di queste grandi metropoli non è realmente governata e che qualcun altro governa quando e dove il governo non lo fa. Ma chi governa quando nessuno governa? In alcuni casi sono reti di élite corrotte. Le chiese, o altri tipi di sistemi verticali in altri casi. Anche le organizzazioni criminali sono spesso presenti dove possono 'far funzionare', organizzare e magari anche governare alcuni settori, alcuni quartieri, alcune parti della città.

Delle ricerche sulla sfera comunicativa delle grandi metropoli sarebbero di estremo interesse. In che modo viene strutturato il discorso pubblico a proposito di temi quali la fornitura dei servizi, o il limite della violenza legittima che viene esercitata dalle autorità politiche, o anche le modalità di tutela dei minori a rischio, e così via. Sappiamo che le dinamiche dell'opinione pubblica sono connesse solo debolmente con le modalità di governance e che possono influenzare in modo più o meno rilevante il processo decisionale e l'implementazione quotidiana delle politiche. Tuttavia non conosciamo abbastanza il modo in cui questo fondamentale processo politico funzioni nelle grandi metropoli. Oltre al riconoscimento della *voice* dei cittadini e delle élite nella sfera pubblica metropolitana, tutta la questione della diversità etnica e sociale è centrale per la comprensione delle dinamiche meso nelle grandi metropoli. Nel contesto americano Jones Correa e i suoi colleghi misero in evidenza la sfida della diversità etnica nel governo delle città americane con il libro «*Governing the American city*» (2001). La letteratura recente raccoglie numerosi casi in cui i problemi e la mancanza di capacità di governance sono descritti in relazione ai conflitti etnici e alle tensioni tra diverse categorie sociali (Turner, 2012). Purtroppo la spiegazione risulta debole nella maggior parte degli studi, oppure volutamente assente.

Queste due domande, a proposito di chi e cosa sia governato, ci hanno spinto a cercare di superare alcuni dei limiti principali che si è occupata di governance urbana. Il concetto di governance è diventato un concetto confuso che spesso viene utilizzato in modo impreciso o addirittura contraddittorio. Questa confusione è stata uno dei limiti alla operazionalizzazione di precisi progetti di ricerca comparativi. Sono stati realizzati numerosi studi di caso ma spesso senza considerare in modo preciso gli sviluppi di *policy* nell'arco del tempo e senza comparare settori diversi. Nelle rare ricerche comparative, le metropoli sono state considerate come variabili indipendenti che possono essere comparate senza prendere in considerazione la loro interdipendenza (con lo scambio di idee di *policy*, attori, merci, classi dominanti e importanti attori economici). Sugeriamo di imparare dalla letteratura sulle politiche pubbliche e dalla sociologia politica delle

politiche pubbliche (Lascombes, Le Galès, 2012), a osservare l'implementazione delle politiche in quanto indicatori espliciti delle 'modalità di governance all'opera'. Purtroppo guardare ai distinti settori di *policy* è sempre una scelta carica di difficoltà dal momento che l'unità di analisi potrebbe essere frutto di un'illusione: la ricerca sulla governance urbana ha mostrato come gli interventi in specifici settori di policy siano influenzati dalla relazione con regole o norme di altri livelli e con scopi definiti in livelli di governo differenti. Inoltre per comprendere in modo completo un processo politico è necessario tenere in considerazione sia le dinamiche che le conseguenze: cioè gli esiti delle politiche e gli effetti sulle variabili macro come la popolazione, la redistribuzione, la produzione, la riproduzione, così come anche la regolazione dell'innovazione (Vitale, Podestà, 2011; Turner, 2010). Secondo Hubert Heineit e David Kübler (2005), anche la capacità di governance anche nelle grandi città è legata alle variabili di contesto (economiche, sociali e i modelli politici) così come allo sviluppo degli incentivi alla collaborazione e alla leadership politica<sup>10</sup>.

