



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SASSARI
DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE
E INGEGNERIA DELL'INFORMAZIONE

DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE SOCIALI
Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
XXVII CICLO

POLITICHE CULTURALI, REGIMI URBANI E
PROCESSI DI RIGENERAZIONE IN DUE CITTÀ
EUROPEE: SASSARI (ITALIA) E SAINT-ÉTIENNE
(FRANCIA)

Direttore della Scuola:
Prof. ANTONIO FADDA

Tutor:
Prof. CAMILLO TIDORE

Dottorando:
Dott. GIOVANNI SECHI

Anno Accademico 2013-2014

La presente tesi è stata prodotta nell'ambito della scuola di dottorato in Scienze Sociali, indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi, dell'Università degli Studi di Sassari, a.a. 2011/2012 - XXVII ciclo, con il supporto di una borsa di studio finanziata con le risorse del P.O.R. SARDEGNA F.S.E. 2007-2013 - Obiettivo competitività regionale e occupazione, Asse IV Capitale umano, Linea di Attività 1.3.1.

Abstract (English version)

The analysis of urban cultural policies in Europe reveals a gradual shift from social and cultural objectives towards economic growth ones. The literature focuses on this process on the one hand highlighting the potential of "culture as an engine of the economy", on the other stressing the need for a cultural planning that allows abandoning the sectorial focus to adopt a territorial one. This work analyse the formation of urban coalitions composed by various actors converging around the development and the implementation of urban agendas in which culture plays an important role. The focus is here on culture as a political resource. It is here highlighted that urban cultural strategies are frequently drawn not only because they are potentially capable of triggering economic development processes but also because they represent a tool that facilitates cooperation between the different urban actors and the development of shared medium-long term urban agendas. To understand the recent transformations of the modes of urban government we have mobilised the urban regimes theory as it provides the tools for understanding and interpreting contemporary urban political economy. Based on the study of recent dynamics of Sassari in Italy and Saint-Etienne in France, this work seeks to highlight the existence of a relationship between the growth of culture importance and its role in structuring urban agendas and coalitions in two European cities.

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Sommario

ABSTRACT (ENGLISH VERSION)	0
INTRODUZIONE	9
1. LA POLITICIZZAZIONE DELLA CULTURA	10
2. MOBILIZZARE LA CULTURA PER FACILITARE LA CREAZIONE DI COALIZIONI URBANE?	14
3. STRUTTURA DEL LAVORO	18
NOTA METODOLOGICA	21
1. IL QUADRO TEORICO E L'IPOTESI.....	21
2. IL METODO COMPARATO	23
3. LA RICERCA EMPIRICA: LA SCELTA DEI CASI	25
4. LA RICERCA EMPIRICA: LE TECNICHE DI RILEVAZIONE	26
CAPITOLO 1. REGIMI URBANI E POLITICHE CULTURALI	31
CAPITOLO 1.1. L'EVOLUZIONE DELLA TEORIA DEI REGIMI URBANI	33
1.1.1. GLI APPROCCI PER LO STUDIO DELLA POLITICA LOCALE.....	33
1.1.2. LA URBAN REGIME ANALYSIS	37
1.1.3. LE TIPOLOGIE DI REGIMI URBANI E LA LORO COMPOSIZIONE	42
1.1.4. LA URBAN REGIME ANALYSIS IN EUROPA	47
1.1.5. IL RUOLO DELLA CULTURA E DEGLI ATTORI NEI REGIMI URBANI, UN'INTRODUZIONE	50
CAPITOLO 1.2. "FARE REGIME" ATTRAVERSO LA CULTURA	53
1.2.1 OPERATIVIZZAZIONE DEL CONCETTO DI "CULTURA"	54
1.2.2 LE POLITICHE CULTURALI URBANE COME ESPRESSIONE DELLA CLASSE DIRIGENTE URBANA.....	56
1.2.3. LE POLITICHE CULTURALI URBANE DELLA NEW URBAN LEFT	58
1.2.4 L'EMERGENZA DELLA CULTURA COME STRATEGIA DI SVILUPPO URBANO.....	59
1.2.5 COME E PERCHÉ LE CITTÀ VALORIZZANO LA CULTURA.....	63
1.2.6 ATTIVITÀ, POLITICHE E STRATEGIE CULTURALI	70
1.2.7 CULTURA E REGIMI URBANI: LA CULTURA COME STIMOLO PER LA CREAZIONE DI PARTNERSHIP	74
CAPITOLO 2. LE POLITICHE PER LA CULTURA IN ITALIA E IN FRANCIA.	79
CAPITOLO 2.1. L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE CULTURALI IN ITALIA E IL RUOLO DELLO STATO, DELLE REGIONI E DEI COMUNI	83
2.1.1. PREMESSA	83
2.1.2. UN MINISTERO PER LA CULTURA.....	84
2.1.3. GLI OBIETTIVI, GLI INVESTIMENTI E LE RISORSE DEL MIBAC.....	91
2.1.4. LA CULTURA IN CIFRE: I DIVERSI LIVELLI TERRITORIALI E L'INTERVENTO PRIVATO	96
2.1.5. LE POLITICHE CULTURALI URBANE: DALL'EFFIMERO ALLO SVILUPPO LOCALE	104
CAPITOLO 2.2. LE POLITIQUES CULTURELLES FRANCESI: IL RUOLO DELLO STATO, L'IMPORTANZA DELLE CITTÀ. 109	
2.2.1. LE ORIGINI DELLA POLITICA CULTURALE IN FRANCIA: ALCUNI ELEMENTI	109
2.2.2. GLI ANNI MALRAUX. NASCITA E PRIME AZIONI DEL MINISTERO DELLA CULTURA (1959-1970)	111

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

2.2.3. GLI ANNI DELLA DECENTRALIZZAZIONE DELLA CULTURA.....	115
2.2.4. DAL V PIANO QUINQUENNALE AL DECENNIO JACK LANG (1971-1993).....	117
2.2.5. POSTE IN GIOCO E CONTRADDIZIONI	122
2.2.6. I NUMERI UFFICIALI DELLA CULTURA IN FRANCIA.....	124
2.2.7. LE POLITICHE CULTURALI MUNICIPALI DAGLI ANNI '60 AI NOSTRI GIORNI.....	130

CAPITOLO 3. LA CULTURA COME STRUMENTO DI CONVERGENZA DELLA PLURALITÀ DEGLI INTERESSI IN DUE CITTÀ EUROPEE 139

CAPITOLO 3.1. CONDIZIONI ISTITUZIONALI, STRATEGIA CULTURALE E EMERGENZA DI NUOVE MODALITÀ DI GOVERNO URBANO A SASSARI 145

3.1.1. SASSARI: LO SVILUPPO DI UN'AREA URBANA POLICENTRICA	145
3.1.2. LA STRUTTURA ECONOMICA URBANA	147
3.1.3. LA CRISI DELL'INDUSTRIA E DEL SETTORE PRODUTTIVO	151
3.1.4. L'EVOLUZIONE DEMOGRAFICA E L'ESPANSIONE URBANA NELLA SECONDA METÀ DEL XX SECOLO	154
3.1.5. LA STRUTTURA DEI RAPPORTI SOCIO-POLITICI NELLA SECONDA METÀ DEL '900	157
3.1.6. LA STRUTTURA DEGLI INTERESSI LOCALI TRA IL VECCHIO E IL NUOVO MILLENNIO	163
3.1.7. LA RICOMPOSIZIONE DELLA STRUTTURA DEGLI INTERESSI LOCALI E IL RUOLO DELLA CULTURA.....	170
3.1.8. LE PROSPETTIVE FUTURE DI RICERCA EMPIRICA	183

CAPITOLO 3.2. SAINT-ÉTIENNE: IL DESIGN COME STRUMENTO DI GOVERNANCE IN UNA CITTÀ IN CRISI..... 185

3.2.1. IL CONTESTO GEOGRAFICO E TERRITORIALE.....	185
3.2.2. LO SVILUPPO DELL'INDUSTRIA E L'ESPANSIONE URBANA.....	186
3.2.3. L'ESPANSIONE URBANA.....	189
3.2.4. LA CRISI DELL'INDUSTRIA STÉPHANOISE E I SUOI EFFETTI SULLA STRUTTURA SOCIO-ECONOMICA.....	191
3.2.5. LA POLITICA ECONOMICA URBANA DAL SECONDO DOPOGUERRA ALLA FINE DEGLI ANNI '80	195
3.2.6. POLITICHE CULTURALI E REGIME URBANO TRA IL VECCHIO E IL NUOVO MILLENNIO	200
3.2.7. IN CONCLUSIONE	219

CAPITOLO 4. LA POLITICA CULTURALE NELLE CITTÀ DI PROVINCIA..... 221

CAPITOLO 4.1. AZIONI, ATTORI, INTERAZIONI ED ESITI DELLA POLITICA CULTURALE DI SASSARI 225

4.1.1. INTRODUZIONE.....	225
4.1.2. LE ISTITUZIONI CULTURALMENTE RILEVANTI	230
4.1.3. LE TRE FASI DI GOVERNO URBANO DELLA CULTURA: ATTORI, POSTE IN GIOCO, OBIETTIVI, RISULTATI	244
4.1.4. ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI SUL CASO SASSARESE	262

CAPITOLO 4.2. ATTORI, COALIZIONI, PROGETTI, STRATEGIE ED ESITI DELLA POLITICA CULTURALE STÉPHANOISE (1987 – 2014) 265

4.2.1. INTRODUZIONE.....	265
4.2.1 GLI ATTORI POLITICI LOCALI <i>CULTURALMENTE RILEVANTI</i>	268
4.2.3. IL DISCORSO DELLA CULTURA ISTITUZIONALIZZATA. LA POLITICA DEL DESIGN.....	276
4.2.4. LA VALORIZZAZIONE DI SAINT-ÉTIENNE ALL'INTERNAZIONALE	281
4.2.5. IL <i>DISCORSO DELLA CULTURA SPONTANEA</i> . LA RICCHEZZA DEL TESSUTO CULTURALE LOCALE	286
4.2.6. UNA POLITICA CULTURALE "DUALE"	300

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	303
1. LA CRESCITA DELL'IMPORTANZA DELLE POLITICHE CULTURALI URBANE	303
2. LO SVILUPPO DELL'IPOTESI DI RICERCA.....	306
3. L'ANALISI DEI REGIMI URBANI IN EUROPA	307
4. PROSPETTIVE FUTURE DI RICERCA.....	311
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	315
SITOGRAFIA	330
LISTA DELLE ABBREVIAZIONI	331
TAVOLA DEI MATERIALI.....	333
APPENDICE	335

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Introduzione

L'analisi delle politiche culturali urbane in Europa rivela un progressivo spostamento da obiettivi di ordine sociale e culturale verso obiettivi di crescita economica. La letteratura si sofferma su questo processo da una parte mettendo in evidenza le potenzialità della “cultura come motore dell'economia” e dall'altra insistendo sulla necessità di una *pianificazione culturale* che permetta di abbandonare il focus settoriale per adottarne uno territoriale. Questo lavoro intende descrivere e analizzare la formazione di coalizioni urbane di attori pubblici e privati attorno all'elaborazione e all'applicazione di agende per lo sviluppo urbano in cui la cultura riveste un ruolo importante. Si mette qui in evidenza il valore delle strategie culturali delle città come risorsa non solo economica e culturale, ma anche politica. Il dibattito scientifico attuale, soffermandosi maggiormente sugli aspetti economici di queste strategie¹, sottovaluta la loro capacità di intervenire come risorsa politica che può essere utilizzata per realizzare diversi obiettivi.

Le strategie culturali mostrano una notevole capacità di far convergere gli interessi diversificati degli attori urbani attorno ad un'agenda urbana condivisa. Questa capacità risiede principalmente nel fatto che la cultura rappresenta un' “arena neutrale” di politiche pubbliche, poiché mette in campo valori attorno ai quali i vari attori urbani spesso si riconoscono (il più frequente si tratta del richiamo all'identità locale) e che può portare allo stesso tempo alla realizzazione di obiettivi di natura culturale, politica ed economica.

¹ Azioni che tendono al miglioramento dell'immagine della città, all'internazionalizzazione, al miglioramento della qualità della vita, ecc. tendono sempre più prioritariamente a sviluppare il potenziale economico della città, essendo finalizzate ad attrarre capitali, investimenti, nuovi residenti con una buona capacità di spesa, istituti di credito, di ricerca, multinazionali, ecc.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

L'intento principale di questo lavoro di tesi è quello di mettere in evidenza il fatto che le strategie culturali urbane sono elaborate sempre più frequentemente non solo perché sono potenzialmente capaci di innescare processi di sviluppo economico ma anche perché rappresentano uno strumento che facilita la cooperazione tra i diversi attori urbani e l'elaborazione di agende urbane condivise di medio-lungo periodo.

Per rendere conto delle recenti trasformazioni delle modalità di governo urbano viene mobilitata la teoria dei regimi urbani, in quanto essa fornisce gli strumenti adeguati per la comprensione e l'interpretazione della politica economica urbana contemporanea.

Sulla base della comparazione tra le recenti dinamiche di Sassari in Italia e di Saint-Étienne in Francia, questo lavoro cerca di mettere in evidenza l'esistenza di una relazione tra la crescita di importanza della cultura e il suo ruolo nella formazione di agende urbane di due città europee di provincia, caratterizzate da processi di declino economico causate dalla crisi dei settori produttivi locali tradizionali.

1. La politicizzazione della cultura

Negli ultimi anni vi è stata una vera e propria “svolta culturale” nelle politiche urbane e regionali. Barnett (2001) parlava di un processo di “governamentalizzazione della cultura”, per contraddistinguere il processo che vede le politiche culturali rivestire un ruolo sempre più importante nell'ambito delle strategie di riconversione economica locale. A partire dagli anni '80, negli Stati Uniti e in Europa, sono stati promossi numerosi progetti di rinnovamento urbano che ruotavano attorno alla valorizzazione della cultura come strumento di sviluppo (Bianchini e Parkinson, 1993). Concretamente, la cultura veniva utilizzata come risorsa alternativa o complementare alla produzione industriale e al settore dei servizi in quanto funzionale a diversi obiettivi come ad esempio: la riqualificazione dell'immagine delle città in declino industriale caratterizzate da una reputazione negativa (si pensi a Glasgow, a Bilbao, a Dortmund, Duisburg e Essen nella Ruhr, ecc.); l'attrazione di nuovi residenti, necessaria per “compensare” la tendenza al fenomeno della contrazione della popolazione urbana (“*city shrinkage*”); lo sviluppo delle industrie creative (ICT, design, cinema e audiovisivi, ecc.); il turismo culturale, per mezzo delle nuove “attrazioni culturali” (le nuove icone architettoniche come il

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Guggenheim di Bilbao sono un esempio) e di azioni di *city marketing*. Harvey (1989a) definiva questi progetti come: «[...] Paradigmatici esempi di urbanismo post-moderno», in quanto essi materializzano il declino del fordismo e del keynesianismo e il funzionamento del nuovo corso del capitalismo.

Le nuove forme progettuali elaborate dalle città, non solo da quelle in crisi, fanno emergere una molteplicità di coalizioni e partnership pubblico-private nelle quali sono coinvolti diversi attori pubblici, privati e sociali a vari livelli (urbano, regionale, nazionale e internazionale), i quali dispongono di risorse necessarie al governo di questi processi. In questo mutato contesto: «La rigenerazione avviene allora sotto le prospettive del creare un'atmosfera culturale vibrante e sensibile ai bisogni degli interessi, delle reti e delle coalizioni decentrate del business» (Ponzini e Rossi, 2010).

Durante gli ultimi decenni si è assistito differenti modalità di intervento delle città nel campo culturale e questa varietà è influenzata in modo importante dal contesto nazionale. I fattori sono riconducibili al grado di autonomia decisionale dei governi urbani, all'interesse dei privati a investire sulle città minori, all'orientamento politico dei governi nazionali e soprattutto al loro grado di investimento nella valorizzazione della cultura, alla configurazione della geografia dell'economia nazionale culturale (si pensi alla centralità di Londra e Parigi rispetto alle altre città), all'influenza delle *best practices*, (Bianchini, 1993).

Un'altra variabile che influenza la determinazione dei percorsi locali è il significato empirico attribuito alla nozione di “cultura”. Nella lingua inglese si preferisce la nozione più precisa “arts” e “arts policies” e “culture” fa piuttosto riferimento ad una varietà di significati (*ibidem*), compreso il richiamo alle *cultural industries* che costituiscono uno dei componenti maggiormente promossi nelle città per via del potenziale economico che esse rappresentano per una città che vuole generare uno sviluppo alternativo all'industria manifatturiera.

L' “industria culturale” si è infatti sviluppata grandemente nel corso del XX secolo e costituisce oggi un settore economico importante e in crescita (Throsby, 2010). Le industrie creative traggono vantaggio dalla possibilità di riproduzione materiale e immateriale delle opere e degli oggetti d'arte (Benjamin, 1936, ed. it. 2013). Alcuni studiosi come Sharon Zukin (1996) e Allen Scott (1997) sottolineano il fatto che

nell'economia moderna, ed in particolare nelle città, il valore simbolico degli oggetti è tanto importante quanto il loro valore d'uso² ed è legato all'identità che ne scaturisce. Esiste un sostanziale accordo tra gli accademici nell'affermare che il nocciolo duro delle industrie creative include questi settori: pubblicità, architettura, arte e antichità, artigianato, design, moda, video, film, musica, fotografia, arti visive e performative, editoria, giochi video, software, radio e televisione (Musterd e Murie, 2010, Pratt, 1997). Queste attività sembrano inoltre avere la tendenza di concentrarsi in alcune grandi aree metropolitane, come Londra, New York, Parigi, ecc. In Italia e in Francia, i casi esemplari sono rispettivamente Milano e Parigi, dove sono presenti importanti concentrazioni di queste attività (Bovone, 2002; Lucchini, 2002).

Le città sono inoltre i luoghi privilegiati dove gli individui e i gruppi "consumano". Secondo Mazzette e Sgroi (2007) alla base dei cambiamenti degli stili di consumo vi sono le trasformazioni dei processi produttivi e lavorativi, dove la dimensione immateriale degli oggetti assume sempre più importanza. Le politiche urbane sono così rivolte alla produzione di beni immateriali, effimeri e alla promozione dei consumi. Sempre più città decidono di investire nella realizzazione di nuovi e monumentali artefatti, tendenzialmente dedicati alle arti contemporanee. Le immagini delle città rinviano così ad opere ad alto contenuto simbolico che vengono associate a temi collettivi (Colleoni e Guerisoli, 2014). Le ingenti spese che comporta la loro realizzazione sono generalmente giustificate dal fatto che tali realtà sono considerate elementi capaci di contribuire positivamente nei processi di rigenerazione urbana e promozione turistica della città (Vicari Haddock, 2004). Secondo Strassoldo (2003) «il ruolo crescente dell'arte e della cultura come risorsa urbana, come materia prima dell'industria turistica, come componente della "qualità della vita e dell'ambiente" che entra nel pacchetto dei vantaggi localizzativi offerti dal "marketing urbano", fa prevedere una continua crescita del ruolo di queste istituzioni nella città postmoderna» (p.74). I musei vengono spesso realizzati da architetti di fama internazionale in quanto ciò è esso stesso un forte elemento di richiamo per i futuri visitatori (Amendola, 2003; Mazzette e Sgroi, 2007) e sono spesso realizzati

² Secondo Zukin (1996), ciò ha portato alla definizione di una nuova "symbolic economy" basata sul turismo, i mezzi di comunicazione di massa e lo svago. La studiosa mostra inoltre come le tre nozioni di cultura, etnicità, estetica e strumento di marketing, stanno trasformando le città contemporanee.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

per innescare processi di sviluppo urbano e territoriale i cui effetti non sono sempre importanti (Lusso, 2009).

Parallelamente, tutto un filone di studi si è focalizzato sulla valutazione dell'impatto della cultura sull'economia locale. Tale effetto può essere diretto (nel caso delle industrie culturali, ad esempio) o indiretto (impatto della presenza dei turisti sui consumi e sul settore ricettivo, incremento dei valori degli immobili, ecc.). L'economia della cultura riceve sempre più attenzione anche in ambito accademico, dove numerosi corsi universitari, master specializzati, pubblicazioni e riviste sono dedicate specificamente a questa disciplina. È interessante notare che il dibattito scientifico si preoccupa di studiare gli effetti delle politiche culturali in ambito urbano, ed in particolare tutto un dibattito si concentra sulla valutazione degli effetti economici delle strutture culturali (musei, istituti di ricerca e università, ecc.). La difficoltà di trovare gli strumenti adatti ad una valutazione precisa di questi effetti mostra tutta l'ambivalenza dell'impatto economico della cultura. L'idea di base è che la cultura partecipi attivamente allo sviluppo locale non solo attirando turisti, attraverso una buona organizzazione interna, la presenza di servizi specifici e le azioni di *city e territorial marketing e branding* (Lucarelli e Berg, 2011; Kavaratzi e Ashworth, 2010), ma anche costituendo un quadro di vita ideale per l'attrazione e lo sviluppo di capacità professionali specifiche. Quest'ultimo punto è fatto oggetto di un dibattito internazionale³ che parte dai lavori di Richard Florida (2002), il quale propone un'interpretazione del successo economico di alcune città che possiedono tre requisiti necessari a far "decollare" le città: talento, tolleranza e tecnologia. Quest'ultimo approccio è stato criticato per la visione semplicistica e per la presunta autodeterminazione dei risultati di ricerca (Clark, 2011; Peck, 2005).

Resta il fatto che la cultura si configura come un argomento in grado di mettere in relazione numerosi aspetti della vita quotidiana: dall'istruzione al *loisir*, dall'educazione agli aspetti sociali ed economici fino alla politica, la protesta, e così via. Questa caratteristica contribuisce a fare della cultura un oggetto privilegiato da valorizzare per rendere attrattivo un territorio. Come afferma Moulinier (2013, p.28): «Un territorio non

³ Le idee di Florida sono state criticate sia dagli accademici che da molti operatori del settore e da politici e giornalisti, ma sono altrettanti coloro che tra questi apprezzano e mettono in pratica le stesse idee. Per quanto riguarda le critiche, si veda ad esempio: Peck, 2005; Clark, 2011.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

può essere attrattivo se è percepito come un deserto culturale e se gli abitanti hanno un'opinione negativa del luogo dove vivono. Numerose collettività locali, soprattutto le unioni di comuni, considerano che l'azione culturale possa essere uno degli assi portanti dello sviluppo poiché essa si appoggia sulla creatività delle persone e valorizza la cultura locale».

Forse è a partire da questi fenomeni che negli ultimi anni si è fatta largo l'idea che la cultura possa costituire un “motore per lo sviluppo locale” sia negli ambienti accademici che in quelli politici. La cultura, intesa qui principalmente come produzione e offerta di prodotti e di manifestazioni a carattere culturale, costituisce essa stessa una potenziale industria. Alcuni studiosi si sono dedicati alla comprensione della “fabbrica della cultura” (Santagata, 2007), individuando un ciclo della produzione culturale, una teoria sul valore aggiunto dei prodotti culturali, l'impatto della spesa turistica, l'evoluzione del sistema ricettivo, l'impatto dei nuovi musei nel contesto locale, ecc. Su questo soggetto, in Europa, la letteratura scientifica è aumentata in modo esponenziale negli ultimi 20 anni.

2. Mobilizzare la cultura per facilitare la creazione di coalizioni urbane?

La diffusione delle pratiche di rigenerazione urbana che partono da specifici progetti a livello locale è in diretta relazione con il processo di erosione e di *rescaling* dei poteri dello Stato a favore degli enti locali da una parte (Brenner, 2004) e alla necessità dei governi locali di definire partenariati con i privati per allargare le basi economiche e fiscali della città, dati i tagli crescenti dei rispettivi Stati (Harvey, 1989b).

A partire dagli anni '70 si sono verificati diversi episodi di decentramento in Italia, Francia, Belgio, Spagna, Regno Unito, ecc. Le cause sono molteplici e tra queste hanno sicuramente contribuito i movimenti etno-nazionalisti, la crisi dello stato sociale, la pressione delle regioni ricche, l'effetto delle politiche dell'Ue, la maturazione democratica degli Stati nazionali (Bobbio, 2008). In questo contesto le regioni e le città ricoprono un numero crescente di funzioni (processo di decentramento) e più potere decisionale per quanto riguarda il proprio territorio e le modalità di intervento (Jobert e

Sellier, 1977). Di conseguenza, i governi locali sono cambiati notevolmente in quanto interessati da diversi processi tra i quali si segnalano (Pinson, 2010):

- ✓ Un ampliamento delle competenze e il rafforzamento, in particolare per quanto riguarda le grandi città, della loro capacità tecnica e politica di concepire e attuare le politiche pubbliche;
- ✓ Il crescente potere di promuovere la cooperazione tra le istituzioni comunali;
- ✓ La delegazione progressiva di "direzione strategica", che controlla la produzione delle politiche urbane, dallo Stato agli attori locali;
- ✓ Un processo di pluralizzazione che ha modificato la rete delle politiche urbane, la moltiplicazione degli attori coinvolti nella definizione delle politiche urbane e di *governance* urbana e la conseguente frammentazione delle risorse per l'azione.

È principalmente a partire da queste ragioni che le città in Europa non sono più considerate solo periferie amministrative e spazi per l'attuazione delle politiche pubbliche nazionali, ma anche attori attivi nella elaborazione di politiche e strategie di sviluppo (Le Galès, 1998; 2002). Gli attori locali, come ad esempio gli eletti, gli operatori economici, associazioni, movimenti sociali e politici, università e istituti di ricerca, sono spesso in grado di collaborare e definire progetti urbani di medio-lungo periodo. Considerando questa dimensione "orizzontale" della politica cittadina, che nelle città americane è prevalente soprattutto nel rapporto tra il *business* locale e le istituzioni politiche, Clarence Stone (2008, p. 285) affermava che: «La politica urbana è una questione di capire come un diverso mix di forze è legato ad una condizione urbana in continua evoluzione». Le città stanno sempre più volgendo verso processi di *governance* che: «[...] a differenza del *government*, esaminano l'interazione tra Stato e società e la misura in cui i progetti collettivi possono essere realizzati attraverso una mobilitazione congiunta pubblica e privata delle risorse» (Pierre, 2011). Non è dunque il solo l'intervento dello Stato ad essere determinante, ma soprattutto la capacità collettiva degli attori locali a cooperare per elaborare una strategia di posizionamento e di specializzazione (Béal *et al.*, 2010).

Stone (1989, 1998, 2005) si interessa alle condizioni che stanno alla base della costruzione di una capacità politica che permette di elaborare collettivamente delle risposte, strutturate in una *urban agenda* riconoscibile e che sia duratura nel tempo, nonostante i cambiamenti di parti politiche al governo e delle relative personalità. Una caratteristica dei regimi urbani è il fatto di considerare l'informalità delle relazioni tra gli attori urbani come un elemento importante.

I tentativi di applicazione della *urban regime analysis* in Europa (cfr. Cap. 1.2.) hanno mostrato difficoltà dovute all'applicazione di un tipo di analisi che considera prioritariamente le relazioni tra il *business* locale e il governo urbano, più coerente al funzionamento urbano americano, lasciando in secondo piano il ruolo dello Stato. In Europa, quest'ultimo mantiene un ruolo importante nella determinazione degli obiettivi delle politiche urbane e talvolta partecipa come attore negli stessi processi di *governance* di progetti urbani. Tuttavia, il fatto che lo stesso Stato domandi sempre più l'elaborazione di *partenariati pubblico-privati* (PPP) per l'attuazione di progetti urbani (servizi, infrastrutture, ecc.)⁴ fa riemergere le categorie proprie della *urban regime analysis* che può rivelarsi utile per la comprensione della politica economica urbana contemporanea. La frammentazione delle risorse, in modo particolare di quelle finanziarie, dovuta alla crisi del debito e ai tagli effettuati dallo Stato verso gli enti locali, impone agli enti locali la ricerca di fondi privati e quindi la formazione di partenariati e coalizioni per il governo urbano. D'altra parte, la maturazione delle società democratiche ha portato alla necessità di includere in tali coalizioni anche gli esponenti della società organizzata. In termini pratici, queste operazioni non sono semplici poiché gli interessi di un attore molto spesso non convergono con quelli degli altri. Inoltre, il disporre di risorse di diverso tipo può creare disparità evidenti e quindi differenti tipi di reazione: dalla protesta all'imposizione delle proprie scelte ecc. La capacità di formare questi accordi non è dunque facile e lo studio delle cause che fanno emergere coalizioni stabili di governo urbano, dunque di regimi urbani, è al centro di questo studio.

Ponendosi questa domanda, Béal *et al.* (2010, p. 3) hanno considerato, seguendo un approccio neo-istituzionalista, che «La possibilità di far emergere questa capacità

⁴ Si veda per il caso italiano l'enfasi posta dal Ministero per le infrastrutture e i trasporti (MIT) <http://territoireinnovazione.mit.gov.it/>

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

d'azione collettiva a livello locale dipende in parte dalle condizioni istituzionali localmente sedimentate». Nel condividere questa affermazione, si introducono le *strategie culturali* come ulteriore elemento, il quale agisce da *acceleratore e facilitatore* per la strutturazione di coalizioni. In altre parole, a livello urbano, le strategie culturali sono elaborate sempre più frequentemente non solo perché generatrici potenziali di sviluppo economico, ma anche perché rappresentano uno strumento che facilita la cooperazione tra i diversi attori urbani e l'elaborazione di agende urbane condivise di medio - lungo periodo.

Questo avviene anche poiché le politiche culturali delle città costituiscono un'arena neutrale dove possono convergere i diversi interessi dei differenti attori urbani:

✓ Interessi degli attori culturali: l'universo culturale non può che guardare (almeno inizialmente) in modo positivo l'emergenza di propositi di valorizzazione della cultura. Le associazioni culturali, le compagnie teatrali, gli istituti di ricerca, l'Università, le scuole, le varie istituzioni del settore, i musei, le biblioteche ecc. cooperano per la realizzazione della strategia culturale poiché essa è *potenzialmente* positiva per lo sviluppo delle loro attività.

✓ Interessi economici: nelle strategie culturali i privati vedono una possibilità per incrementare le loro cifre d'affari in quanto c'è la probabilità che si inneschino alcuni processi come: a) un maggiore flusso turistico, che potenzialmente avvantaggia ad es. il settore ricettivo e quello ristorativo; b) l'aumento dei valori fondiari e degli immobili in prossimità delle strutture culturali e nelle zone turistiche, un vantaggio per i costruttori e i piccoli proprietari; c) l'arrivo delle classi medie, attratte dalle opportunità di lavoro e da un buon livello di qualità della vita e di offerta culturale, che hanno una buona capacità di spesa e incrementano i consumi di beni secondari.

✓ Interessi politici: la cultura rappresenta una risorsa funzionale ad obiettivi politici diversificati: a) in un contesto di scarsità di risorse pubbliche, i governi valorizzano il connubio tra cultura e sviluppo poiché è frequentemente finanziato dai programmi europei (FSE, FSRE, ecc.); b) esprime valori condivisi spesso legati all'identità locale

che crea una “unione di intenti” che può essere utilizzata per creare un’immagine unitaria di città e proporla all’esterno (internazionalizzazione); c) sebbene gli effetti non siano sempre considerevoli, la valorizzazione della cultura ha la tendenza a creare consenso popolare attorno all’operato del sindaco; d) in quanto arena politica neutrale⁵, costituisce un elemento attorno al quale è possibile far convergere i diversi interessi delle istituzioni pubbliche, degli attori privati e delle organizzazioni sociali

In questo lavoro cercheremo di controllare le ipotesi appena descritte attraverso l’analisi di due casi studio. La ricerca sul campo ha mostrato che queste dinamiche sono riconoscibili sia a Sassari che a Saint-Etienne sebbene con intensità differenti. Ad esempio, laddove prevale l’obiettivo culturale, è più difficile perseguire contemporaneamente quello economico, e così via. L’analisi dei due casi ha portato alla formulazione di tutta una serie di questioni che saranno chiarite nel corso della ricerca.

3. Struttura del lavoro

Questo lavoro di tesi è strutturato in quattro capitoli, i quali corrispondono analiticamente a quattro fasi della ricerca portata avanti tra la fine del 2012 e l’autunno del 2014. Il capitolo 1 corrisponde alla fase di ricerca teorica, la quale ha permesso la formulazione degli interrogativi generali e delle ipotesi. Il secondo capitolo è invece dedicato alla presentazione dei risultati dello studio delle due tradizioni nazionali di politiche culturali di Italia e Francia. Il terzo capitolo è il più “esplorativo” e, sebbene abbia bisogno di una ricerca sul campo maggiormente approfondita, non si è voluto rinunciare alla presentazione dei risultati provvisori attraverso i quali ci siamo posti domande più specifiche. Nel quarto capitolo si cerca di ricostruire la governance della cultura e la crescita di importanza di questa tematica all’interno dell’agenda politica locale. Infine sono presentate le conclusioni che considerano l’importanza di ulteriori approfondimenti e ricerche in questo ambito.

⁵ Tradizionalmente marginali nell’ambito delle politiche urbane (Bianchini, 1993), le politiche culturali rappresentano un settore di *policy* generalmente di minore rilevanza rispetto a temi come l’urbanistica e l’elaborazione dei Piani Urbanistici Comunali, le questioni relative al commercio, ai servizi pubblici, ecc.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Più in particolare, il Capitolo 1 ha l'obiettivo di mettere in relazione l'approccio dei regimi urbani con l'emergere della cultura come elemento strategico per lo sviluppo locale. Nel primo paragrafo viene ripreso il quadro teorico dei regimi urbani, le sue origini, i concetti chiave e le principali critiche. Tra queste ultime, si ricorda la difficoltà che gli studiosi hanno incontrato nell'applicazione della *urban regime analysis* nei contesti urbani europei, difficoltà che tuttavia hanno portato a risultati interessanti e che hanno aperto nuove prospettive per l'avanzamento della ricerca. Nel secondo paragrafo ci occuperemo di come le politiche culturali siano diventate sempre più importanti in seno alle strategie di governo urbano e, soprattutto, si cercherà di capire come questo processo si accompagna ad un cambiamento degli obiettivi di queste politiche. La nota metodologica di questo lavoro di tesi è sviluppata nel quarto paragrafo, dove si fa riferimento alla metodologia della ricerca ed alle tecniche empiriche di rilevazione dei dati e alle principali fonti informative sulle quali si basa questo studio. Nella parte finale viene sintetizzata la struttura dei capitoli successivi.

Il Capitolo 2 introduce alcuni elementi per la comprensione dell'evoluzione della politiche culturali nazionali in Italia e in Francia. Il quadro legislativo nazionale è ritenuto fondamentale per capire quali sono i margini di azione dei governi locali e come la definizione degli obiettivi strategici da parte dei governi nazionali, ed in particolare attraverso i rispettivi ministeri per gli affari culturali, ha portato a situazioni differenti in Italia e in Francia. Il capitolo è composto da due parti che trattano separatamente i due Stati e si basa sullo studio della letteratura scientifica specializzata, di documenti ufficiali, delle leggi, di dichiarazioni, ecc. Sono stati inoltre elaborati i dati relativi all'evoluzione dei bilanci ministeriali per permettere una comparazione sulla base di informazioni più prettamente quantitative.

Nel terzo capitolo vengono analizzate le caratteristiche istituzionali locali, con un'attenzione particolare alla situazione economica urbana ed al suo contesto territoriale. Vengono presentati inoltre i dati relativi all'evoluzione della popolazione urbana in connessione con le crisi economiche che hanno caratterizzato le due città nel corso degli ultimi decenni. Questa parte è fondamentale per contestualizzare l'emergenza di modalità di governo specifiche che abbiamo cercato di interpretare con gli strumenti concettuali offerti dalla *urban regime analysis*. Questa parte è esplorativa e tende alla definizione di

domande e ipotesi di ricerca specifiche attraverso le quali poter avanzare nel percorso della conoscenza.

Il quarto capitolo si occupa della ricostruzione dei meccanismi di *governance* della cultura nei due contesti urbani selezionati. A Sassari e a Saint-Étienne la ricerca empirica è stata portata avanti sulla base dello studio di numerosi articoli della stampa locale in un periodo di riferimento che va dal 1987 al 2013 per quanto riguarda il caso francese e dal 1995 al 2013 per quanto riguarda il caso italiano. La raccolta del materiale empirico è proseguita attraverso una campagna di interviste a testimoni privilegiati che ha coinvolto un totale di 31 persone (16 a Sassari e 15 a Saint-Étienne). Questi ultimi sono stati scelti sulla base della loro esperienza e del ruolo professionale ricoperto nel periodo di riferimento. Il capitolo ricostruisce le coalizioni della cultura nelle due città e il peso che i vari attori hanno nella determinazione degli obiettivi delle politiche culturali urbane. In entrambi i contesti, il settore pubblico, in particolare l'amministrazione municipale, gioca un ruolo maggiore che non dipende esclusivamente dal fatto di disporre delle risorse economiche, ma anche poiché la sua è una funzione quasi insostituibile di coordinamento delle numerose attività. In questo capitolo si mette inoltre in evidenza l'esistenza di due "discorsi culturali": da una parte il *discorso della cultura istituzionalizzata* e dall'altro quello della *cultura spontanea*.

Nota metodologica

1. Il quadro teorico e l'ipotesi

La rassegna della letteratura teorica sui regimi urbani si è accompagnata allo studio e all'analisi dei numerosi lavori che focalizzano su casi empirici. È proprio a partire da questo “studio incrociato” che è stata avanzata l'ipotesi secondo la quale la cultura e le politiche culturali locali diventano spesso centrali nelle agende urbane non solo perché sono considerate uno strumento per lo sviluppo economico locale⁶ (Throsby, 2010; Scott, 1997; Kong, 2000), ma anche per la loro capacità politica di far convergere gli interessi degli attori urbani (politici, economici e sociali) in quanto “arena neutrale”. Già Griffiths (1995) parlava dell'emergenza parallela delle pratiche strategiche culturali e dello sviluppo di nuovi modi di governance, interrogandosi sulla possibile relazione tra i due processi. L'Autore, attraverso lo studio del caso di Bristol (UK), ha evidenziato la capacità della strategia culturale di agire da “catalizzatore” per le partnership a differenti livelli. Questa intuizione non è stata seguita da significativi sviluppi successivi e viene ripresa in questo lavoro nell'ambito della teoria dei regimi urbani (Elkin, 1987; Stone, 1989), sebbene l'utilizzo dell'espressione “catalizzatore” viene abbandonata in favore di “accelerazione” e soprattutto “facilitazione” in quanto si ritengono più adatti per rendere conto di questo ruolo.