#### **Governare la grandi città significa pianificare e sviluppare utility networks?**

La domanda più generale è fino a che punto un qualche tipo di orientamento politico abbia un ruolo nella trasformazione di queste città e nell'organizzazione dei servizi alla popolazione. Le grandi metropoli del Nord e del Sud non sono solamente degli spazi caotici e irrazionali. Le fognature, l'illuminazione pubblica, l'elettricità e il gas, i pompieri e i pattuglieri sono servizi che vengono messi a disposizione. Vengono organizzate le reti idriche, anche se non sempre accessibili a tutti, viene costruita una parte delle abitazioni, le scuole vengono realizzate, vengono costruiti nuovi quartieri, viene pianificata una parte della rete dei trasporti, si svolgono elezioni, esiste una qualche forma di assistenza sociale, si manifestano dei conflitti sull'utilizzo del suolo, sul prezzo del pane, sullo realizzazione di centri direzionali, a proposito delle tasse o delle leggi. La gente protesta, coalizioni, corruzione e clientelismo strutturano le relazioni e differenti tipi di politiche vengono messi alla prova, includendo anche quelle di stampo più marcatamente neoliberale. In grandi città anche molto diverse tra loro sono concretamente presenti sia servizi sanitari e sociali che una qualche forma di protezione di welfare per le persone più vulnerabili, a cui si accompagnano poi i tipici dibattiti a proposito della copertura finanziaria, del loro consolidamento ed esternalizzazione. La governance è solo una parte della storia di queste grandi città ma non si può dire che sia assente.

Una possibile risposta alla questione della governance delle grandi metropoli la si può trovare nella letteratura sulla pianificazione. Negli studi urbani c'è una lunga tradizione di ricerca sulla pianificazione che ha fornito un grande contributo alla comprensione delle città. Nella tradizione americana e in quella inglese, il glorioso pianificatore dotato di saggezza, conoscenza e potere è stato visto come la prima forza in grado di tenere ben presente lo sviluppo della città e di controllare e organizzare il processo di urbanizzazione. Figure leggendarie come Moses a New York, oppure Haussman a Parigi, hanno nei fatti fornito una struttura allo sviluppo delle metropoli. Ne consegue che molta della letteratura sullo sviluppo delle città è riconducibile

al *planning*. Quest'approccio solitamente fornisce un punto di accesso a una conoscenza razionalizzata della città: la pianificazione è legata all'accumulazione di un gran numero di dati, a un processo di razionalizzazione, alla produzione di mappe, alla definizione delle destinazioni d'uso del suolo, alla previsione delle trasformazioni, oppure è connessa alle regole e alle tasse. La pianificazione è l'incarnazione del governo moderno. È significativo che nel suo apprezzatissimo libro «Seeing like a State», Scott (2008) proponga la pianificazione come uno degli esempi degli metodi di modernizzazione adottati dai governi modernisti, come una modalità per accumulare conoscenza e trasformare le società in modo razionale. Mostra come lo sviluppo delle nuove tecnologie di governo sia stato utilizzato per rendere la società 'decifrabile' e 'leggibile'. Si è trattato di un processo politico fondamentale spesso sottovalutato nella sua portata ideologica, considerato una mera questione tecnica. Così come affermato da Kornenberg (2012), «la pianificazione urbana tradizionale si è fermamente radicata nella tradizione scientifica e ha cercato di rimanere al di fuori della politica» [Ndr, trad. nostra]. Il tipo di oggettività del pianificatore razionale, disegnare la città e calcolare le conseguenze delle sue scelte, hanno trovato fondamento in un'ideologia delle competenze tecniche. La letteratura più recente sulla 'pianificazione come processo materiale', così come certa letteratura normativa a proposito di cosa ci si dovrebbe aspettare dalla pianificazione, sottolineano l'aspetto post moderno o di governance democratica che la pianificazione strategica è venuta ad assumere (Healey, 2003). Non si tratta solo di avere competenze tecniche nell'ascolto, nella negoziazione, e nella co-produzione insieme a cittadini riflessivi. Anche al di fuori delle grandi metropoli, infatti, la pianificazione sta esplicitamente superando i confini tra l'obiettività tecnica e il processo decisionale politico: «la strategia rappresenta un nuovo regime che connette la politica e la scienza» [Ndr, trad. nostra] (Kornenberg, 2012).

In modo opposto, la maggior parte della letteratura sulla pianificazione nelle *global cities* enfatizza o la dimensione sperimentale, la complessità, nella quale in qualche occasione una componente di pianificazione spaziale garantisce coerenza, oppure la trasformazione legata a una analisi semplicistica del neoliberismo, riducendo le relazioni sociali e le dinamiche della città ad un ruolo residuale nelle spiegazioni del cambiamento. Ma anche se queste città sono poco governate, anche se i meccanismi del mercato giocano un ruolo sempre più importante, anche se la maggiore mobilità fa sì che una governance efficace sia una sfida ancora più difficile, non si può negare il fatto che i processi di *government* e di governance siano rilevanti. Le autorità pubbliche definiscono le regole, le aliquote fiscali, la regolazione dei comportamenti privati, la forma e le caratteristiche delle *utility networks*, così come i processi di cambiamento. Ci sono poi proteste, elezioni, partiti politici, innovazione nella partecipazione democratica, gruppi di interesse attivi e altri che giocano un ruolo cruciale nei processi di implementazione delle politiche. Queste politiche e questa politica sono ancora molto importanti per le città globalizzate ma questa rilevanza sembra quasi del tutto scomparsa dal radar di molti ricercatori urbani, e i geografi e i pianificatori (così come i pochi scienziati politici che si cimentano in questo terreno di ricerca) restano estremamente cauti e sono portati a facili generalizzazioni quando riflettono sulle grandi città.



Un altro ramo della letteratura sottolinea il ruolo delle *utility networks*, dall'acqua al trasporto o alle reti ad alta tecnologia. Il governare viene legato alla capacità di un regime politico di fornire servizi, di produrre e mantenere in funzione i beni collettivi, e assicurare così la propria legittimità. La ricerca empirica su questo tema è scarsa e poco sviluppata. Mentre è possibile trovare qualche spiegazione tecnica di come funzionino questi *utility networks* (specialmente in campo ingegneristico), ciò che manca sono precisamente delle ricerche empiriche che comparino il modo in queste 'utilities' sono governate nelle differenti metropoli. Inoltre, non conosciamo con esattezza chi siano i componenti delle coalizioni che investono risorse nelle *utilities* urbane. Diversi ricercatori hanno mostrato che le aziende che amministrano le reti tecniche possono avere una larga influenza nel funzionamento delle metropoli. Esiste quindi una separazione tra le 'vecchie' metropoli che sono ancora amministrate dalle istituzioni politiche e le 'nuove' metropoli gestite dalle aziende che forniscono i servizi urbani? Si possono anche avanzare ipotesi a proposito dell'affermarsi di coalizioni imprenditoriali che non sono interessate primariamente nella città come *growth machine*, nel valore del suolo, nella ricerca delle rendite e nello sviluppo immobiliare, ma che guardano piuttosto alle ICT, alle infrastrutture per la *smart city*, alla privatizzazione del sistema educativo e di quello sanitario. I classici strumenti dell'economia industriale sono stati utilizzati per l'analisi di diversi settori di *utility* nelle grandi metropoli, portando a una importante accumulazione di conoscenza che permette di descrivere la loro crescita e la loro geografia. I classici concetti della *new comparative political economy* (mercati, interazioni tra attori economici e attori pubblici, struttura regolativa) sono ancora poco utilizzati per condurre un'analisi delle politiche pubbliche più approfondita per quel che riguarda le questioni di governance urbana, considerando così in modo completo il coinvolgimento della dimensione politica. Pensiamo alle onnipresenti lotte che si oppongono alla privatizzazione delle *utilities*, o all'incremento dell'intervento pubblico nel settore energetico (come nel caso Venezuelano della nazionalizzazione delle compagnie elettriche), oppure alle grandi difficoltà politiche di coordinamento multi-livello necessario per i sistemi di trasporto, in particolare per i nuovi sistemi di trasporto di massa in via di sviluppo (prima a Curitiba e poi a Bogotá, ma anche a Seoul, Bangkok, Lima, Manila, ecc.). È emblematico il caso delle piattaforme logistiche, le quali organizzano il controllo delle forniture e delle scorte, il processo di immagazzinamento e la gestione del trasporto e della distribuzione (Maggioni, 2012). Sono senza dubbio fondamentali per la connessione e lo sviluppo delle grandi metropoli, ma non abbiamo alcuna idea precisa di come questi parchi logistici siano governati e siano trasformati all'interno delle aree metropolitane dal contrasto (o dall'articolazione) tra le forze politiche e di mercato. Oltre ad avere un impatto economico rilevante sia a livello globale che locale, le piattaforme logistiche attirano l'attenzione su altre questioni che sono cruciali per sviluppo delle aree metropolitane: i meccanismi e i processi politici che alimentano l'economia informale, l'opacità delle relazioni tra economie legali e criminali e il modo in cui si influenzano reciprocamente, le scelte di redistribuzione, il governo della mobilità urbana. Inoltre per la loro funzione nell'ambiente urbano, hanno anche alcuni effetti in termini di segregazione etnica ed esclusione sociale. Ma se