La *urban regime analysis* è stata scelta più in particolare come approccio attraverso cui controllare l'ipotesi e interpretare i due contesti locali selezionati in quanto metodologia adeguata per analizzare le politiche culturali locali. Questo approccio non ha ancora

⁶ La relazione stretta tra economia e cultura nei contesti urbani è stata accentuata a partire dagli anni '90 attraverso la diffusione di tecniche di marketing urbano e con la progressiva promozione di strategie di *city branding* (Garcia, 2004).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

espresso tutte le sue potenzialità nel contesto urbano europeo (DiGaetano e Klemanski, 1993; Harding, 1994, 1997; Levine 1994; Dormois 2006; Pinson 2010; Belligni e Ravazzi, 2013), ma i recenti cambiamenti di orientamento delle politiche nazionali, vale a dire le diverse vie del neoliberismo intraprese dagli Stati europei e dalle stesse istituzioni dell'Ue (Jobert, 1993), stanno creando un contesto economico progressivamente più competitivo. Negli ultimissimi anni, inoltre, l'azione degli Stati membri è stata limitata dai vincoli di bilancio e dalle direttive sulla riduzione del debito pubblico e del rapporto debito/PIL. Questa realtà ha limitato fortemente la spesa le finanze pubbliche delle città, i cui governi sono sempre più motivati a creare nuove forme di partenariato pubblico-privato (PPP) per la realizzazione di lavori pubblici o di pubblica utilità⁷, promossi fortemente dall'Ue⁸. Alcuni esempi possono essere il sempre più frequente (e dibattuto) ricorso al *project financing*, alle concessioni di lavori pubblici, ai fondi immobiliari, alle società miste, ecc. La spinta verso l'elaborazione di partnership tra il settore pubblico e il privato per l'elaborazione di progetti diventa sempre più la regola piuttosto che l'eccezione. Se valutiamo questi elementi possiamo considerare che il peso delle PPP in Europa è progressivamente più importante ed è destinato a crescere nel corso dei prossimi anni.

I primi tentativi di applicazione della *urban regime analysis* venivano portati avanti in Gran Bretagna e nel Nord Europa durante gli anni '90, un periodo nel quale le PPP erano poco adoperate in Italia e in Francia. La crisi economico-finanziaria attuale, cominciata nel 2008, la cosiddetta "politica dell'austerità", i processi di *rescaling* (Brenner, 2004) degli Stati nazionali e il passaggio di nuovi poteri in favore dei comuni e delle città metropolitane sono elementi che hanno reso sempre più necessarie la partecipazione dei privati ai progetti urbani. La crescita di importanza di questo rapporto può far emergere le potenzialità interpretative dell'approccio dei regimi urbani anche in Italia e in Francia.

⁷ «Per "partenariato pubblico privato" (PPP) si intendono le diverse forme di cooperazione tra settore pubblico e settore privato, attraverso le quali le rispettive competenze e risorse si integrano, per garantire il finanziamento, la progettazione, la costruzione e la gestione di opere pubbliche o la fornitura di un servizio», cfr. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

⁸ La Commissione Europea ha un ruolo attivo a questo proposito. Con la Comunicazione dell'11 Novembre 2009 (Com 2009-615) delinea un vero e proprio piano d'azione strutturato in azioni e misure a supporto della diffusione delle PPP per i progetti infrastrutturali, per i servizi pubblici e la ricerca scientifica.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

2. Il metodo comparato

L'approccio degli *urban regimes* ha bisogno di una metodologia *case-study* e richiede una certa coerenza nella concettualizzazione per essere in grado di confrontare (o integrare) i risultati ottenuti in diverse città. Mossberger e Stoker (2001, p. 811) hanno sottolineato che il problema, nella comparazione, è quello dell'affidabilità e della validità: «Se c'è qualche speranza di spiegare o predire somiglianze o differenze e di controllo delle variabili estranee, ci deve essere un linguaggio comune di misura. Per un utilizzo transnazionale, la sfida è maggiore nella costruzione di un linguaggio comune di misurazione (che sia affidabile) senza oscurare differenze significative (misure che sono valide)». Tale sfida non riguarda solo le differenze tra Stati Uniti e Europa, poiché il contesto politico e amministrativo interno ai confini europei è estremamente eterogeneo. L'Europa occidentale presenta una varietà di forme di Stati nazionali la cui organizzazione amministrativa e politica (dagli Stati centralizzati agli Stati federali) e l'autonomia degli enti locali varia in modo importante di caso a caso. Ciò non esclude tuttavia la possibilità di poter individuare alcune regolarità delle dinamiche di politica economica urbana in questo contesto. Il metodo comparato permette dunque di mettere a fuoco tali regolarità ma anche le differenze attraverso la conoscenza delle altre esperienze che permette di avere termini di paragone.

In questa ricerca, tuttavia, le città europee vengono considerate come entità politiche che godono di un grado di autonomia locale tale da poter disporre di scelte per il proprio sviluppo. È chiaro che tale autonomia è limitata su vari fronti (governo centrale ed europeo, economia e mercati internazionali, ecc.). Tuttavia, la *new urban political economy*⁹ ha messo in evidenza, attraverso una grande quantità di ricerche empiriche, che le città dispongono di margini politico-decisionali. Secondo Bobbio (2002) le città in

⁹ Lo studio dell'economia politica sottolinea il ruolo del capitale nella politica e nel *policy making*. L'economia politica urbana focalizza sul rapporto tra i governi urbani e metropolitani e il capitale, sia a livello locale e globale. Tuttavia, questo rapporto non è sovrastato dal ruolo del capitale ed anche il comportamento dei governi urbani gioca un ruolo importante nella determinazione degli obiettivi. Sulle teorie americane, si veda Judge, Stoker, Walmen, 1995; per quanto riguarda quelle europee, si veda Bagnasco e Le Galès, 2001.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Europa costituiscono un “terzo livello di governo” che ha trovato numerosi riconoscimenti, come la creazione del Comitato delle Regioni e il riconoscimento delle reti di città. Nello spazio europeo, la sfera di azione dei governi sub-nazionali si è notevolmente allargata in due direzioni: in orizzontale, attraverso l’interazione con governi regionali o locali di altri stati membri; in verticale, con riferimento all’apertura di canali diretti verso Bruxelles.

Una volta definito l’oggetto e i casi studio, quando si utilizza il metodo comparato è necessario prestare la massima attenzione per non cadere in uno o più degli errori che sono descritti da Sartori (1991) come: parrocchialismo; mal-classificare; gradismo; slargatura dei concetti. Il primo porta a considerare ed utilizzare concetti che sono stati ritagliati su misura per l’interpretazione di altri fenomeni, generalmente dovuto ad una scarsa conoscenza del contesto dove il concetto utilizzato ha avuto origine. Il *mal-classificare* fa riferimento all’azione di costruire delle classi o utilizzarle in modo non corretto. In questo caso, fenomeni diversi rischiano di appartenere alla stessa classe. Questo errore è anche dovuto alla difficoltà di costruzione di categorie nelle scienze sociali. Altro malinteso è prodotto dal *gradismo*, che porta all’interpretazione delle differenze attraverso un criterio quantitativo che impone di situare i fenomeni lungo un *continuum*. Il *concept stretching*, la slargatura dei concetti, è invece una pratica che consiste nel, potremmo dire, adattare il concetto al caso attraverso la rimozione o l’aggiunta di elementi definitivi. Anche nell’ambito della *urban regime analysis*, secondo Mossberger e Stoker (2001), numerosi studiosi sono ricaduti in questi errori di metodo.

La comparazione è un metodo di controllo delle nostre generalizzazioni. Non è il *solo* metodo, ma è uno dei più importanti poiché attraverso di esso possiamo capire meglio la realtà in oggetto. Ancora secondo Sartori (1991, p. 27), la comparazione non tende alla formulazione di leggi nomotetiche, universali, ma l’obiettivo è più limitato, ed è quello di *controllare*: «Paragonare serve a controllare – verificare o falsificare – se una generalizzazione (regolarità) tiene a fronte dei casi ai quali si applica». In questo studio si è cercato di controllare le ipotesi formulate all’interno del quadro della *urban regime analysis* attraverso questo metodo che permette di effettuare tali operazioni.

3. La ricerca empirica: la scelta dei casi

La maggior parte degli studi che si occupano di questa tematica adottano un approccio comparativo e molto spesso analizzano la situazione delle grandi città europee. Questa ricerca si vuole soffermare sulle città di provincia, le quali si presentano come casi studio peculiari per diverse ragioni. A differenza di altri Stati europei, infatti, l'Italia è caratterizzata da una fitta maglia di città di piccole e medie dimensioni (tra 50.000 e 200.000 abitanti) determinante per l'assetto socio-economico generale (si pensi alle caratteristiche dei distretti industriali, ad es.). In Francia la struttura urbana nazionale è sbilanciata a favore di Parigi, la cui area metropolitana concentra più di 12 milioni di abitanti. Tuttavia, notiamo che in Francia le città che superano i 50.000 abitanti sono solo di poche unità inferiori a quelle italiane (rispettivamente 127 e 147 nel 2011 secondo l'Istat e l'Insee).

Tali centri urbani costituiscono un campo di ricerca interessante perché la particolare suddivisione politico-amministrativa dello Stato, province in Italia e *départements* in Francia (secondo l'organizzazione territoriale napoleonica, cfr. Bobbio, 2008) rende queste città importanti punti di riferimento per un territorio più vasto rispetto ai confini delle stesse. Esse includono numerose funzioni tra le quali quelle politiche (uffici amministrativi di Comune, Provincia, Prefetture, ecc.), economiche (es. Camera di Commercio, associazioni di categoria come quella degli industriali, banche, istituti di credito, ecc.), commerciali, giuridiche (tribunali, uffici di avvocati, notai, ecc.), culturali (Università, musei, licei e scuole superiori), sociali (sedi di associazioni, ecc.), sanitarie e assistenziali (ospedali, case di cura, servizi professionali e strutture di vario tipo), sicurezza (questure e commissariati), trasporti (generalmente i trasporti sono organizzati in modo da collegare il capoluogo ai centri minori).

La crescente capacità politica delle città di produrre strategie di sviluppo locale possono tuttavia portare a percorsi differenti che vanno dalla semplice gestione delle proprie risorse alla loro valorizzazione ed apertura ai mercati internazionali (Sebastiani, 2007). Le caratteristiche istituzionali locali intervengono a stabilire la rotta del processo di sviluppo, creando differenti reazioni e progettualità. In breve, le caratteristiche storiche sociali, economiche e politiche locali co-determinano il modo in cui i territori sono

interessati da effetti macroeconomici quali la globalizzazione, l'internazionalizzazione e la ristrutturazione economica. In questa ricerca una prima domanda implicita è orientata dunque alla comprensione dell'effettiva capacità dei centri di provincia di intervenire per innescare processi di sviluppo urbano.

Questo studio si concentra su due città in particolare, Sassari in Italia e Saint-Étienne in Francia. Sassari rappresenta la seconda area urbana della Sardegna dopo quella del suo capoluogo, Cagliari, concentrando oltre 250.000 residenti e circa 130.000 se prendiamo in considerazione il territorio comunale. La città affonda le proprie origini nel Medioevo, periodo in cui si sono create alcune istituzioni sociali ancora esistenti, seppur diversamente. Si tratta dei *gremi*, vale a dire corporazioni di mestiere che controllavano e orientavano la vita politica cittadina. Lo sviluppo recente della città è legato allo sviluppo dell'industria, soprattutto l'edilizia, e dei servizi.

Saint-Étienne è il centro principale di un'area metropolitana che conta quasi 400.000 abitanti. Il comune, dopo essere stato caratterizzato da un incremento demografico comparabile a quello di altri centri industriali, ha subito un processo di contrazione delle popolazione di circa 40.000 unità in 30 anni. Le attività dell'industria manifatturiera sono entrate in crisi a partire dagli anni '50 e in modo netto negli anni '70. I tentativi di far sopravvivere queste produzioni sono essenzialmente falliti ma hanno portato ad un'organizzazione differente basata da una parte sulla presenza di un tessuto di PMI e dall'altra all'elaborazione di nuove strategie di sviluppo che puntano sulla cultura, sullo sviluppo del settore terziario e sull'internazionale.

4. La ricerca empirica: le tecniche di rilevazione

Al fine di raccogliere gli elementi necessari per la conoscenza del contesto socio-politico e socio-economico relativo ai due casi scelti, la ricerca sul campo si ha privilegiato l'utilizzo di tecniche di ricerca prevalentemente di tipo qualitativo, sebbene basi dati quantitative siano utilizzate per l'analisi di sfondo e dei bilanci comunali. I dati statistici sono mobilizzati in quanto ci forniscono un quadro all'interno del quale siamo in grado di situare e mettere in relazione i fenomeni studiati e inoltre: «più di altri modi di

accesso alla conoscenza del territorio si presentano come una fonte di informazione “democratica” [...] in linea di principio accessibile a tutti e tendenzialmente interdisciplinare» (Tidore, 2008, p. 81).

D'altra parte, l'utilizzo di tecniche qualitative si giustifica con il fatto che esse sono le più adatte per avere l'accesso alle informazioni che sono disponibili esclusivamente attraverso le testimonianze dirette ed indirette degli attori chiave del settore culturale locale e per mezzo della consultazione dei documenti. Inoltre, l'osservazione diretta del campo è stata determinante per cogliere la reale atmosfera culturale delle città prese in esame.

Nel metodo qualitativo di rilevazione rientrano varie tecniche di ricerca che spesso sono mutate dall'etnometodologia. Tra queste vi sono l'intervista in profondità, gli studi di caso, l'osservazione partecipante, l'analisi dei documenti, la costruzione di modelli analitici. L'approccio, da parte sua, può seguire due “direzioni”: quello *deduttivo* parte da assunti e teorie generali a partire dalle quali vengono elaborate delle ipotesi allo scopo di controllare (verificare o falsificare) le proposizioni; quello *induttivo*, dove la generalizzazione avviene dall'osservazione di un fatto specifico che si ripete. La sottoposizione al controllo empirico è fondamentale in entrambi i casi in quanto, evidentemente, le teorie devono cogliere le regolarità sociali. Il procedimento deduttivo viene utilizzato in questo lavoro e prevede la formulazione di ipotesi empiricamente controllabili a partire dalla teoria presa in considerazione. Il disegno della ricerca, di conseguenza, è definito come: «[...] un progetto che mostra, attraverso una discussione del nostro modello e dei nostri dati, in che modo ci aspettiamo di utilizzare le nostre evidenze empiriche per produrre delle deduzioni» (Della Porta, 2010, p. 12). Per l'Autrice, la ricerca è analiticamente divisa in fasi successive; dove alla selezione del problema seguono la definizione e i problemi teorici, la selezione dei casi studio, la concettualizzazione e la scelta dei metodi. La tendenza tuttavia è quella per cui la ricerca qualitativa porta ad essere inquadrata rispetto ad un problema empirico piuttosto che ad un problema teorico. Questa “tensione” è tipica nella ricerca sociale e deve essere presa in considerazione. Infatti, il contatto con la realtà sociale porta incessantemente alla riformulazione delle questioni specifiche di ricerca e, in certi casi, alla rielaborazione delle stesse ipotesi. Il contatto tra il ricercatore e la realtà non è mai neutrale nel caso

della ricerca qualitativa. Per Corbetta (2003, pp. 38-39): «L'interazione fisica con i singoli soggetti studiati è differente per i due approcci. La ricerca quantitativa spesso non prevede alcun contatto fisico tra studioso e studiato, mentre nella ricerca qualitativa il contatto fisico è una precondizione essenziale per la comprensione. Il soggetto studiato quindi risulta passivo nella ricerca quantitativa, mentre ha un ruolo attivo nella ricerca qualitativa». Data la natura comparativa di questo lavoro e la scelta dei casi-studio, la ricerca prevede dunque la presenza fisica del ricercatore nel contesto specifico di studio. Sono state dunque somministrate 31 interviste in profondità a testimoni privilegiati, nel nostro caso si tratta di persone che hanno ricoperto ruoli importanti nell'ambito delle arene per la formulazione di politiche pubbliche in materia culturale.

La ricerca sul campo non si è limitata alla raccolta delle testimonianze degli esperti ma è stata accompagnata dalla consultazione di quotidiani locali, specialmente per quanto riguarda il periodo preso in considerazione. Sia nel caso di Sassari che per quanto riguarda Saint-Étienne, questa fase di ricerca ha preceduto la campagna di interviste poiché l'obiettivo era quello di ricostruire il contesto attraverso gli avvenimenti, le notizie e le informazioni che la stampa locale fornisce negli articoli apparsi. Inoltre, questa operazione consente di formare una prima lista di nomi di persone e istituzioni che si può ipotizzare giocano un ruolo chiave nell'organizzazione economica, politica e culturale locale. La stampa locale si rivela molto precisa, evidentemente, per quanto riguarda le date e i luoghi, informazioni che possono essere utilizzate in sede di intervista per "ricordare" agli intervistati eventi passati o, perché no, contraddire eventuali informazioni fornite non veritiere. L'utilizzo dei quotidiani locali ha tuttavia dei limiti oltre ai vantaggi citati. Ad esempio, non è raro il caso di quotidiani faziosi che deviano da quella che invece è la realtà dei fatti. Tuttavia, a parere di chi scrive, la moltiplicazione delle fonti di informazione permette il confronto e l'integrazione dei dati e quindi una maggiore affidabilità finale. In totale, sono stati selezionati, classificati in base all'argomento e all'anno e studiati circa 1000 articoli della stampa locale nel periodo compreso tra il 1995 e il 2013 per il caso italiano e tra il 1987 e il 2014 per il caso francese.

Altri documenti, rinvenibili molto più semplicemente in loco sono depliant, manifesti, articoli di settimanali, ecc. Oltre a questi, vi è il "materiale grigio", vale a dire quei documenti non pubblicati o in forma provvisoria. Non è stato raro il dono da parte di

intervistati di libri, tesi di laurea, documenti interni alle istituzioni di cui fanno parte, che sono stati utili nell'economia di questo lavoro. Inoltre, sono stati consultati numerosi documenti ufficiali, locandine e manifesti, brochure, riviste specializzate. Tutte le principali istituzioni culturali, vale a dire musei, biblioteche, teatri, sale di spettacolo ecc. sono state visitate in occasione di visite libere o spettacoli.

Chiarire gli interrogativi teorici e definire le ipotesi è un passaggio fondamentale per costruire gli elementi della ricerca, come la traccia dell'intervista (Della Porta, 2010). Sono state effettuate 31 interviste semi-strutturate, oltre che alcuni colloqui informali, ad alcuni attori chiave e esperti della politica culturale di Saint-Étienne e di Sassari. Gli intervistati sono stati scelti sulla base del loro ruolo professionale al momento dell'intervista o alla loro esperienza passata, nonché in base alla loro disponibilità. La griglia dell'intervista ha subito numerose trasformazioni nel corso delle varie fasi della in virtù di due aspetti: le caratteristiche del ruolo dell'intervistato e la progressione della ricerca. Nel primo caso, si è ritenuto che il differente ruolo e la diversa esperienza dei testimoni privilegiati avesse bisogno di una griglia di domande diverse poiché è chiaro che l'uomo politico, ad esempio, viene interrogato su argomenti diversi rispetto al direttore artistico di un teatro o al membro di un'associazione culturale, e via dicendo. Ciò ha richiesto un impegno aggiuntivo per la strutturazione delle domande e la ricomposizione continua del "puzzle" composto dagli attori e dall'intensità delle loro relazioni. In secondo luogo, la progressione della ricerca, consolidando le informazioni di base, ha portato alla somministrazione di interviste sempre più focalizzate su temi specifici.

In conclusione, la ricerca viene presentata seguendo una struttura che tende al passaggio dal generale (quadro nazionale delle politiche culturali ed evoluzione) al particolare (progetti urbani e attori). Nello specifico, si è proceduto con: a) l'evoluzione delle politiche culturali italiane e francesi a partire dal secondo dopoguerra e il passaggio dal livello nazionale a quello urbano (Cap. 2); b) il ruolo e la posizione degli attori culturali nei regimi urbani che governano queste città e la capacità della cultura ad agire come facilitatore per la loro formazione (Cap. 3); c) l'identificazione degli attori culturali e la descrizione delle arene decisionali urbane entro le quali le politiche culturali prendono forma (Cap. 4). Nell'ultima parte vengono avanzate delle considerazioni

conclusive attraverso le quali si delineano i limiti e i possibili percorsi futuri per lo sviluppo della ricerca.

Capitolo 1. Regimi urbani e politiche culturali

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Capitolo 1.1. L'evoluzione della teoria dei regimi urbani

Dai *community studies* ai tentativi di applicazione al contesto urbano europeo.

1.1.1. Gli approcci per lo studio della politica locale

A partire dagli anni '90, sulla scia del rinnovato interesse degli scienziati politici americani per la politica urbana e la struttura del potere, conseguente all'elaborazione dell'approccio della *urban regime analysis*, in Europa gli studiosi animano una discussione che porta a considerare la città non più, o non solo, come periferia amministrativa la cui esistenza è dominata dalle volontà dei livelli centrali di governo. Un insieme di lavori si concentra dunque sulla comprensione delle relazioni orizzontali tra gli attori urbani che formano alleanze e coalizioni per il governo urbano. La politica locale assume ben presto una nuova dignità scientifica, data dal riconoscere che le istituzioni locali partecipano attivamente alla definizione delle politiche, degli obiettivi e delle strategie di governo locale.

Negli Stati Uniti il dibattito trova importanti precedenti nel filone dei *community studies*. Esso affonda le radici nella prima metà del '900, quando i coniugi Lynd pubblicavano le due ricerche su "Middletown" (*Middletown. A Study in American Culture*, ed. or. 1929; *Middletown in Transition. A Study in Cultural Conflicts*, ed. or. 1939) nelle quali essi presentavano i risultati di due lunghi ed approfonditi studi che avevano come oggetto la struttura del potere locale in una città media americana¹⁰. In

¹⁰ I coniugi Lynd si sono occupati della ricostruzione delle strutture di potere nelle diverse aree di attività di *Middletown*. Tra queste vi erano: guadagnarsi da vivere; costruirsi una casa; educare i giovani; godere del tempo libero; svolgere attività religiose; svolgere attività di comunità. Il metodo utilizzato spazia tra osservazione partecipante, durata qualche anno, interviste, utilizzo di documenti attuali e di archivio. Secondo i Lynd, la distinzione più evidente e significativa è quella che oppone gli imprenditori (*businessmen*) e i lavoratori (la *working class*). È a partire da questa distinzione che si determinano tutte le

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

quegli anni, il soggetto era quasi inesplorato e la pubblicazione dei due volumi aveva acceso una discussione scientifica su questo soggetto. In seguito, altri ricercatori si sono cimentati nello studio sulla struttura del potere locale, avanzando ipotesi e metodologie di ricerca diversificate. Durante gli anni '60 ha avuto inizio un dibattito molto acceso tra due correnti di studio sulla struttura del potere, gli elitisti da una parte e i pluralisti dall'altra. I primi seguivano l'approccio di Floyd Hunter, che nel saggio *Community Power Structure* (1953) affermava che a governare è un gruppo ristretto di leader (composto da circa 40 persone) i cui componenti sono legati da relazioni amicali e da un notevole grado di coesione interna. Queste persone formano delle *cliques* a dominanza economica e si ritrovano in club e comitati (dove si verifica il passaggio da relazioni informali alla rappresentazione pubblica). Hunter individuava attraverso il *metodo reputazionale*¹¹ la preminenza di persone attive nelle sfere economica, politico-amministrativa e comunitaria una struttura del potere fortemente accentrata, piramidale, dove sopra ci sono i *power leaders*, in mezzo una *under-structure* e per ultimi i *powerless*. Qualche anno più tardi Robert Dahl, politologo americano, pubblica l'ormai classico *Who governs?* (1961), nel quale si elabora un approccio antagonista a quello di Hunter che non vede il potere locale strutturato attorno a *cliques* o *élites*, al contrario il potere è frammentato e nelle mani di gruppi diversificati la cui composizione è diversificata e instabile. Attraverso l'analisi di diverse *policies* (il risanamento urbano, l'istruzione pubblica, scelta dei candidati nei partiti, adozione di un nuovo statuto della città), Dahl mette l'accento sull'evoluzione storica che ha portato da un sistema di potere oligarchico ad uno plurale, o in altre parole dalla disuguaglianza cumulativa delle risorse alla disuguaglianza non-cumulativa delle stesse. Dahl elabora due metodi di analisi diversi rispetto a quello reputazionale: il *metodo posizionale* e il *metodo decisionale*¹². I due approcci hanno dato vita ad un

altre. Nel secondo saggio, che prende in considerazione il periodo della grande depressione (gli anni immediatamente successivi al 1929), la distinzione è più complessa poiché sono cambiati gli equilibri storici.

¹¹ Il metodo reputazionale prevede che a partire da liste di persone che occupano posizioni importanti in associazioni economiche, sociali, culturali e politiche, alcuni "osservatori privilegiati" selezionino i nomi delle persone dotate di particolare influenza nella comunità.

¹² In sintesi, il metodo posizionale consiste nell'individuare le persone che occupano posizioni di prestigio e di potere politico, economico e sociale all'interno di una comunità urbana. In altre parole, coloro che

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

dibattito scientifico che ha visto prevalere la posizione pluralista. Le critiche si sono rivolte ad entrambi i filoni e vertevano essenzialmente su tre punti che possiamo sintetizzare come segue (Della Porta, 2006): è il metodo a predeterminare il risultato; la definizione del potere è data in partenza (posizionale per i primi, relazionale per i secondi); è il contesto istituzionale che probabilmente influenza la struttura del potere (e non viceversa).

In seguito altri approcci hanno teso ad una migliore definizione della struttura del potere e si configurano come evoluzione dei precedenti. I cosiddetti neo-elitisti considerano centrale lo studio di Bachrach e Baratz (1962), i quali contestano ai pluralisti il fatto che le decisioni effettivamente prese sono importanti, ma anche le non-decisioni lo sono, vale a dire quelle decisioni che sarebbe logico avvenissero ma che invece non vengono prese. Bachrach e Baratz mettono dunque in evidenza le forme meno visibili del potere e sottolineano il fatto che è importante tenere conto del diverso peso delle deliberazioni pubbliche.

Un altro approccio emerge successivamente ed è quello dei comparativisti. A partire da dati di secondo livello derivati da mole di ricerche pubblicate in precedenza, gli studiosi di questa corrente cercano di dimostrare l'esistenza di una molteplicità di strutture del potere che variano da configurazioni di tipo piramidale ad altre, opposte, in cui prevale la frammentazione e il pluralismo. In sintesi, si potrebbe dire che è il contesto istituzionale (caratteristiche economiche, politiche e sociali) che condiziona la composizione del potere. Come sottolinea Della Porta (2006, p. 57): «Il relativo accentramento o decentramento nella sfera economica e in quella politica sarebbero collegati alla struttura sociale e alle istituzioni presenti in città».

La disputa tra le diverse posizioni ha visto prevalere, nell'ambito dell'adozione dell'approccio (forse perché meno "radicale"), la corrente dei pluralisti. Pur tenendo in considerazione le varie precisazioni e critiche, il dibattito tra pluralisti e elitisti si è consumato in un dibattito sterile in cui si cercava di dimostrare la validità attraverso numerosi studi di caso.

occupano una posizione "formale" di potere. Il metodo decisionale ha come obiettivo quello di capire chi *effettivamente* influisce sulle singole *issues*.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Nello stesso periodo, in Europa l'attenzione verso il governo locale era decisamente minore rispetto all'interesse nel governo nazionale. Ciò è vero almeno fino alla fine degli anni '70. Tutta una serie di cambiamenti istituzionali, economici e sociali hanno riportato al centro del dibattito scientifico la città, il suo governo e il suo funzionamento, i movimenti sociali nascenti, i processi di trasformazione urbani, la mobilità, la modificazione della struttura sociale (dal settore industriale al terziario). Tutti questi processi, ed altri ancora, hanno portato allo sviluppo della sociologia urbana mentre hanno interessato marginalmente, almeno in Italia e in Francia, gli scienziati politici. Dalla parte dei sociologi, i processi in atto durante gli anni '60 e '70 hanno portato all'elaborazione di importanti correnti e approcci, basti pensare all'influenza che studiosi come Henri Lefebvre (1968) o ancora all'importazione e all'applicazione di concetti e metodi della Scuola Ecologica di Chicago per spiegare le grandi trasformazioni urbane in atto in quel periodo. In Italia, la sociologia urbana è legata per lungo tempo alla relazione tra città e campagna e, in seguito, ai nuovi quartieri e alle nascenti periferie (Guidicini, 2007). Il boom economico degli anni '60 ha tuttavia messo in luce l'importanza di particolari forme di organizzazione produttiva in stretta relazione con il territorio e le sue istituzioni. Riprendendo il concetto di *distretto industriale*¹³, i lavori nell'ambito della sociologia economica e della politica economica di Bagnasco (1977), Becattini (1979) e Trigilia (1986) hanno inaugurato una tradizione che prende seriamente in considerazione la natura co-evolutiva e fortemente dipendente delle istituzioni locali politiche, economiche e sociali locali¹⁴. La scienza politica italiana, da parte sua, non ha mostrato particolare interesse verso i "governi minori" (Bobbio, 2006) ma ha privilegiato altri temi, come la democrazia, la comunicazione politica, la partecipazione e i movimenti sociali, il processo legislativo e le politiche pubbliche a livello nazionale, ecc. (Pasquino *et al.* 2013).

¹³ Il primo a parlare di distretti industriali e a spiegarne il funzionamento in ambito inglese di fine Ottocento è stato l'economista Alfred Marshall nei suoi volumi *The Economy of Industry* (1879) e in *Principles of Economics* (1890).

¹⁴ Per un approfondimento sul tema dei distretti industriali italiani e l'evoluzione dell'approccio derivato dalla teoria di Marshall si veda: Provasi, 2002.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

1.1.2. La *urban regime analysis*

Durante gli anni '80 assistiamo al ritorno dell'interesse verso questa tematica, dovuto principalmente ai lavori di Fainstein e Fainstein (1986) Elkin (1987) e di Stone (1989). L'*impasse* in cui la teoria politica si era arenata è stata per certi versi superata dalla proposta di Stephen Elkin, che nel 1987 pubblica il saggio *City and Regime in the American Republic*. In questo saggio, che si occupa del caso di Dallas, Elkin sostiene che le ragioni per cui non si riusciva a superare l'*impasse* erano riconducibili al fatto che sia gli elitisti che i pluralisti erano troppo concentrati sulla struttura del potere e attribuivano poca importanza ai suoi effetti sulla realtà urbana. Elkin sosteneva la necessità di allargare l'orizzonte della ricerca ai processi di divisione tra Stato e mercato nelle città americane entro una prospettiva di *political economy*. La frammentazione del potere per Elkin è dovuta alla divisione del lavoro tra Stato e mercato. Ne risulta una frammentazione del potere che porta gli attori che possiedono le risorse più importanti a collaborare per assicurare il governo della città. Lo studioso introduce il concetto di *urban regime* per definire questi "assemblaggi" (*arrangements*) tra le forze del mercato e il controllo politico. Gli elementi che caratterizzano un regime urbano sono, in modo specifico, la partnership tra attori pubblici e privati, le politiche amministrative e le politiche elettorali. La politica economica urbana è diversa caso per caso proprio in quanto la differente combinazione tra i tre assi definisce una varietà di strategie di azione politica ed economica. Un regime urbano viene infatti definito come: «Una rete informale attraverso la quale gli amministratori e gli attori privati cooperano per elaborare e mettere in atto decisioni do governo e ottenere un'influenza duratura nei settori politici chiave¹⁵» (Baer, 2005, p. 714).

La *regime analysis* è quindi in qualche modo un "ibrido" tra gli approcci di *political economy* e gli approcci pluralisti della scienza politica (Dowding, 2001). Sono principalmente due le ipotesi di economia politica a cui ci si contrappone. Da una parte, non condivide la tesi dei *city limits* seguita sia dai neoliberali che dai neomarxisti. A

¹⁵ Trad. it. dall'inglese: «An urban regime might be defined as an informal arrangement in which government and private actors cooperate in order to make and carry out governing decisions and achieve a lasting influence in key policy areas».

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

questo proposito, abbiamo l'importante tesi, che si oppone a quelle formulate dai pluralisti, avanzata da Peterson (1981), il quale afferma che le città manifestano un interesse maggiore per lo sviluppo economico e dove il concetto chiave è quello di *mobilità del capitale*, per cui gli attori di mercato possono scegliere dove fare i propri investimenti e di conseguenza il compito degli attori politici è quello di creare ciò di cui il *business* ha bisogno. Questo rende la città dipendente dagli interessi del mercato e dello sviluppo economico e forma un contesto dove “le politiche guidano la politica” (*policy drives politics*). In altre parole, per Peterson le città si configurano come attori economici il cui obiettivo è quello di massimizzare il profitto sui propri investimenti, avvantaggiandosi del fatto che il capitale è mobile e che il *business* può decidere liberamente dove investire. Ciò dipende anche dalla capacità di contrattazione dei politici locali.

Gli approcci *neomarxisti* (Harvey, 1982; 1989; Jessop, 2002) si interessano ai problemi che emergono attorno al consumismo collettivo ed alla produzione della città. I *neomarxisti* ritengono che il principale obiettivo della città è quello dello sviluppo economico, che è il capitalismo a guidare i processi di produzione della città a seconda dei bisogni del capitale. Anche per i *neomarxisti* sono dunque gli interessi del mercato a controllare la politica urbana. Secondo Harvey (2012) ciò è la causa di gravi ingiustizie sociali che penalizzano fortemente i cittadini.

Le finalità delle due concezioni di sviluppo proposte sono differenti: per i *marxisti*, la politica economica favorisce prioritariamente gli interessi del capitale su quelli dei cittadini; per Peterson, lo sviluppo riguarda prima di tutto la città come risposta all'economia di mercato, sebbene possano verificarsi delle esternalità negative (Dowding, 2001). Questi due approcci vengono considerati deterministici in quanto la priorità è sempre la crescita economica, mentre nella letteratura si fa sempre più largo l'idea secondo la quale anche il *non-sviluppo* risulta cruciale in certi casi.

Anche la *urban regime analysis* conferisce una notevole importanza allo sviluppo economico ma non costituisce un approccio deterministico in quanto tiene in maggiore considerazione altri aspetti. In sintesi, si assume che gli interessi economici siano importanti (specialmente dopo la crisi economica degli anni '70 e l'avvio delle politiche neoliberali che hanno esposto le città ai rischi del declino e alla competizione

internazionale) ma che allo stesso tempo i decisori urbani mantengano notevoli margini di scelta sia per quanto riguarda il modello di sviluppo da intraprendere che nella scelta degli strumenti necessari a metterlo in atto¹⁶. È in questo senso che lo studio delle *coalizioni urbane* risulta cruciale. Una coalizione viene definita come un gruppo informale costituito da vari soggetti tra cui politici, portatori di interessi economici (*business*) e da gruppi di pressione, vale a dire associazioni e organizzazioni (di cittadini, di professionisti, di burocrati) che rivendicano interessi specifici non direttamente riconducibili alla crescita economica della città.

La connessione tra il paradigma di politica economica e il pluralismo costituisce la forza della *urban regime analysis*, che permette ai ricercatori di mettere in evidenza di volta in volta differenti *issues* all'interno dello stesso approccio (Dowding, 2001). Nel caso delle città americane, il legame tra il governo locale e lo sviluppo passa inevitabilmente per le entrate fiscali (tasse di proprietà, ecc.) provenienti dalle imprese e dalle attività economiche. I governi locali promuovono gli investimenti privati cercando di mantenere le attività produttive ed attirandone altre nel proprio territorio. Questo consente non solo di poter contare su risorse economiche aggiuntive, ma anche di assicurare un livello di impiego tale da creare bassi tassi di disoccupazione e un sufficiente livello di benessere. Tuttavia, rispetto alle assunzioni di Peterson che considera cruciale la *mobilità del capitale* e le azioni volte ad attirarlo, la *urban regime analysis* focalizza sulle dinamiche interne di costruzione della coalizione, vale a dire sulle modalità informali di coordinamento tra le diverse istituzioni.

Come dicevamo, sebbene i rapporti tra il *business* e le istituzioni politiche locali sia ancora prevalente, la particolarità della *urban regime analysis* è quella di non accordare al mercato la preminenza che gli era stata attribuita precedentemente dagli studiosi marxisti. Ad ogni modo, si presta grande attenzione alle interazioni tra il settore pubblico e quello privato e «[...] considera le relazioni tra economia e politica come una strada di confine lungo la quale scorrono a doppio senso gli interessi e le pressioni sia pubbliche sia private, in maniera tale che le forze economiche sono in grado di condizionare gli accordi

¹⁶ Questo processo si manifesta anche in Europa, dove si è parlato di “ritorno delle città” come soggetti politici maggiormente autonomi rispetto al passato e come attori unitari verso l'esterno (Bagnasco e Le Galès, 2000).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

politici, ma sono a loro volta da questi condizionate» (Borelli, 2012, p.42). Si deve a Clarence Stone (1989; 1993; 2005; 2006) l'elaborazione di una prima versione di teoria empirica di regime urbano. Nel suo famoso saggio *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988* (1989), Stone elabora un punto di vista che considera l'azione politica come un processo di *produzione sociale* (*power of*) e non di *controllo sociale* (*power over*), secondo quella che era l'accezione dominante fino a quel momento. Secondo Davies (2002), il contributo maggiormente innovativo della *urban regime analysis* risiede proprio nell'aver messo l'accento sul ruolo dei differenti attori nella formulazione dell'agenda urbana, dunque sui *processi*. Per Stone, infatti:

«“governare”, così come inteso nelle coalizioni di governo, non implica una dominazione del tipo *command-and-control*. La governance riguarda piuttosto il modo in cui alcune forme di coordinamento, basate su accordi informali, prevalgono sulle altre. Essa ha più a che fare con la capacità di farcela e di adattarsi, non si tratta di ottenere un predominio assoluto. Gli accordi informali rappresentano il modo di sostenere (e guidare) la capacità formale di agire, sebbene questa capacità sia spesso limitata» (Stone, 1989, p. 5-6).