guardiamo alla letteratura, al momento non siamo in grado di rispondere a delle domande molto basilari a proposito del ruolo assunto dai governi locali nell'integrazione politica dei diversi attori coinvolti, quali ad esempio: in che modo i governi locali governano le piattaforme logistiche, e quanto gli attori principali sfuggono dal controllo? In quale modo le imprese, gli sviluppatori immobiliari, i maggiori gruppi economici restano al di fuori dal controllo dei governi locali nella regolazione dei parchi logistici? In fin dei conti, è ancora assente un serio lavoro di comparazione delle grandi metropoli che adotti un approccio di *new comparative political economy* e che abbia una forte connotazione sociologica e di scienza politica. Abbiamo bisogno di esaminare come le grandi città sono governate nella relazione tra governi locali e nazionali e come la politica economia modella la produzione e la riproduzione di queste metropoli. Il focus si pone su diversi attori (aziende, partiti politici, agenzie pubbliche, gruppi di consulenza, ONG) considerati centrali nei processi metropolitani e con un nucleo di competenze che dipende dalla qualità delle relazioni che stabiliscono tra di loro e con altri attori, su livelli differenti, al di fuori del contesto metropolitano. La *new comparative political economy* urbana sottolinea come queste relazioni dipendano, a loro volta, dal supporto istituzionale fornito dalle modalità di governance che offrono un particolare *framework*<sup>11</sup> di regolazione.

### **Conclusione preliminare: l'autonomia relativa della governance e delle disuguaglianze**

La sociologia urbana, l'economia regionale e la geografia economica hanno tradizionalmente studiato le disuguaglianze basandosi su due diversi tipi di spiegazione: quelle che enfatizzano le preferenze individuali e gli effetti aggregati, come nel rinomato modello di Schelling; e quelle che sottolineano fattori economici e sociali di portata più ampia. La sociologia urbana ha poi prodotto qualche spiegazione più sfumata guardando all'interazione tra i gruppi e agli effetti ecologici<sup>12</sup>. In base a quanto abbiamo esposto in questo articolo, riteniamo che guardare a cosa e chi è governato o meno, e come, consente di arricchire sia le spiegazioni causali delle disuguaglianze nelle metropoli e che la nostra conoscenza della governance metropolitana. Tre sono i punti principali che giustificano questa affermazione. In primo luogo, studiare e descrivere chi è governato significa descrivere la struttura sociale di una regione metropolitana e misurare il suo livello di segregazione sociale o etnica. Studiare cosa è governato consente di descrivere la struttura metropolitana delle opportunità, della disuguaglianza nella fornitura di beni e servizi e la loro localizzazione nello spazio. In secondo luogo, la nostra proposta permette di considerare la governance metropolitana in maniera autonoma rispetto alla struttura delle disuguaglianze. La governance metropolitana non è determinata solamente dalla struttura sociale della regione metropolitana, così come il livello e la forma delle disuguaglianze in una metropoli non sono determinate solo dai processi di governance. Piuttosto interagiscono tra loro, mantenendo una certa autonomia. Le disuguaglianze sociali ed etniche sono strutturate da fattori che si collocano su scale differenti e che non possono essere ridotti alle scelte di governance; allo stesso modo le modalità di governance e la politica non possono essere ridotte a una mera espressione meccanicista delle divisioni di classe e delle fratture nella struttura sociale.

In terzo luogo, studiare questa interazione arricchisce la nostra conoscenza in quanto ci permette di superare la semplice idea che le disuguaglianze siano solo dei parametri rilevanti per valutare le conseguenze delle politiche metropolitane. Sicuramente la governance ha un impatto sulle disuguaglianze ma la relazione è biunivoca. Le disuguaglianze marcate sono parte del modo in cui le politiche urbane sono ‘implementate’: devono essere considerate per il loro effetto strutturante sul processo di implementazione. Orientare l’azione collettiva, raccogliere risorse, erogare beni collettivi, gestire i conflitti: in questo consiste la governance ordinaria del processo metropolitano di *policy making* ed è questo il modo in cui la governance è influenzata da disuguaglianze strutturate e di lungo periodo, che stabiliscono chi riceve le risorse e i beni pubblici (scuole, ospedali, trasporti, e così via) e chi non ne beneficia. Le scelte sociali che riguardano chi è governato e chi non lo è sono passaggi fondamentali per comprendere l’implementazione delle politiche metropolitane. Quindi studiare l’interazione tra la governance e le disuguaglianze non solo arricchisce la spiegazione delle disuguaglianze metropolitane ma consente di capire meglio anche le modalità di governance.

## Note

1. Un’eccezione è stata la ricerca condotta nell’ambito del progetto «Richard Stren Governance» presso l’Università di Toronto. Tuttavia l’articolo non comprende un’analisi della letteratura americana sulla governance urbana, o almeno non ancora.
2. Dear (2000) considera la scuola di ricerca urbana di Los Angeles come l’erede della scuola di Chicago. Per una critica ragionata si veda la replica di Harvey Molotch (2002).
3. Si veda Koolhaas (1997), e alcuni aspetti del progetto «Urban Age Project» sviluppato dalla London School of Economics.
4. Si veda ad esempio il bel libro di Diane Davis su Città del Messico del 1994.
5. Idem.
6. Anche la crescente produzione letteraria che ricorre al concetto foucaultiano di *governmentality* è propensa a considerare gli Stati e le metropoli come entità prive di variazione interna (Wacquant, 2012). Non discuteremo la problematica della governamentalità in questo contributo. Per una discussione preliminare si veda King, Le Galès (2010).
7. La rinnovata attenzione alle dinamiche di tipo meso e alle forze macro è particolarmente rilevante dal momento che è evidenziata da autori che in precedenza hanno focalizzato il loro contributo concentrandosi sull’azione situata (Boltanski), sulle forze emozionali (Turner) o sui fattori culturali e sulle reti (McAdam).
8. Sul dibattito relativo alla concettualizzazione dello Stato e dei governi si veda il numero speciale della *Revue Française de Sociologie*, n. 3/2011, «Sociologie de l’Etat en recomposition», e in modo particolare King, Le Galès (2011), si veda anche Faucher, Le Galès (2014).
9. Aguilera (2012) suggerisce di distinguere due tipi di istituzionalizzazione: una dall’alto (quando un governo cerca di organizzare un settore informale, controllando, reprimendo ma anche offrendo risorse e rivedendo la regolazione, e una dal basso (attraverso una sorta di auto organizzazione con la quale lavoratori informali oppure abitanti cercano di entrare in un’ottica di governance). Da questo punto di vista ciò che conta è comprendere da dove origina il processo di istituzionalizzazione.
10. Questi presupposti generali includono numerose questioni teoriche e approcci empirici che devono essere sottoposte a verifica empirica 1) guardando alla crescita e alla differenziazione dei sistemi politici nelle metropoli di grandi dimensioni, e all’articolazione tra le diverse agenzie di implementazione, gli enti amministrativi, le arene rappresentative, gli atteggiamenti degli esecutivi e i gruppi di consultazione con gli esperti; 2)

focalizzandosi sui mutamenti e sulle riforme delle istituzioni locali che affrontano nuove sfide, cercando di capire se ci sia un mutamento nello stile dell’intervento pubblico (relativa alla leadership e al controllo diretto sulle politiche); 3) esplorando la relazione tra attori pubblici e attori privati, mettendo in discussione la direzione degli investimenti pubblici e privati, e la regolazione degli attori non pubblici; (4) indagando la legittimità e la trasparenza di questi sistemi di governance, tenendo in considerazione il ruolo crescente delle ONG e la crescita della partecipazione democratica; (5) verificando se lo Stato non abbia degli specifici interessi, anche se non necessariamente la capacità, nell’orientare la governance di queste grandi città e magari pure della loro area metropolitana (in alcuni casi indicate come Distretto o Regione); (6) descrivendo se i partiti politici siano o meno interessati a governare le grandi metropoli e fino a che punto i cambiamenti della *politics* hanno un impatto sul governo urbano. 11. Con *framework* di regolazione si intende qui un sistema di meccanismi di governance. Viene definito sulla base di tre dimensioni: 1) il modo in cui sono coordinate le varie attività o le relazioni tra gli attori, 2) l’allocazione delle risorse in relazione a queste attività o attori, 3) la strutturazione dei conflitti in termini di prevenzione o soluzione. Si possono avere tre ideal-tipi: regolazione statale, regolazione di mercato, regolazione cooperativa (Lange, Regini 1989). 12. In questo articolo non abbiamo preso in considerazione quanto il peso della relazione Stato-metropoli possa avere delle conseguenze importanti sulle disuguaglianze territoriali: in molti stati europei le politiche sono state reindirizzate al fine di investire sui contesti competitivi, invece di promuovere nuovi territori o luoghi svantaggiati, tagliando le politiche volte a sostenere le aree arretrate e le politiche che assicuravano un contrasto alla sperequazione nello sviluppo (Crouch, Le Galès, 2012).