Lo studioso mette in evidenza il fatto che un regime urbano passa per una serie di accordi informali attraverso i quali una comunità è *realmente* governata. In modo specifico, esso si definisce come «un set di accordi informali attraverso il quale le istituzioni pubbliche e interessi privati funzionano assieme al fine di elaborare e implementare decisioni di governo» (*ibidem*, p. 6). Stone modifica la domanda generale passando dal *Chi governa?* ad un interesse maggiore verso la *capacità di governare* (“capacity to act”). Si tratta dunque di capire come ha origine la cooperazione informale tra istituzioni diverse al fine di rendere effettivo il governo del territorio. L'attenzione si sposta verso i detentori delle risorse di varia natura (politiche, economiche, elettorali, intellettuali, ecc.) sapendo che né le istituzioni politiche né quelle private possiedono la totalità.

La proposta di Stone, in merito all'analisi delle politiche pubbliche, è quella di allargare il fuoco dell'indagine dall'*issue* all'*agenda* (Belligni e *et al.* 2009), dunque dalle singole politiche (*policies*) ai *policy networks* connessi alla ricostruzione del profilo complessivo di agende di lunga durata, dunque dei rispettivi accordi di cooperazione informali che le sostengono. In questo scenario dove il *government* non è l'unico decisore, i regimi urbani sono peculiari sistemi di *governance*, intesi non come controllo

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

sociale, piuttosto come *capacità di agire* attraverso accordi informali e duraturi. Per Stone (1989) infatti i governi urbani non dispongono della totalità delle risorse necessarie per realizzare le politiche tra loro coordinate, dunque gli accordi informali con le istituzioni private, che dispongono di altri tipi di risorse, si rivelano molto importanti per promuovere l'*urban agenda*. Questi accordi, per Stone, possono essere definiti con l'espressione di una *cooperazione civica*. È importante inoltre ricordare che: «Un regime non coinvolge tutti i gruppi interessati a una decisione, ma solo quelli sufficientemente stabili e dotati di *accesso alle risorse istituzionali*, il che li mette nelle condizioni di giocare un ruolo di sostegno nei processi decisionali» (*ibidem*, trad. it. in Borelli, 2012, p.45).

Sottolineiamo il fatto che tra queste risorse vi sia anche la capacità di mobilitare una base elettorale di sostegno alle azioni politiche. Un regime è dunque, allo stesso tempo, *inclusivo* ed *esclusivo*. Questo secondo aspetto è stato forse trascurato nella letteratura e riteniamo che i processi di esclusione possano essere ugualmente importanti per capire in profondità le logiche di formazione e funzionamento dei regimi urbani.

L'importanza attribuita all'agenda politica rappresenta un'altra particolarità dell'approccio dei regimi urbani. Una *urban agenda* viene definita come: «un insieme di impegni chiave e di priorità di una città orientati al *problem solving*. Si tratta di un programma di governo non coincidente coi programmi formalizzati in documenti ufficiali, che tendono a sovrapporre scopi non sempre congruenti e solo in parte prioritari e a selezionare solo alcune *issue* dell'agenda governativa» (Stone, 2004, in Belligni *et al.* 2009, p. 4). L'*agenda urbana* è uno degli elementi che contribuisce a definire un regime urbano. Secondo Downing (2001, pp.14-15), dalla letteratura possono essere “isolate” le variabili che distinguono un regime urbano da altri tipi di configurazione di accordi informali e concentrati su singole *issue*. Si tratta in particolare di: (a) un'*agenda urbana* ben distinta che è (b) relativamente duratura e che (c) è sostenuta da coalizioni di interessi non formalmente e/o esplicitati nelle strutture istituzionali, le quali assumono la forma di “grandi coalizioni” o larghe coalizioni maggioritarie di interessi (d) spesso facenti parte di diversi settori. Ulteriori specificazioni, emerse in seguito, sono il fatto che (e) l'agenda deve sopravvivere ai cambiamenti di leadership e ai cambiamenti di governo, riflettendo

uno specifico accordo su valori fondamentali per i membri della coalizione, il che permette un continuo successo elettorale.

Le prime quattro caratteristiche vengono considerate essenziali per affermare la consistenza di un regime urbano. Stone aveva infatti elaborato la *urban regime analysis* proprio per arrivare a spiegare come le *urban agendas* sopravvivessero nonostante si verificassero cambiamenti di partito al governo e di sindaco sostenuti da diverse basi elettorali e da diversi interessi di *policy* (*ibidem*). Secondo lo studioso americano (Stone, 2005, p. 312), ciò accade perché: «[...] le relazioni sono strutturate. Le relazioni ben avviate difficilmente vengono modificate, è più facile mantenerle che crearne di nuove. Per questo motivo, coloro che possono contare su relazioni stabili non sono pressati ad adottare nuove linee di azione». La differenza con l'approccio pluralista risiede quindi nella durata degli accordi, che dunque *resistono* nel tempo (ai continui cambiamenti di persone, di politici e della loro base elettorale, ecc.) e sono più stabili rispetto agli accordi che caratterizzano i singoli *policy network*.

1.1.3 Le tipologie di regimi urbani e la loro composizione

La copiosa letteratura che si è sviluppata intorno alla *urban regim analysis* ha determinato numerose definizioni accessorie, effetto dei risultati dei numerosi studi di caso che sono stati condotti successivamente alla pubblicazione del saggio di Stone (1989). Seguendo Mossberger e Stoker (2001, pp. 813-814) è possibile, a partire da questa letteratura, sintetizzare le principali caratteristiche di un regime urbano, il quale si distingue dalle normali prassi degli accordi informali e dello studio delle singole *issue*:

1. si tratta di un gruppo informale e relativamente stabile che dispone dell'*accesso a risorse istituzionali*¹⁷ che lo rendono capace di giocare un ruolo nell'elaborazione delle decisioni. La collaborazione è sia tra istituzioni che tra reti informali;
2. i regimi collegano il controllo popolare del *government* (elezioni) e il controllo privato delle risorse economiche;

¹⁷ Il corsivo è degli autori.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

3. la cooperazione non è data ma è conquistata. Non tutte le città dispongono di un regime.
4. i regimi sono accordi relativamente stabili nel tempo che possono essere composti da diverse amministrazioni. Se la stabilità del regime non è data dalla presenza delle stesse persone e organizzazioni, la permanenza di questi ultimi non assicura la stabilità del regime;
5. deve essere identificabile un'*urban agenda* che viene influenzata dai componenti della coalizione, dalla natura delle relazioni tra tali attori, dalle risorse che apportano;
6. il consenso viene creato sulla base dell'interazione e della strutturazione delle risorse. Ciò viene ottenuto dalla selezione degli incentivi e dalle piccole opportunità;
7. i regimi non mostrano totale accordo intorno alle idee e ai valori, ma bisogna intenderli come storie di collaborazione che tendono a produrre consenso sulla politica.

Dalla combinazione di questi fattori, vale a dire delle politiche economiche locali con le coalizioni di governo urbano, si costituiscono differenti modalità di regimi urbani, i cui profili specifici sono emersi numerosi dalle ricerche effettuate nel corso di oltre due decenni. A questo proposito, una prima distinzione è stata elaborata da Stone (1989), il quale ha preso in considerazione le *urban agenda* che si sono succedute nel corso di quarantadue anni ad Atlanta¹⁸. Lo studioso ha individuato tre tipi specifici di regime: a) *caretaker* (traducibile con “provvisorio”, oppure “*ad interim*”); b) *corporate* (sviluppo); c) *progressive* (regime progressista).

Nel *caretaker regime* il ruolo chiave è giocato dagli attori privati, in particolare dai piccoli proprietari immobiliari e dai commercianti o piccoli imprenditori. Essi esercitano un'influenza decisiva e duratura nella definizione e nell'implementazione dell'agenda urbana. Questo regime è caratterizzato da una politica del *growth management* che minimizza la spesa pubblica per coprire i costi dello sviluppo, i quali dovrebbero essere gestiti dalle forze del mercato. Si caratterizza inoltre per l'opposizione alla redistribuzione attraverso gli aiuti pubblici allo sviluppo. In ultima istanza, il *caretaker regime* è dunque focalizzato sulla produzione e fornitura di servizi di routine (Borelli, 2012).

¹⁸ Più in particolare, il periodo studiato da Stone va dall'immediato secondo dopoguerra all'anno precedente la pubblicazione del saggio (1946 – 1988).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Nel *corporate regime*, anche chiamato *development regime*, gli interessi economici dei privati rivestono un ruolo particolarmente influente nel guidare la politica economica urbana. La priorità è la crescita economica e sembrerebbe essere un regime tipico delle grandi città (Baer, 2005). L'*agenda* prevede delle misure di incentivazione degli interessi economici attraverso forme dirette, come ad esempio la costruzione di infrastrutture, e indirette, come l'abbattimento delle tasse locali per lo sviluppo delle attività produttive ed economiche: «In altre parole, si prevedono grandi profitti per gli attori privati come un premio giustificato per i loro investimenti, nonché una bassa tassazione come meccanismo necessario per massimizzare l'iniziativa privata» (*ibidem*, p. 715).

Nel *progressive regime* sono le classi medie ad esercitare un'influenza importante sulla determinazione dell'agenda urbana. Le organizzazioni di comunità, di varia identità, sostengono l'idea per la quale lo sviluppo urbano debba avvenire attraverso il miglioramento della qualità della vita. Questo deve avvenire attraverso gli investimenti di risorse pubbliche. Contrariamente al precedente modello, il *progressive regime* spinge affinché parte dei costi sia a carico dei privati che operano in città. Alcuni esempi di politiche promosse possono essere il canone di affitto agevolato, il miglioramento e la produzione di spazi pubblici, la preservazione del patrimonio storico, ecc.

Notiamo che ciascun tipo di agenda è promossa da una coalizione di attori differente, che promuove un'agenda diversa a seconda degli obiettivi. Per quanto riguarda i contenuti delle *urban agenda*, i numerosi studi di caso portati avanti hanno mostrato che esiste una connessione tra i vari tipi di politica economica urbana e la composizione delle coalizioni. DiGaetano e Klemansky (1999), nel loro studio comparativo tra Birmingham e Boston, hanno cercato di identificare i rapporti attesi tra chi governa (composizione della coalizione) e quello che cercano di realizzare (agenda di governo) nella politica di sviluppo urbano.

Nella Tab. 1 la variabile indipendente è la composizione della coalizione, dalla quale discende il tipo di agenda urbana promossa. Notiamo che le autorità elette sono sempre presenti e ciò è significativo in quanto si assume che "*politics matters*", la politica ha sempre un certo peso nel processo di produzione delle politiche e delle strategie. La *regime analysis* ha dunque come obiettivo quello di capire le complesse relazioni (formali e informali) che intercorrono tra l'ambiente politico, economico e sociale locale e le

modalità di *decision making* (cfr. Tab. 2). Dalle particolari composizioni risultano le agende urbane.

Tabella 1. Coalizioni e agende di governo

Composizione della coalizione	Agenda
Autorità elette, professionisti nel campo dello sviluppo e importanti leader economici (business e associazioni di commercio)	Progrowth
Autorità elette, planner, protezionisti e ambientalisti appartenenti alla classe media	Growth management
Autorità elette, professionisti dello sviluppo e planner progressisti, attivisti delle classi svantaggiate	Social reform
Autorità elette e professionisti conservatori, piccoli proprietari	Caretaker

Fonte: DiGaetano e Klemansky, 1999, p. 8.

La *regime analysis* prende in considerazione un tipo specifico di esercizio del potere politico, che consiste nella capacità degli attori di esercitare un utilizzo strategico della loro posizione e delle loro risorse. DiGaetano e Klemansky (1999) hanno messo in evidenza la varietà dei modi di governance urbana e il fatto che è proprio la particolare relazione tra le diverse strutture del potere urbano e le modalità di *decision making* che fa emergere un certo tipo di potere. I regimi urbani rappresentano in questa logica una delle possibili “combinazioni”. Gli Autori condividono l’assunto di Stone secondo il quale per allargare il quadro teorico della ricerca sulla struttura del potere urbano, bisogna riconoscere e capire la relazione tra la natura della formazione della coalizione e i modi di *decision making*: «La dualità del potere politico diventa allora chiara, dal momento che l’esercizio e la strutturazione del potere è finalizzata all’elaborazione e all’implementazione di un’agenda che esclude tutte le altre (*possibili*, n.d.r.)» (*ibidem*, p.22). Partendo da questa prospettiva, gli Autori hanno identificato tre combinazioni tra forme di potere politico, struttura del potere urbano e modi di *decision making* (cfr. Tab. 2): il *potere dominante*, che viene esercitato in caso di relazioni conflittuali tra *fazioni*

Dott. Giovanni Sechi
 Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
 Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
 Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
 Università degli studi di Sassari

rivali, vale a dire gli attori che dispongono di risorse complementari; il *potere contrattuale* è impiegato quando la cooperazione contingente è necessaria per superare situazioni di conflitto in cui i vari attori capiscono che la lotta per assumere il potere dominante è troppo dispendiosa. È esercitato da coalizioni che cooperano in modo contingente a singole *issue*. Il potere di “prelazione” (*preemptive power*) è stato definito da Stone (1988) come alternativa all’assunto di Bachrach e Baratz (1962) che tende a considerare la “seconda faccia del potere”, vale a dire i processi di non decisione¹⁹. Secondo Stone (1988, p.83): «Il “potere di prelazione” è un termine che indica un diverso paradigma: il potere come capacità di occupare, mantenere e utilizzare una posizione strategica». Esso emerge dall’accumulazione di risorse complementari detenute dai membri della coalizione, che permette loro di esercitare una leadership nei confronti della comunità locale. Come risultato, gli attori che dispongono di questo potere possono influenzare la formazione dell’agenda urbana e, esercitando un potere di prelazione sulla stessa, indeboliscono le opposizioni. In questo modo, gli attori “esclusi” hanno due modi per sfidare la coalizione: formarne un’altra più forte o farne parte.

Tabella 2. Tipologia di strutture di potere urbano

Tipo di potere	Struttura del potere urbano	Modi di <i>decision making</i>
Dominante	Fazioni rivali	Conflitto
Contrattuale	Coalizioni	Cooperazione contingente
Prelazione	Regimi	Cooperazione duratura

Fonte: DiGaetano e Klemansky, 1999, p.23.

Il potere di prelazione risulta dunque caratteristico dei regimi urbani ed è direttamente collegato alla costruzione di coalizioni finalizzate ad incrementare la capacità e la durata di governo in un comunità urbana. Evidentemente, si tratta di un’accezione teorica che non sempre corrisponde alla realtà osservata. Diverse difficoltà, di *leadership*, di coesione degli attori, relative alla dispersione delle risorse, ecc. possono manifestarsi e limitare

¹⁹ Il concetto è complesso ed è stato definito più accuratamente da Stone (1988) per reinterpretare il lavoro di Floyd Hunter (1953).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

l'esercizio di questo tipo di potere e di conseguenza della capacità delle coalizioni di agire per l'attuazione dell'agenda.

1.1.4. La urban regime analysis in Europa

L'applicazione della *urban regime analysis* in Europa ha comportato non pochi problemi di adattamento di questo approccio in quanto la realtà politica urbana del vecchio continente è alquanto differente. Secondo Pierre (2011, p. 4): «L'esperienza europea compone un quadro piuttosto diverso (ed eterogeneo al suo interno, *ndr*). In Europa, la mobilitazione politica è più forte, le autorità locali hanno, comparativamente parlando, più risorse a disposizione e il discorso politico affonda le sue radici nell'ideologia ad un livello più alto rispetto agli Stati Uniti». Tuttavia, secondo Mossberger e Stoker (2001) è solo attraverso la comparazione tra casi americani e europei che è possibile mettere in luce i limiti di questo approccio. Inoltre, sembrerebbero altri gli approcci che si dimostrano capaci di cogliere i modi di *governance* urbana nelle città del vecchio continente. Tra i limiti individuati (*ibidem*, pp. 818-820), vi è il fatto che la *regime analysis* concentra tutta l'attenzione sulle dinamiche politiche interne, senza tenere in considerazione le variabili di tipo macro, ad esempio gli effetti che i cambiamenti economici e sociali globali esercitano sulla formazione e sul funzionamento dei regimi urbani. Questo aspetto è cruciale in Europa, dove il ruolo dello Stato nella determinazione dei progetti urbani è sempre forte e in alcuni casi determinante. Inoltre, bisogna tenere in considerazione ed introdurre nell'analisi i diversi contesti fiscali e intergovernativi e verificare l'impatto dei processi di ristrutturazione macro-economica notando ogni tendenza verso la convergenza (Harding, 1997, in Mossberger e Stoker, 2001).

La riconversione economica di molte città europee, promossa da governi neoliberali (come quello Thatcher) degli anni '80, ha spinto verso lo sviluppo della formulazione di accordi tra pubblico e privato e questo fatto ha reso necessario un nuovo approccio che fosse capace di fornire gli strumenti per comprendere a fondo il cambiamento delle relazioni tra il *business* e i governi locali. Durante gli anni '90, la *urban regime analysis* si è fatta largo anche in Europa, sebbene soprattutto in UK, come comune *framework* per

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

interpretare la varietà delle risposte urbane al cambiamento del paradigma economico: «Il concetto di regime urbano è maggiormente applicabile in prospettiva transnazionale rispetto ad altri, come ad esempio quello della *growth machine*, perché prevede diversi tipi di regime» (Harding, 1997, p. 297).

Mossberger e Stoker (2001) affermano che la difficoltà principale dell'applicazione della *urban regime analysis* in Europa è dovuta soprattutto al fatto che il settore pubblico riveste qui un ruolo molto più importante rispetto a quello americano in quanto lo sviluppo economico delle città è legato maggiormente all'intervento dello Stato rispetto a quello del *business* locale. Inoltre, gli enti locali dispongono di margini di azione limitati se confrontati alle città americane. È tuttavia vero che negli ultimi anni, anche in Europa sono sempre più frequenti le partnership pubblico-private e sono gli stessi governi nazionali a promuoverle²⁰.

La difficoltà dell'applicazione del paradigma è dunque dovuta a quattro differenze di contesto generale: a) le città americane sono più dipendenti dalla cooperazione con gli attori privati per l'attuazione di progetti di sviluppo e per via della base fiscale assicurata dagli stessi. Inoltre, gli enti locali americani hanno meno poteri in materia di pianificazione urbana e sono maggiormente sensibili alla mobilità del capitale e degli investimenti; b) il settore pubblico è più forte in Europa, ma tradizionalmente si interessa maggiormente alla fornitura di servizi e alle politiche di consumo piuttosto che allo sviluppo economico, sebbene quest'ultima sia una tematica che cresce sempre più per importanza²¹. I regimi urbani sono dunque una "novità" in Europa e sono meno stabili rispetto alle città americane; c) gli attori privati fanno parte delle coalizioni, ma il settore pubblico sembra mantenere un ruolo decisivo all'interno delle stesse; d) in Europa, esiste una maggiore influenza dello Stato nelle scelte di sviluppo urbano e il legame tra politica locale e nazionale dei partiti è molto più importante nel vecchio continente. In Italia, ad

²⁰ E in particolare il caso della Gran Bretagna, che ha promosso questa politica fin dagli anni '80, e della Francia, che soprattutto a partire dagli anni 2000 promuove le partnership tra gli enti locali e gli interessi privati per la realizzazione di progetti di interesse pubblico (ad esempio, per la realizzazione di servizi e di infrastrutture culturali, sportive, sanitarie, educative e di formazione, ecc.). Per quanto riguarda il caso francese, si veda: «La gestion des partenariats public-privé», in *Revue française d'administration publique*, n° 130, 2009/2.

²¹ Il caso di Saint-Étienne sembra confutare questa asserzione, aprendo prospettive di ricerca nuove che confermano che anche in Europa i governi urbani si interessano sempre più alla crescita economica.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

esempio, un mandato da sindaco in una grande città rappresenta spesso un trampolino di lancio per la politica nazionale²². Inoltre, le istituzioni pubbliche nazionali spesso giocano un ruolo nel regime urbano, un fatto che raramente si verifica nel contesto americano. Più in generale, secondo Savitch e Kantor (2005), i limiti della *urban regime analysis* sono da attribuire al fatto che essa non costituisca una vera teoria generale o di medio raggio della politica urbana ed è questo che rende difficoltosa l'analisi comparata.

In Italia e in Francia, la *urban regime analysis* è stata finora utilizzata molto poco dagli studiosi e più in generale in Europa fa eccezione il solo caso della Gran Bretagna, dove le principali città come Londra sono state oggetto di numerosi tentativi di applicazione (ad esempio Bassett, 1996; Dowding *et al.*, 1999; DiGaetano e Klemanski, 1993).

Alcune ricerche significative, teoriche ed empiriche e per molti versi sperimentali, sono state condotte in Francia da Levine (1994), Dormois (2006) e Pinson (2010a), Reigner e Ségas (2013). Levine afferma che apparentemente, le città francesi mostrano la volontà di lavorare con il mondo degli affari alla ricerca di nuovi investimenti, anche se il *business* è meno influente rispetto a ciò che accade nelle città americane. Dormois prende in considerazione il caso delle metropoli di Rennes e di Nantes e mette al centro dell'analisi il concetto di "capacità politica di agire" di matrice americana (Stone, 1989), mentre Pinson (2010) si interroga sulle potenzialità dell'approccio in un contesto istituzionale di passaggio dei poteri e delle funzioni dal centro alla periferia.

In Italia, possiamo segnalare solo pochissimi casi in cui l'approccio dei regimi urbani è stato applicato allo studio delle politiche economiche delle città. Tradizionalmente la scienza politica italiana ha privilegiato la politica di livello nazionale e lo studio delle amministrazioni pubbliche (locali e nazionali), trascurando la città come oggetto di studio peculiare. Recentemente, gli studi urbani sembrano emergere, seppure timidamente, e non è un caso se proprio a Torino e Milano, città tra le più dinamiche in Italia nell'ultimo decennio, alcuni studiosi si siano interessati alla *regime analysis* (Borelli, 2005; 2012) e l'abbiano sperimentata (Belligni *et al.* 2009 e Belligni e Ravazzi, 2013).

In estrema sintesi, possiamo dire che in Europa le difficoltà di applicazione della *urban regime analysis* sono legate al fatto che le risorse controllate dagli attori privati

²² Ad esempio, Matteo Renzi, ricopriva l'incarico di sindaco di Firenze fino alla nomina a Presidente del Consiglio dei Ministri Italiano (avvenuta nel 2014).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

sono meno indispensabili all'emergenza di una capacità d'azione a livello urbano poiché le città trovano più facilmente un supporto finanziario da parte di istituzioni pubbliche di livello nazionale ed europeo per sostenere il finanziamento di progetti di sviluppo urbano (Reigner e Ségas, 2013). Riteniamo che nell'Europa continentale, piuttosto che di risorse economiche, si debba piuttosto focalizzare sulla capacità di far emergere localmente progetti di crescita urbana condivisi. In modo particolare, nelle città particolarmente colpite dalla crisi economica e dalla diminuzione del sostegno da parte dello Stato, i partenariati tra istituzioni pubbliche, che hanno a disposizione importanti finanziamenti²³ e che dunque possono essere considerate i principali investitori, orientano sempre più la loro azione verso la creazione delle pre-condizioni per l'attrazione e lo sviluppo degli interessi privati. Questa situazione, molto comune tra le città di provincia europee, può costituire un banco di prova importante per "testare" la *regime analysis*, con la possibilità di specificare ulteriormente le condizioni e le caratteristiche del modello. È questo il punto chiave della nostra tesi: in contesti urbani dove le risorse sono frammentate, è la cultura l'elemento che mostra notevoli potenzialità di far convergere le diverse posizioni e risorse degli attori. Questa è, a parere di chi scrive, la ragione principale per cui negli ultimi due decenni la cultura assume un ruolo sempre più importante nei processi di definizione delle agende politiche locali.

1.1.5. Il ruolo della cultura e degli attori nei regimi urbani, un'introduzione

Nell'ambito dello studio dei regimi urbani, la cultura si configura come una risorsa attorno alla quale possono convergere i molteplici interessi degli attori urbani. Riteniamo che anche per questa ragione, negli ultimi decenni si sia verificata una crescita di importanza della cultura come elemento chiave delle agende urbane. La nostra ipotesi sostiene che questa centralità non sia dovuta *solo* al fatto che la cultura rappresenti veramente un "motore economico". La cultura è invece utilizzata *anche* come strumento e risorsa attraverso cui facilitare la produzione di un'*agenda urbana* di medio-lungo

²³ L'Ue, ad es., attraverso i diversi programmi di sostegno economico, premia la progettualità e l'ampliamento dei soggetti coinvolti, con un'attenzione sia all'inclusione degli attori economici che alla partecipazione dei cittadini.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

periodo. Ciò è evidente, in modo particolare, laddove la costruzione di coalizioni è difficilmente realizzabile a causa della frammentazione delle risorse necessarie alla strutturazione di un'agenda politica. In un contesto frammentato, dove i processi di *decision making* sono caratterizzati dal conflitto o dalla cooperazione contingente su singole *issue*, la cultura si pone come elemento *potenzialmente* in grado di far convergere le posizioni delle fazioni rivali o delle coalizioni contingenti per la formazione di un regime urbano coerente e duraturo. Le molteplici sfaccettature della cultura permettono ai vari attori di riconoscersi attorno a progetti che tendono alla sua valorizzazione in ambito urbano.

Più in particolare, attraverso gli studi di caso di Sassari e di Saint-Etienne, abbiamo osservato che la cultura mobilita: a) gli attori pubblici, in quanto può essere utilizzata razionalmente come *macchina del consenso elettorale* intorno alle attività dell'amministrazione; b) gli attori privati, poiché la valorizzazione della cultura necessita di nuove infrastrutture (edilizia, lavori pubblici, ecc.), di competenze specifiche e quindi di capitale umano (da impiegare nell'industria locale), e crea nuovi flussi turistici (settore ricettivo); c) gli attori sociali, ed in particolar modo l'apprezzamento delle classi medie e alte che sono interessate all'offerta culturale di alto livello e le associazioni culturali in quanto vedono valorizzate le proprie attività e il contesto dell'offerta complessiva. A questi aspetti è dedicato il paragrafo successivo.

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Capitolo 1.2. “Fare regime” attraverso la cultura

Il cambiamento degli obiettivi delle politiche culturali urbane e la capacità di facilitare la formazione di coalizioni di governo.

Esiste un legame tra le strategie culturali di sviluppo urbano e l'emergenza dei regimi urbani come modalità di governo delle città? In questa parte ipotizziamo l'esistenza di questo legame e i motivi che spingono gli attori locali ad elaborare le “strategie culturali” per lo sviluppo urbano. *In primis*, è necessario fare un passo indietro e prendere in considerazione gli importanti mutamenti delle modalità di governo delle città che si sono manifestati nel corso degli ultimi decenni in Europa. È in questo contesto che le autorità urbane hanno sempre più frequentemente scelto l'arte e la cultura come elementi attorno ai quali investire ed attirare risorse (materiali ed immateriali).

In questo paragrafo si segue un percorso che tende a mettere in evidenza le caratteristiche e le trasformazioni di un settore di politiche pubbliche che in passato ricopriva un ruolo decisamente marginale e che negli ultimi decenni ha rivestito sempre maggiore rilevanza, un settore che ha coinvolto un numero crescente di soggetti portatori di diversi interessi (politici, economici, sociali e culturali) che tendono a differenti obiettivi. La crescita di importanza del settore culturale viene messa in relazione alle rinnovate modalità di governo urbano che sono emerse nello stesso periodo.

Riteniamo che la cultura sia un campo di azione particolare tale da facilitare la convergenza dei diversi attori e dei loro interessi in agende urbane coerenti e di medio - lungo periodo. È in questo senso che, a parere di chi scrive, la capacità della cultura di far convergere i molteplici interessi che si manifestano nelle città rappresenta una risorsa importante per la formazione dei regimi urbani, soprattutto in contesti dove le risorse per governare lo sviluppo sono frammentate e dove la struttura del potere è caratterizzata dall'opposizione, o dalla non cooperazione, di fazioni rivali che dispongono di risorse

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

complementari per l'attuazione di progetti urbani. In altre parole, la cultura manifesta la capacità di agire come *spazio di cooperazione* per la formazione di coalizioni durature di governo urbano e per l'elaborazione di agende urbane condivise.

In questa parte si cercherà di ricostruire il contesto generale attraverso l'analisi dei fattori che hanno portato alla crescita di importanza del ruolo della cultura in seno alle agende di sviluppo urbano delle città europee. In primo luogo, si dedica spazio alla definizione operativa del concetto di cultura, funzionale alla nostra ricerca. In secondo luogo, vengono descritti i processi di livello macro, meso e micro in relazione alla crescita di rilevanza della cultura nei contesti urbani, con particolare riferimento alle città europee di provincia. *In fine*, viene suggerito il fatto che lo studio delle strategie culturali urbane e delle relative politiche porta a riconoscere importanti mutamenti delle modalità di governo urbano negli ultimi vent'anni, osservabili attraverso la *urban regime analysis*.

1.2.1 Operativizzazione del concetto di “cultura”

È chiaro che: «la cultura ha una natura diversa da un classico prodotto di mercato. È una nozione che è stata ampiamente definita dalle relazioni che essa intrattiene con quattro grandi sfere: la natura, la religione, le arti e le lettere, la civilizzazione» (Lucchini, 2002, p.8). Il legame con la natura è rappresentato direttamente dall'origine del termine: cultura deriva dal verbo latino *colere*, che significa coltivare, far crescere, elevare. Per molto tempo il termine rimandava alle azioni di addomesticamento e sviluppo del terreno e si è successivamente sempre più rivolto alle caratteristiche dell'uomo per distinguerlo dalla natura, dunque mettendo in evidenza la civilizzazione e il sapere. Nella filosofia cristiana occidentale, il rapporto con la religione rimanda piuttosto al culto come attività che rende armonioso l'animo umano. Il legame con le arti e le lettere interviene da sempre poiché le opere d'arte testimoniano e fissano su supporti di vario genere l'attività umana dandogli un linguaggio. La cultura è infine intrinsecamente in relazione con la civilizzazione in quanto definisce le caratteristiche di una determinata società o di un gruppo sociale. La cultura è dunque da intendere come un sistema che lega l'esperienza umana ad un sapere costituito (*ibidem*).

Ciò che chiamiamo cultura dunque non è definibile precisamente e i confini del suo significato sono sfuggenti. La nostra definizione deve necessariamente prendere in esame le componenti che ci interessano. Abbiamo cercato di rendere più chiaro e familiare il concetto rifacendoci alle origini semiotiche del termine, ma non è sufficiente in quanto il livello di astrazione è ancora molto importante. Per tale motivo, in questo paragrafo cercheremo di operativizzare il concetto. Esso viene inteso in modo diverso a seconda delle diverse tradizioni nazionali e sulla base delle differenti accezioni vengono basate le relative politiche. È importante quindi tenere in considerazione il fatto che in lingua inglese, nell'ambito politico viene preferita l'espressione più precisa "the arts" e "arts policies", facendo riferimento a: «imaginative, creative, and nonscientific branches of knowledge considered collectively, esp. as studied academically»²⁴. I governi urbani dell'Europa continentale adottano invece i termini *cultura* e *politiche culturali* riferendosi ad una varietà di elementi: le arti visive e le performative tradizionali, come il teatro, la musica, la pittura ecc. e le attività delle industrie culturali, come il film, l'editoria, la pubblicità, il design, le "arti elettroniche", ecc. (Bianchini e Parkinson, 1993).

Riguardo al settore di intervento pubblico in questa materia, vale a dire alle politiche culturali, Moulinier (2013, p. 12) afferma che: «La sfera culturale, che è caratterizzata da un'eterogeneità intrinseca, è composta quanto da strutture di diritto pubblico tanto da strutture di diritto privato, tanto di enti pubblici quanto d'impresе industriali e commerciali e da associazioni a scopi non lucrativi». Per quanto riguarda i contenuti e le discipline, esse spaziano dalla musica alla danza, dalla letteratura e lettura al teatro, il cinema, l'archivistica, la creazione artistica, le arti visive, le arti applicate, fino a discipline contemporanee ed emergenti (che talvolta faticano ad essere riconosciute dalle istituzioni).

In questa ricerca, è stata privilegiata la seconda accezione di *cultura*, con la quale ci riferiamo all'insieme delle discipline artistiche, intellettuali e culturali sia per quanto riguarda la loro produzione che l'offerta. È in questo senso che parleremo di *politiche culturali urbane*, che possiamo definire come l'insieme degli interventi e dei programmi

²⁴ Definizione del *Collins*, dizionario di lingua inglese.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

promossi dalle istituzioni locali pubbliche, private e sociali orientate verso obiettivi di diversa natura, che possono essere politici, economici, sociali, oltre che culturali.

1.2.2 Le politiche culturali urbane come espressione della classe dirigente urbana

Le politiche culturali hanno rivestito per lungo tempo un ruolo marginale rispetto ad altri settori di intervento pubblico, sia a livello nazionale che urbano. In Europa, è a partire dal secondo dopoguerra che è stata promossa e definita una politica culturale specifica dagli Stati nazionali, in particolar modo da quelli a *welfare* avanzato. In Francia, la creazione del Ministero della Cultura risale al 1959, sebbene molte azioni erano già state portate avanti da sezioni di altri ministeri. In Italia, la preoccupazione è stata rivolta soprattutto alla tutela del vasto patrimonio storico e il Ministero per i beni culturali ha visto la luce solo nel 1976²⁵.

Sono però le città i veri e propri laboratori culturali dove si svolgono la maggior parte delle attività, sia di produzione che di offerta, valorizzazione e tutela. Le amministrazioni comunali svolgono un compito importante nella determinazione degli obiettivi specifici della promozione della cultura rispetto alla cittadinanza, sebbene l'effettiva capacità dell'azione pubblica resta legata alle disponibilità economiche, legate ai trasferimenti dei fondi dai livelli superiori (soprattutto Stato e Regioni, oltre che l'Ue più recentemente).

L'estrema varietà delle caratteristiche delle politiche culturali locali e nazionali in ambito europeo rende molto difficile le generalizzazioni. Ciononostante, è possibile identificare alcuni processi comuni nell'evoluzione delle politiche culturali urbane. È possibile distinguere, secondo Bianchini (1993), tre grandi orientamenti rispetto alle modalità ed agli obiettivi della cultura che corrispondono a fasi che si sono susseguite dal secondo dopoguerra fino agli anni '90.

Durante gli anni '50 e '60 le politiche culturali urbane erano relegate in un ruolo marginale e non rappresentavano un terreno di controversie politiche. Il concetto di cultura era prevalentemente identificato con i servizi culturali di base, come ad esempio i musei storici, le biblioteche, il teatro, l'orchestra. Il potere politico degli esponenti delle

²⁵ Nel Capitolo 2 verranno approfondite le caratteristiche delle politiche nazionali della cultura in Italia e in Francia ed il ruolo degli enti locali nella gestione, produzione e valorizzazione della cultura.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

amministrazioni locali incaricati alla cultura erano figure marginali all'interno del consiglio municipale. Gli assessori alla cultura erano spesso personalità a fine carriera e la loro azione era orientata alla semplice gestione e all'amministrazione ordinaria degli affari culturali (Bianchini, 1993). In quest'epoca, i governi nazionali e urbani promuovevano una cultura "alta", che corrisponde ai valori dell'élite nazionali. Gramsci (1929-1935²⁶) parlava a questo proposito di "cultura egemonica" in opposizione ad una "cultura subalterna" che rappresentava i valori e le espressioni della classe popolare. La priorità in campo culturale è stata data dunque alla costruzione (o ricostruzione) delle infrastrutture culturali, localizzate prevalentemente nel centro delle città (soprattutto centri storici di pregio) e i cui spettacoli erano generalmente destinate ad un pubblico colto. Solo in alcuni casi, come quello della Francia, la priorità è stata quella di allargare l'offerta culturale al maggior numero di cittadini.

²⁶ Si tratta del contributo intitolato "Osservazioni sul folklore" contenuto nei *Quartieri dal carcere*, scritti tra il 1929 e il 1935. In questo scritto, Gramsci interpreta la società nazionale di inizio secolo in quanto dominata da una "società ufficiale" che esercita potere attraverso l'imposizione di una cultura egemonica sul popolo, le "classi subalterne". Sul tema, si veda anche: Cirese A.M. (1973).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

1.2.3. Le politiche culturali urbane della *new urban left*

Negli anni '70, una serie di fattori hanno reso le politiche pubbliche della cultura più importanti e politicamente rilevanti. Il nuovo orientamento è emerso conseguentemente alle richieste di numerosi movimenti sociali urbani (femministi, ambientalisti, gay, ecc.), portatori di domande sempre più pressanti di partecipazione e di espressione (Della Porta, 2006). In Italia e in Francia sono stati i governi urbani di centro sinistra ad aver riconosciuto i movimenti sociali e dato un valore ideologico alle politiche culturali. I movimenti sociali urbani esprimevano nuovi valori alternativi a quelli "ufficiali". Nascevano in questo periodo gruppi musicali, il teatro sperimentale, le radio libere, case editrici indipendenti, giornali, ecc. La novità risiedeva nel fatto che i movimenti urbani vedevano l'azione culturale come inestricabilmente legata a quella politica (Bianchini, 1993).

In questo periodo, alcuni esponenti politici della *new urban left* (Lustiger-Thaler e Shragge, 1998) riconoscevano la domanda dei nuovi gruppi sociali ed allargavano l'orizzonte della definizione di cultura nell'ambito della politica urbana, devolvendo poteri e risorse riconoscendo un certo grado di autonomia nelle loro scelte culturali e politiche (Bianchini, 1993, p. 10). A livello spaziale, le infrastrutture e le attività culturali venivano progressivamente decentralizzate verso le periferie. In Italia, dai centri storici verso i nuovi quartieri urbani; in Francia, da Parigi verso la provincia, attraverso una reale crescita di importanza della produzione e dell'offerta fuori dai confini della Capitale²⁷.