## Riferimenti bibliografici

- Agier M., 1999, *L’Invention de la ville. Banlieues, townships, invasions et favelas*. Paris: Editions des Archives Contemporaines.
- Aguilera T., 2012, «Gouverner les illégalismes. Les politiques urbaines face aux squats à Paris». *Gouvernement et action publique*, 3: 101-24. Doi: 10.3917/gap.123.0101.
- Augé M., 1995, *Non-places: Introduction to an Anthropology of Supermodernity*. London: Verso.
- Bairoch P., 1988, *Cities and Economic Development: From the Dawn of History to the Present*. Chicago: University of Chicago Press.
- Boltanski L., 2012, *Énigmes et complots : une enquête à propos d’enquêtes*. Paris: Gallimard.
- Borraz O., Le Galès P., 2010, «Urban Governance in Europe: The Government of What?». *Pole Sud*, 32: 137-51. Doi: 10.1002/9781444395105.ch65.
- Brenner N., 2004, *New State Spaces, Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford U.P.
- Brenner N., 2009, «Open Questions on State Rescaling». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 1: 123-139. Doi: 10.1093/cjres/rsp002.
- Brenner N., Theodore N., 2002, eds., *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford, Blackwell.
- Brenner N., Peck J., Theodore N., 2010, «Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways». *Global Networks*, 10, 2: 182-222. Doi: 10.1111/j.1471-0374.2009.00277.x.
- Brown A., Lyons M., Dankoko I., 2010, «Street Traders and the Emerging Spaces for Urban Voice and Citizenship in African Cities». *Urban Studies*, 47, 3: 666-683. Doi: 10.1177/0042098009351187.
- Castro J.W., 2006, *Power and Citizenship, Social Struggle in the Basin of Mexico*. Basingstoke: Plagrave.
- Commaille J., Jobert B., 1999, dir., *Les métamorphoses de l’action publique*. Paris: LGDJ.
- Cross J., Morales A., 2007, eds., *Street Entrepreneurs: People, Place and Politics in Local and Global Perspective*. London and New York: Routledge.
- Crouch C., Le Galès P., 2012, «Cities as National Champions?». *Journal of European Public Policy*, 19, 3: 405-419. Doi: 10.1080/13501763.2011.640795.