Il nuovo orientamento politico è stato utilizzato dalla nuova generazione di amministratori per raggiungere diversi obiettivi di tipo preminentemente sociale e politico. Da una parte, l'organizzazione di eventi, manifestazioni, festival e via dicendo ha consentito una maggiore partecipazione popolare attraverso varie iniziative. Questo periodo è stato caratterizzato da tensioni e da numerose iniziative come l'occupazione delle piazze e di altri spazi pubblici da parte dei movimenti urbani di protesta. Dall'altra parte, la crisi dei partiti di sinistra, causata in grande misura dal ridimensionamento della

²⁷ I casi dell'Italia e della Francia verranno trattati più diffusamente nel Cap. 2.1 e 2.2. In particolare, ci si concentra sull'aumento delle risorse, al cambiamento delle priorità e degli obiettivi ed al ruolo delle città nella produzione e offerta culturale.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

classe operaia, ha suggerito che la nuova base elettorale della sinistra poteva essere costruita attorno a tali istanze sociali che venivano dal basso, composte dagli strati emergenti delle classi medie (*ibidem*). La cultura è stata ritenuta allora un campo potenzialmente in grado di ospitare lo scontro politico e di costituire la nuova base di elettori. Il caso delle politiche culturali del Comune di Roma tra il 1976 e il 1985 è significativo in quanto l'assessore alla cultura Renato Nicolini ha portato avanti questo tipo di politica includendo le numerose voci e richieste dei gruppi sociali e permettendo la creazione di consenso attorno alle attività dell'amministrazione municipale romana guidata in quegli anni dal PCI. Numerosi comuni italiani hanno "imitato" il modello della cosiddetta "politica dell'effimero" promossa da Nicolini²⁸ negli anni immediatamente successivi (Felicori, 1984). Durante gli anni Ottanta, sono numerosi i comuni che, in tutta Europa, vengono dotati di settori amministrativi e tecnici per la promozione della cultura. Inoltre, gli stanziamenti pubblici a favore del settore sono aumentati considerevolmente in pochi anni e i settori di intervento si sono moltiplicati, legittimando le cosiddette "arti minori" attraverso il riconoscimento di contributi pubblici e la progressiva istituzionalizzazione dei movimenti sociali e culturali ha pian piano depoliticizzato queste istanze.

1.2.4 L'emergenza della cultura come strategia di sviluppo urbano

La terza fase comincia con la recente evoluzione della politica culturale in Europa e nelle città, che rivela un progressivo spostamento verso obiettivi di crescita economica. La letteratura si sofferma su questo processo da una parte mettendo in evidenza le potenzialità della "cultura come motore dell'economia" e dall'altra insistendo sulla necessità di una *pianificazione culturale* che permetta di abbandonare il focus *settoriale* per adottarne uno *territoriale*. L'origine del dibattito intorno alla cultura come strumento per la rigenerazione urbana può essere individuato di Harvey (1982) il quale affermava che:

²⁸ Alcuni elementi aggiuntivi sono proposti nel Cap. 2.1, in cui l'esperienza romana viene analizzata più nel dettaglio.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

«Le grandi città sono state per lungo tempo importanti arene di produzione culturale, incubatori dell'innovazione culturale, i centri delle mode e della creazione di “gusti”. In un mondo in cui le grandi città hanno perso molte delle loro tradizionali attività produttive, ma nelle quali l'imperialismo del mutamento dei gusti e delle mode appare più importante, potrebbe essere meglio se questo ruolo tradizionale delle grandi città potesse diventare parte di una strategia vitale per la sopravvivenza urbana» (Harvey, in Zukin, 1982, pp. xi-xii).

La Zukin, nell'ormai classico *Loft Living. Culture and capital in urban change* (1982) riprendeva questa affermazione per interpretare quella che era una modalità emergente di utilizzo della cultura a fini economici, utilizzando l'esempio dell'uso che i privati facevano degli artisti, chiamati a vivere nei quartieri degradati per far aumentare la qualità della vita e i prezzi degli immobili. Dieci anni dopo, la rassegna di *case studies* proposta da Bianchini e Parkinson (1993) metteva in evidenza un ampio ventaglio di utilizzo strumentale della cultura, attraverso le *strategie culturali per lo sviluppo urbano*. In questo lavoro pioniero venivano fatti emergere i dilemmi delle strategie culturali urbane. Ad esempio, queste pratiche accentuavano le differenze socio-economiche tra gli abitanti delle parti centrali e periferiche delle città e portavano spesso a processi di gentrificazione che aumentavano le differenze sociali ed economiche. Sempre Bianchini (1999) esplorava i vantaggi del *cultural planning* piuttosto che delle politiche settoriali, essendo queste ultime prevalenti.

Negli anni 2000, il dibattito intorno alle potenzialità del *cultural planning* è stato parallelo a quello settoriale della *urban cultural policy*, ma quest'ultimo ha prevalso nelle pratiche locali poiché meno difficoltoso e più coerente ai quello che sembra essere l'obiettivo prevalente delle classi dirigenti locali, vale a dire lo sviluppo economico. Secondo Garcia (2004): «Un effetto di questa situazione è che l'approccio alla cultura nell'ambito della politica urbana tende ad essere concretizzato in termini puramente funzionali che danno la priorità alla domanda: “che cosa può portare la cultura allo sviluppo economico”, piuttosto che permettere lo sviluppo sociale e culturale e riconoscendo il loro valore intrinseco per la rigenerazione urbana» (Garcia, 2004, p.314). All'interno del quadro interpretativo della *growth machine* elaborato da Molotch (1976), Clark (2011) mette in evidenza la progressiva trasformazione delle città in *entertainment machines*, una

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

macchina per lo spettacolo che agisce da leva per migliorare le condizioni economiche e dove le componenti di intrattenimento della città sono attivamente e strategicamente prodotti attraverso l'attività politica ed economica, e dove le attività creative diventano il lavoro di molti attori urbani.

Questa terza fase è per molti versi condizionata dalla ristrutturazione economica che ha interessato l'insieme delle economie nazionali del mondo occidentale a partire dagli anni '70. Le politiche economiche urbane sono state interessate, direttamente ed indirettamente, da alcuni fenomeni intrinsecamente connessi. La globalizzazione e la finanziarizzazione del capitale hanno generato delle importanti modificazioni del contesto economico e della geografia della produzione, portando ad una progressiva chiusura delle industrie manifatturiere e alla conseguente perdita di impiego in questo settore, ad una terziarizzazione dell'economia e ad un'accresciuta competizione tra le città per l'attrazione del capitale e gli investimenti dei privati (Harvey, 1989a). D'altra parte, con la crisi del *welfare state* e la progressiva ascesa delle varie declinazioni nazionali del paradigma neoliberale come orientamento politico nazionale (Amable *et al.*, 2011), le città sono state interessate da importanti tagli dei trasferimenti da parte dello Stato a partire dagli anni '70. Le differenze sociali, la povertà e la marginalizzazione di determinati gruppi sociali si sono intensificate creando quella che è stata definita la “dual city” (Marcuse, 1989). I limiti di azione dei governi delle città Europee, creati dalle modificazioni che sono intervenute nei modi di regolazione sociale²⁹, hanno portato le città a definire nuove modalità di intervento e rivedere le priorità e gli obiettivi dell'azione pubblica urbana.

Tra le nuove modalità emerge il ricorso sempre più frequente ai partenariati pubblico-privati, dunque ad un approccio maggiormente imprenditoriale rispetto al passato. Di fronte ai tagli importanti di finanziamenti ed alle successive spinte verso l'elaborazione di partnership e all'adozione di modalità di governance estesa agli attori privati e sociali, le

²⁹ Con *modo di regolazione*, la Scuola della Regolazione fa riferimento all'insieme delle regole e delle procedure (norme, consuetudini, leggi) che assicura il funzionamento e la capacità di perdurare nel tempo del processo d'accumulazione all'interno di un sistema capitalistico di produzione. Distinguiamo dunque tra modo di regolazione concorrenziale (accumulazione estensiva del capitale e guadagni di produttività quasi nulli), monopolista o fordista (accumulazione intensiva del capitale) e quello attuale nato a partire dagli anni '70. Il concetto è stato elaborato all'interno del *frame work* teorico della teoria della regolazione (Aglietta e Lunghini, 2001; Jessop, 1993)

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

città dell'Europa occidentale tendono, maggiormente rispetto al passato, direttamente ad obiettivi di crescita economica. Tale obiettivo è perseguito attraverso una molteplicità di strumenti, azioni e strategie che scaturiscono dalla particolare modalità di governance che si compone localmente.

In Europa, l'interpretazione di questa nuova realtà ha portato al tentativo di applicazione di modelli teorici americani che sostengono la rilevanza e la consistenza di *city growth machine* (Molotch, 1976; Logan e Molotch, 1987) e più in generale di quegli approcci che sostengono una visione fortemente imprenditoriale della governance dello sviluppo urbano (Peterson, 1981; Harvey, 1989b). Queste tesi sono state fortemente contestate da autori come Le Galès (2002), il quale condivide diversi assunti di partenza (erosione del potere degli Stati nazionali, la crescita di importanza degli imperativi economici urbani, la crescente competizione urbana tra le città, ecc.) ma ridimensiona il potere coercitivo esercitato dalla mobilità del capitale nel definire l'azione politica delle città.

È all'interno di questo nuovo *framework* di politica economica urbana che il ruolo della cultura e delle politiche culturali di vari tipi diventa sempre più importante. Si fa sempre più largo tra le istituzioni (a tutti i livelli territoriali) l'idea che il settore culturale è possa ricoprire un ruolo chiave o perlomeno molto importante nelle future trasformazioni delle città (Griffith, 1995). L'elaborazione e l'implementazione di strategie culturali di sviluppo urbano sono confortate dal fatto che le istituzioni pubbliche di vari livelli territoriali (dalle Regioni all'Unione Europea) nutrono la convinzione che la cultura rappresenti una risorsa estremamente importante, in molti casi strategica, per lo sviluppo urbano e territoriale. Sono le stesse istituzioni pubbliche, compresa la Commissione Europea, a spingere le città ad intraprendere questa strada attraverso numerosi piani e programmi di finanziamento specifici³⁰. Le città emergono come protagoniste (quasi) assolute nell'elaborazione di progetti di rigenerazione urbana attraverso la cultura e le ragioni di tale protagonismo sono molteplici e vale la pena ricordarne alcune.

³⁰ ad es. Commission of the European Community, 1990; Programma "Creative Europe"

http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/index_en.htm

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Gioverà fare un passo indietro e capire perché le città abbiano avuto una progressiva e crescente autonomia decisionale per quanto riguarda le scelte politiche strategiche. Gli anni '70 sono stati caratterizzati inoltre da un processo di decentralizzazione degli Stati dell'Europa occidentale ed in particolare in Italia e in Francia, dove sono state create le regioni, oltre che in Spagna con le *comunitates autonomas*. Questo passaggio di poteri ha attribuito maggiore importanza a tutta una serie di città che sono diventate capoluoghi regionali e il cui rapporto con il territorio si è riconfigurato a favore degli stessi centri urbani. Se poi consideriamo che alcune di queste regioni sono state dotate di importanti autonomie (soprattutto politiche e fiscali) possiamo contestualizzare l'emergere di città come Barcellona e Bilbao in Spagna (rispettivamente capitali della Catalogna e dei Paesi Baschi), di Lione e Bordeaux in Francia (Rodano Alpi e Aquitania), Napoli e Genova, ecc. (sul riposizionamento politico delle città europee, cfr. Le Galès, 2011).

Un secondo elemento è costituito dal fatto che le città sono state considerate da sempre il luogo privilegiato della produzione culturale. Le infrastrutture culturali, anche prima della richiesta pubblica di maggiore apertura e partecipazione, erano prevalentemente collocate nei centri storici e destinate ad un pubblico borghese che li abitava. Secondo Vicari Haddock (2004), la città stessa è un fenomeno culturale per almeno tre aspetti: in primo luogo, in virtù del patrimonio storico ed artistico che essa contiene e che testimonia la storia e la memoria collettiva; in secondo luogo in quanto la città è il luogo da sempre privilegiato per la produzione e la fruizione culturale, poiché le comunità artistiche operano generalmente nelle città e la fruizione e la commercializzazione dei prodotti artistici avviene attraverso i teatri, i musei, gli organi di stampa, le case editrici e le università, le televisioni, ecc. e infine la città è il luogo della cultura nel senso antropologico del termine (Hannerz, 2001): è nella città che avviene il confronto tra società e culture diverse attraverso la densità delle interazioni che porta le forme culturali a trasformarsi continuamente.

1.2.5 Come e perché le città valorizzano la cultura

L'analisi della letteratura e l'osservazione dei casi particolari porta a riconoscere che tra le città che scelgono *esplicitamente* (attraverso programmi mirati) di portare avanti

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

strategie culturali per innescare processi di crescita urbana un grande numero ha alcune caratteristiche in comune. Si tratta infatti di città ex industriali³¹ sotto il milione di abitanti che fanno esperienza di una grave crisi economica dovuta allo smantellamento della base industriale e al mutare delle condizioni del mercato economico e finanziario internazionale. Queste città, spesso in contrazione demografica (*shrinking city*), elaborano molto spesso strategie di questo tipo, nel tentativo di: a) modificare l'immagine negativa dovuta al passato industriale; b) evitare lo spopolamento ed attrarre nuovi abitanti attraverso la proposizione di un quadro di vita di alto livello; c) attirare gli investitori, non più interessati in territori dove solitamente il livello di istruzione è basso e che non offre servizi specializzati; d) internazionalizzare la città e ricercare un ruolo specifico nella rete urbana europea per mezzo della specializzazione funzionale in una particolare disciplina culturale (ed es. musica, arti visive, design, arti digitali).

Sebbene molti studiosi si occupano dello studio, dell'analisi e della valutazione degli effetti economici e sociali della cosiddetta "rivitalizzazione urbana attraverso la cultura" (o "cultura come motore di sviluppo"), sono meno numerosi i lavori che cercano di esplorare le ragioni alla base di questo fenomeno. Attraverso la nostra ricerca empirica abbiamo individuato alcuni elementi che a nostro parere sono in relazione con l'emergere dell'idea della cultura come strumento di riconversione urbana:

1) *L'ampia disponibilità di siti in abbandono (fabbriche, immobili, parchi, ecc.).* Le città ex industriali ereditano un patrimonio tanto vasto quanto (spesso) inutilizzabile, che pesa nei bilanci dell'amministrazione locale (Gasnier e Lamard, 2007). Nella maggior parte dei casi si tratta dei siti industriali in disuso, i quali comportano diversi problemi alla città e al territorio. Tra questi vi è sicuramente a) l'immagine negativa risultante dalle aree abbandonate; b) l'inquinamento delle superfici e del suolo; c) i bassi valori fondiari; d) il valore simbolico che tali siti continuano ad avere per gli abitanti. Nei consigli

³¹ Centri urbani dove il passaggio dal modo di produzione fordista a quello post-fordista ha causato la chiusura di numerose attività produttive, per la maggior parte manifatturiere, caratterizzate da un largo impiego di manodopera. Questo passaggio, unitamente all'avvio delle politiche neoliberali (Jobert, 1993), ha portato alla crisi economica locale. Questo processo ha interessato numerose città e territori in Europa a partire dagli anni '70, un processo a "macchia di leopardo" che si manifesta in tempi differenti a seconda della struttura produttiva locale e del sostegno dello Stato (sul *neoliberalismo realmente esistente* si veda Brenner, 2004 e Peck e Tickell, 2002).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

comunali si fa largo l'idea che le *friches*³² possano trasformarsi da problema a risorsa. Questa idea si è fatta largo inizialmente in Gran Bretagna a partire dagli anni '80 ed ha fatto scuola nell'Europa continentale. In un primo momento, sono gli edifici industriali abbandonati nel centro città ad essere ristrutturati e riconvertiti al fine di ospitare servizi di vario tipo. Tuttavia, la destinazione d'uso culturale è stata sempre più frequente. È così che fabbriche, stazioni, magazzini, mattatoi, carceri, ecc. vengono ripensati e destinati ad ospitare istituzioni culturali di vario tipo. Ciò che gli operatori culturali e i progettisti apprezzano è soprattutto l'abbondanza di spazio.

Secondo Florida (2005, p. 259): «Non è possibile governare direttamente lo sviluppo della creatività. Quello che la politica è in grado di fare è di predisporre lo spazio fisico e sociale al fine di far radicare le opportunità economiche e creative. Tutti i luoghi abbandonati diventano gli spazi dove i sogni e l'innovazione economica si realizzano». Le amministrazioni municipali hanno effettivamente sempre più spesso fatto ricorso alla riconversione di *friches* anche per simbolizzare il cambiamento (Miles, 2005) I casi di successo sono ampiamente citati dalla letteratura (si pensi al Museo Guggenheim di Bilbao) e osservati spesso come *best practices* da altre città³³. La popolarità di queste esperienze porta spesso alla diffusione e all'applicazione del modello. La ricetta è spesso la stessa: una volta scelto un sito da valorizzare si bandisce un concorso e si nomina un "archistar" (Lo Rocco e Micheli, 2003), il quale progetta un artefatto unico capace di simbolizzare il rinnovamento della città e il passaggio verso il post-moderno. Se esiste una certa omogeneità per quanto riguarda le iniziative di sindaci, delle amministrazioni ecc. nel considerare che la cultura possa essere il "volano" o il "motore" per lo sviluppo

³² In lingua francese, con il termine «friches» si fa riferimento a: «Uno spazio abbandonato, temporaneamente o permanentemente, a seguito della chiusura di un'attività agricola, portuale, industriale, di servizio, di trasformazione, di difesa militare, di stoccaggio, di trasporto. Ci si riferisce a impianti industriali e commerciali abbandonati, inattivi o sottoutilizzati, in cui l'inquinamento dell'ambiente, reale o percepito, rende l'espansione o la riqualificazione difficile». Cfr. <http://www.actu-environnement.com/>

³³ La decentralizzazione portata avanti dallo Stato ha provocato un bisogno di informazione su ciò che avviene nel suo territorio (Devisme, Dumont e Roy, 2007). Se da una parte le *best practices* rappresentano un set di risorse molto utili alle quali gli attori urbani possono guardare e dalle quali sono in grado di poter attingere, dall'altra esse costituiscono un importante strumento di valutazione dello Stato: il governo nazionale dispone di un nuovo quadro normativo attraverso il quale valutare le buone politiche e la buona gestione del territorio³³. Le *best practices* si profilano come nuovi metodi di amministrazione dei territori a partire dall'esemplarità delle azioni già condotte (*ibidem*).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

locale³⁴, gli effetti degli investimenti sulle strutture e sulle risorse umane non sono sempre importanti (Griffith, 1995). Sono note infatti numerose “cattedrali nel deserto” del panorama internazionale. In altre parole, gli effetti attesi dalla riconversione di aree dismesse sono spesso insufficienti.

2) *Cambiamento degli obiettivi della politica culturale.* Nel paragrafo precedente abbiamo visto che la crescita di importanza del ruolo della cultura nell’agenda politica locale è in relazione con i cambiamenti sociali, economici e politici che si sono verificati a partire dagli anni ’70 ma altri elementi hanno influenzato questo cambiamento. Da una parte, la crescente disponibilità di tempo libero e l’aumento del livello di istruzione e formazione hanno reso possibile un incremento dei consumi culturali di alta qualità. Dall’altra, la rivoluzione della mobilità aerea, che comporta l’aumento esponenziale del numero di voli, l’abbattimento dei costi di trasporto per il cliente ed anche il collegamento diretto di città minori tra loro e con le grandi metropoli, hanno reso possibile lo sviluppo di un settore prima sconosciuto, quello del turismo “da weekend” all’interno dei confini europei (Orsini, 2008). Questo fenomeno emergente ha favorito alcune città le quali hanno intrapreso processi di trasformazione al fine di cogliere e creare opportunità a partire dai nuovi flussi turistici. Al fine di incrementare (o creare) i flussi turistici, la governance locale tende sempre più spesso a migliorare e trasformare l’immagine della città al fine di renderla più attrattiva (Rousseau, 2013; Colleoni e Guerisoli, 2014) attraverso diverse azioni, tra cui: il *city marketing* (o *city branding*, *territorial marketing*, cfr. Ingallina, 2010; Marra, 2006)); la costruzione di architetture simbolo (Amendola, 2003; Mazzette, 2007), l’organizzazione di grandi manifestazioni (festival, mostre nazionali e internazionali, grandi concerti, ecc. cfr. Vitellio, 2009; Venturi *et al.* 1994), i riconoscimenti internazionali come quello di Capitale Europea della Cultura (Richards, 2006); patrimonio Unesco (Iordache, 2013); Green City (Béal, 2011); Smart City, ecc.. La città cerca in questo modo di acquisire visibilità attraverso la stampa, la televisione e altri mezzi di comunicazione di massa per arrivare ad attirare tali flussi.

³⁴ Sono queste le espressioni più utilizzate sia nella letteratura che nei discorsi degli attori intervistati.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

In termini economici, potremmo affermare che il consumatore culturale vede aumentare la propria disponibilità di tempo libero e la disponibilità di mezzi di trasporto *low cost* che permettono di soggiornare in una città nel fine settimana. Dall'altra parte, le città hanno come obiettivo quello di attrarre tale consumatore, il quale ha un'ampia disponibilità di scelta. Le città investono dunque in maniera crescente in comunicazione, marketing, nuove attrazioni culturali (ma anche sportive, congressuali, ecc.). Questa strategia non è finalizzata solo al turista, ma anche al potenziale investitore, che potrebbe decidere di impiantare le proprie attività, e i relativi lavoratori qualificati, i quali manifestano il bisogno di una qualità di vita adatta alle loro caratteristiche (Andersson *et al.*, 2011; Scott, 1997 e 2000).

3) *Il posizionamento internazionale delle città minori.* Le città di piccola e media dimensione non possono ambire a posizioni come quelle delle grandi metropoli europee (D'Albergo e Lefebvre, 2007), che concentrano attività altamente specializzate nei diversi settori: economia, arte, politiche sociali, infrastrutture, formazione, ecc. Tuttavia, l'accrescimento della concorrenza diretta tra le città e la perdita delle attività produttive manifatturiere spinge numerose città a creare monopoli ed a sfruttare la loro rendita (Harvey, 2008). È il caso di Saint-Étienne, che cerca di posizionarsi nella rete urbana europea (e mondiale) attraverso la specializzazione funzionale nel campo del *design* (Sechi, 2013), ma potremmo considerare numerose altre città, come ad esempio Avignone nel campo del teatro, Rovereto per l'arte contemporanea (Sechi, 2012), Lens con il Louvre (Baudelle, 2013), Metz con il Pompidou (Barbera, 2004), fino agli esempi come Bilbao per quanto concerne l'arte contemporanea (Plaza *et al.* 2009; Heidenreich e Plaza, 2009). Lo scopo è quello di creare e accumulare capitale simbolico in grado di attirare attenzione, investimenti, imprese e nuove popolazioni.

L'internazionalizzazione delle città è un fenomeno che si è sviluppato nel corso dell'ultimo secolo. Ewen e Hebbert (2007), affermando che le città non hanno mai smesso di essere arene politicamente rilevanti e parzialmente autonome, ricostruiscono la storia delle attività internazionali delle città attraverso quattro grandi fasi, le quali si sono succedute negli ultimi due secoli in Europa. La prima fase ha formalmente inizio con la costituzione della *International Union of Local Authorities/Union Internationale des*

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Villes, una prestigiosa rete intercomunale di congressi in cui i rappresentanti delle città erano uniti da un'idea pacifista e in cui si discuteva prevalentemente di questioni tecniche (*ibidem*). La seconda fase ha avvio a partire dal secondo dopoguerra nell'intento generale di una ricostruzione dell'Europa dal basso attraverso i gemellaggi tra le città, vale a dire: «[...] partnership bilaterali che impegnavano i contraenti a una comune agenda di pace che coinvolgeva l'intera comunità locale attraverso scambi tra scuole, società sportive e istituzioni culturali» (*ibidem*, p. 51-52).

La fase attuale è caratterizzata dal forte impulso dato dalle istituzioni europee le quali, seppure con un certo ritardo rispetto alle dinamiche già avviate, hanno facilitato gli scambi di cooperazione intercomunale e la riconversione per fronteggiare i cambiamenti economici globali (Savitch e Kantor, 2002, in Ewen e Hebbert, 2007). Il Fondo Europeo Regionale³⁵ (FESR), il Fondo Sociale (FSE) e i programmi Urban I e Urban II³⁶ hanno fornito un flusso di risorse decisivo per la rigenerazione urbana e per la realizzazione di programmi culturali. Attraverso lo sviluppo di competenze specifiche per il rapporto UE-città, numerosi governi urbani hanno installato proprie antenne a Bruxelles per essere costantemente informati sui programmi e le azioni e per mantenere un solido contatto con le istituzioni europee³⁷.

³⁵ Tra il 1989 ed il 1999, le Azioni innovative del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) hanno promosso l'innovazione urbana, nonché la sperimentazione di nuove forme di sviluppo economico, sociale e ambientale dando risultati incoraggianti. 164 milioni di euro sono serviti a finanziare 59 progetti pilota urbani. (informazione aggiornata al 28/10/2014 – www.europa.eu)

³⁶ Lanciata nel 1994, l'Iniziativa comunitaria URBAN incoraggia le zone urbane o i quartieri in crisi a sviluppare iniziative innovative ed integrate di sviluppo urbano. Nelle zone interessate, tali iniziative producono oggi i loro primi frutti: migliora la qualità della vita e gli attori locali sono concordi nel sottolineare l'importanza dell'approccio integrato di URBAN. Allo stesso modo, durante il periodo di programmazione 1994-1999, l'Iniziativa comunitaria URBAN ha finanziato 118 aree urbane per un ammontare complessivo di 900 milioni di euro di cui hanno beneficiato 3,2 milioni di persone. (informazione aggiornata al 28/10/2014 – www.europa.eu).

³⁷ Le città hanno ricevuto un grande impulso dall'Ue poiché l'installazione delle cosiddette "antenne di informazione" è stata permessa e promossa dalle stesse. Questi uffici, nella pratica quotidiana, non sono solo dei recettori di informazioni. Secondo Ewen e Hebbert (2007, pp. 56-57): «Il principio di addizionalità e l'esistenza di iniziative comunitarie (come Interreg e Urban) hanno creato spazio per relazioni che scavalcano gli stati, in cui numerose città e comunità urbane si sono attivate per proprio conto, relazionandosi direttamente con i criteri di selezione e di valutazione delle domande di partecipazione ai progetti europei [...] Le città si sono quindi dovute mettere in rete per poter fare il *download* dei benefici europei, ma hanno seguito ancora di più questa strada per fare l'*upload* delle loro priorità e delle loro domande all'interno dell'agenda politica europea».

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Nel 1986 nasce *Eurocities*³⁸, fondata da pochissime città tra le quali vi era Milano, Rotterdam, Lione e Barcellona. Nel 1992 la rete apre un ufficio a Bruxelles e sfrutta l'influenza delle istituzioni europee e conta oggi 130 città, affermandosi come la rete urbana più importante a livello europeo.

La cultura rappresenta una nuova risorsa a partire dalla quale le città possono trovare contenuti specifici per instaurare relazioni. La rete Unesco delle città creative è, ad esempio, un importante canale per poter accedere a risorse istituzionali importanti. oltre che un riconoscimento internazionale da valorizzare per incrementare la reputazione delle città. Non è un caso, a parere di chi scrive, se il programma della Commissione Europea³⁹ che elegge annualmente due *Capitali Europee della Cultura* scelga frequentemente città dal passato industriale che hanno investito risorse nella cultura come elemento di riconversione economica. Ne sono un esempio Glasgow (1990), Anversa (1993), Rotterdam (2001), Genova e Lille (2004), Liverpool (2008), Marsiglia (2013).

4) *La cultura legittima e rende visibile la classe al potere.* Da questo punto di vista, è interessante notare che i governi urbani, seppure non investano necessariamente maggiori risorse del bilancio comunale nel campo della cultura, scelgono questo settore di intervento pubblico come “interfaccia” dell’amministrazione locale. La cultura istituzionalizzata (cfr. Cap. 4) può essere considerata in certi casi come una *macchina del consenso elettorale* per le attività delle amministrazioni municipali. A parere di chi scrive, questa ipotesi è stata ancora poco esplorata dagli studiosi e costituisce un campo di ricerca interessante per diversi motivi. In primo luogo, gli studi empirici si concentrano sulla cultura come strumento di rivitalizzazione della città (Landry, 2000), di posizionamento, di animazione e attrazione di nuove “classi” (Florida, 2002; 2005), ma

³⁸ *Eurocities* riunisce i governi locali di oltre 130 delle più grandi città europee e 40 città partner, che tra loro governano 130 milioni di cittadini in 35 paesi. Attraverso sei forum tematici, gruppi di lavoro, progetti, attività ed eventi, offriamo ai membri una piattaforma per la condivisione delle conoscenze e lo scambio di idee. L’obiettivo è quello di rafforzare il ruolo che i governi locali dovrebbero svolgere in una struttura di governance multilivello e di plasmare le opinioni delle parti interessate di Bruxelles. Infine, spostare l’attenzione della legislazione dell’Unione europea in un modo che permetta ai governi delle città di affrontare le sfide strategiche a livello locale (informazione aggiornata al 28/10/2014 – www.eurocities.com)

³⁹ http://ec.europa.eu/culture/tools/actions/capitals-culture_en.htm

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

sottovalutano il suo valore di strumento politico capace di generare consenso popolare. Le iniziative culturali sono relativamente poco dispendiose, ma molto efficaci per mettere in mostra la coalizione al potere (Bianchini, 1993). In secondo luogo, l'organizzazione di un'offerta culturale, così come l'apertura di nuove strutture, è funzionale alla creazione del discorso relativo all'aumento del livello di democrazia e partecipazione locale (Lucchini, 2002).

In particolar modo nelle città in declino industriale, dove i capitali e gli interessi privati non sono significativi, le coalizioni politiche perseguono prioritariamente l'obiettivo di attirare risorse finanziarie, sia pubbliche che private. Questa missione è condizionata dal fatto che da una parte lo Stato ha progressivamente tagliato risorse agli enti locali e dall'altra le imprese non hanno più interesse ad investire in territori che non possono garantire un alto livello di servizi specializzati e che non si presentano particolarmente attrattivi dal punto di vista dell'accessibilità, della qualità della vita e della reputazione, della qualità delle abitazioni, della dimensione internazionale, dell'affidabilità finanziaria (spesso queste città sono indebitate), ecc..

Essendo il governo urbano espressione diretta e più vicina al cittadino e quindi esposto immediatamente al suo giudizio, i sindaci cercano di governare in assenza di adeguate disponibilità di spesa. Senza denaro da spendere per servizi e per la crescita, i sindaci hanno difficoltà a governare e ad essere confermati perché delegittimati dai propri elettori, dagli imprenditori, ecc. In questo contesto, la cultura, vale a dire l'organizzazione di eventi, l'animazione, le varie iniziative della città, rappresentano una risorsa politica che viene spesso utilizzata dai governanti in quanto elemento relativamente poco dispendioso per creare consenso, vale a dire potenzialmente capace di valorizzare positivamente l'immagine del sindaco e della giunta.

1.2.6 Attività, politiche e strategie culturali

Un altro elemento che è direttamente legato alle ragioni che sono alla base della diffusione e del potenziamento della cultura e delle politiche culturali come “mezzo di sviluppo/rigenerazione” della città merita di essere trattato separatamente poiché costituisce nello specifico il principale obiettivo di questo lavoro. In questo lavoro

prendiamo in considerazione la strumentalizzazione della cultura in quanto risorsa attraverso la quale raggiungere diversi obiettivi rispetto a quelli di tipo sociale e culturale. La cultura diventa spesso uno strumento per la rigenerazione urbana che consente alle città di “far parlare di sé” attraverso la costruzione di grandi strutture culturali (Vivant, 2007). Questo aspetto è stato ampiamente considerato dalla letteratura scientifica degli ultimi decenni e i lavori partono generalmente dalla descrizione dei casi di Bilbao e di Glasgow, due esempi di “rigenerazione urbana attraverso la cultura” (). La *strumentalizzazione della cultura* (Vivant, 2007)⁴⁰

La cultura mostra la capacità di agire da facilitatore e acceleratore per la costituzione di partnership pubblico-private. Questa è, a parere di chi scrive, un’importante ragione che spinge gli attori locali a mettere al centro dell’agenda urbana (o comunque a collocare in una posizione importante) la cultura e le politiche culturali. A questo proposito è utile fare una distinzione concettuale che riguarda le differenze tra *attività*, *strategie* e *politiche* culturali.

Un’*attività* culturale è intesa come un’azione specifica che attori diversi possono sviluppare. L’obiettivo di un’attività è limitato e definito dagli attori che la promuovono. Esistono numerosi tipi di attività culturali, come ad esempio: il miglioramento delle infrastrutture culturali e la loro integrazione; le candidature a premi e riconoscimenti nazionali ed internazionali per le iniziative promosse; la promozione di partnership con altre istituzioni culturali nazionali ed estere; partecipare all’implementazione di programmi finanziati dalla Commissione Europea, promuovere eventi e manifestazioni di carattere internazionale; potenziare il tessuto associativo culturale locale e fornire gli

⁴⁰ Secondo l’Autrice : «L’usage du terme « instrumentalisation » ne doit pas être compris ici comme le dénigrement d’une tentative de récupération par les aménageurs d’expériences artistiques et culturelles, mais comme une image soulignant la tendance des opérateurs urbains à répliquer des méthodes et des modèles puisés dans un référentiel d’action commun où la création d’équipements culturels est un outil parmi d’autres». Nel nostro caso riteniamo invece fare riferimento al concetto di “*agire razionale rispetto allo scopo*” elaborato da Maw Weber nell’opera *Economia e Società* (2005, ed. or. 1922): un’azione si dice razionale rispetto allo scopo se chi la compie valuta razionalmente i mezzi rispetto agli scopi che si prefigge, considera gli scopi in rapporto alle conseguenze che potrebbero derivarne, paragona i diversi scopi possibili e i loro rapporti. Riteniamo dunque che, valutando i risultati e gli esiti delle politiche culturali come strumento di valorizzazione e di sviluppo della città, i decisori pubblici utilizzano la cultura rispetto ad uno scopo.

spazi adeguati; attirare risorse (umane, economiche) dall'esterno attraverso concorsi, programmi, ecc.

La semplice sommatoria delle attività culturali non costituisce automaticamente una *strategia culturale*, laddove quest'ultima può essere definita come: «un tentativo soggettivo di raggiungere coerenza tra gli scopi, i mezzi e i valori sottostanti una serie di attività condotte da attori urbani [...]» (D'albergo e Lefevre, 2007, p. 16). La coerenza è l'esito di una visione comune e di un orientamento condiviso tra gli attori che dispongono di risorse importanti per l'attuazione della stessa strategia. La dimensione politica costituisce un elemento importante di stimolo e di coordinamento per la costituzione delle *coalizioni urbane*, formate da attori privati, pubblici e sociali che elaborano l'agenda urbana nella quale la cultura viene inserita e gioca un ruolo rilevante.

La *strategia culturale* si differenzia da una singola *public policy* proprio per queste ragioni. Una politica pubblica locale si caratterizza per un certo grado di istituzionalizzazione ed è identificabile immediatamente attraverso la presenza di un programma o di un'agenda culturale specifica e di strumenti di intervento. La continuità nel tempo delle azioni e dei loro effetti, anche oltre la durata dei singoli mandati amministrativi, costituisce un altro elemento di definizione (*ibidem*). La dimensione settoriale della politica pubblica viene abbandonata per integrare questo settore con altre aree di intervento dei governi locali. Quello che emerge è una politica culturale maggiormente strutturata e in connessione con le altre *policies* tradizionalmente di rango superiore, come lo sviluppo economico e l'urbanistica. Tali elementi suggeriscono l'adozione di un certo grado di cautela nell'identificazione di una strategia, poiché: «Un meccanismo istituzionale, un set di obiettivi e una serie di progetti non costituiscono una strategia, se per strategia intendiamo una direzione coerente capace di controllare l'appoggio di coloro che partecipano e il cui contributo è necessario per portarla avanti» (Griffiths, 1995, p. 264).

Dall'analisi della letteratura scientifica, possiamo identificare alcune grandi categorie di strategie culturali secondo l'obiettivo principale a cui esse tendono. Dunque, in questo caso, più che di "struttura" della coalizione prendiamo in considerazione le priorità politiche, le differenti concezioni di "cultura" e la dimensione spaziale.

1) Un primo modello è quello della *promozione dell'identità* e in questo caso la strategia tende a rafforzare la coesione sociale della cittadinanza attraverso l'implementazione di attività culturali specifiche. Questa strategia ha dominato la scena degli anni '80 e trova le sue origini nell'esperienza delle *Estatì Romane* (Bloomfield, 1993) e dalle numerose altre iniziative portate avanti dai governi urbani della *new urban left*. In questo caso il centro storico viene privilegiato per l'organizzazione delle attività, ma ciò non costituisce la regola e sono sempre più frequenti i tentativi di "decentralizzazione".

2) L'enfasi sulla produzione e sul consumo di beni culturali, materiali e immateriali, è propria del modello delle industrie culturali. L'attenzione delle relative agende urbane è posta sulla produzione di un tessuto di servizi capace di stimolare la creazione di imprese creative. Ne fanno parte ad esempio quelle attive nei settori dell'audiovisivo (Basset *et al.*, 2002) e del cinema (De Propris e Hypponem, 2008), della pubblicità, della moda (Bovone, 2002), dei videogiochi, ecc. Soprattutto nella realtà anglosassone, questa strategia è molto diffusa e discussa in campo accademico (Porter, 1998). La definizione di cultura è intesa qui in relazione a obiettivi maggiormente legati al mercato ed alla creazione di valore aggiunto. La dimensione spaziale si manifesta con un'alta densità di imprese che porta alla costituzione di *cluster* o *distretti culturali* (rispettivamente Porter, 2000 e Cooke e Lazzaretti, 2008, ma anche Crouch *et al.*, 2004).

3) Il terzo modello mette in risalto il ruolo della cultura come strumento di promozione e di miglioramento dell'immagine della città (Rousseau, 2013). L'apertura di nuovi musei e altre istituzioni culturali, così come l'organizzazione di manifestazioni (festival, congressi, concerti, ecc.) è utilizzata per attrarre turisti, aumentare gli investimenti da parte dei privati, "conquistare" le classi medie, attraverso un generale miglioramento della qualità della vita e la creazione di una buona reputazione della città (*city marketing*).

È chiaro che questi modelli non corrispondono perfettamente alla realtà e vari elementi possono coesistere. Inoltre, la capacità effettiva di una coalizione di governo e i numerosi elementi istituzionali locali possono certamente condizionare la riuscita dei progetti.

È dunque utile mettere a fuoco gli obiettivi delle strategie culturali, i quali dipendono da numerosi fattori tra i quali un ruolo è giocato dalla coalizione che elabora e mette in opera l'agenda urbana. Una strategia culturale può tendere alla democratizzazione della

cultura e all'aumento del livello intellettuale dei cittadini come obiettivo prioritario, oppure può portare a privilegiare l'offerta rivolta ai visitatori. Chiaramente, si tratta di una distinzione analitica perché i due obiettivi possono essere integrati perseguiti parallelamente attraverso attività diversificate⁴¹. Vi è poi la questione relativa alla dimensione spaziale prioritaria per la realizzazione degli interventi. Il centro città è generalmente la zona urbana prioritaria per le strategie che tendono all'incremento di visitatori, ma per attirare investimenti in una nuova lottizzazione (esterna al centro) possono essere realizzate strutture culturali capaci (potenzialmente) di far aumentare i valori fondiari e immobiliari. La questione è comunque complessa e dipende dal caso specifico⁴². Nelle città sembra essere privilegiata la dimensione della *produzione* e dell'*offerta* culturale. Se i *cluster creativi* si focalizzano sulla produzione, il primo e il terzo modello sopra descritti mettono l'accento sulla dimensione dell'offerta. Un quarto elemento è costituito dal focus sulla costruzione di nuovi edifici culturali, spesso come *landmark* o *icona* del mutamento (il *Guggenheim* di Bilbao; il *Musée Confluence* a Lione; il *Maxxi* a Roma, e via dicendo) oppure sulla reputazione di festival e eventi effimeri (eventi musicali come lo *Sziget Festival* a Budapest o ancora la *Biennale del design* a Saint-Étienne; i *Candelieri* a Sassari, ecc.).

1.2.7 Cultura e regimi urbani: la cultura come stimolo per la creazione di partnership

La varietà delle strategie culturali, degli obiettivi, dei mezzi e degli attori che compongono le coalizioni urbane che governano le città rende difficile le generalizzazioni poiché ogni caso specifico mostra peculiarità difficilmente comparabili. I fattori istituzionali locali giocano un ruolo decisivo nel processo di formazione delle agende urbane e delle stesse coalizioni che le elaborano, le promuovono e le attuano. Riteniamo

⁴¹ A parere di chi scrive, il perseguimento dei due obiettivi è difficile nel caso in cui le attività siano le stesse per i turisti e per gli abitanti. È più frequente che la coalizione effettui una scelta precisa, visto anche il problema dei costi. Nei casi studiati in questa ricerca, Sassari e Saint-Étienne, i regimi che governano le due città perseguono *formalmente* i due obiettivi, ma se guardiamo alla differenza di risorse investite ci rendiamo conto della *effettiva* scelta operata.

⁴² Vedremo nel dettaglio che soprattutto nel caso di Saint-Étienne, la localizzazione delle nuove strutture culturali sembra essere direttamente legato allo sviluppo di nuove zone residenziali e di attività.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

che sia tuttavia possibile ricercare un senso comune che fa convergere, sebbene parzialmente, molte delle esperienze urbane di elaborazione di agende urbane in cui la cultura riveste un ruolo centrale.

La crescita della centralità della cultura e delle politiche culturali nel *framework* delle politiche urbane è connessa alla sua capacità di agire come “arena di cooperazione” per rendere più veloce e agevole la formazione di un’agenda urbana di medio-lungo periodo. In altre parole, in contesti dove la struttura del potere è caratterizzata da un certo grado di conflitto e la modalità di *decision making* è conflittuale, la cultura costituisce un’arena politica “neutrale⁴³” che permette ai vari attori urbani di elaborare un progetto comune.

I casi studio presi in esame in questa ricerca, Sassari e Saint-Étienne, mostrano una tendenza che va in quest’ultima direzione. All’inizio degli anni ’90 il caso francese mostra un contesto caratterizzato dalla mancanza di un progetto complessivo di riconversione della base economica locale e del suo riposizionamento funzionale nel contesto economico nazionale. La rapida deindustrializzazione, avvenuta a partire dagli anni ’50, ha portato ad una forte crisi socio-economica locale. Le politiche urbane si sono orientate in un primo tempo (1977-1983) al sostegno finanziario della grande industria e in un secondo tempo alla creazione di un tessuto di piccole e medie imprese (1984-1994). D’altra parte, le caratteristiche della crisi socio-economica rendevano necessario il dialogo tra le municipalità che componevano l’area urbana e la creazione di un’istituzione intercomunale attraverso la quale elaborare e implementare un’agenda metropolitana condivisa di medio-lungo termine.

La conflittualità politica tra i governi municipali viene superata gradualmente nel corso degli anni ’90 con la costituzione di Saint-Étienne Métropole. Quest’operazione è esito di un’attività diplomatica portata avanti dal sindaco M. Thiollière, il quale ha riunito le varie posizioni attorno ad una nuova idea di agglomerazione in cui la cultura riveste un ruolo centrale⁴⁴. Questa nuova risorsa costituiva un’arena politica fino a quel momento

⁴³ Diversamente dagli anni ’70 e ’80, le rivendicazioni culturali portate avanti da gruppi sociali diversificati non costituiscono più una vera e propria arena politica poiché le richieste sono state via via riconosciute, legittimate e istituzionalizzate dai governi. Si pensi all’azione politica del ministro Jack Lang in Francia (cfr. Cap. 2.2) o ancora alle *Estatì Romane* (Felicori, 1984).

⁴⁴ Non a caso, fa notare un intervistato (cfr. Renaud Peyre, *Conservateur del Musée de la mine de Saint-Étienne*) le principali strutture gestite e finanziate da SEM sono lo stadio “Geoffroy Guichard”, i cui *supporters* provengono da tutta l’agglomerazione (quindi un forte elemento identitario e federatore), e per Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

“neutrale”, attorno alla quale potevano convergere gli interessi e le posizioni di numerosi attori: pubblici e privati. In altre parole, il ricorso alla cultura, ed in particolar modo al design (legato, secondo il discorso promosso localmente, alla tradizione manifatturiera e al *savoir faire* locale) come settore di specializzazione all’interno di questo dominio, ha facilitato il dialogo degli attori istituzionali attorno ad un tema che ha progressivamente fatto convergere le posizioni precedentemente divergenti. Sottolineiamo qui, ad ogni modo, il carattere non deterministico, bensì di facilitazione e accelerazione della cooperazione. Il ricorso alla cultura come perno della strategia nascente di sviluppo della città ha facilitato inoltre:

- la cooperazione con le imprese locali: attraverso la Cité du design, un istituzione culturale dedicata esclusivamente allo sviluppo del design e che organizza la Biennale, Saint-Étienne Métropole e la Ville de Saint-Etienne offrono servizi alle imprese per diffondere il design come valore aggiunto dei prodotti industriali;
- la logica del percorso di internazionalizzazione della città: a partire dalla fine degli anni '90, Saint-Étienne si è integrata in alcune reti urbane europee come il gruppo *Eurocities*, dove partecipa al forum “Cultura” e al *working group* “Industrie creative”, la rete Unesco delle città creative nella sezione “design”, nella lista nazionale delle *Villes d’art et culture*, nonché candidata a Capitale Europea della Cultura per l’anno 2013.

Come vedremo più diffusamente nel Cap. 3.2, a Saint-Étienne la cultura ha mostrato una forte capacità di far convergere le fazioni politiche rivali (la “strategia design” è stata condivisa dai partiti politici di opposizione e dall’agglomerazione urbana) in un regime urbano piuttosto coerente e duraturo. Le molteplici sfaccettature della cultura permettono ai vari attori di riconoscersi attorno a progetti che tendono alla sua valorizzazione in ambito urbano.

La diversità del caso di Sassari è evidente sia se guardiamo alle modalità di intervento urbano sia per quanto riguarda gli obiettivi della strategia portata dalla cultura. Tuttavia, il

quanto riguarda la cultura la *Cité du design*, la cui costruzione ha beneficiato di ingenti contributi e di una forte volontà politica di SEM e il *Musée d’art moderne*, secondo museo dedicato all’arte contemporanea di Francia, dopo il *Centre Pompidou* (a Parigi).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

ruolo che l'arena culturale ha avuto nel creare una coalizione urbana stabile ed un progetto urbano di medio-lungo termine permette di fare una prima generalizzazione.

Diversamente da Saint-Étienne, Sassari non ha un passato industriale e la sua economia ruota intorno ai servizi (settore terziario, amministrazione pubblica, ecc.) e alle sue funzioni culturali, soprattutto per effetto dell'Università e delle scuole superiori (licei e istituti professionali) che sono frequentate da alcune decine di migliaia di studenti. È tuttavia evidente l'effetto negativo della progressiva riduzione e chiusura delle attività industriali della vicina Porto Torres, che ha costituito il motore dell'economia locale tra gli anni '60 e gli anni '70, quando per effetto della crisi petrolifera, delle privatizzazioni delle grandi aziende e delle delocalizzazioni, le attività e il numero di impiegati nel settore comincia a diminuire drasticamente.

La classe dirigente sassarese, tuttavia, era legata ad altri valori ed altri interessi, in modo particolare al settore immobiliare e delle costruzioni, ragione che è alla base della lunghissima diatriba intorno alla redazione del Piano Urbanistico Comunale (PUC) e terreno tradizionale di scontro e di scambio politico. Un ruolo importante, anche in questo settore, è stato ricoperto dai vertici dell'Associazione degli Industriali di Sassari (Confindustria) e dell'Università di Sassari, la più grande istituzione di carattere culturale del nord Sardegna.

La ricerca ha portato ad individuare un importante cambiamento avvenuto in seguito all'elezione del sindaco Gianfranco Ganau, a capo di una coalizione di centro-sinistra. Il sindaco, di professione medico ma con un passato di dirigente provinciale di un'importante associazione culturale nazionale (l'ARCI), ha scelto di mettere al centro del programma di governo la cultura e di rendere più centrali le relative politiche. Parallelamente alla retorica della "cultura come motore dell'economia locale", la strategia si è orientata verso il potenziamento di due grandi eventi, la Cavalcata Sarda e la Discesa dei Candelieri (dal 2013 Patrimonio Mondiale dell'Unesco), verso un migliore coordinamento delle attività delle associazioni culturali esistenti (con la creazione di programmi stagionali), oltre che in direzione del completamento e la ristrutturazione di tre grandi strutture culturali: il Nuovo Teatro Comunale, l'ex Cinema Astra e il Villaggio della Scienza e della Cultura. Questi progetti si sono avvalsi di importanti finanziamenti del FSE (soprattutto gli ultimi due).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

La cultura ha contribuito a elaborare, per la prima volta a Sassari, un'agenda urbana di ripensamento complessivo del ruolo della città. La strategia culturale ha riunito vari attori che mobilitano diversi tipi di risorse attorno a tale progetto. I tre grandi cantieri hanno “attenuato” la polemica attorno al PUC, che è stato finalmente approvato nel 2011⁴⁵, l'Università e l'Accademia delle Belle Arti hanno guardato favorevolmente la costruzione del Villaggio della Cultura e della Scienza nonché l'internazionalizzazione della città attraverso il riconoscimento Unesco mentre la classe politica ha goduto dei benefici che la valorizzazione della cultura, sia tradizionale (Candelieri e Cavalcata) che attuale (teatro, nuovi spazi, festival, ecc.) genera in termini di consenso elettorale.

Nonostante il ridimensionamento dei conflitti “storici” tra fazioni urbane divergenti, il caso di Sassari mostra una struttura del potere ancora frammentata dominata da coalizioni urbane che governano in modo contingente. Nella fase attuale, caratterizzata dalla crisi e dalle difficoltà degli imprenditori edili, emerge progressivamente il ruolo del gruppo dei commercianti e dei piccoli imprenditori, rappresentati nella Camera di Commercio di Sassari. Come vedremo nel Cap. 3.1, i recenti processi porteranno inevitabilmente ad un bivio che a nostro parere può portare o alla maturazione di un regime urbano attraverso l'elaborazione di un'agenda urbana coerente e di medio-lungo termine oppure ad una ulteriore divisione tra gli attori urbani. Inoltre, la recente elezione della nuova giunta comunale di centro-sinistra, avvenuta nel mese di Aprile 2014, apre nuove importanti prospettive a futuri studi e ricerche.

⁴⁵ Delibera Consiglio Comunale n° 52 del 27/07/2011.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Capitolo 2. Le politiche per la cultura in Italia e in Francia. Dallo Stato alle città

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

In questo capitolo l'interesse è rivolto alla comprensione del quadro nazionale delle politiche culturali e alla definizione del margine di manovra dei governi delle città in materia culturale. L'obiettivo è capire quale sia il ruolo della cultura nell'agenda politica locale e come questo ruolo è cambiato negli ultimi decenni, tenendo fortemente in considerazione le riforme di decentramento che hanno determinato il passaggio di importanti risorse politiche dal centro alla periferia, ferma restando l'importanza dello Stato nella determinazione degli orientamenti generali e per quanto riguarda l'approvazione e il finanziamento dei progetti elaborati a livello locale. Per rispondere a questi interrogativi, cominceremo dal quadro legislativo nazionale in materia culturale e la sua evoluzione, in modo particolare nel periodo che va dagli anni Novanta fino ad oggi. Questo percorso è intrinsecamente legato alla legislazione in materia di decentramento. Sia in Italia che in Francia, i governi nazionali hanno avviato riforme volte all'estensione dei poteri e delle competenze locali a partire dagli anni '70, per quanto riguarda diverse materie, dall'economia all'istruzione, dalla sanità alla cultura.

Il primo interrogativo da affrontare quando parliamo di politica culturale riguarda proprio la sua definizione. Che cosa intendiamo per politica culturale? È evidente che la risposta a questa domanda varia considerevolmente a seconda del tipo di regime politico preso in esame. In questo capitolo prenderemo in considerazione i casi di Italia e Francia, concentrando l'attenzione sul periodo che va dagli anni '50 del XX secolo fino al 2010 circa. Cercheremo in questa parte di mostrare come gli obiettivi delle politiche culturali siano intrinsecamente legati alle caratteristiche del regime politico al potere. Come vedremo, molti studiosi si sono interamente dedicati a questa tematica, soprattutto in ambito europeo dove l'accesso pubblico e gratuito alla cultura è considerato molto importante.

In sintesi, in questo capitolo cercheremo di descrivere ed analizzare sinteticamente il quadro politico, gli attori coinvolti, gli obiettivi e le finalità, i mezzi e le risorse (umane,

finanziarie, normative), i principali risultati delle politiche culturali in Italia e in Francia. Sebbene tutti questi elementi siano intrinsecamente legati, per ragioni di chiarezza espositiva saranno trattati analiticamente. Nelle conclusioni si cercherà invece di ricomporre il quadro complessivo, tenendo comunque distinti i due casi nazionali, per i quali non si ricerca la comparazione in termini positivi.

Il capitolo proposto si appoggia principalmente sullo studio di monografie, articoli scientifici, rapporti di ricerca, nonché su un certo corpus di articoli della stampa nazionale, di documenti nazionali ufficiali, comprese leggi e regolamenti (anche a livello regionale e urbano, ma in misura minore in questa parte). Questa parte ha come finalità quella di contestualizzare i nostri casi studio, Sassari e Saint-Étienne, nel loro rispettivo quadro legislativo e normativo nazionale in materia culturale, in modo da comprendere quali siano i margini di manovra delle città nel definire le proprie strategie culturali. In questa parte si farà riferimento anche alle riforme in favore del decentramento, per molti aspetti determinanti per capire come il ruolo della cultura sia cambiato e sia diventato sempre più importante nel corso degli ultimi tre decenni. Infine, sarà introdotto anche il ruolo che la cultura gioca nello sviluppo dell'economia (in particolare per il rilancio dell'economia locale).

Capitolo 2.1. L'evoluzione delle politiche culturali in Italia e il ruolo dello Stato, delle Regioni e dei Comuni

2.1.1. Premessa

Il 19 giugno 2014, la direzione de “Il Sole 24 ore”, quotidiano economico tra i più autorevoli in Italia, ha organizzato a Roma una conferenza intitolata “Stati Generali della Cultura”. Nel corso della conferenza è intervenuto Dario Franceschini, ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo nel “Governo Renzi”, insediatosi il 22 febbraio 2014⁴⁶. Franceschini si è espresso in questo modo:

«In realtà, devo dire tre mesi dopo e senza emotività che sono certo di guidare il ministero economico più importante di questo Paese perché il mondo sta cambiando. [...] Investire nella cultura è una scelta economica per questo Paese, sapendo che veniamo da anni di responsabilità, di tagli. Dal 2000 a oggi si sono alternati vari Governi: per tutti i capitoli che riguardano la cultura ci sono stati tagli enormi, fino a impoverire, dal punto di vista delle risorse, anche per gli interventi più urgenti, la manutenzione, il restauro. Al di là dei colori, naturalmente in misura diversa, dei Governi che si sono alternati, non c'è mai stata nella politica italiana la consapevolezza che, se questa è la nostra vocazione, su questo bisogna investire e non affidare la battaglia al singolo Ministro della cultura, bensì farla diventare una battaglia complessiva del Governo e del Parlamento. Questa è la risorsa che può renderci competitivi e vincenti⁴⁷».

Il discorso integrale del Ministro è interessante per ripercorrere e capire l'evoluzione della politica culturale italiana. In esso emergono diversi elementi collegati tra loro che distinguiamo e analizziamo analiticamente. Un primo punto fa riferimento alla scarsa

⁴⁶ Nella Tabella 1 in Appendice, viene proposta la lista dei ministri, della durata degli incarichi e dei relativi governi dall'istituzione del Ministero dei beni culturali fino al 2014.

⁴⁷ Dario Franceschini, Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, 19 giugno 2014.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

considerazione che i diversi governi che si sono succeduti, di tutti i colori politici, hanno attribuito alla cultura. Ciò si riproduce in una legislazione che non è stata capace di raggiungere gli obiettivi dell'Art. 9 della Costituzione, sulla tutela, sviluppo e promozione dei beni culturali (Santagata, 2014). Inoltre la scarsa considerazione della cultura è dimostrata dai continui tagli ai finanziamenti e dal budget sempre più ridotto del Ministero, che rappresenta appena lo 0,10% del PIL nazionale nel 2014. Un secondo punto riguarda l'intenzione del nuovo ministro di andare oltre la divisione netta tra il pubblico e il privato per quanto concerne il sostegno economico ai beni e alle attività culturali. In Italia questa separazione ha caratterizzato per lungo tempo l'azione pubblica, la quale è pressoché esclusiva in materia. Un terzo punto che verrà approfondito in questo capitolo riguarda le origini recenti del dibattito intorno alla creazione di valore economico attraverso la cultura. Il ministro Franceschini si dichiara convinto di essere a capo del "ministero economico più importante del Paese". La relazione è alla globalizzazione economica, ai flussi turistici e alle opportunità economiche della valorizzazione culturale.

In questo capitolo si cercherà di individuare gli attori istituzionali pubblici e privati della cultura e le relazioni che intercorrono tra di essi; le risorse a disposizione, con particolare riferimento agli ultimi dieci anni; la storia del Ministero dei beni culturali; il quadro legislativo e le riforme per arrivare a capire quale sia il margine di manovra degli enti locali. Arriveremo all'individuazione delle competenze in materia culturale dei comuni italiani, sia per quanto riguarda i beni materiali (archeologici, artistici, musei, ecc.) sia in quanto concerne i beni immateriali (manifestazioni, festival, concerti, ecc.). Riteniamo necessario inquadrare l'azione dei comuni nel contesto politico nazionale in quanto quest'ultimo definisce il quadro legislativo, gli spazi di intervento, i finanziamenti (che restano maggiori rispetto a quelli dei privati e a quelli comunitari).

2.1.2. Un ministero per la cultura

In Italia, l'elaborazione di una politica culturale coerente e armonica è stata per lungo tempo trascurata. Sebbene l'art. 9 della Costituzione Italiana prevedesse che «*La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, tutela il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione*», un ministero interamente

dedicato ai beni culturali è stato istituito solo trent'anni dopo, nel 1974. Precedentemente, tali competenze erano distribuite tra diversi ministeri, ed in modo particolare era il Ministero della Pubblica Istruzione a ricoprire gran parte delle funzioni⁴⁸. Questo cammino è iniziato probabilmente nel 1964, quando è stata promulgata la c.d. Legge Franceschini che costituiva una commissione parlamentare incaricata di condurre un'indagine e rilevare le esigenze del settore dei beni culturali⁴⁹. In quegli anni, i temi dell'ambiente e della cultura entravano a far parte dell'agenda politica nazionale (Lewanski, 1997). È il periodo durante il quale è emerso un acceso dibattito intorno alla situazione drammatica dei beni culturali in Italia, provati da diversi anni di incuria e di abbandono, nonché di pericoli e di demolizioni causati dalla dissennata opera di espansione urbanistica, di realizzazione di opere infrastrutturali di rilevanza nazionale, di degrado ambientale.

L'attività del *Ministero per i Beni Culturali e Ambientali* (MiBCA) ha dato impulso ad una politica per i beni culturali che è stata rafforzata ma che soffriva di un ritardo importante rispetto agli altri paesi europei e di una situazione difficile dovuta anche all'estrema ricchezza e complessità del patrimonio culturale materiale nazionale. Inoltre, la politica culturale italiana solo a partire dalle riforme del 1998/99 ha esplicitamente interessato anche le attività culturali, un elemento che sottolinea l'estremo ritardo del nostro Paese rispetto al resto dell'Europa occidentale (Giambrone, 2013). Tuttavia, sebbene le "linee di produzione" del MiBAC sono oggi differenziate, l'attività preminente rimane quella della tutela e delle valorizzazione dei beni culturali materiali (Bobbio e Maggi, 2004). Ciò è evidente almeno quando guardiamo alla proporzione dei finanziamenti in questo ambito rispetto al bilancio generale di spesa del Ministero.

Per quanto concerne il governo dei beni culturali, gli anni Settanta sono caratterizzati da due riforme di notevole importanza: 1) l'istituzione del Ministero per i Beni Culturali e Ambientali (MiBCA), oggi Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo

⁴⁸ Per un quadro dettagliato di queste funzioni, si veda Bruno, 2011.

⁴⁹ Art. 1, Legge n. 310 del 24 aprile 1964: «E' affidato ad una Commissione l'incarico di condurre una indagine sulle condizioni attuali e sulle esigenze in ordine alla tutela e alla valorizzazione delle cose di interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio e di formulare proposte concrete al fine di perseguire i seguenti obiettivi: 1) revisione delle leggi di tutela (in coordinamento, quando necessario, con quelle urbanistiche) nonché delle strutture e degli ordinamenti amministrativi e contabili; 2) ordinamento del personale, in rapporto alle effettive esigenze; 3) adeguamento dei mezzi finanziati».

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

(MiBACT), e la conseguente creazione di uno specifico apparato amministrativo (cfr. Quadro 1); 2) l'istituzione delle regioni, livello territoriale nel quale si radicheranno, come vedremo più nel dettaglio, le politiche e le strategie culturali.

Quadro 1. Istituzione e riforme successive del Ministero per i beni culturali e ambientali.

«Il **Ministero per i Beni Culturali e Ambientali** fu istituito da Giovanni Spadolini, (con dl 14 dicembre 1974, n.657, convertito nella legge 29 gennaio 1975, n. 5 con il compito di affidare unitariamente alla specifica competenza di un Ministero appositamente costituito la gestione del patrimonio culturale e dell'ambiente al fine di assicurare l'organica tutela di interesse di estrema rilevanza sul piano interno e nazionale. Raccolse le competenze e le funzioni in materia che erano prima del Ministero della Pubblica Istruzione (Antichità e Belle Arti, Accademie e Biblioteche), Ministero degli Interni (Archivi di Stato) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Discoteca di Stato, editoria libraria e diffusione della cultura).

Nel **1998** con **Decreto Legislativo n. 368 del 20 ottobre** viene istituito il nuovo Ministero per i Beni e le Attività Culturali, a cui sono devolute le attribuzioni spettanti al Ministero per i Beni Culturali e Ambientali alle quali si va ad aggiungere la promozione dello sport e di impiantistica sportiva e la promozione delle attività dello spettacolo in tutte le sue espressioni: dal cinema al teatro, alla danza, alla musica, agli spettacoli viaggianti.

Con **Decreto-legge del 18 maggio 2006 n. 181** le competenze dello sport sono assegnate al nuovo Ministero per le Politiche Giovanili e Attività sportive.

Con la fine del 2006 i Dipartimenti sono stati sostituiti dal Segretariato Generale. Il Segretario generale, per quanto attiene all'attuazione delle linee programmatiche dell'Area, si avvale delle competenze dei Direttori Generali, dei Dirigenti dei servizi, e, con funzioni di consulenza su temi specifici, dei Dirigenti Generali.

Con **D.P.R. del 26 novembre 2007, n. 233** viene approvato il nuovo Regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Publicato nel **Supplemento ordinario alla G.U. n.164 del 17 luglio 2009 il D.P.R. 2 luglio 2009 n. 91** il nuovo regolamento di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i Beni e le Attività Culturali improntato a misure di maggiore razionalizzazione, efficienza ed economicità della Pubblica Amministrazione, che introduce significative innovazioni mirate a esaltare l'azione di tutela, valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale nazionale e al contempo restituisce centralità alla salvaguardia del paesaggio nel contesto più generale delle belle arti. Tra le principali novità, infatti, vi è l'istituzione della Direzione Generale per la valorizzazione del Patrimonio Culturale, che consentirà maggiore incisività nella promozione e nello sviluppo di questo settore, con lo scopo di garantire una maggiore

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

conoscibilità e fruibilità dei beni culturali. Importante anche la costituzione della Direzione Generale per il Paesaggio, le Belle Arti, l'Architettura e l'Arte Contemporanea.

Nel 2013 il governo Letta affida le competenze del turismo al Ministero che assume dunque l'attuale denominazione di Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (Articolo 1, comma 2 e 3 della **LEGGE 24 giugno 2013, n. 71** pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2013, entrata in vigore il 26 giugno 2013)

Dal 21 ottobre 2013 l'Ufficio per le Politiche del Turismo passa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo.»

Fonte:<http://www.beniculturali.it/>

L'importanza della creazione di un Ministero per il governo dei beni culturali: «è evidente se si pensa che essa, da un lato, ha definito un nuovo interlocutore in sede parlamentare e di governo capace di raccogliere le numerose istanze a difesa del patrimonio culturale e del suo sviluppo e di sostenerle nelle opportune sedi istituzionali; dall'altro ha creato le premesse per investire la tematica in oggetto di una rinnovata centralità nel dibattito politico, contrariamente al passato quando la materia era di competenza del Ministero della pubblica istruzione» (Valsecchi, p. 3). L'organizzazione del MiBCA è stata caratterizzata da un processo di continuo cambiamento organizzativo a partire dalla fine degli anni Novanta. Il d.lgs. 368/1998 ha ufficialmente introdotto nuove competenze in materia di attività culturali, e non più solo beni culturali, ed ha modificato la denominazione in *Ministero per i beni e le attività culturali* (MiBAC). Da questo momento in poi, i successivi decreti legge e leggi hanno imposto modificazioni continue dell'organizzazione interna.

In relazione all'istituzione delle regioni, questo nuovo livello di amministrazione e politica del territorio «si è dimostrato subito capace di assumere un ruolo di indirizzo e di controllo per le realtà locali e ha incentivato la nascita e lo sviluppo di un sistema integrato di valorizzazione e di promozione culturale» (*ibidem*).

Gli anni Ottanta sono stati caratterizzati da un'alternanza politica che ha visto protagonisti i governi della DC e del PSI. Durante questo decennio, sono stati numerosi i ministri dei beni culturali che si sono passati le consegne, dando luogo ad una legislazione incerta e frammentata. Durante questo periodo si sono prodotti numerosi provvedimenti di carattere perlopiù distributivo, attraverso i quali si disponeva, direttamente e indirettamente, l'erogazione di importanti quantità di risorse finanziarie

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

(Giambrone, 2013). Le politiche e le normative culturali sono rimaste disorganiche durante tutto il decennio (Bobbio, 2004).

Questa situazione è cambiata negli anni Novanta, quando ha preso avvio un processo di allargamento degli obiettivi di politica culturale da parte del Ministero. Se in passato infatti l'attenzione del MiBCA si era concentrata quasi esclusivamente sulla tutela dei beni culturali, durante questo decennio vi è stato un allargamento degli interessi verso la valorizzazione e la promozione delle attività culturali, alla quale si è affiancata anche una diversificazione delle modalità di intervento e delle finalità delle politiche culturali.

Alcune azioni sono state di particolare importanza e hanno disegnato un quadro più definito soprattutto per quanto riguarda: *a)* la spinta verso l'aziendalizzazione delle istituzioni culturali nazionali; *b)* il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nella definizione delle politiche e delle strategie; *c)* l'inclusione e la partecipazione del settore privato al finanziamento della cultura. Queste riforme sono state comunque caratterizzate da un'efficacia ridotta, dovuta alle numerose riforme che non hanno permesso di avere il tempo di valutarne gli effetti.

a) Aziendalizzazione dell'amministrazione pubblica. Le amministrazioni pubbliche che operavano nel settore culturale hanno rinnovato le loro modalità di gestione, adattando metodi e strumenti che richiamano l'organizzazione di un'azienda. Se prendiamo l'esempio della gestione delle strutture museali, nel 1993 la c.d. Legge Ronchey ha introdotto importanti innovazioni in tema di gestione economica e organizzazione. In particolare la Legge è intervenuta su due aree della gestione economica delle istituzioni culturali statali (musei, siti archeologici, enti lirici, ecc.): 1) la possibilità di affidare a terzi la gestione dei servizi aggiuntivi; 2) la possibilità del Ministero di creare istituzioni e fondazioni per la gestione dei beni culturali (e la trasformazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche in fondazioni di diritto privato); 3) il conferimento di un'autonomia speciale ad alcune soprintendenze archeologiche⁵⁰; 4) la trasformazione di

⁵⁰ Nel 1997, la legge 352 ha trasformato la Soprintendenza per i beni archeologici di Pompei. Essa è stata dotata di una particolare autonomia che si realizza attraverso la dotazione di un consiglio di amministrazione con competenze in materia di programma, bilancio di previsione e consuntivo. L'innovazione è dovuta anche alla semplificazione delle procedure per la partecipazione dei privati nel finanziamento del recupero del sito.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

alcuni enti pubblici dello spettacolo in società per azioni o in fondazioni di diritto privato o la creazione di società private per la valorizzazione e la vendita del patrimonio dello Stato.

b) il ruolo delle Regioni e degli enti locali. L'art. 118 della Costituzione Italiana « [...] richiede che le funzioni amministrative vengano allocate dal legislatore tra i vari soggetti: Stato, Regioni e enti locali, secondo principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione» (Sciullo, 2005, p. 290). A partire da questa legge, le competenze delle Regioni e degli Enti Locali sono cresciute sia per quanto riguarda la valorizzazione dei beni culturali (che resta una competenza fondamentale dello Stato) che nel comparto delle attività culturali e dello spettacolo dal vivo. La tutela dei beni culturali, infatti, è di competenza esclusiva dello Stato, salvo la possibilità di un esercizio coordinato con le Regioni. Questo tema viene integrato dalle Regioni in una logica più ampia, che comprende le relazioni con gli aspetti urbanistici, paesaggistici e turistici, vale a dire in una logica di politiche territoriali. I comuni e le province italiane, da parte loro, si occupano principalmente della gestione diretta dei musei di interesse locale (e non dei musei di interesse nazionale, gestiti generalmente dalle Soprintendenze), delle biblioteche civiche e dei teatri comunali, nonché nella realizzazione di festival, manifestazioni e nel sostenimento e coordinamento delle attività culturali. Gli enti locali hanno adottato sempre più logiche e criteri di azione aziendalistici per la gestione di queste strutture e manifestazioni, principalmente a causa dell'impulso dato dallo Stato in questa direzione e per ragioni di carenza di risorse (finanziarie, umane, ecc.). Per le attività culturali, comuni e province hanno spesso creato forme di gestione autonoma, associata o anche forme di reti culturali fra comuni.

c) l'inclusione e la partecipazione del settore privato al finanziamento della cultura. L'apertura ai privati, un punto ripreso anche dal discorso del ministro Dario Franceschini, rappresenta una svolta in quanto in Italia il mecenatismo è frenato da una legislazione che per molti versi rende difficile e poco vantaggiosa la partecipazione finanziaria dei privati a progetti di interesse pubblico. Durante gli anni Novanta sono stati messi in atto strumenti di defiscalizzazione e politiche di collaborazione e cooperazione con i privati.

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Due importanti categorie di attori privati intenzionati ad intervenire, spesso per via finanziaria, all'interno del settore culturale sono le imprese e le organizzazioni non profit.

Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del nuovo Millennio sono state approvate le riforme dell'ordinamento delle autonomie locali. In particolare, il d.lgs. n. 267 del 18 Agosto 2000 ha apportato sostanziali modifiche ai sistemi di gestione dei servizi pubblici locali. Durante gli ultimi anni Novanta, parallelamente alla c.d. Legge Bassanini, che ha riformato l'amministrazione statale, il MiBCA è stato al centro di numerose riforme. La più importante in questo periodo è quella introdotta con il d.lgs. 368 del 20 ottobre 1998 che ha istituito il *Ministero dei Beni e delle Attività Culturali* (MiBAC). In seguito, nel 2000 è stato approvato il nuovo regolamento del ministero che prevede la centralità della figura del segretario generale, delle direzioni generali di settore e delle soprintendenze. Nel 2004 il MiBAC è stato articolato in quattro dipartimenti, dieci direzioni generali e diciassette direzioni regionali, con la soppressione della figura del segretariato generale. Quest'ultima figura è stata reintrodotta con un'ulteriore riforma nel 2006, unitamente alla soppressione dei quattro dipartimenti. Nel 2009 l'organizzazione è stata nuovamente oggetto di una riforma, che ha previsto una risistemazione delle direzioni generali e la ridefinizione del ruolo del segretariato generale. La continua riorganizzazione del MiBAC ha generato diversi problemi di linearità e omogeneità delle politiche, nonché la creazione di una certa confusione dovuta alle riorganizzazioni amministrative, del personale, delle competenze delle soprintendenze.

A livello locale, il periodo di riforme che ha caratterizzato gli anni 2000 è stato vissuto con difficoltà da parte sia delle soprintendenze, costrette a riscrivere progetti, riorganizzare il personale, cambiare i dirigenti ecc. sia da parte degli enti locali interessati, siano essi il consiglio municipale, il sindaco, le associazioni, le Università, gli enti non profit e le imprese, che non sono riuscite a creare progetti di medio e lungo periodo con i soprintendenti. Tuttavia, gli anni 2000 testimoniano l'emergenza e la programmazione delle politiche culturali a livello nazionale come posta in gioco importante per lo sviluppo, come è dimostrato dal fatto che solo alla fine degli anni Novanta il MiBCA ha raggiunto il tavolo del *Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica* (CIPE).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

2.1.3. Gli obiettivi, gli investimenti e le risorse del MiBAC

A livello strategico e di programmazione, nel corso del decennio lo Stato ha definito il «Quadro Strategico Nazionale» (QSN) in collaborazione con le regioni e gli enti locali e sulla scia delle politiche comunitarie che avevano come principali interlocutori le Regioni. Nell'ambito del QSN sono rintracciabili diversi indirizzi che meritano di essere considerati in rapporto alle politiche culturali, ed in particolar modo quelle rivolte al Mezzogiorno (Cicerchia, 2009). Tra questi citiamo: a) la costruzione di un modello di governance multilivello che comprende le istituzioni dell'Unione Europea, lo Stato, le Regioni e gli enti locali, in cui lo Stato e le Regioni ricevono i cosiddetti *conditional grants*, finanziamenti condizionati a progetti alla cui costruzione concorrono le autonomie locali (*ibidem*); b) il rafforzamento delle capacità ordinarie dell'amministrazione, che accresce le capacità di gestione e di programmazione. In relazione a questi due indirizzi, le politiche comunitarie hanno contribuito grandemente alla creazione di strutture amministrative stabili nel settore della cultura, come gli assessorati regionali. Il ministero definisce così i propri obiettivi nell'ambito del Documento Strategico Nazionale⁵¹:

- Orientamento e supporto di una domanda interna ed esterna, qualificata e diffusa, di cultura come fattore di identità e di sviluppo del capitale umano;
- Sostegno alla produzione culturale di ogni settore (dal patrimonio alle arti visive, dallo spettacolo dal vivo all'audiovisivo), con particolare riferimento a quella di eccellenza, a quella *science-based* e ad elevato contenuto tecnologico e alla Ricerca Scientifica e Tecnologica finalizzata, intesa anche come volano per lo sviluppo di forme competitive di occupazione;
- Valorizzazione delle risorse culturali italiane come strumento di innalzamento della qualità della vita e di identità, coesione e inclusione sociale e di dialogo e cooperazione internazionale.

Questi tre obiettivi strategici trovano corrispondenza in due principali programmi coordinati di azioni:

⁵¹ http://www.dps.tesoro.it/documentazione/QSN/docs/centrali/Min_Beni_e_attivita_culturali.pdf

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

- Inserimento delle risorse culturali nelle dinamiche di sviluppo e di qualificazione del territorio, con particolare riferimento alle aree sottoutilizzate del Paese;
- Elaborazione di modelli avanzati di valorizzazione e gestione delle risorse culturali secondo linee di intervento caratterizzate dalla integrazione dei livelli amministrativi centrale e locali e dalla capacità di dialogo con il settore privato e quello *non-profit*.

Il raggiungimento degli obiettivi preposti si scontra, tuttavia, con un bilancio ridotto e con una legislazione che impedisce uno sviluppo del settore.

Le risorse destinate al MiBAC sono estremamente ridotte sia rispetto al PIL, sia rispetto alla spesa totale. Ciò è evidente soprattutto quando facciamo il confronto con gli altri paesi europei, dove le cifre sono decisamente più significative. In Italia, dal 2008 al 2012 il settore culturale ha perso circa 1,3 miliardi di euro di risorse pubbliche e private. Ciò è conseguente alla crisi della finanza pubblica, statale e locale, della finanza privata globale, della contrazione degli investimenti privati nel settore, sia esso in termini di mecenatismo o di sponsorizzazione delle istituzioni e degli eventi.