- Dahl R., 1961, «Who Governs: Democracy and Power in an American City». New Haven: Yale U.P.
- Davies M., 2006, *Planets of Slums*. London: Verso.
- Davis E.D., 1994, *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century*. Philadelphia: Temple U.P.
- De Soto H., 2000, *The Mystery of Capital*. New York: Basic Books.
- Dear M., 2000, *The Postmodern Urban Condition*. Oxford: Blackwell.
- Dematteis G., 2000, «Spatial Representations of European Urbanism». In: Bagnasco A., Le Galès P. (eds.), *Cities in Europe*. Cambridge: Cambridge U.P.: 179-208.
- Faucher F., Le Galès P., 2014, *L'esperienza del New Labour. Un'analisi critica della politica e delle politiche*. Milano: FrancoAngeli.
- Favre P., Schemeil Y., 2003, dir., *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*. Paris: Presses de SciencesPo.
- Fligstein N., McAdam D., 2012, *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford U.P.
- Gandy M., 2005, «Cyborg Urbanization, Complexity and Monstruosity in the Contemporary City». *International Journal of Urban and Regional Research*, 29, 1: 26-49. Doi: 10.1111/j.1468-2427.2005.00568.x.
- Giddens A., 1984, *The Constitution of Society*. New York: Polity.
- Gilli F., Offner J.-M., 2009, *Paris, Métropole hors les murs*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Gordon I., Travers T., 2010, «London: Planning the Ungovernable City». *City, Culture, Society*, 1, 2: 49-55. Doi: 10.1016/j.ccs.2010.08.005.
- Hall P., 1998, *Cities in Civilization*. New York: Pantheon.
- Harding A., 2007, *What Policies for Globalizing Cities? Rethinking the Urban Policy Agenda*. Paris: OECD Press.
- Healey P., 2003, *Città e istituzioni. Piani collaborativi in società frammentate*. Napoli: Dedalo.
- Heinelt H., Kübler D., 2005, eds., *Metropolitan Governance*. London: Routledge.
- Hohenberg P., Lees L., 1985, *The Making of Urban Europe*. Cambridge: Harvard U.P.
- Hernandez F., Kellett P., Allen, L.K., 2009, *Rethinking the Informal City. Critical Perspectives from Latin America*. Oxford: Berghahn Books.
- Holston J., 2008, *Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil*. Princeton: Princeton U.P.
- Huchzermeyer M., 2008, «Slum Upgrading in Nairobi within the Housing and Basic Services Market: A Housing Rights Concern». *Journal of Asian and African Studies*, 43, 1: 19-39. Doi: 10.1177/0021909607085586.
- Jessop B., 1998, «The Rise of Governance and the Risks of Failure». *International Social Science Journal*, 50, 155: 29-46. Doi: 10.1111/1468-2451.00107.
- Jessop B., 2002, «Liberalism, Neo-Liberalism and Urban Governance: A State Theoretical Perspective». *Antipode*, 34, 3: 452-472. Doi: 10.1111/1467-8330.00250.
- Jouve B., Lefèvre C., 2002, dir., *Des métropoles ingouvernables*. Paris: Elsevier.
- King D., Le Galès P., 2011, «Sociologie de l'Etat en recomposition». *Revue Française de Sociologie*, 52: 453-480. Doi: 10.3917/rfs.523.0453.
- Koolhaas R., 1997, *Pearl River Delta, in Politics-Poetic. Documenta X - The book*. Kassel: Cantz.
- Kooning K., Kruijt D., 2009, *Megacities: The Politics of Urban Exclusion and Violence in the Global South*. London: Zed Books, London.
- Kornenbergh M., 2012, «Governing the City, from Planning to Urban Strategy». *Theory Culture, Society*, 29: 84-106. Doi: 10.1177/0263276411426158.
- Lange P., Regini M., 1989, eds., *State, Market and Social Regulation*. Cambridge: Cambridge U.P.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2009, a cura di, *Gli strumenti per governare*. Milano: Bruno Mondadori.
- Lascoumes P., Le Galès P., 2012, *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Le Galès P., 1998, «Regulation and Governance in European Cities». *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, 3: 482-506. Doi: 10.1111/1468-2427.00153.
- Le Galès P., 2002, *European cities. Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford U.P.
- Le Galès P., 2011, «Urban Governance in Europe: What is Governed?». In: Bridge G., Watson S. (eds.), *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Blackwell: 747-758.
- Le Galès P., Lorrain D., 2003, «Gouverner les très grandes métropoles. Institutions et réseaux. *Revue Française d'Administration Publique*, 107: 307-320. Doi: 10.3917/rfap.107.0305.
- Lefevre C., 1998, «Metropolitan Government and Governance in Western Democracies: A Critical Review». *International Journal of Urban and Regional Research*, 22: 9-25. Doi: 10.1111/1468-2427.00120.
- Lindell I., 2010, eds., *Africa's Informal Workers: Collective Agency, Alliances and Transnational Organizing in Urban Africa*. London-Uppsala: Zed Books-Nai.
- Lorrain D., 2011, dir., *Métropoles XXL en pays émergents*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Jones-Correa M., 2001, eds., *Governing American Cities: Inter-Ethnic Coalitions, Competitions, and Conflict*. New York: Russell Sage Foundation.
- Maggioni A., 2012, «The Link Between Urban Infrastructure, Network Utilities and the Urban fabric: Theoretical Issues and Perspectives of Analysis». University of Milano-Bicocca: Working Paper, Urbur.
- March J.G., Olsen, J.P., 1995, *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marcuse P., 2009, «From Critical Urban Theory to the Right to the City». *City*, 13, 2-3: 185-197. Doi: 10.1080/13604810902982177.
- Marques E., 2011, «State Institutions, Power, and Social Networks in Brazilian Urban Policies». *Latin American Research Review*, 47, 2: 27-50. Doi: 10.1353/lar.2012.0020.
- McCartney P., Stren R., 2003, eds., *Governance on the Ground: Innovations and Discontinuities in Cities of the Developing World*. Baltimore: Johns Hopkins U.P.
- Miller P., Rose N., 1995, «Production, Identity, and Democracy». *Theory & Society*, 24, 3: 427-467.
- Molotch H., 2002, «School's Out: A Response to Michael Dear». *City & Community*, 1, 1: 39-43. Doi: 10.1111/1540-6040.00004.
- Mossberger K., Stoker G., 2001, «The Evolution of Urban Regime Theory». *Urban Affairs Review*, 36, 6: 810-835. Doi: 10.1177/10780870122185109.
- Neuwirth R., 2004, *Shadow Cities: A Billion Squatters, A New Urban World*. New York: Routledge.
- Oberti M., 2012, «Chicago and Paris: Two Cities with School Segregation?» In: *La vie des idées*. <http://www.booksandideas.net/Two-cities-with-School-Segregation.html> (last access 1/2/2015).
- Peck J., Tickell A., 2002, «Neoliberalizing Space». *Antipode*, 34, 3: 380-404. Doi: 10.1111/1467-8330.00247.
- Robinson J., 2005, *Ordinary Cities*. London: Routledge.
- Rothberg R., 2004, eds., *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: Princeton U.P.
- Samers M., 2005, «The Myopia of 'Diverse Economies', or a Critique of the 'Informal Economy'». *Antipode*, 37, 5: 875-886. Doi: 10.1111/j.0066-4812.2005.00537.x.
- Sassen S., 2009, *A Sociology of Globalization*. New York: WW Norton & Co.
- Scott A.J., 2002, eds., *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford U.P.
- Scott J., 1998, *Seeing Like a State*. New Haven: Yale U.P.
- Simone A.M., 2004, *For the City yet to Come: Changing African Life in Four Cities*. Durham: Duke U.P.
- Simone A.M., 2009, *City Life from Jakarta to Dakar. Movements at the Crossroads*. Durham: Routledge.
- Singerman D., 2009, eds., *Cairo Contested. Governance, Urban Space and Global Modernity*. Cairo-New York: The American University in Cairo Press.
- Singerman D., Amar P., 2006, eds., *Cairo Cosmopolitan: Politics, Culture and Urban Space in the Globalized Middle East*. Cairo-New York: The American University in Cairo Press.
- Soja E.W., 1996, *Thirdspace: Journeys to Los Angeles and Other Real and Imagined Places*. Oxford: Blackwell.
- Soja E. W., 2000, *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell.

- Storper M., 2010, «Why Does a City Grow? Specialization, Human Capital, or Institutions?». *Urban Studies*, 47, 10: 2027-2050. Doi: 10.1177/0042098009359957.
- Tayyab M., 2010, «Surplus Humanity' and Margins of Legality: Slums, Slumdogs, and Accumulation by Dispossession». *Chapman Law Review*, 14: 1-82.
- Tosi S., Palvarini P., 2013, «Globalisation, Stadiums and the Consumerist City. The Case of the New Juventus Stadium in Turin». *European Journal for Sport and Society*, 10, 2: 161-180.
- Tosi S., Vitale T., 2013, «Gouverner la reconversion industrielle dans le Haut-milanais : interrogations sur les processus de représentation et de défense des intérêts territoriaux». *Métropoles*, 12. <http://metropoles.revues.org/4679> (last access 1/2/2015).
- Turner J.H., 2010, *Theoretical Principles of Sociology. Volume 1, Macrodynamics*. New York: Springer.
- Turner J.H., 2010, *Theoretical Principles of Sociology. Volume 3, Mesodynamics*. New York: Springer.
- UN Habitat, 2011, *Cross-currents in Global Urbanization*. [www.unhabitat.org/documents/SOWC10/R6.pdf](http://www.unhabitat.org/documents/SOWC10/R6.pdf) (last access 20/4/2012).
- Vitale T., 2010, «Regulation by Incentives, Regulation of the Incentives in Urban Policies». *Transnational Corporations Review*, 2, 2: 58-68. Doi: 10.5148/tncr.2010.1044.
- Vitale T., Claps E., 2010, «Not Always the Same Old Story: Spatial Segregation and Feelings of Dislike against Roma and Sinti in Large Cities and Medium-size Towns». In: Stewart M., Rövid M. (eds), *Multi-Disciplinary Approaches to Romany Studies*. Budapest: CEU Press: 228-253.
- Vitale T., Podestà N., 2011, «Territori e innovazione politica: successi e fallimenti dell'azione conflittuale». In: Podestà N., Vitale T. (a cura di), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica*. Milano: Bruno Mondadori: 1-33.
- Wacquant L., 2012, «Three Steps to a Historical Anthropology of Actually Existing Neoliberalism». *Social Anthropology/Anthropologie Sociale*, 20, 1: 166-179. Doi: 10.1111/j.1469-8676.2011.00189.x.
- Williams C., Nadin S., Rodgers P., Round J., Windebank J., 2011, «Mapping the Social Organization of Labour in Moscow: Beyond the Formal/informal Labour Dualism». *Sociological Research Online*, 16, 13. [www.socresonline.org.uk/16/1/13.html](http://www.socresonline.org.uk/16/1/13.html) (last access 1/2/2015).
- Yates D., 1977, *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy making*. Cambridge: The MIT Press.