Tabella 3. Risorse pubbliche per la cultura in Italia: % sul bilancio dello Stato e sul PIL.

	% Bilancio Stato	% PIL
2008	0,28	0,13
2009	0,23	0,11
2010	0,21	0,11
2011	0,19	0,11
2012	0,22	0,11
2013	0,20	0,10
2014	0,19	-

Fonte: dati MiBACT, 2014

Tipicamente, lo Stato è stato il principale finanziatore della cultura e si occupa delle sua tutela, valorizzazione e promozione. Il budget annuale del MiBAC è da qualche anno sceso sotto il livello dei 2 miliardi di euro. Per quanto riguarda il peso delle spese culturali sul totale dello Stato, la cultura rappresentava lo 0,35% nel 2002. Un volume che

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

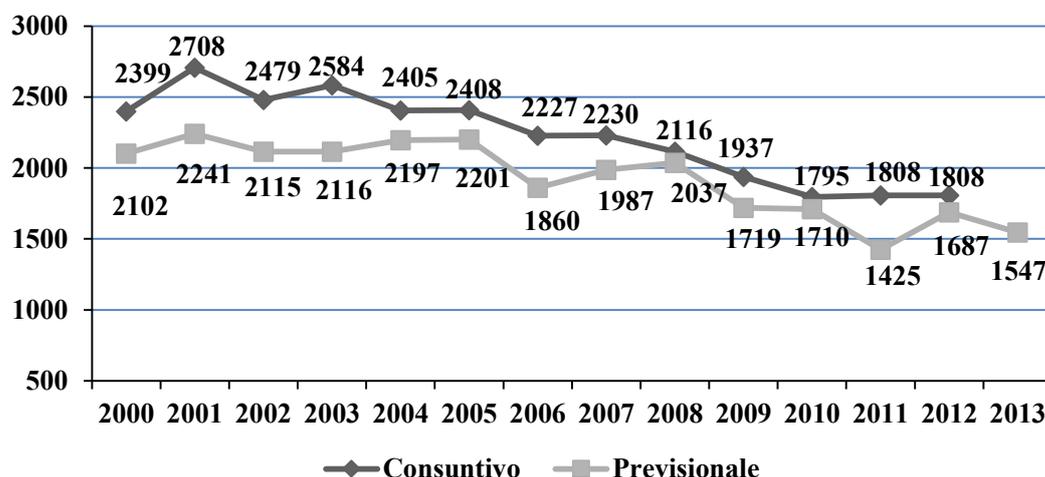
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

si ulteriormente ridotto nel corso degli anni fino ad attestarsi allo 0,22% nel 2012, pari a 1,687 miliardi di euro, in calo anche nel 2013, con 1.547 miliardi di euro, un valore che rappresenta una ulteriore riduzione del 8,3%.

Grafico 1. Il bilancio del MiBAC nel periodo 2000-2013 (in milioni di euro)



Fonte: dati MiBACT, 2014

Nella Tabella 4 sono riportati i dati relativi alla spesa dello Stato in termini assoluti e in termini relativi rispetto al totale del budget nazionale possono essere comparati agli altri Paesi dell'Unione Europea per avere un quadro più completo della situazione italiana (e di quella francese).

Dalla comparazione internazionale emergono alcuni dati interessanti. La Danimarca si attesta al primo posto in Europa sia per % di PIL destinato alla cultura sia per spesa per abitante. L'Italia si colloca agli ultimi posti per spesa culturale, dal momento che sia in Gran Bretagna che in Germania sono soprattutto gli enti locali (Land, città metropolitane, ecc.) a finanziare la tutela e la valorizzazione dei beni culturali. L'Italia spende circa 1/3 per la cultura rispetto alla Francia: ciò si traduce in una spesa di 25,4 euro per abitante in Italia contro 63,7 euro pro-capite in Francia. Anche in termini di differenza tra percentuali

della proporzione dei PIL nazionali, osserviamo che la Francia indirizza alla cultura lo 0,13% in più rispetto all'Italia⁵².

Tabella 4. La spesa statale* per la cultura in Europa

	% del PIL	Spesa per abitante (euro)	
Danimarca	0,91	262,3	* I dati sono riferiti al solo livello di amministrazione statale, ossia al budget dei ministeri per la cultura dei diversi paesi. ** Il dato è riferito alla dotazione del DCMS, depurata della quota riservata a sport e media e alla dotazione dell' <i>Arts Council of Great Britain</i> . *** Il dato è molto basso poiché in Germania la gran parte della spesa per la cultura è affidata ai Lander che impegnano nel settore tra i 9 e i 10 miliardi di euro l'anno.
Svezia	0,31	86,5	
Finlandia	0,32	80,0	
Francia	0,24	63,7	
Grecia	0,26	50,7	
Italia	0,11	25,4	
Gran Bretagna**	0,10	26,6	
Spagna	0,10	22,8	
Germania***	0,10	18,0	

Fonte: Federculture (2013) su dati dei singoli Paesi.

L'Italia è il paese che evidenzia il più elevato disinvestimento tra il 2000 e il 2011. Questa riduzione è stata del -33,3% medio annuo, riduzione più che doppia rispetto alla Grecia, all'Estonia e alla Lituania⁵³. Secondo il *Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica*: «La crisi esplosa dopo il 2008 ha pesantemente inciso sui livelli di spesa pubblica di molti paesi europei, ma l'Italia risulta il paese che, in termini relativi, ha ridotto in misura maggiore la spesa nel comparto, scendendo su posizioni molto inferiori ad altri paesi caratterizzati anch'essi da squilibri di finanza pubblica, quali la Spagna, la

⁵² Tenendo in considerazione il fatto che il PIL francese è maggiore rispetto a quello italiano in termini assoluti.

⁵³ DPS, 2013a: «Troppi altri indicatori confermano, però, nel confronto con tutti gli altri paesi europei, la pessima performance italiana, ancor più tenendo conto dello straordinario patrimonio artistico e della ricchissima eredità culturale di cui il Paese dispone; la quota di spesa delle famiglie italiane destinata a consumi culturali (7,2 per cento) risulta decisamente inferiore a quella media dei paesi UE27 (8,9 per cento) e, d'altra parte, anche la misurazione della partecipazione ad attività culturali fornisce risultati impietosi se confrontati con quelli di altri paesi europei» (p.7).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

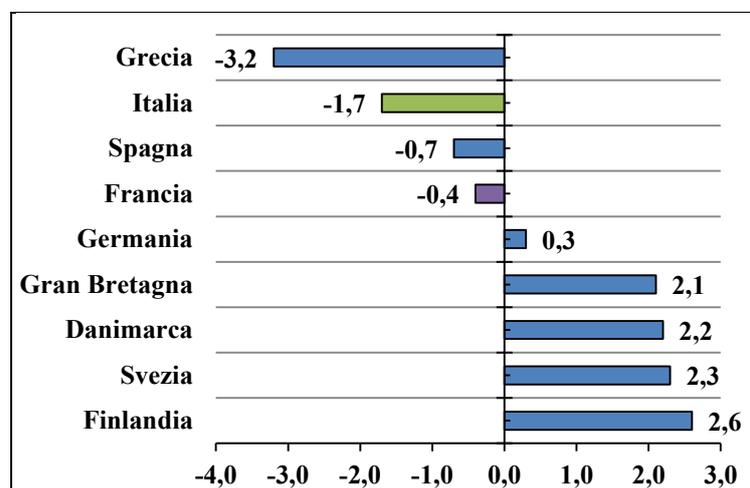
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Francia, il Belgio e il Portogallo, con un valore al 2011 inferiore perfino a quello dell'Irlanda e della Grecia» (DPS, 2013a, p. 7).

Grafico 2. Differenza % della spesa delle famiglie per ricreazione e cultura nei paesi UE rispetto alla media UE 27 (=8,9%). Anno 2010.



Fonte: elaborazione su dati Eurostat (2011).

Ad incidere sulla carenza di fondi di spesa del comparto vi è anche una scarsa spesa dei cittadini. Il rapporto 2013 di Federculture riporta le cifre dei consumi culturali degli italiani nel periodo tra il 2008 e il 2012⁵⁴. La posizione dell'Italia rispetto agli altri paesi Europei si colloca al di sotto della media UE, la quale si attesta all'8,9% della spesa totale per consumi finali nel 2010. Il 7,2% dell'Italia è inferiore ai dati registrati per la Francia dell'1,3% e di 4,3% della Finlandia, che si attesta al primo posto (cfr. Grafico 2).

Importanti risorse per la cultura arrivano dall'Unione Europea. Esse vengono attribuite soprattutto nel quadro del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale nelle Regioni Obiettivo Convergenza, vale a dire la Campania, la Calabria, la Puglia e la Sicilia (FESR 2007-2013). Gli assi di azione sono due: la valorizzazione e l'integrazione su scala interregionale del patrimonio culturale e naturale (per un totale di 371 milioni di euro), che ha come obiettivo il recupero e la valorizzazione delle risorse materiali e immateriali presenti nelle aree e nei poli di attrazione culturale e naturale; il "Grande Progetto

⁵⁴ Questi dati vengono confrontati con quelli degli altri Paesi dell'Unione Europea e offrono un'interessante quadro per collocare l'Italia rispetto alla Francia.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Pompei”, 105 milioni di euro destinati alla tutela e al rilancio del sito archeologico campano.

2.1.4. La cultura in cifre: i diversi livelli territoriali e l'intervento privato

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, negli ultimi vent'anni, ed in modo particolare a partire dall'inizio degli anni 2000 si è determinata una situazione di progressivo arretramento dell'impegno dello Stato a seguito di scelte politiche del governo centrale che ha sacrificato questo settore al fine di ridurre la spesa pubblica, conseguenza del debito pubblico e delle minori entrate. Negli anni che vanno dal 2000 al 2011 la spesa totale per cultura e servizi ricreativi in Italia si è ridotta pesantemente, passando dall'1,5 per cento allo 0,9 per cento del totale della spesa del Settore Pubblico Allargato⁵⁵.

L'analisi delle politiche culturali degli ultimi 20 anni ci porta a considerare dunque un profondo mutamento degli equilibri tra i diversi livelli istituzionali che sono coinvolti nel sostegno, valorizzazione e promozione della cultura. Secondo l'analisi proposta da Giambrone (2013, p. 47): «Il sostegno pubblico al comparto, in Italia, per tanti anni è stato legato soprattutto all'impegno dello Stato. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, al contrario, si è verificata un'inversione di tendenza con una assunzione di responsabilità progressivamente crescente da parte delle Regioni e degli enti locali». Aggiungiamo che anche l'intervento privato, come vedremo in questo paragrafo, diventa sempre più importante nell'arco temporale preso in considerazione.

I dati relativi alla composizione interna della spesa pubblica complessiva in Italia confermano l'arretramento dell'impegno economico dello Stato e la crescita di quello dei comuni.

⁵⁵ Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS), 2013a.

Dott. Giovanni Sechi

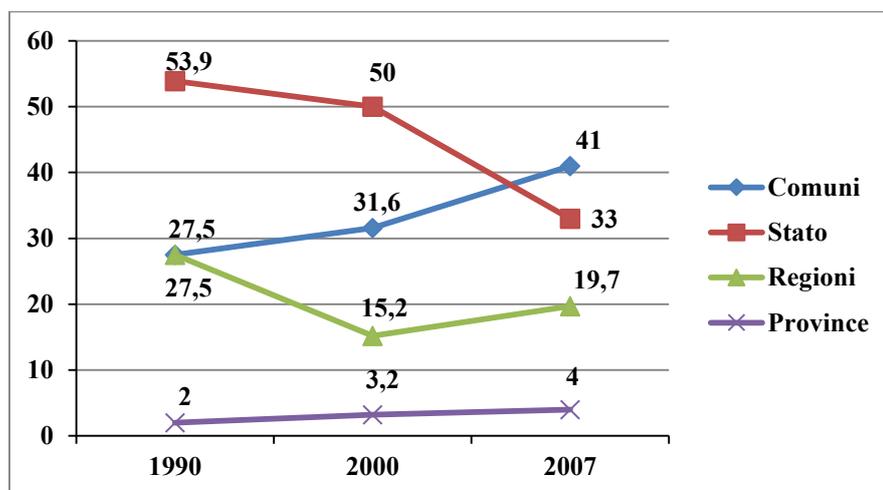
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Grafico 3. Andamento della spesa pubblica per la cultura dal 1990 al 2007 (valori in % rispetto al totale relativo all'anno di riferimento).



Fonte: Giambone, 2013.

Nel Grafico 3 possiamo osservare il cambiamento degli equilibri tra Stato, Regioni, Province e Comuni, confermando la tendenza della crescita del ruolo di questi ultimi. Il grafico non mostra tuttavia alcuni elementi che è importante ricordare: il concorso pubblico alla cultura è decresciuto in modo importante nel corso degli ultimi 20 anni, con l'eccezione parziale dell'intervento dell'Unione Europea e dell'intervento privato.

2.1.4.a. I comuni

Il progressivo disimpegno dello Stato non ha tuttavia comportato una sparizione delle politiche culturali di sostegno ma il fenomeno al quale abbiamo assistito è un progressivo (e parallelo) impegno delle amministrazioni comunali non solo nel finanziamento delle attività culturali e artistiche ma anche nella tutela e valorizzazione dei beni culturali. Se mettiamo a confronto il Grafico 1 e la Tabella 5 osserviamo un fenomeno interessante: l'insieme della spesa dei Comuni ha superato la spesa totale dello Stato a partire dal 2009. Registriamo tuttavia un taglio da parte dell'insieme dei Comuni di circa mezzo miliardo di euro tra il 2005 e il 2011 (cfr. Tab. 5).

Tabella 5. Spesa dei comuni e delle province per la funzione cultura (2008-2012) (in M€).

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Var. 2005/2011
Comuni	2.605	2.512	2.477	2.462	2.368	2.399	2.135	-18,04%
Province	293	275	279	295	258	238	213	-27,30%

Fonte: Federculture (2013) su dati Istat

La situazione finanziaria relativa alla capacità di spesa del MiBAC è accompagnata da una riduzione dei fondi a disposizione dei comuni, i quali sono importanti finanziatori delle attività culturali. In linea generale, le amministrazioni comunali si trovano in difficoltà e sono costrette a ridimensionare la spesa culturale, nonostante questa fosse aumentata nel corso degli anni novanta. Le amministrazioni comunali sono dunque oggi i principali finanziatori del sistema cultura italiano con una % che supera la metà del totale (escluso l'intervento dei privati). Nel 2011, hanno avuto spese correnti per 1 miliardo 666 milioni di euro, ripartite nel seguente modo: 881,1 milioni per teatri e attività culturali e 785,1 milioni per musei e biblioteche. Le spese di investimento sono invece pari a 468,5 milioni di euro, di cui 290,5 milioni per teatri e attività culturali e 177,9 milioni per biblioteche e musei. Negli ultimi dieci anni osserviamo che le amministrazioni comunali hanno destinato alla cultura una media che va dal 2% al 3% del bilancio comunale, a fronte di una percentuale molto minore dello Stato, un dato illustrato nella Fig. 2.3. Gli stanziamenti complessivi dei Comuni sono stati di oltre 2,5 milioni di euro negli ultimi anni, una cifra che comunque è in calo costante dal 2008, un fatto direttamente condizionato dalla crisi economica e finanziaria internazionale e dal taglio dei finanziamenti statali ai Comuni. L'impegno delle amministrazioni comunali non è solo dipendente dal progressivo disimpegno dello Stato. Le ragioni sono invece molteplici e fanno riferimento alla consapevolezza crescente del ruolo che il sistema cultura può rivestire in riferimento alle politiche di sviluppo del territorio. La crescita di rilevanza della spesa comunale di investimento nel sistema cultura è dovuta infatti anche ad altri fattori (Giambrone, 2013, p. 57):

«L'elezione diretta dei sindaci e la scelta di affidare la responsabilità delle politiche culturali ad assessori tecnici per molti versi non legati a logiche di appartenenza partitica ma individuati sulla base di specifiche competenze nel settore, ha avuto probabilmente un ruolo importante nel condizionare, a partire dalla prima metà degli anni Novanta, una maggiore attenzione e sensibilità delle amministrazioni comunali nei confronti dei temi della tutela e della valorizzazione del patrimonio da una parte, e dell'investimento sulle arti e sullo spettacolo dall'altra [...] Oggi la crisi dell'economia globale, unita alla consistente riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato e all'abolizione di importanti fonti di gettito per i Comuni hanno messo in crisi questo meccanismo di compensazione e ci si è avviati [...] verso una tendenza alla contrazione del finanziamento delle attività culturali».

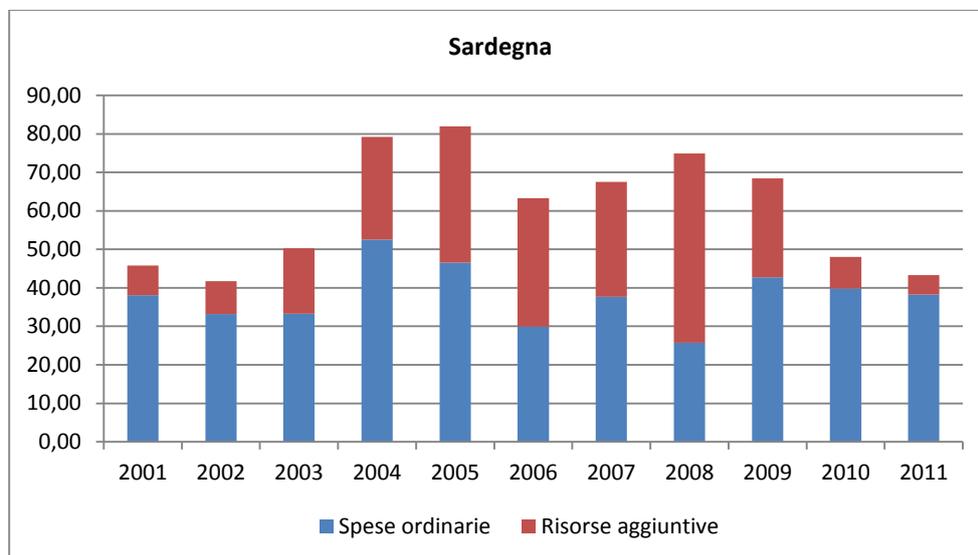
Va detto che il sostegno, la valorizzazione e la promozione del sistema cultura non passa solo dalla disponibilità di risorse finanziarie, sebbene siano fondamentali. L'organizzazione e la messa a sistema del settore culturale, le competenze maturate in seno ai settori amministrativi, le cooperazioni con enti, associazioni e cooperative, il legame tra cultura e sviluppo, la programmazione europea, ecc. sono tutti elementi che, seppure ridimensionati dai tagli di finanziamenti pubblici al settore, lo caratterizzano e lo mantengono dinamico. Un elemento positivo è anche rappresentato dalla partecipazione crescente di istituzioni private al finanziamento del sistema cultura, di cui ci accingiamo a parlare.

2.1.4.b. L'Unione Europea

Gli anni 2000 sono stati caratterizzati dal crescere del ruolo dell'Unione Europea nel sostegno e nella valorizzazione del sistema culturale. Il settore Cultura e Servizi Ricreativi dispone di una serie di fonti finanziarie aggiuntive, quali il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione programmato dal CIPE e i Fondi Strutturali dell'Unione Europea: «Nel settore “Cultura e Servizi ricreativi”, la funzione di sostegno allo sviluppo è stata garantita nel Mezzogiorno soprattutto dalla componente di spesa in conto capitale esplicitamente finalizzata allo sviluppo territoriale – alimentata dalle risorse aggiuntive comunitarie (Fondi Comunitari – Fs) e nazionali (Fondo di Sviluppo e Coesione – Fsc) –

che ha mediamente rappresentato, nel corso degli anni duemila, più del 40 per cento delle risorse complessivamente erogate dal Settore Pubblico Allargato» (DPS, 2013a).

Grafico 4. Spesa in conto capitale per fonte di finanziamento nella regione (euro pro capite costanti 2005)⁵⁶



Fonte: DPS, 2013b. Elaborazioni su banca dati Conti Pubblici Territoriali, Monit e Sistema di Monitoraggio Unitario (dati FS pubblicati su OpenCoesione)

Nel Grafico 4 possiamo osservare in dettaglio il caso della Sardegna. La composizione della spesa totale in Sardegna nel periodo di riferimento che va dal 2001 al 2011 è coerente con quella delle altre regioni del Mezzogiorno. Essa è caratterizzata da una forte incidenza delle risorse europee nel periodo che va dal 2004 al 2009, con un picco del 65,7% nel 2008. Da questo momento, le risorse aggiuntive sono diminuite in modo netto: si è passati dagli oltre 49 milioni di euro del 2008 ai 5,2 milioni del 2011.

Ciò che è di notevole interesse per noi sono le direttrici di intervento funzionali alle strategie dell'Unione Europea. Una prima direttrice ha come obiettivo quello di mettere a sistema gli elementi del patrimonio storico culturale di maggior pregio. Concretamente, i fondi sono stati utilizzati per interventi di riqualificazione di edifici storici e di

⁵⁶Per Risorse aggiuntive s'intende l'insieme dei Fondi strutturali dell'Unione Europea, riferiti alle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013 e al relativo cofinanziamento, nonché le risorse afferenti al Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC).

realizzazione di spazi per spettacoli ed eventi culturali, anche attraverso il recupero di immobili preesistenti. Accanto agli interventi infrastrutturali sono stati migliorati anche i servizi di fruizione finalizzati al miglioramento dell'offerta culturale. Una seconda direttrice è mirata alla valorizzazione dell'identità del territorio, che agisce soprattutto sui beni culturali immateriali delle comunità locali (DPS, 2013b). Proprio il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione programmato dal CIPE e i Fondi Strutturali dell'Unione Europea hanno rivestito un ruolo importante per le decisioni del sindaco di Sassari, che hanno portato ad una valorizzazione della cultura in seno all'agenda politica locale.

2.1.4.c. Le Province

Altri attori che rivestono un ruolo, seppure meno importante, sono le Province. Esse contribuiscono ugualmente al finanziamento del sistema cultura, seppure in modo significativamente inferiore rispetto a Regioni e Comuni. Questi enti territoriali hanno stanziato in media il 2% dei loro bilanci ed hanno mantenuto una costanza durante gli anni. Tuttavia, possiamo osservare nella Tab. 5 una diminuzione significativa della spesa per il sistema cultura di questi enti, i quali vivono anche una situazione di “precarietà” e di un certo immobilismo dovuti ai dibattiti parlamentari intorno alla loro trasformazione in enti di secondo livello, riforma finalmente approvata nel 2014⁵⁷. Tale contrazione si attesta al -27,3% nel periodo compreso tra il 2005 e il 2011, seppure possiamo considerare il 2009 come l'anno in cui questo fenomeno ha cominciato a manifestarsi. Nel 2011, le spese correnti delle amministrazioni provinciali sono state di oltre 182,5 milioni di euro, pari al 2,1% del totale. Di questi, 133,1 milioni sono stati stanziati per la valorizzazione di beni e di attività culturali e oltre 49 milioni per biblioteche e musei. Le spese di investimento sono state pari a 30,2 milioni di euro, di cui quasi 21 milioni per la valorizzazione di beni e attività culturali e oltre 9 milioni per biblioteche e musei. Vi sono da segnalare tuttavia le specificità dei casi. Ad esempio, osserviamo che alcune delle più importanti Province italiane hanno visto progressivamente aumentare la quota destinata alla cultura. Il caso di Roma è estremo a questo proposito in quanto la quota del proprio bilancio è passata dallo 0,7% del 2006 al 2,8 del 2008, per poi calare in modo altrettanto

⁵⁷ La trasformazione dell'ente provinciale è avvenuta con Legge 56 del 7 Aprile 2014, detta “Legge Delrio”.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

netto in seguito. Il caso della Provincia di Sassari è all'opposto esemplare della crisi che attraversano i centri minori. Nel 2014, il bilancio previsionale prevedeva la voce zero euro per le spese di investimento dell'Assessorato alle politiche sociali, giovanili, culturali, della salute e pari opportunità.

2.1.4.d. Le Regioni e le Province Autonome

Le Regioni rivestono un ruolo importante e, data la situazione descritta più sopra, determinante nel finanziamento della cultura in Italia. Gli stanziamenti complessivi incidono sul totale in questo settore con una percentuale che si attestava al 27,5% nel 1990 (percentuale che era rimasta invariata nei dieci anni precedenti), al 15,2% nel 2000 e al 19,7% nel 2007 (cfr. Grafico 3). In termini assoluti, l'impegno complessivo delle Regioni italiane è stato di 1.624 milioni di euro nel 2006, a fronte di una spesa statale di 1.860 milioni di euro nello stesso anno. Anche le Regioni, per effetto dei tagli di trasferimenti hanno ridotto la loro partecipazione finanziaria nel corso degli anni 2000. Tuttavia, se guardiamo alla spesa pro-capite sostenuta da questi enti, ci rendiamo conto che nonostante la crisi e i tagli vi sono alcune eccezioni.

Tali eccezioni riguardano in particolar modo le Regioni e le Province a statuto speciale, le quali hanno assicurato un impegno crescente durante gli anni 2000, seppur moderato a partire dal 2009. La Sardegna costituisce un caso particolare in quanto la spesa per la cultura in termini assoluti per abitante ha subito un forte impulso a partire dal 2003/2004 fino al 2009. Da questo periodo in poi la media si è tenuta costante fino al 2011. Come dicevamo più sopra, l'ammontare complessivo è composto da una forte componente di fondi comunitari, ma la Regione ha rivestito un ruolo importante per l'ottenimento degli stessi, legato alla progettualità specifica ed alla capacità di programmazione. Anche gli enti locali e le Province sono stati coinvolti per l'individuazione delle problematiche da sviluppare e per l'attuazione e il coordinamento dei progetti. Nel Cap. 4.2 vedremo come, infatti, i progetti portati avanti a Sassari siano indissolubilmente legati a questi elementi.

Tabella 6. Spesa in conto capitale nel settore cultura per area geografica (euro pro capite costanti 2005).

Area geografica	Nord	Centro	Sud	Sardegna	Italia
2000	53,87	72,59	37,73	50,67	51,62
2001	55,59	52,56	40,13	45,75	49,44
2002	55,74	48,95	25,62	41,71	43,62
2003	55,29	58,70	28,17	50,25	46,24
2004	65,20	64,43	37,48	79,18	55,19
2005	59,78	55,03	36,18	81,96	50,50
2006	49,26	47,87	28,76	63,25	41,77
2007	49,08	50,63	43,62	67,52	47,47
2008	45,12	47,78	45,11	74,94	45,64
2009	42,56	60,91	44,87	68,44	46,97
2010	34,38	39,96	22,39	48,04	31,33
2011	34,50	39,95	19,81	43,32	30,52

Fonte: DPS, 2013 - Elaborazioni su banca dati Conti Pubblici Territoriali.

Complessivamente, la situazione italiana può essere definita allarmante: i dati presentati nella Tab. 6 mostrano una media di spesa pro-capite delle Regioni che si è notevolmente contratta fino a raggiungere un valore di 30,5 euro nel 2011.

2.1.4.e. L'intervento privato

Negli ultimi venticinque anni ed in modo particolare negli anni 2010, il MiBAC ha elaborato una normativa di incentivazione fiscale per le imprese che vogliano partecipare al finanziamento della cultura. Secondo i dati diffusi annualmente dal Ministero, gli interventi dei privati sono crescenti e provengono prevalentemente da donazioni delle Fondazioni di origine bancaria e solo in piccola parte da persone fisiche⁵⁸. Per quanto

⁵⁸ Sulle ragioni sottese alla partecipazione dei privati al finanziamento della cultura si veda, tra gli altri, Associazione Civita (2012): «Le ragioni che spingono l'impresa ad intervenire nel settore sono per lo più connesse all'esigenza di accrescere la visibilità di marca, potenziare le pubbliche relazioni e migliorare la propria reputazione. L'investimento è prevalentemente orientato verso musei, mostre ed in genere eventi e

Dott. Giovanni Sechi
 Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
 Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
 Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
 Università degli studi di Sassari

riguarda le fondazioni di origine bancaria, anche esse hanno partecipato al finanziamento e all'investimento nella cultura. Le Fondazioni sono 88, delle quali il 53% si colloca al Nord, il 34% al Centro e il 13% al Sud⁵⁹. L'entità degli interventi complessivi delle Fondazioni nell'ultimo ventennio è cresciuta considerevolmente, passando dai 24 milioni di euro del 1993 ai 408 del 2009. Le erogazioni delle Fondazioni di origine bancaria sono destinate a diversi settori. Alla cultura è stato destinato, in media, il 31% del totale nel periodo compreso tra il 1993 e il 2009.

Le erogazioni liberali di imprese, enti ed enti commerciali, nel 2012 si sono attestate a 28,5 milioni di euro. Il dato riporta una diminuzione del 0,5% rispetto a quello relativo all'anno 2011. Rispetto al totale, il 43,7% sono stati destinati a beni e attività culturali e il 56,3% allo spettacolo. È interessante notare inoltre che il 79,8% delle risorse sono state destinate al nord, il 16,2% al Centro e solo il 3,9% al Sud. Anche i privati e gli enti non commerciali hanno partecipato al finanziamento della cultura con 6,8 milioni di euro, un dato che registra una diminuzione del 37% rispetto al 2011. Gli interventi sono a favore di istituzioni del settore dei beni culturali (Valsecchi, 2009).

2.1.5. Le politiche culturali urbane: dall'effimero allo sviluppo locale

Abbiamo visto come i Comuni siano attori di fondamentale importanza per il funzionamento del sistema culturale italiano. Essi partecipano finanziariamente in modo determinante, sebbene esista una dipendenza stretta dai finanziamenti stanziati dai livelli territoriali differenti: la Regione, lo Stato e l'Unione Europea. Secondo Mela (2006, p. 162): «Parlando di “politiche culturali urbane” si allude al complesso degli interventi messi in atto da operatori pubblici (ma spesso in collaborazione con soggetti privati di vario tipo) allo scopo di favorire quella che potrebbe essere definita la vita culturale della città, in vista di obiettivi di natura economica e sociale oltre che, come è ovvio, di natura culturale in senso stretto». L'Autore mette in evidenza gli attori e le finalità delle politiche culturali urbane, precisando che tra gli obiettivi vi sono anche quelli di natura

spettacoli, mentre solo per una quota residuale del campione è rivolto ad interventi strutturali (ad es. di restauro)» (p. 3).

⁵⁹ Acri, Associazione di Fondazioni e di Casse di Risparmio. <http://www.acri.it>

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

sociali ed economica. Proprio questo passaggio è fondamentale per cominciare ad esplorare le fasi che contraddistinguono le politiche culturali delle città degli ultimi trent'anni.

Una prima fase, che va dal dopoguerra agli anni Settanta, è stata caratterizzata dal rilancio della cultura cosiddetta “alta”. In questo periodo, lo Stato e gli enti locali hanno portato avanti una politica di costruzione o ricostruzione di quelle istituzioni culturali che dovevano rappresentare il Paese, privilegiando i centri storici delle città d'arte italiane a discapito delle nascenti periferie e delle popolazioni che vi abitavano. Una fase successiva è successiva ai movimenti del '68 e alla domanda di maggiore partecipazione dei cittadini, i quali erano portatori di nuovi bisogni sia sociali che culturali⁶⁰.

In Italia è stato probabilmente l'assessore alla cultura del Comune di Roma, Renato Nicolini (PCI), in carica dal 1976 al 1985, ad avere trasformato l'idea dell'offerta culturale istituzionale della città, tradizionalmente legata al controllo dell'élite intellettuale e concentrata nei centri storici delle grandi città. La proposta di Nicolini si è concretizzata nel 1977 con l'organizzazione dell' “Estate Romana”, una serie di eventi e manifestazioni culturali e artistiche che abbandonavano l'idea di cultura “alta”, prevalente fino a quel momento, e cercavano un maggiore coinvolgimento dei cittadini attraverso l'organizzazione di eventi, come grandi mostre, spettacoli di strada, cineforum, fuochi d'artificio, dibattiti pubblici, ecc. Il Comune organizzava le attività culturali in collaborazione con le associazioni locali, anche amatoriali (come cineclub, piccole compagnie teatrali, musicisti, artisti di strada ecc.). Questa politica era per molti versi legata a due elementi che hanno caratterizzato quegli anni: il decentramento amministrativo, per effetto del quale le amministrazioni locali godevano di maggiore autonomia decisionale; l'emergenza di nuovi bisogni sociali, in particolar modo la riappropriazione degli spazi urbani centrali, come ad esempio piazze, strade, strutture del centro storico. Ne sono seguite importanti polemiche da parte di intellettuali e artisti, conseguenti alla delegittimazione del loro ruolo di “moderatori” e guide per l'accesso alla cultura.

⁶⁰ Questo tema è complesso e contraddittorio e necessiterebbe di studi più approfonditi. Una letteratura molto ricca si è occupata della condizione delle periferie, delle proteste giovanili, della domanda di partecipazione e di maggiore democrazia che hanno caratterizzato la fine degli anni Sessanta e Settanta.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

L'esperienza romana (Marinelli, 2006) ha segnato una svolta per quanto riguarda la proposta culturale delle grandi città ed ha dato avvio a quella che è conosciuta come la "politica dell'effimero", vale a dire una particolare modalità di intervento pubblico prodotta in campo culturale che si è sviluppata a partire dall'esperienza delle "Estatì Romane" e che si è diffusa nel corso del decennio successivo nelle grandi città italiane, prima, e in numerosi centri durante gli anni successivi.

La nozione stessa di cultura si è slegata dalla concezione "alta" e dal controllo esclusivo degli intellettuali. Gli eventi culturali sono stati progressivamente aperti alle proposte delle associazioni locali, sia professioniste che amatoriali, e alla partecipazione in massa dei cittadini. L'offerta che ne è conseguita era caratterizzata da un contenuto maggiormente popolare e ludico per certi versi, elementi che richiamavano il vasto pubblico. Il modello romano è stato quindi progressivamente introdotto dalle amministrazioni di molte città italiane ed europee nel corso degli anni '80 e '90.

Possiamo rischiare di avanzare l'ipotesi che perfino la politica culturale del ministro della cultura francese Jack Lang fosse ispirata dalle idee e dalle azioni di Nicolini. D'altra parte, lo stesso Nicolini è stato nominato *Officier de l'Ordre des Arts et des Lettres de la République Française* nel 1984 proprio da Lang. Durante gli anni Ottanta, il governo guidato dal Presidente francese Mitterand ha messo in atto una profonda riforma delle politiche culturali nazionali, riconoscendo ufficialmente e sostenendo quelle che fino a quel momento erano ritenute "arti minori", vale a dire la musica popolare, le arti di strada, il jazz, ecc. Il ministro Lang, come avremmo modo di approfondire nel Cap. 2.2, ha promosso una politica composta da una gamma di eventi e iniziative che si rivolgevano ad un pubblico più vasto rispetto al passato e dal contenuto maggiormente accessibile.

L'offerta culturale dell'effimero era stata concepita per i cittadini, in seguito gli eventi, le manifestazioni hanno attirato un pubblico più vasto proveniente da altre città e anche dall'estero. Vi è da ricordare che: «L'effimero non lascia sul territorio edifici, ma vi lascia modelli culturali nuovi, imprimendoli nell'esperienza vissuta delle masse, nuovi rapporti sociali nell'area diffusa dei bisogni [...]» (Abbruzzese, 1979). In questa fase, infatti, non sono numerosi gli esempi di nuove strutture fisiche culturali. Piuttosto vi è da sottolineare un diffuso ricorso alla cultura da parte delle amministrazioni comunali al fine della

riappropriazione della città, che ha interessato sia il centro storico che il potenziamento dell'offerta culturale nelle periferie.

Nel corso degli anni Novanta, le politiche culturali entrano in crisi per effetto sia di una riduzione di fondi (il settore culturale è generalmente uno dei primi ad essere “tagliato” in caso di crisi economica) sia per la progressiva sostituzione del paradigma *welfarista* con quello *liberal*. La politica culturale urbana tuttavia non scompare, ma cambia forma e finalità. In Italia ad esempio, soprattutto a partire dagli anni 2000, si è verificato un più ampio coinvolgimento dei privati nell'opera di promozione culturale, sotto forme diverse tra le quali vi sono sponsorizzazioni, ristrutturazioni di beni, finanziamenti e donazioni libere. Per quanto riguarda gli obiettivi, il successo delle grandi manifestazioni ed eventi, sia in Italia che all'internazionale, nonché la convinzione che le nuove e grandi strutture culturali potessero essere funzionali all'economia urbana, si passa da una politica culturale pubblica che sottolinea il ruolo sociale delle iniziative ad una visione diversa, che mette in primo piano il ruolo potenziale di cultura come mezzo per lo sviluppo locale. Come abbiamo visto nell'Introduzione, recentemente il dibattito in Italia focalizza su questo aspetto, con risultati ancora lontani dall'essere significativi. Ciò che risulta determinante ai fini della nostra analisi è il fatto che vi sia stato un riequilibrio del potere decisionale in materia culturale che ha visto le città diventare protagoniste dell'elaborazione delle politiche culturali e delle loro finalità, nonché delle determinazioni del ruolo della cultura in relazione alle modalità di governo del territorio.

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Capitolo 2.2. Le *politiques culturelles* francesi: il ruolo dello Stato, l'importanza delle città

2.2.1. Le origini della politica culturale in Francia: alcuni elementi

Quando è nata ufficialmente la politica culturale in Francia? La risposta non è univoca, sono diverse infatti le interpretazioni date dagli studiosi. Per alcuni storici, bisogna aspettare la Rivoluzione Francese o ancora il XX secolo, le azioni politiche del Fronte Popolare o la creazione del Ministero della cultura nel 1959, per veder nascere l'intenzione forte dello Stato a regolamentare e dare una direzione a questo settore. Ciò che è certo è il fatto che durante l'*ancien régime*, il sostegno alle arti e alla cultura era selettivo e sostenuto dai re e dall'aristocrazia. In quel periodo la cultura è dunque sostenuta da un mecenatismo aristocratico che ne influenza probabilmente la libertà di espressione. Non esisteva in tutto quel periodo una vera organizzazione o un settore amministrativo dello Stato che si occupasse di politica culturale. Tuttavia esso agiva attraverso l'implementazione di due politiche: quella di sostegno agli artisti e quella di interdizione (censura) di determinate opere che non rispondevano ai dettami del regime (Moulinier, 2013).

La Rivoluzione Francese costituisce un vero spartiacque in quanto, a partire da questo momento, numerose istituzioni hanno visto la luce. Tra queste vi sono la *Bibliothèque* e gli *Archives* nazionali, gli *Archives* dipartimentali, il *Musée du Louvre*, il *Musée d'histoire naturelle* e l'*Institut de France*. Tra il 1806 e il 1807 vengono posti sotto la tutela della soprintendenza per gli spettacoli i quattro teatri nazionali, mentre una politica del patrimonio, finalizzata alla tutela e alla catalogazione dei beni storici e artistici nazionali, viene abbozzata già nel 1830, sotto la Monarchia di Luglio. La Terza Repubblica privilegia invece un approccio più liberale, che sostiene l' "amore del bello" e

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

la consacrazione dell'idea della nazione attraverso le differenti espressioni culturali. Lo Stato ritira il suo controllo assoluto lasciando libero lo spazio per la creazione di un mercato dell'arte, riconoscendo implicitamente la varietà delle forme artistiche (*ibidem*). D'altra parte, lo Stato si applica in maniera decisa nei campi dell'istruzione pubblica e dell'insegnamento, nonché nella protezione del patrimonio. Nel 1887 viene approvata la prima legge sui monumenti storici, che ufficializza l'intenzione di classificare i monumenti, anche quelli situati in proprietà private laddove i proprietari acconsentivano questa pratica. Nel 1913 e poi nel 1927 questa legge viene abrogata e completata includendo la possibilità dello Stato di classificare i monumenti anche contro il parere dei proprietari (*ibidem*). Il Fronte Popolare ha infatti la forte volontà di rendere accessibile il patrimonio culturale, nel tentativo di diffondere una cultura che stima troppo elitaria. Questo fine viene perseguito attraverso il Ministero dell'Educazione e attraverso l'attività dei teatri, dei musei, dell'istruzione pubblica. La legge sui musei del 1941 determina il loro statuto e prevede che i direttori di queste istituzioni siano *conservateurs d'Etat* (Lucchini, 2002).

Come in tutto il mondo occidentale, è a partire dal concetto di ferie pagate che nasce la concezione del tempo libero (*loisirs*). In Francia, lo Stato ha ridotto progressivamente la settimana lavorativa fino ad arrivare, nel 1982, a 39 ore settimanali e a cinque settimane di ferie pagate, e a 35 ore alla settimana nel 1999 (*ibidem*). La crescente disponibilità di tempo libero, così come l'elevato livello di istruzione medio, ha un effetto diretto nello sviluppo dell'offerta culturale, in termini sia qualitativi che quantitativi (orari di apertura, frequenza degli spettacoli, ecc.). Questi fattori sono, a nostro avviso, determinanti nella formazione di un'offerta culturale più ricca, legata anche all'aumento dei flussi turistici: «La popolazione francese attuale, così ricomposta, dispone di maggiore tempo libero, il quale contribuisce allo sviluppo delle pratiche culturali» (*ibidem*, p. 25). I musei, i teatri, le istituzioni culturali di diverso tipo possono estendere la loro azione e confrontarsi con un pubblico più numeroso e istruito. Si tratta ovviamente di un processo di espansione che continua ancora oggi seppure, come vedremo, segue talvolta logiche diverse adattandosi e creando le condizioni al mutamento sociale, economico e politico (*ibidem*).

Nel corso degli ultimi 50 anni si è verificato un aumento progressivo della complessità del sistema culturale francese, che era (ed è tuttora, ma in misura minore) caratterizzato

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

da un accentramento delle attività nella regione parigina, che comprendeva la maggior parte delle istituzioni culturali dell'intero territorio nazionale. In questo periodo possiamo individuare due momenti significativi per la ridefinizione delle politiche culturali, definite non solo alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale materiale nazionale, ma anche alle attività culturali in senso stretto, sia per quanto riguarda l'offerta che la produzione artistica e culturale. Il primo passaggio ha inizio nel 1959, quando viene istituito il *Ministère des affaires culturelles*, attraverso il quale si è cercato di organizzare il settore culturale pubblico e la formazione sistematica degli indirizzi culturali nazionali. Il secondo passaggio corrisponde alla presidenza di François Mitterand (PS) ed è costituito da quella che può essere definita l' "era di Jack Lang", ministro della cultura a partire dal 1981. Questo periodo ha avuto forti ripercussioni visibili ancora oggi (Giambrone, 2013). Cercheremo di sintetizzare tali fasi ripercorrendo gli ultimi 50 anni di politica culturale nazionale. Questa disamina è importante per contestualizzare la progressiva crescita di importanza dell'azione pubblica e politica locale in materia culturale, un tema che viene sviluppato nell'ultimo paragrafo.

2.2.2. Gli anni Malraux. Nascita e prime azioni del Ministero della cultura (1959-1970)

Ciò che doveva essere evidente durante gli anni '50 in Francia era l'eccessiva concentrazione delle attività culturali nella Capitale. Ancora oggi Parigi e la sua agglomerazione urbana assorbono circa la metà dei finanziamenti dello Stato al settore culturale (Latarjet, 1992). Forse è proprio questa la ragione della creazione di un Ministero degli affari culturali, dato che, come vedremo, l'obiettivo iniziale, dichiarato dal ministro André Malraux, era proprio la diffusione dell'arte e della cultura a tutti i francesi. Guy Saez, studioso francese delle politiche di decentralizzazione culturale e di politiche culturali urbane, parla a questo proposito di *parisianisme*⁶¹ proprio per evocare

⁶¹ Con questo termine si fa riferimento, in modo velatamente dispregiativo, all'etnocentrismo parigino, dovuto per gran parte alla formazione di uno Stato altamente centralizzato, il quale ha sede a Parigi. Si può ritrovare il termine nella letteratura per fare riferimento a questa posizione di dominio e all'atteggiamento dei parigini nei confronti del resto della popolazione francese. D'altra parte, il termine *Province* designa da Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

l'assoluta centralità della metropoli francese in termini culturali (Saez, 2005). Nel secondo dopoguerra, emerge un direzione politica più chiara che promuove la democratizzazione e il decentramento culturale. Fino a quel momento, infatti, forse per effetto della centralizzazione dello Stato e della posizione dominante di Parigi rispetto al territorio nazionale, le attività culturali si concentravano sostanzialmente nella regione parigina. Questa condizione di disparità perdura ancora fino ai nostri giorni, con un budget destinato alla capitale che si attesta attorno al 50%. La decentralizzazione comincia con un'importante operazione di apertura di biblioteche pubbliche a livello di Dipartimento e con la creazione dei *Centre dramatiques nationaux*, tra i quali si annovera proprio *La Comédie de Saint-Étienne*, fondata da Jean Dasté⁶².

Con la V Repubblica e la creazione da parte del presidente Charles de Gaulle del Ministero della cultura, ufficialmente *ministère d'État chargé des Affaires culturelles*, nel 1959⁶³ prende avvio una politica culturale nazionale chiara ed esplicita, fondata sulla democratizzazione culturale, la diffusione capillare delle strutture culturali nel territorio e lo sviluppo della legislazione specifica in materia culturale. Nel 1959 André Malraux⁶⁴ viene nominato Ministro della cultura. A partire dagli “anni Malraux”, il ministero incaricato agli affari culturali si struttura e si organizza progressivamente. All'inizio, le sezioni erano tre, ereditate dal Ministero dell'educazione: arti e lettere, archivistica e architettura. Dal Ministero dell'industria e commercio arriva l'autorità sul *Centre National de la Cinématographie*⁶⁵.

Gli obiettivi dell'azione pubblica del Ministero della cultura sono stati chiariti fin dal principio e per almeno due decenni non hanno subito modifiche nella sostanza. Il decreto fondatore del 24 Luglio 1959 ne definiva i compiti: «Rendere accessibile le opere capitali dell'umanità, in primis della Francia, al più grande numero possibile di francesi,

molto tempo tutto il territorio francese esclusa la capitale e la sua area urbana (correntemente chiamata la *région parisienne*).

⁶² La fondazione della *Comédie* di Saint-Étienne, così come il suo ruolo nel contesto culturale locale e i progetti attuali di rinnovamento verranno approfonditi nel Capitolo 4.

⁶³ Decreto n° 59-889 del 24 luglio 1959 che formalizza la creazione di un Ministero incaricato degli affari culturali e nomina di André Malraux ministro.

⁶⁴ Scrittore umanista celebre per le sue opere ed in particolare per il libro *La Condition Humaine*.

⁶⁵ Il *Centre National du Cinéma*, in seguito *Centre national du cinéma et de l'image animée* (CNC), è un ente amministrativo pubblico francese, con sede a Parigi, dotato di personalità giuridica e di autonomia finanziaria, che è stato creato nel 1946.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

assicurare il più vasto pubblico possibile al nostro patrimonio culturale, favorire la creazione delle opere d'arte e dello spirito che lo arricchiscono»⁶⁶. Si tratta dunque, fin da subito, di guardare a tre obiettivi, minimo comun denominatore dei quali è la democratizzazione culturale. Il primo è l'*accessibilità*, che fino a quel momento non era garantita data la concentrazione della maggior parte delle istituzioni culturali a Parigi. Il secondo è la *sensibilizzazione* del grande pubblico, un principio riformatore che tende alla creazione di un interesse verso ciò che viene proposto. Il problema non è da poco in quanto anche la cultura potrebbe essere definita come un equilibrio tra domanda e offerta. In questo caso, ad un'offerta crescente deve conseguire anche la creazione della domanda. Il terzo obiettivo è lo stimolo alla *creazione artistica*: la tutela e la valorizzazione sono dunque accompagnati da un interesse verso lo sviluppo attivo della cultura in tutte le sue forme.

L'azione politica di Malraux, oltre che concentrarsi sulla definizione degli obiettivi, ha riguardato l'autonomizzazione del budget del suo Ministero e l'inclusione degli affari culturali nel *Plan quinquennal de modernisation économique et sociale de la France*⁶⁷. Nonostante l'alternanza politica che ha fortemente condizionato il periodo compreso tra il 1959 e il 1995, l'impostazione che il Ministro Malraux aveva dato alla politica culturale sono state mantenute. In modo particolare, le linee guida tracciate per la tutela, la classificazione e la valorizzazione del patrimonio, per il suo rinnovamento tramite la creazione e per la diffusione massima di questo patrimonio.

Dal 1969 al 1981 il nome della struttura dipartimentale è cambiato più volte. Se ne fornisce un esempio nella Tabella 1 in appendice, dove viene proposta la lista dei ministri incaricati, dei primi ministri e dei Presidenti della Repubblica dal 1959 al 2013. La denominazione "Dipartimento degli Affari Culturali" si trasforma in "Ministero dei Beni Culturali e dell'Ambiente" nel marzo 1974, mentre solo un anno più tardi la struttura si indebolisce e il ministero viene trasformato in Segretariato di Stato per la Cultura. Ciò testimonia il fatto che il Presidente della Repubblica Valéry Giscard d'Estaing attribuisse un ruolo modesto alla politica culturale. Nel febbraio 1977, viene reintrodotta il nome Ministero della Cultura e dell'Ambiente e nel 1978 diventa Ministero della Cultura e della

⁶⁶ *Journal Officiel de la République Française*, 27 luglio 1959.

⁶⁷ Per un approfondimento, si veda: Bezes, 2009.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Comunicazione, nome che sarà abbandonato e ripreso nel corso degli anni a seguire. Proprio l'alternanza dei nomi, dei compiti e delle funzioni da attribuire a questa istituzione riflettono l'incertezza e la scarsa definizione di un ruolo preciso all'interno delle politiche nazionali complessive⁶⁸.

Prima della partenza di Malraux, avvenuta nel marzo 1969, la soppressione della Direzione Generale delle Arti e delle Lettere dà inizio ad una profonda riorganizzazione interna. Nel 1970, la musica finalmente ottiene la sua autonomia come Dipartimento di Musica, Arte e Danza lirica. Se alla creazione del Ministero della cultura le Direzioni (Sezioni) erano tre, nel 1997 le direzioni sono 12, tra le quali vi sono quelle incaricate di musica e danza, cinema, teatro, lingua francese, lettura, archivi, arti visive e arti applicate, patrimonio e architettura. Nel 1998 sono state accorpate le direzioni di patrimonio e architettura, così come quella del teatro e della musica.

⁶⁸ Per una storia del Ministero della Cultura, si veda: <http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/>.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

2.2.3. Gli anni della decentralizzazione della cultura

Dopo la seconda guerra mondiale ha inizio la politica di decentramento culturale, un'azione nata ancora prima della costituzione del Ministero della cultura. La decentralizzazione culturale nasce infatti ufficialmente quando Jeane Laurent, sottodirettrice della sezione Arti e Lettere al Ministero dell'Educazione Nazionale, con deleghe allo spettacolo e alla musica, sviluppa una politica di decentralizzazione teatrale creando i *Centre Dramatiques Nationaux* (CDN) nella *Province*, vale a dire teatri nazionali e luoghi di produzione artistica e teatrale. In particolare, i primi ad essere creati sono il *Centre Dramatique de l'Est* nel 1946 (intercomunale, Strasburgo, Colmar e Mulhouse); la *Comédie de Saint-Étienne* nel 1947, il *Grenier* di Tolosa nel 1948, la *Comédie de l'Ouest* a Rennes (1949); la *Comédie de Provence* a Aix-en-Provence nel 1952. Malraux riprende questa politica istituendo altri teatri nazionali sul modello dei precedenti, anche se ciò che ha caratterizzato i suoi mandati da ministro è la politica di decentralizzazione attraverso le “case della cultura”.

Nei primi anni Sessanta, per raggiungere gli obiettivi del Ministero della cultura, ed in particolare quello che mira a rendere l'arte e la cultura accessibile a un numero crescente di francesi, diventa necessario creare nuove istituzioni, in particolare nelle province e nelle periferie delle grandi città, per superare il già citato *parisianisme*. È in questo contesto che, già quattro mesi prima della sua nomina ufficiale a ministro, André Malraux nomina ufficialmente il progetto di creazione delle *Maison de la culture*, una per ogni *Département*. L'idea era già stata esternata dallo scrittore negli anni '30 in diverse occasioni pubbliche. Il progetto viene così elaborato e introdotto nell'ambito del “1° Piano quinquennale per la cultura” e prevedeva il compimento del progetto, 95 *Maison de la culture*, entro tre anni. Nel 1969, alla fine del suo mandato durato una decina d'anni, solo sette erano state aperte al pubblico.

Nel 1961, Pierre Moinot, del gabinetto del ministro André Malraux, scrive che la *Maison de la culture* ha come obiettivo quello di offrire a tutti i cittadini la “tentazione” di avvicinarsi alla cultura, di creare delle situazioni in cui le persone potessero incontrarsi e discuterne. Il progetto non proponeva una qualificazione disciplinare: «Rifiuta la specializzazione [...] e ospita tutte le forme di cultura sotto tutti i loro aspetti. [...] Non

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

ha la preoccupazione di organizzare l'insegnamento delle arti e lascia lo spazio di espressione all'opera d'arte. Il confronto che suscita è diretto, evita l'impoverimento della volgarizzazione semplificatrice»⁶⁹. L'obiettivo era quello di creare un luogo dove i cittadini di tutti gli status sociali potessero avere diretto accesso, gratuito, alla cultura. Concretamente, ad esempio, accesso alle mostre d'arte, di quadri, partecipazione ad incontri e dibattiti, andare a teatro, ecc. In sintesi, gli obiettivi concreti erano (Moulinier, 2013):

- l'*animazione*: una *Maison de la culture* deve raggiungere il suo pubblico, che deve in qualche modo conquistarlo e sviluppare tutta la sua programmazione nel contesto dell'iniziazione del pubblico ai diversi linguaggi artistici;
- la *libertà*: vale a dire la sua indipendenza nei confronti della gerarchia sociale. Una *maison de la culture* deve essere progettata e deve operare in modo che nessuno si senta escluso in per motivi sociali. Deve quindi esserci l'indipendenza dei funzionari pubblici nei confronti delle autorità. Infine, la libertà del pubblico deve essere in grado di operare la loro scelta e deve quindi fornire una vasta gamma di opere quanto più aperta possibile;
- la *versatilità*: il collegamento permanente tra le varie forme di espressione artistica facilita il passaggio del pubblico tra loro, facendogli capire l'identità dell'artista.

Nel 1961, a Le Havre, viene inaugurata la prima *Maison de la culture*, seguita da quelle di Caen, Bourges, Théâtre de l'Est Parisien (PET), Amiens, Thonon, Firminy, Grenoble. Le prime sono state realizzate utilizzando strutture che non erano state progettate per questo fine: un museo a Le Havre, un teatro a Caen, un centro congressi a Bourges e Thonon; solo quelle di Amiens e Grenoble sono state progettate fin dall'inizio per questa finalità. Una nuova generazione di *Maison de la culture* è stata realizzata a Saint-Étienne, Nevers, Reims, Rennes, ecc. In linea di principio queste istituzioni erano finanziate per metà dallo Stato e per l'altra metà da ciascuna delle città. Esse erano gestite da associazioni in cui lo Stato e le città partecipavano, ma in minoranza, ed erano dirette

⁶⁹ Pierre Moinot (2001) «Les maisons de la culture: au-delà de leur « échec », leur vraie réussite», <http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/rubriques/43ans.pdf>

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

artisticamente da un animatore. Si tratta di uno dei primi esempi di partenariato tra le municipalità e lo Stato per il perseguimento di un obiettivo comune, quello della decentralizzazione e della diffusione massima della cultura nel territorio nazionale.

La politica della creazione delle *Maison de la culture* è stata, per molti versi, un fallimento. In primo luogo la ragione è il mancato compimento del progetto, vale a dire della creazione di una istituzione di questo tipo in ogni Dipartimento. Si contano infatti solo sette *Maison de la culture* alla fine del ministero di Malraux e solo tredici in totale. Inoltre, ad esso viene rimproverato il fatto di aver proposto un'arte e una cultura elitista, senza particolare attenzione a quelle che invece erano le congiunture contemporanee e senza guardare ai grandi cambiamenti dovuti alla diffusione dei mezzi di comunicazione di massa, televisione e radio *in primis*. È anche vero che non si può sapere quali effetti potesse avere la creazione di una *Maison de la culture* in ogni Dipartimento, ma le esperienze avviate non lasciano comunque pensare ad un esito completamente diverso. L'eredità lasciata oggi dall'esperienza di queste istituzioni è comunque ricca⁷⁰ ed inoltre ha avuto il merito di ufficializzare l'intenzione di decentralizzare la cultura e di renderla accessibile ai cittadini di tutte le classi sociali.

2.2.4. Dal V Piano Quinquennale al decennio Jack Lang (1971-1993)

La decentralizzazione della cultura faceva ancora fatica a concretizzarsi. Soprattutto il grande progetto delle *Maison de la culture* si rivela presto un sostanziale fallimento. Le cause sono diverse, ma ad essere in discussione è soprattutto il fatto che il governo proponesse ai francesi una cultura sostanzialmente non partecipativa ed elitista. La visione di Malraux non considerava ancora l'importanza della scuola e il legame tra il livello di istruzione e la domanda di cultura e l'emergente ruolo ed importanza della televisione e degli altri mezzi di comunicazione di massa come strumenti pedagogici e come impulso al consumo di beni culturali. In sintesi, esistevano delle resistenze sociologiche all'accesso alla cultura, una situazione ben descritta da Bourdieu (1979).

⁷⁰ In particolare, vedremo nel Capitolo 4 la trasformazione e il ruolo nella città della *Maison de la culture* di Saint-Étienne dalla sua creazione fino ad oggi.

Non basta potenziare l'offerta perché i comportamenti sono socialmente determinati, in base a diversi elementi, come il livello di istruzione, la zona di abitazione, il *milieu* culturale, ecc.

A partire dalla rassegna della letteratura, è chiaro che negli anni '70 vi è stata una svolta sia concettuale sia pragmatica nella politica culturale nazionale. Gli obiettivi e le finalità di fondo impostati nel decennio precedente dal ministro Malraux restano gli stessi, ma ciò che cambia sono gli strumenti e le modalità di raggiungimento degli stessi. Nel periodo compreso tra il 1971 e il 1973, il ministro della cultura Duhamel: «[...] lancia delle politiche di sviluppo culturale globale, interdisciplinare e interministeriale, costruendo un'amministrazione liberale e pluralista» (Girard, 1996, p. 27). Possiamo ricondurre questo cambiamento a due elementi in particolare: il primo, in ordine cronologico, è il riconoscimento, del ruolo delle collettività locali (e dei comitati di imprese e delle associazioni culturali) come tramite culturale nel VI Piano Quinquennale (1971-1975), mentre il secondo è la creazione dei Dipartimenti Regionali per gli Affari Culturali, le *Direction Régionales des Affaires Culturelles (DRAC)*.

D'altra parte, la decentralizzazione attraverso le *Maison de la culture* si rivelava un progetto faraonico e non adatto alle esigenze e caratteristiche delle popolazioni locali. Esse non si appropriavano facilmente dell'idea e soprattutto esistevano delle resistenze sociali all'accesso alla cultura. La decentralizzazione doveva dunque passare per altri strumenti e modalità. È in quest'ottica che vengono create le DRAC: dal 1977, il Ministero della Cultura e della Comunicazione è presente in ogni regione attraverso le Direzioni Regionale degli Affari Culturali. Con la legge del 6 febbraio 1992, per mezzo della quale si organizza l'amministrazione territoriale della Repubblica, le DRAC diventano servizi deconcentrati del Ministero.

Per quanto riguarda la loro missione, le DRAC sono responsabili per l'attuazione della politica culturale definita a livello centrale dal governo, sotto l'autorità del prefetto della Regione. Esse rivestono anche un ruolo di consulenza e competenza rispetto ai partner culturali e alle autorità locali in tutti i settori del Ministero della Cultura e della Comunicazione: il patrimonio, i musei, gli archivi, i libri e la lettura pubblica, la musica, la danza e il teatro e intrattenimento, la cultura scientifica e tecnica, le arti visive, il cinema e il *broadcasting*.

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

L'elezione di François Mitterand del 1981 ha determinato non solo cambiamento della politica economica nazionale, con la svolta neoliberale (Jobert, 1993), ma anche l'emergenza di un nuovo paradigma della politica culturale nazionale. Per un lungo periodo, dal 1981 al 1986 e dal 1988 al 1993 Jack Lang è ministro della Cultura sotto la presidenza di Mitterand. Questo periodo:

«Resterà nella storia della politica culturale come un mutamento finanziario che permetterà al Ministero di arrivare finalmente alla sua maturità e di accelerare la modernizzazione. Il raddoppiamento del budget per l'esercizio del 1982 permette di assicurare prima di tutto e in piena continuità la messa in opera delle idee lanciate dai predecessori di Jack Lang, soprattutto Malraux e Duhamel. I mezzi finanziari sono moltiplicati per due, per cinque o per dieci a seconda della disciplina artistica. Sarebbe stato quindi necessario raddoppiare un piccolo budget (che rappresentava meno dello 0,5% del budget generale dello Stato) e di una somma relativa, tre miliardi di franchi (1982) rispetto ai 700 miliardi del budget nazionale per recuperare il ritardo più palese del Ministero, per farlo arrivare all'età adulta e soddisfare più o meno le necessità ragionevolmente ammissibili degli artisti e dei professionisti della cultura» (Girard, 1996, p. 33).

Il “semplice” aumento del budget, doppio in termini quantitativi totali ma quantificabile in sette volte maggiore per il teatro, ha stimolato tutto il settore verso performance e gestioni di qualità. La modernizzazione è avvenuta nell'ambito della tutela e valorizzazione del patrimonio, grazie ad una disponibilità di fondi doppia rispetto al passato, che, soprattutto, nell'ambito della creazione artistica. Dove “arte” sta per creazione e “cultura” per patrimonio già costituito. Durante il periodo Lang, sono sostenuti e finanziati 1.200 musei e 300 sono stati rinnovati. Per quanto riguarda l'arte contemporanea, sono stati creati 22 Fondi Regionali (FRAC) attraverso partenariati tra Regioni e Stato. Lo sviluppo del settore è dato anche dal moltiplicarsi delle assunzioni di personale nelle DRAC, intorno alle 1000 unità in dieci anni.

Oltre ad essere caratterizzato dall'introduzione dell'educazione artistica nelle scuole come materia di insegnamento, il ministro Lang ha operato un'altra rottura rispetto al passato riconoscendo ufficialmente le cosiddette “arti minori”, vale a dire, ad esempio la canzone e la musica popolare (come il jazz), la moda, il fumetto, la pubblicità, il design,

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

ecc. Queste pratiche creative: «[...] avevano già ottenuto la consacrazione attraverso il loro successo di pubblico giovane e di larghi strati sociali. Jack Lang aveva intuito che allargando il campo culturale riconosciuto dallo Stato si poteva *allargare allo stesso tempo il pubblico della “cultura” oltre le élite colte*⁷¹ in senso tradizionale e contemporaneamente rendere popolare il concetto della cultura» (Girard, 1996, p. 35).

Gli anni Ottanta testimoniano un grande impegno del Presidente Mitterand per il rilancio economico della Francia. Questa politica è stata incentrata sulla cultura attraverso un ambizioso progetto la cui espressione materiale più significativa è data dalla realizzazione delle *Grands Opérations d'Architecture et d'Urbanisme*, conosciuto anche come *Grands Travaux*. Questa politica è finalizzata a trasformare Parigi in una delle più grandi capitale della cultura mondiali, sia per quanto riguarda l'offerta che in quanto concerne la produzione artistica. Il governo di Mitterand ha promosso alcune grandi opere come il *Grand Louvre*, l'*Institut du monde arabe*, l'*Opéra Bastille*, la *Bibliothèque Nationale de France* e il *Centre Culturel Tjibaou*. Il costo valutato di queste strutture è valutato in 15,7 miliardi di franchi. Gli effetti sono oggi ben visibili in quanto Parigi è la città più visitata al mondo, con una media stimata che ruota attorno ai 25 milioni di turisti all'anno e 29,3 milioni nel 2013⁷².

È vero che le politiche portate avanti da Mitterand durante i due settennati di governo sono andate ancora una volta in controtendenza rispetto ai propositi di decentralizzazione della cultura, ottenendo una sproporzione importante dei finanziamenti, oltre che di una grande concentrazione delle strutture, che si attesta ancora oggi intorno al 50%. Questo problema è stato al centro del dibattito negli anni Novanta e Duemila, quando sono state portate avanti alcune politiche di riequilibrio attraverso la deconcentrazione e la promozione di istituzioni culturali nelle altre metropoli francesi. Dopo la legge c.d. *Defferre*, varata dal governo Mitterand nel 1982, sono tre le grandi tappe legislative che decretano il processo di decentralizzazione (Badami 2012): la *Loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi Pasqua)* introduce il concetto di coesione geografica, economica, sociale e culturale del Paese e gli orientamenti

⁷¹ Il corsivo è dell'Autore

⁷² Si tratta delle stime elaborate dall'*Office de tourisme et de congrès de Paris*. Queste cifre comprendono anche la presenza turistica cosiddetta “di affari”. Per un approfondimento, si possono consultare i documenti pubblicati dall'ufficio del turismo: <http://presse.parisinfo.com/>

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

generali di sviluppo del territorio nazionale coerentemente ai principi di pianificazione e gestione dello sviluppo a livello regionale; la *Loi n° 99-553 (Loi Voynet)* integra la precedente con i principi di sostenibilità dello sviluppo e lo sviluppo “armonioso” del territorio attraverso la localizzazione delle grandi strutture di interesse pubblico anche nelle zone svantaggiate; la *Loi n° 99-586 (Loi chevènement)* introduce invece la facilitazione della cooperazione intercomunale, incoraggiando attraverso importanti stanziamenti di fondi i comuni che creano le EPCI (*Etablissement public de coopération intercomunale*), istituti pubblici per lo sviluppo di progetti di varia natura, tra cui culturale⁷³.

Durante gli anni Ottanta, la modernizzazione dell’azione pubblica culturale passa in questo periodo anche per il suo inserimento nell’economia nazionale (*ibidem*). Il periodo Lang è caratterizzato da una volontà che è in rottura rispetto al tradizionale ruolo attribuito alla cultura, che restava generalmente pubblico e *non profit*. Il rapporto tra cultura ed economia si concretizza, negli anni Ottanta, attraverso tre azioni. In primo luogo, lo Stato interviene sostenendo lo sviluppo delle industrie creative: l’editoria, il cinema, la discografia e i media. L’editoria viene aiutata con l’introduzione di un prezzo unico dei libri⁷⁴ al consumatore che limita di fatto la concorrenza, aiuta gli editori e ha come obiettivo lo sviluppo della pratica della lettura tra i francesi. In secondo luogo, il rapporto tra economia e cultura è dovuto alla diversificazione dei meccanismi finanziari di intervento dello Stato e dalla trasformazione dello statuto di alcune istituzioni. Questa politica ha come effetto lo sviluppo di expertise gestionale anche ai livelli periferici dell’organizzazione del settore pubblico culturale. Il terzo aspetto riguarda la politica di incoraggiamento al mecenatismo. Il finanziamento di istituzioni culturali pubbliche da parte delle imprese è importante sia perché diversifica le entrate, sia perché la partecipazione dei privati legittima di fatto l’utilità di una buona offerta culturale. I motivi dell’implicazione dei privati sono vari e vanno dall’iniziativa disinteressata degli imprenditori a favore del bene pubblico, alla ricerca di un ritorno di immagine, di nuovi partner d’affari (Yann, 2009). La legge del 1 agosto 2003 relativa al mecenatismo

⁷³ Nel Capitolo 4.2 vedremo che Saint-Étienne si è avvantaggiata di questa legge per la creazione di importanti istituti della cultura di livello nazionale.

⁷⁴ Si tratta della Legge 81-766 del 10 agosto 1981.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

introduce alcuni vantaggi fiscali per le imprese che decidono di intervenire finanziariamente nel campo culturale (sia esso un bene materiale o immateriale). Notorietà, riconoscenza, identità, immagine positiva e visibilità costituiscono un altro insieme possibile di implicazione delle imprese nel finanziamento delle attività e dei beni culturali (*ibidem*).

2.2.5. Poste in gioco e contraddizioni

Il periodo che va dall'apertura dei *Centre dramatiques nationaux* alla fine del decennio Jack Lang testimonia un cambiamento degli orientamenti, delle azioni e degli obiettivi stessi della politica culturale. Ma che cosa giustifica l'intervento diretto dello Stato in campo culturale? La cultura è un servizio pubblico? La cultura non dovrebbe godere della massima libertà? Ciò che è certo, è il fatto che la cultura è un "settore" intrinsecamente "in perdita" e non sarebbe veritiero affermare il contrario. È vero anche che alcuni sostenitori delle teorie e delle pratiche neoliberali risponderebbero che la cultura, al pari dei servizi e dell'industria, sarebbe libera di esprimersi solo attraverso l'autoregolazione e inserita in una logica di mercato, basata sulla ricerca dell'equilibrio tra domanda e offerta e sull'innovazione di impresa e di prodotto. Tuttavia ancora negli anni '90 l'intervento dello Stato nel finanziamento della cultura è sostenuto da nove francesi su dieci (Rigaud, 1996).

Per quanto riguarda gli obiettivi delle politiche culturali in Francia, si può guardare a due livelli distinti: a livello nazionale, attraverso le dichiarazioni, gli intenti e i propositi dei vari ministri che si sono succeduti; a livello locale, interrogando l'effettiva capacità di concretizzare questi propositi⁷⁵.

Se ci chiediamo quali siano gli obiettivi posti a livello nazionale, secondo Moulinier (2013, p.14): «La migliore risposta a questa domanda risiede nella maniera in cui i vari ministri che si sono succeduti hanno presentato la loro azione. Che siano di destra o di sinistra, è evidente il fatto che essi abbiano insistito tutti su un piccolo numero di poste in

⁷⁵ In questo paragrafo ci dedicheremo prioritariamente alla descrizione del livello generale mentre l'effettiva applicazione di queste direttive a livello locale sarà sviluppata nella parte relativa allo studio empirico sulle politiche culturali di Saint-Étienne (Capitolo 4.2).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

gioco presenti nel decreto Malraux del 1959, in particolare si tratta della conservazione e valorizzazione del patrimonio, dell'aiuto alla creazione contemporanea e alla sua diffusione, all'educazione artistica e lo sviluppo delle pratiche culturali dei cittadini francesi, l'azione internazionale della Francia e, ultimo ma più importante, la diffusione della cultura verso tutti i francesi». L'obiettivo generale, quello che molto probabilmente ha generato la necessità di un ministero dedicato esclusivamente agli affari culturali, resta comunque la necessità di smarcarsi dall'elitismo culturale.

La missione del Ministero non voleva essere solo quella di diffondere la cultura, ma anche e soprattutto quella di stimolare la produzione culturale e artistica. Viene ricercato attivamente il legame tra l'eredità culturale e la produzione contemporanea, tra la memoria e la modernità. A questo proposito, lo Stato francese fa una distinzione tra “arte” e “cultura”. Quando si parla di arte si fa riferimento *in primis* alla creazione e alla libera espressione dell'artista. Il sostegno alla creazione provoca spesso conflitti, in quanto è difficile selezionare quale tipo di arte sia “degn” di finanziamenti⁷⁶. D'altra parte, un consenso generalizzato caratterizza la cultura, con la quale si intende piuttosto il patrimonio storico, artistico e culturale nazionale. Questo è composto da una parte materiale, vale a dire monumenti, strutture museali, biblioteche, teatri e via dicendo, e da una parte immateriale, nella quale vengono classificati tutti quegli elementi non direttamente fissati su supporti materiali. Tra questi vi sono ad esempio la danza, le lingue, i costumi, i racconti, le tradizioni, ecc. Gli obiettivi di creazione artistica e di protezione e valorizzazione del patrimonio materiale sono dunque i due obiettivi generali perseguiti dal Ministero della cultura.

Un altro dibattito ha recentemente animato la discussione intorno agli obiettivi da perseguire e riguarda la possibilità della cultura di giocare un ruolo come attore economico. Si distinguono due tipi di rapporto tra la cultura e l'economia: il primo riguarda la capacità intrinseca del prodotto culturale di essere venduto e di fare mercato, che costituisce oggi un settore importante di consumo in tutto il mondo occidentale;

⁷⁶ A questo proposito è da segnalare l'opposizione al campo dell'arte contemporanea, che per molti resta estranea e incompresa, troppo lontana dalla realtà. Per una ricostruzione del dibattito recente intono a questo soggetto, si veda: Heinich, 2010.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

l'altro fa riferimento piuttosto alle ricadute economiche positive che strutture, festival e avvenimenti culturali di vario tipo generano a livello locale.

2.2.6. I numeri ufficiali della cultura in Francia

Negli ultimi anni, il ministero della cultura francese ha pubblicato numerosi rapporti sul peso economico diretto della cultura⁷⁷. Ciò testimonia una trasformazione degli obiettivi delle politiche portate avanti dallo Stato, il quale non guarda più solamente alla crescita intellettuale dei cittadini ma anche ad obiettivi pertinenti alla sfera produttiva e commerciale.

In Francia, nel 2011, il peso economico diretto della cultura ha raggiunto gli 85 miliardi di euro e un valore aggiunto di 45 miliardi di euro (cfr. Tabella 7). La produzione culturale si divide tra una parte commerciale, che rappresenta 69 miliardi di euro, e una parte non commerciale, 16 miliardi di euro, che corrisponde alle spese dirette di funzionamento e di amministrazione del settore culturale: «Il peso economico diretto della cultura, misurato come il rapporto tra il valore aggiunto dei settori culturali e quello relativo all'insieme dei settori, è del 2,2% nel 2011. Esso non prende in considerazione le ricadute economiche indirette o indotte dalla cultura (come il turismo, ad esempio). Fino al 2003, il peso economico diretto della cultura è aumentato per poi calare a partire dal 2004, fatto principalmente da imputare alla diminuzione dell'attività di certe industrie culturali» (Jauneau, 2013, p. 3). La composizione interna del settore culturale mostra infatti un importante caduta dei consumi di libri e di giornali: dal 1995 al 2011 il valore aggiunto di questi settori presi assieme è passato dal 26% del totale del settore culturale al 15%⁷⁸. Gli unici settori che hanno registrato un aumento del valore aggiunto sono quelli dello spettacolo dal vivo (passato dal 14% circa del 1995 al 18,5% nel 2011) e il patrimonio, cresciuto del 5% circa.

⁷⁷ Il Ministero della cultura e della comunicazione francese pubblica ogni anno rapporti dettagliati sul settore culturale nella rubrica *culture chiffres*. Si veda il sito internet : <http://www.culturecommunication.gouv.fr/>

⁷⁸ Insee, Insee, Comptes nationaux – Base 2005/DEPS, *Ministère de la Culture et de la Communication*.

Tabella 7. Produzione e valore aggiunto nei settori culturali in Francia, 2011.

	Totale per settore (in miliardi di euro correnti)		Peso dei settori culturali nell'insieme dei settori dell'economia (valori %)
	Insieme dell'economia	Cultura	
Produzione (A)	3 655,7	85,0	2,3
di cui:			
- produzione di mercato	3 011,1	65,2	2,2
- produzione per l'impiego finale proprio	224,0	3,9	1,7
- produzione non di mercato	420,6	15,9	3,8
Consumo intermedio (B)	1 861,9	45,0	2,4
Valore aggiunto (A-B)	1 793,8	40,0	2,2

Fonte: Insee, Comptes nationaux – Base 2005/DEPS, Ministère de la Culture et de la Communication.

La letteratura scientifica e di divulgazione spesso è d'accordo nel ritenere che il settore culturale è attualmente in crescita nei paesi dell'Unione Europea, esaltando l'importanza di questo settore economico e tutte le sue potenzialità ancora inesprese. Anche i documenti ufficiali dell'OCSE tendono a nutrire questa convinzione. Tuttavia, contrariamente a quanto viene spesso affermato nella letteratura, se prendiamo in considerazione le economie dei singoli Stati, ci rendiamo conto che la situazione è differente e che il peso del settore culturale nel complesso dell'economia è spesso stabile o in diminuzione. È questo il caso della Francia e dell'Italia, dove tale settore è ampiamente sostenuto dallo Stato e dove l'industria privata ha conosciuto un rallentamento della produzione antecedente alla recessione economica dovuta alla crisi cominciata nel 2008.

In Francia, ad esempio, il peso della cultura nell'economia "in valore" è in ribasso dal 2003: «Tra il 1995 e il 2003, il valore aggiunto dei settori culturali è aumentato del 50% in valore ma soltanto del 26% in volume, cioè a prezzo costante. Dopo il 2003, si è prodotto l'effetto contrario: i prezzi sono aumentati mediamente meno nei settori culturali (9%) rispetto al resto dell'economia. [...] In volume, il peso dei sotto-settori culturali nell'economia si riduce, ma solo a partire dal 2006. Questo ribasso in volume è particolarmente dovuto ai settori della stampa e dell'editoria, dallo spettacolo dal vivo e dalle arti visive» (*ibidem*, p. 5).

L'impegno dello Stato Francese verso il finanziamento della cultura rappresenta un caso unico in Europa in quanto lo sforzo, anche in tempi di crisi economica e finanziaria, è stato considerevole. Seppure il settore abbia recentemente subito dei tagli, la percentuale della spesa culturale sul totale di spesa nazionale ha sempre superato la soglia dell'1% a partire dagli anni del governo Mitterand. Come possiamo osservare nel Grafico 5, gli anni Ottanta mostrano un incremento significativo: si passa dai 405 milioni di euro del 1980 ai quasi 2 miliardi del 1993. L'incremento resta costante e la cifra ha superato la soglia dei 3 miliardi di euro nel 2010. Sebbene siano stati recentemente annunciati dei tagli⁷⁹, il finanziamento al settore resta considerevole.

⁷⁹ Si parla del -2% nell'anno 2014. Se guardiamo nel dettaglio: « Le budget 2014 du ministère de la Culture et de la Communication s'élève à 7,26 milliards d'euros : 2,69 milliards pour la culture et la recherche culturelle (-2%) et 4,56 milliards pour les médias, la lecture et les industries culturelles (-2,1%). Le Ministère, qui continue de participer à l'effort de redressement des finances publiques, donnera la priorité à la jeunesse : 39 M€ seront alloués à l'Éducation artistique et culturelle (+5 M€, soit une hausse de 15% par rapport à 2013). Les moyens alloués à l'enseignement supérieur progressent de 7% y compris les bourses».

Fonte : <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/Budget>

Dott. Giovanni Sechi

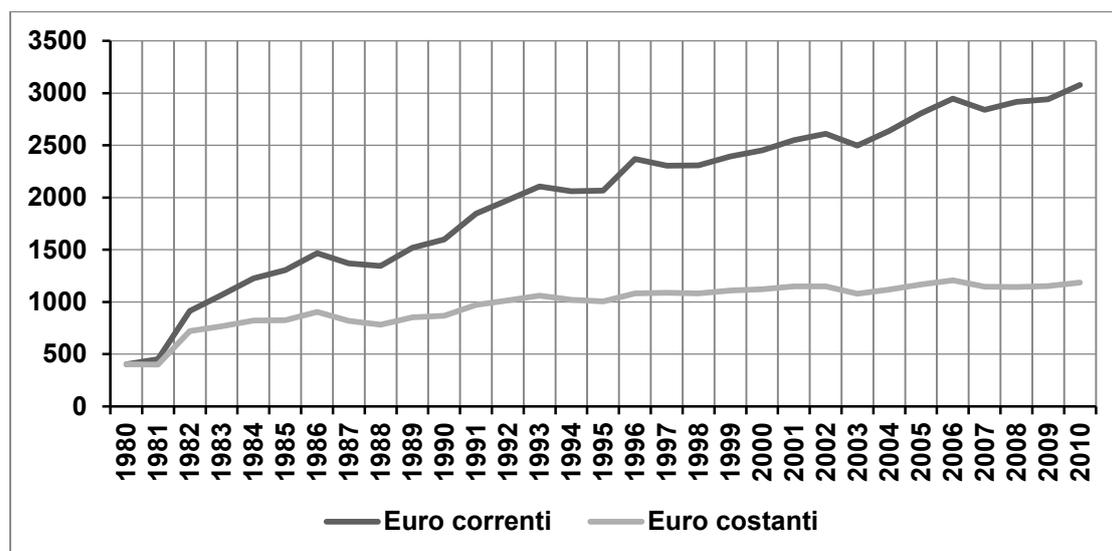
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Grafico 5. Budget del Ministero della cultura (Francia), in € correnti e costanti. Base: 1980.



Fonte: rielaborazione dati a partire da Benhamou (2011), p. 90.

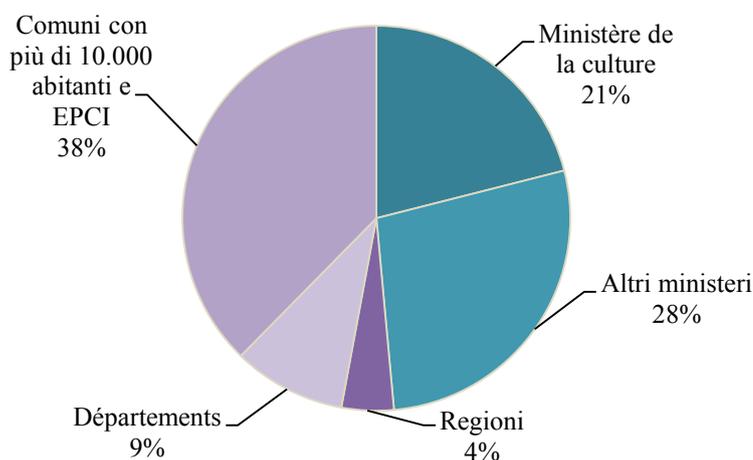
Se osserviamo nel dettaglio il Grafico 5, notiamo un importante aumento del budget nel 1982, anno in cui il governo del Presidente Mitterand si insedia. Il secondo aumento si registra nel 1996, ma è dovuto principalmente all'accorpamento del "settore architettura" al Ministero della cultura. Nel 2002 il budget si porta a 2,61 miliardi di euro. Nel corso di 40 anni, tra il 1960 e il 2002, la percentuale sul budget complessivo dello Stato passa dal 0,38% all'1% circa, un obiettivo che già Malraux si era posto durante il suo mandato. Vi è da notare che nonostante l'alternanza politica che ha caratterizzato il governo francese dagli anni Novanta fino ad oggi, l'obiettivo dell'1% è stato sempre condiviso e rispettato.

Se guardiamo nel dettaglio la ripartizione del budget ministeriale del 2014, il totale della spesa è di 2,695 miliardi di euro, divisa tra una *mission culture*, alla quale sono stati riservati 2,576 miliardi e *recherche culturelle et culture scientifique*, per 118,9 milioni di euro. Gli assi della *mission culture* sono principalmente tre: la *creazione* (29,9% sul totale parziale), il *patrimonio* (29,9%) e la trasmissione dei saperi (42,2%).

Come in Italia, anche in Francia anche i livelli territoriali locali partecipano al finanziamento della cultura. Con riferimento all'anno 2006, la ripartizione della spesa culturale complessiva dei quattro livelli amministrativi (Stato, Regioni, Dipartimenti e

Comuni) è pressoché paritaria: i contributi totali erogati dallo Stato sono equiparabili a quelli distribuiti dalla somma degli altri enti (cfr. Fig. 1).

Grafico 6. Ripartizione degli stanziamenti per la cultura da parte dello Stato e degli enti locali relativi all'anno 2006 e 2008. Totale: 13,8 miliardi di euro.

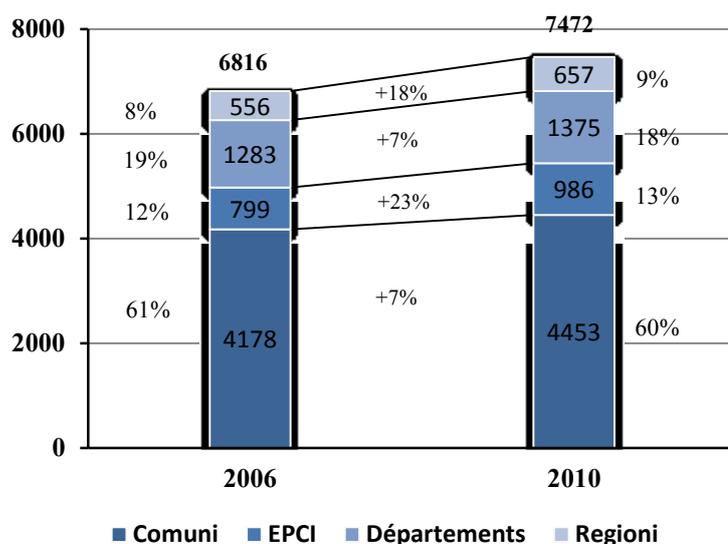


Fonte: Ministère de la culture et de la communication. www.culturecommunication.gouv.fr/

Come si evince Grafico 6, lo sforzo economico congiunto degli enti locali, pari a 7,1 miliardi di euro, supera quello del Ministero della cultura, pari a 2,9 miliardi di euro, e allo sforzo congiunto interministeriale, che rappresenta il 49% delle spese culturali complessive. Complessivamente, la spesa congiunta degli altri ministeri, che partecipano al finanziamento di progetti culturali, è superiore a quello del Ministero della cultura. Questa è ormai una pratica sempre più diffusa e frequente che possiamo osservare quando prendiamo in considerazione i singoli progetti. Un altro elemento che emerge dall'osservazione della Grafico 6 è sicuramente il ruolo dei Comuni di più di 10.000 abitanti. Sebbene questi ultimi rappresentino solo il 25% del totale dei Comuni francesi (36,679 in totale), essi partecipano in modo determinante sia per quanto riguarda le erogazioni di contributi economici, ma soprattutto per tutta l'attività di coordinamento e di elaborazione dei progetti specifici. Le attività culturali in modo particolare sono infatti tipicamente *urbane*.

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Grafico 7. Ripartizione e evoluzione delle spese culturali in Francia tra il 2006 e il 2010.



Fonte: *Culture Chiffres*, 2014-3. Ministère de la culture et de la communication.

Osserviamo inoltre che, come nel caso dell'Italia, i Comuni erogano la maggior parte dei contributi rispetto agli altri enti locali. Come possiamo notare nella Grafico 7, le spese dei Comuni con una popolazione superiore ai 10.000 residenti erogano il 60% della spesa totale degli enti locali. In termini assoluti, rispetto al 2006, questa spesa è del 7% superiore nel 2010 e in termini relativi rappresenta il 60% della somma della spesa degli enti locali. Questi elementi sono importanti per contestualizzare l'azione dei grandi Comuni francesi, nei quali si svolge la maggior parte delle attività culturali e artistiche.

2.2.7. Le politiche culturali municipali dagli anni '60 ai nostri giorni

Nella prima parte del capitolo è stato ripercorso il cammino del Ministero della Cultura, gli obiettivi, le principali azioni, le riforme e i cambiamenti e la definizione delle politiche culturali nazionali (soprattutto le grandi orientazioni e i principali avvenimenti), mentre nella seconda parte abbiamo cercato di rendere conto dell'importanza del settore culturale e della sua crescita nell'ambito dell'insieme delle politiche nazionali (evidente anche dall'aumento del budget del ministero) nonché in ambito economico, attraverso gli effetti diretti sul mercato (creazione di valore aggiunto dell'industria culturale, commerciale, intermedia e non commerciale). Questa terza parte è dedicata alla politica culturale degli enti locali, in particolare dei Comuni. Riteniamo che le prime due parti siano fondamentali per poter comprendere appieno l'emergenza e la crescita di importanza della cultura nell'agenda politica locale: esse forniscono il quadro all'interno del quale i governi urbani si muovono e descrivono il ruolo degli attori con i quali i Comuni cooperano per la realizzazione dei progetti e delle strategie. Raramente, infatti, un grande progetto culturale viene ideato e finanziato interamente dai fondi comunali. Risulta invece una prassi la presentazione dei progetti, siano essi la costruzione di una nuova biblioteca, di un evento, di una manifestazione, ecc., agli organi di governo superiori i quali, dopo l'analisi della proposta, valutano la richiesta di finanziamento.

Inoltre, come sottolineato da vari autori, il ruolo dello Stato francese è stato ed è tuttora molto importante per lo sviluppo delle politiche culturali locali, un ruolo che sia economicamente che politicamente ha giustificato la crescita di importanza dell'azione pubblica in materia culturale da parte delle città (Urfalino, 2004; Saez, 1995; 1999). Le municipalità hanno infatti considerevolmente aumentato il loro intervento in campo culturale negli ultimi 35 anni. Già nel 1981 i Comuni erano, a livello aggregato, i principali finanziatori della cultura, attestandosi al 52,5% della spesa pubblica totale⁸⁰. Parallelamente, si è resa necessaria la creazione di un servizio che si incaricasse dell'amministrazione e della promozione dell'intervento culturale. In Francia, i segmenti amministrativi incaricati degli affari culturali si sono moltiplicati e, nei Comuni più

⁸⁰ «Les dépenses culturelles des villes », *Développement culturel, SER*, Ministère de la Culture, n°59, août 1984

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

grandi, sono state create le *Directions des affaires culturelles*. Questo servizio rappresenta, infatti, un ponte tra l'amministrazione e il cittadino, più specificamente tra le associazioni e i rappresentanti delle istituzioni culturali e l'assessore alla cultura così come il segretario comunale e il sindaco stesso (D'Angelo *et al.*, 1989).

L'istituzionalizzazione dell'azione culturale urbana si verifica inoltre attraverso la formalizzazione di un campo d'azione pubblica culturale, che riunisce gli attori e le istituzioni interessate direttamente dalle politiche comunali. Questo sviluppo è avvenuto a ritmo variabile a seconda delle caratteristiche delle diverse città e degli interessi locali, ma ha avuto una forte spinta verso la fine degli anni '70 (Urfalino, 2004).

Sono molti i fattori che hanno contribuito a stimolare il processo di istituzionalizzazione municipale della cultura. Secondo Catherine Tasca (in *Democratiosation culturelle et maisons de la culture, dans Français, qui etes vous ?*) all'origine vi è l'impulso dello Stato e la politica delle case della cultura, in quanto questi elementi hanno obbligato le collettività locale ad agire in favore di uno sviluppo culturale locale. D'altra parte è anche vero che anche senza le *Maison de la culture* localmente era già attiva una molteplicità di proposte diversificate che alimentavano la riflessione intorno all'organizzazione dell'offerta culturale.

Quadro 2. La politica culturale municipale francese: le scuole di pensiero.

Secondo Urfalino (1992) l'importanza delle politiche culturali portate avanti dalle città è stato per molto tempo sottovalutato. Capire le politiche culturali delle città nel periodo che va dagli anni sessanta agli anni ottanta non è un compito facile considerata la mancanza di studi di questo tipo se non a livello specifico di singole città e soprattutto per quanto riguarda l'entità delle spese culturali. A partire dagli anni '90, in Francia, un ristretto numero di studiosi si è occupato in maniera specifica di questa questione da un punto di vista storico e politico. Tra questi possiamo nominare gli studi di Guy Saez, professore a *Sciences Po* Grenoble (Saez, 2003, 2012a; 2012b; 2013), di Philippe Urfalino, professore all'EHESS (1984; 1989; 2004), e Philippe Poirrier, dell'Université de Bourgogne (1994; 2009). L'approccio nasce anche in opposizione a una corrente di studio che considerava il ruolo dei Comuni francesi secondario rispetto alle scelte del governo centrale in materia culturale, considerato come detentore di un

monopolio in questo ambito (Fumaroli, 1991).

Secondo Philippe Urfalino (2004) l'osservazione dello sviluppo dell'intervento culturale porta ad considerare che negli ultimi decenni, in Francia, si è verificato un processo di municipalizzazione della cultura. Con "municipalizzazione" l'Autore intende sottolineare l'autonomia crescente di cui i sindaci e le amministrazioni locali dispongono, in maniera particolare per quanto riguarda i rapporti tradizionali tra centro e periferia. L'analisi di Urfalino tende ad identificare in questo contesto due processi: da una parte, l'istituzionalizzazione dell'intervento culturale municipale e la comparsa del cosiddetto volontarismo municipale, dall'altra l'aumento della capacità di decisione dei sindaci *vis à vis* della società locale e dello Stato.

Poirrier (1994) propone una interessante periodizzazione delle politiche municipali nel periodo compreso tra gli anni sessanta e gli anni novanta. Nel suo articolo ricorda che le municipalità non hanno aspettato le prime misure di decentramento culturale iniziate nel secondo dopoguerra, ma erano già attive in questo campo da almeno due secoli, sebbene senza la coerenza che avrebbe caratterizzato il periodo successivo. Già all'indomani della Rivoluzione Francese, lo Stato aveva creato un importante numero di scuole, biblioteche e musei con una grande attenzione alla *Province*. Queste istituzioni, le biblioteche in prima istanza, vengono messe a disposizione e sotto la tutela delle municipalità⁸¹.

Lungo il XIX secolo, erano i Comuni a gestire le biblioteche, i musei e i conservatori (le scuole meriterebbero un discorso a parte). I Comuni concedevano finanziamenti anche ai teatri e alle associazioni culturali che si formano nei loro territori. Fino agli anni '30, i teatri lirici erano le istituzioni culturali più importanti, perché maggiormente sostenute e finanziate, fino al punto da poter dire che la lirica definiva fino a quel periodo la vita culturale dei centri di provincia⁸². All'indomani della fine della Seconda Guerra Mondiale, il paradigma della democratizzazione culturale emerge come fondamento delle politiche culturali pubbliche. In molte città, come a Le Havre ad esempio, il budget

⁸¹ Testo di legge del 28 gennaio 1803.

⁸² Ciò è vero anche per quanto riguarda i nostri casi studio, Sassari e Saint-Étienne, dove la lirica e il teatro di prosa rappresentavano fino al periodo appena successivo alla seconda guerra mondiale il centro dell'attività culturale della città.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

destinato alla cultura era aumentato (dall'1,15% del totale al 2,8% tra il 1961 e il 1964), ma il fatto più importante è che le amministrazioni locali cominciavano a definire politiche più coerenti e strutturate.

Sono tuttavia gli anni sessanta a confermare la vera svolta: «In un contesto di forte urbanizzazione e di autonomizzazione dei giovani, le municipalità partecipano allo sforzo iniziale messo in opera dallo Stato negli anni compresi tra il 1959 e il 1965 a favore della creazione di strutture a carattere socio-culturale» (*ibidem*, p. 9). Circa 6.000 strutture culturali sono state costruite nel periodo che va dal 1962 al 1975. Nello stesso lasso di tempo, come ricordato da Urfalino (2004) e Dubois (1999), la formazione della *Fédération Nationale des Centres Culturels Communaux* (FNCCC) non è trascurabile in quanto la sua azione emerge nei fatti in contrapposizione alla politica delle *Maison de la culture*. La FNCCC rappresenta infatti l'accezione popolare della cultura, l'espressione che nasce dal basso.

In seguito alle elezioni amministrative del 1977 sono state elaborate delle vere e proprie idee e politiche culturali nelle agende politiche locali. Ciò è avvenuto attraverso la creazione di assessorati con deleghe agli affari culturali, con l'istituzionalizzazione delle DAC e con la creazione di servizi e commissioni (cfr. Tabella 8). Una politica di riconoscimento del ruolo delle istituzioni politiche locali è messa in atto dal ministro Jacques Duhamel, che tra il 1971 e il 1973 porta avanti la deconcentrazione di alcuni servizi culturali e i partenariati con le città. Tuttavia, è solo con il successivo ministro, Michel Guy, che questi partenariati vengono formalizzati, soprattutto attraverso la formalizzazione delle *chartes culturelles*, a partire dal 1974. Queste convenzioni partono dal riconoscimento del fatto che le collettività locali devono necessariamente partecipare alla formazione delle politiche culturali locali in quanto solo queste hanno la possibilità di individuare i problemi e adattare delle soluzioni a questo livello territoriale. È a causa di problemi di spesa che lo Stato interrompe queste procedure nel 1979 (*ibidem*, p. 11).

Tabella 8. Delegazioni culturali e servizi creati nelle città francesi con più di 30 000 abitanti (campione di 89 comuni).

Periodo	% di delegazioni esistenti nel 1987	% di servizi esistenti nel 1987
Prima del 1959	7%	8%
1959-1964	8%	8%
1965-1970	16%	8%
1971-1976	11%	14%
1977-1982	41%	38%
1983-1989	16%	40%
Totale	100%	100%

Fonte: D'Angelo, Friedberg e Urfalino (1989).

La Tabella 8 fa riferimento ad una ricerca che è stata condotta su 89 comuni francesi e la periodizzazione coincide con le elezioni amministrative. Notiamo che proprio il periodo compreso tra il 1977 e il 1982, vale a dire con i governi municipali eletti nel 1977 dopo una campagna elettorale centrata sul tema dei servizi culturali, c'è stato un incremento importante nel numero sia di delegazioni che di servizi, rispettivamente un +30% e un +24%.

Le leggi di decentralizzazione del 1982⁸³ non hanno modificato in sostanza l'assetto del Ministero della cultura e l'organizzazione degli enti locali. Ciò che invece è importante ricordare, è l'aumento del budget avvenuto nel corso degli anni ottanta a favore della cultura. Questo aumento ha avuto due effetti: il consolidamento delle DRAC e delle istituzioni culturali esistenti, le cui azioni e attività risultano rinforzate dalla maggiore disponibilità di fondi. In questo periodo i finanziamenti congiunti di Regione – Stato - enti locali diventano sempre più frequenti. Ma ciò che è importante notare, è il fatto che le spese culturali dei comuni aumentano lungo tutto il corso degli anni ottanta,

⁸³ «La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ouvre la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux», *Vie Publique*, 19 agosto 2013.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

non solo in termini di risorse a disposizione, ma soprattutto in punti percentuali sul budget complessivo della città. Questo aumento è presentato nella Tabella 9 per quanto riguarda i Comuni con una popolazione maggiore a 10.000 abitanti nel periodo 1978-1987 e per quanto concerne i maggiori Comuni francesi (con l'esclusione di Parigi) nello stesso periodo di riferimento nella Tabella 10.

Tabella 9. Spesa pubblica nel settore culturale nei comuni francesi con più di 10 000 abitanti.

	1978	1981	1984	1987
Spese culturali totali (Senza Parigi)				
in ml di franchi (1987)	8 817,7	11 597,5	14 683,3	16 248,3
% del totale delle spese	6,9	8,6	10,1	9,4
Spese culturali totali (Con Parigi)				
in ml di franchi (1987)	9 434,8	12 403,1	15 776,4	17 477,0
% del totale delle spese	6,5	6,5	9,6	9

Fonte: Catherine Lephay-Merlin (1991)

L'aumento del budget (in termini assoluti) è accompagnato anche da un movimento di strutturazione e diversificazione dell'agenda culturale. Nuove discipline artistiche vengono riconosciute dalle amministrazioni comunali e regionali e sono dunque finanziate. Sono un esempio il rock, l'arte di strada, il teatro sperimentale (oltre a quello di prosa), ecc.

Tabella 10. Spese culturali totali, di funzionamento e di investimento di alcune tra le maggiori città francesi nel 1993.

	Spese culturali totali			Funzionamento			Investimento		
	ml di franchi	Franchi per abitante	% sul budget generale	ml di franchi	Franchi per abitante	% sul budget generale	ml di franchi	Franchi per abitante	% sul budget generale
Bordeaux	579,8	2 757	25,7	541,3	2 574	29,8	38,5	183	8,7
Grenoble	243,1	1 612	15,8	198,3	1 315	16,9	44,8	297	12,3
Lione	681,4	1 640	17,8	448,9	1 080	17,1	232,4	559	19,3
Marsiglia	632,4	790	8,5	515	643	9,8	117,4	147	5,4
Nantes	329	1 343	13,2	260,3	1 620	14,1	68,7	281	10,6
Nizza	460,8	1 346	11,7	429,5	1 254	15,3	31,4	92	2,8
Strasburgo	411,3	1 630	19,3	341,3	1 353	21,9	70	277	12,2
Tolosa	508,5	1 418	13,8	416,3	1 161	18,2	92,2	257	6,6

Fonte: <http://www.culture.gouv.fr/culture/editions/r-devc/dc113c.pdf>

Oltre alle strutture esistenti, il partenariato Stato-Enti locali stabilisce nuove regole e nuovi obblighi: comincia quello che Urfalino e Friedberg (1984) chiamano il *jeu du catalogue*, vale a dire un mecenatismo pubblico che dispone importanti fondi di investimento per la creazione di strutture culturali, l'organizzazione di festival e di grandi eventi⁸⁴ ecc. Inoltre: «La politica culturale partecipa in buona parte alle politiche di comunicazione delle città che si sviluppano in quel periodo. La moltiplicazione dei loghi traduce perfettamente questa situazione» (Poirrier, 1994, p.12). Si tratta delle origini di quello che oggi viene definito *marketing urbano* (Dematteis, 1994).

Ciò che è importante rilevare è che la politica culturale urbana ha cominciato a strutturarsi in maniera sempre più definita nell'ambito della politica urbana, dotandosi di una struttura adeguata, vale a dire le Direzioni degli affari culturali, e di importanti finanziamenti che, sebbene siano variabili e soggetti a tagli, sono comunque rimasti considerevoli soprattutto nelle grandi città e agglomerazioni. Un dato molto importante consiste nel ruolo che la cultura riveste attualmente nell'ambito del governo della città.

⁸⁴ Nel 1986 nasce la *Fête du livre* e altre manifestazioni, conseguentemente alla crescente disponibilità di fondi e dell'interesse verso i temi della cultura.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Come vedremo meglio successivamente, dove proponiamo l'analisi del caso di Saint-Étienne, la cultura perde il suo ruolo originario di *loisir* e di elevazione intellettuale dei cittadini per diventare progressivamente uno strumento di rilancio della città. Attraverso la cultura, le città ricercano diversi effetti, come ad esempio la diffusione dell'immagine positiva del territorio, l'attrazione di nuove popolazioni dinamiche, l'internazionalizzazione della città con la costruzione di reti di contatti ufficiali, lo sviluppo economico attraverso l'aumento dei valori fondiari, del turismo, ecc. Questi obiettivi sono condivisi anche dallo Stato e dalle istituzioni europee, che sembrano finanziare ampiamente questo tipo di strategie urbane.

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Capitolo 3. La cultura come strumento di convergenza della pluralità degli interessi in due città europee

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi.

Giuseppe Tomasi di Lampedusa, "Il Gattopardo"

L'analisi dei regimi urbani ha sollevato una serie di questioni e di criticità che sono eòerse e possono essere meglio esplorate attraverso la conduzione di ricerche empiriche. Secondo Belligni e Ravazzi (2009), vi sono alcune domande che l'approccio lascia aperte e riguardano: la nascita e l'instaurazione del regime; il suo consolidamento; la classe dirigente locale. In questo studio verranno ritenute le prime due, aggiungendo un ulteriore aspetto che riguarda la trasformazione del regime e i fattori che stanno alla base del cambiamento. Possiamo specificare le questioni che orienteranno l'analisi:

1) l'instaurazione del regime: secondo gli studiosi, la sua formazione è strettamente connessa all'emergenza di una crisi del modello di sviluppo urbano. Il rischio di un declino economico e demografico, causato da una serie di fattori connessi all'andamento dell'economia internazionale, all'apertura delle frontiere commerciali, al cambiamento del ruolo dello Stato e del paradigma di politica economica adottato, all'emergenza di nuovi contesti competitivi, ed altri fattori, portano le città a reagire in differenti modi. La formazione di regimi urbani rappresenta una delle risposte possibili per contrastare la situazione di crisi. Altre risposte sono infatti possibili, compresa quella di non intervento;

2) i fattori che ne consentono il consolidamento: tra questi, vi è la possibilità di disporre di risorse finanziarie da investire nella realizzazione dell'agenda urbana e per promuovere le "piccole iniziative" (Stone, 1989) e dall'altra le pratiche di riconoscimento pubblico rivolte alla legittimazione dell'agenda promossa dalla coalizione da parte della cittadinanza e della società organizzata (*ibidem*). Il ruolo dell'attore politico costituisce un aspetto importante per quanto riguarda il processo di consolidamento del regime. Se per governare i politici hanno sempre più bisogno che il *business* si sviluppi, quest'ultimo ha necessariamente necessità della politica per poter agire e prosperare. Resta da capire

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

tuttavia la varietà degli equilibri, ovvero se il ruolo pubblico si configura come “facilitatore”, assumendosi i costi necessari per la produzione di beni, infrastrutture e servizi, rinunciando alla progettazione e lasciando il controllo effettivo al *business*, oppure come “guida”, dove la politica elabora l’agenda urbana di concerto con gli altri attori e assume funzioni di pilotaggio tenendo conto degli interessi dei partner.

Un terzo punto che riteniamo essere importante riguarda la transizione verso nuovi equilibri. È chiaro che, sebbene permanga la variabile “durata”, un regime urbano è destinato ad esaurirsi per via di tutta una serie di fattori che normalmente intervengono. Tra questi ultimi vi sono, ad esempio, la riduzione della capacità di azione di alcuni attori della coalizione; le crisi economiche e le crisi di settore; l’emergenza di nuovi attori; la maturazione e l’esaurimento degli obiettivi. Questi fattori sono chiaramente connessi gli uni agli altri e possono manifestarsi in tempi e modi differenti.

In questo capitolo, l’attenzione è quindi rivolta ad esplorare i quesiti aperti attraverso gli elementi e le evidenze empiriche raccolte ed analizzate nell’ambito della ricerca che si è focalizzata sui casi di Sassari e Saint-Étienne. L’obiettivo qui è duplice: da una parte, si tende a giustificare l’esistenza di regimi urbani a Sassari e a Saint-Étienne attraverso l’identificazione delle agende urbane e delle relative coalizioni che fanno perno sulla strategia culturale elaborata e pilotata dalle relative amministrazioni comunali; dall’altra si vuole cercare di rispondere ai quesiti lasciati aperti di cui si è parlato. L’ipotesi generale che guida questa parte è che la cultura come punto centrale dell’agenda urbana mostra la capacità di facilitare la convergenza delle istanze economiche, politiche, nonché culturali, delle città. Tale convergenza permette agli attori urbani di stabilire accordi formali e taciti che portano alla formazione di coalizioni (più o meno) stabili nel tempo. A questo proposito è necessario introdurre una specificazione che riguarda la composizione delle coalizioni urbane nelle due realtà urbane prese in considerazione e l’importanza delle istituzioni pubbliche per gli investimenti. Sia a Sassari che a Saint-Étienne si profila infatti una situazione molto differente rispetto a ciò che solitamente accade nelle città americane o nelle metropoli europee e riguarda le caratteristiche degli investimenti e gli attori che li promuovono. Questi ultimi vengono generalmente identificati come soggetti privati, imprenditori, società, imprese, associazioni, ecc. che hanno interesse ad investire in una certa città per sviluppare le proprie attività economiche e produttive seguendo una

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

logica che, solitamente, è quella della massimizzazione del profitto. Nei casi di Sassari e Saint-Étienne, la situazione è diversa poiché i principali investitori, coloro che (per usare un'espressione ricorrente degli intervistati) “muovono il denaro”, sono alcune istituzioni pubbliche. Nel caso della città sarda, come vedremo, i principali investitori sono considerati l'Università di Sassari, il Comune di Sassari e, in misura minore, l'Azienda Sanitaria Locale. Solo poche aziende private sono state considerate nella lista delle istituzioni che investono significative quantità di risorse economiche e di lavoro. Queste ultime operano nel settore dell'edilizia e, data la grave crisi immobiliare degli ultimi anni, il loro potere economico si è notevolmente ridimensionato. Nel caso di Saint-Étienne è ancora un soggetto pubblico ad essere considerato come il più grande investitore ed è l'*Etablissement Public pour l'Aménagement de Saint-Étienne* (EPASE). Seguono le istituzioni metropolitane (Saint-Étienne Métropole; Ville de Saint-Étienne) e, infine, alcuni gruppi imprenditoriali come Casinò, che crea un indotto importante.

Questo capitolo si propone di presentare i primi elementi di un'indagine che ha privilegiato in un primo momento la comprensione della governance della cultura per arrivare, in un secondo tempo, verso l'analisi del suo ruolo all'interno dei regimi urbani delle due città. Attraverso le lenti fornite dall'*urban regime analysis* si è proceduto con l'identificazione degli attori urbani che hanno partecipato alla costruzione e all'implementazione di agende urbane, il cui cardine è rappresentato dalle potenzialità offerte dalla cultura come strategia di sviluppo. È in questo senso che la cultura agisce come acceleratore e facilitatore per la formazione di coalizioni.

La ricerca è stata condotta dunque su un doppio binario. Alla ricostruzione della coalizione “di settore”, vale a dire l'individuazione degli attori culturali, del loro ruolo, delle loro attività e la comprensione delle interrelazioni (rapporti di conflitto/rapporti cooperativi), è stata oggetto della prima parte della ricerca empirica e i principali risultati sono presentati nel Capitolo 4. La seconda parte, discussa in questo capitolo, ha come obiettivo quello di analizzare il ruolo e la posizione che i vari attori occupano nei regimi urbani che governano le due città che costituiscono i nostri casi di studio. Una prima, importante, premessa, che riguarda la provvisorietà dei risultati finora ottenuti e la necessità di ulteriori approfondimenti (una campagna di interviste specifica, l'analisi di documenti e materia grigia, ecc.). Questa parte presenta dunque i primi elementi della

ricerca e non pretende di essere esaustiva. Piuttosto si tende a presentare i risultati sotto forma di ipotesi e domande aperte in quanto non si vuole rinunciare alla formulazione di ipotesi di livello più generale, nonché dimostrare l'utilità e le potenzialità di un approccio, quello dei regimi urbani, per l'analisi e l'interpretazione delle dinamiche della città contemporanea.

Il capitolo è organizzato in due parti che corrispondono all'analisi dei due casi studio. La presentazione degli elementi contestuali di sfondo (§1-4) è stata considerata fondamentale per generare un quadro generale del contesto all'interno del quale situare l'emergenza della coalizione, dell'agenda e del regime urbano (§5-8). Alle conclusioni generali, attraverso le quali si tende ad aprire le prospettive future di questa ricerca, è dedicato il capitolo successivo.

Capitolo 3.1. Condizioni istituzionali, strategia culturale e emergenza di nuove modalità di governo urbano a Sassari

3.1.1. Sassari: lo sviluppo di un'area urbana policentrica

Sassari è una città di circa 130.000 abitanti situata nel nord della Sardegna ed è capoluogo dell'omonima provincia, la quale si estende per più di 4.282 km², rappresentando quasi un quinto della superficie totale dell'Isola. La Sardegna ha una popolazione residente di circa 1,65 milioni di abitanti, il 30% dei quali abita nella parte settentrionale. Più della metà (il 58% circa) dei 335.000 residenti della provincia di Sassari, composta da 66 comuni, si concentrano in tre città: Sassari, Alghero (43.500) e Porto Torres (quasi 22.500)⁸⁵. Con oltre 250.000 abitanti, Sassari e il suo hinterland formano la seconda agglomerazione urbana della Sardegna per numero di abitanti e per importanza economica⁸⁶.

Sassari dista quasi 20 km dal porto di Porto Torres, il principale scalo marittimo del nord ovest della Sardegna e poco più di 30 km la separano da Alghero, importante meta turistica e scalo aereo dell'area. L'interdipendenza e la specializzazione funzionale dei tre centri ha portato ad avanzare l'ipotesi della creazione di numerosi progetti integrati di sviluppo e pianificazione sin dagli anni '50⁸⁷.

⁸⁵ Dati ISTAT relativi al dicembre 2013.

⁸⁶ L'area urbana considera i Comuni di Alghero, Castelsardo, Porto Torres, Sorso, Sennori e Stintino, con i quali si è sviluppato il *Quadro Strategico Intercomunale* (a partire dalla seconda metà degli anni '90) e Cargeghe, Codrongianos, Florinas, Ittiri, Muros, Osilo, Ossi, Ploaghe, Tissi, Uri e Usini, i quali costituiscono l'*hinterland* sassarese.

⁸⁷ Recentemente: «La Città di Sassari dal 2008 si è dotata di un Piano Strategico per realizzare la visione di sviluppare l'area del Nord Sardegna come un sistema urbano con una base produttiva diversificata incentrata sul turismo di qualità, l'agro-industriale, le applicazioni delle nuove tecnologia e la riproduzione

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Sassari è una città molto simile per caratteristiche socio-economiche ai numerosi centri capoluogo di provincia del Mezzogiorno⁸⁸. L'impreditoria urbana è infatti direttamente connessa ai settori fortemente dipendenti dalle decisioni di spesa dell'amministrazione comunale, provinciale e regionale. Parliamo di opere pubbliche con diverse destinazioni: servizi, turismo e soprattutto edilizia e commercio. La composizione del sistema imprenditoriale cittadino prova questa affermazione: nel 2010, erano attive quasi 11.000 imprese sulle 34.400 circa dell'intera provincia, composta da 66 comuni. A Sassari, due settori di attività economica raggiungono insieme il 50% del totale delle imprese attive: le costruzioni (15,5%) e il commercio (35,0%). I servizi rappresentano invece il 19,4% del totale⁸⁹. In termini di occupazione, il terziario avanzato e i servizi danno impiego all'85% della forza lavoro. Il tasso di disoccupazione⁹⁰ nella Provincia di Sassari è elevato se si considera che nel 2009 si attestava al 19% e nel 2010 al 16,4% (dati ISTAT).

Sassari è il cuore di un'area urbana policentrica e svolge alcune funzioni vitali per la stessa, non solo dal punto di vista economico ma anche per l'offerta e l'organizzazione di servizi, come centro culturale e riferimento politico-amministrativo. Similmente alle altre numerose città italiane di pari dimensioni, Sassari è il punto nodale per la sanità e la salute della persona, per l'istruzione, per l'offerta di servizi professionali, per la presenza di servizi privati, come banche e assicurazioni, e istituzioni pubbliche, come il tribunale ecc. L'Azienda Sanitaria Locale e l'Università di Sassari sono le due istituzioni pubbliche più importanti per massa salariale e per spesa pubblica, insieme ovviamente al Comune di Sassari. Tra le istituzioni private, un ruolo importante lo riveste la Banca di Sassari e il Banco di Sardegna, principale banca sarda che ha sede proprio a Sassari. Il Banco di

di energia attraverso fonti rinnovabili». www.comune.sassari.it. Altri esempi sono dati dalle attività del Consorzio dell'Area di Sviluppo Industriale di Sassari per le iniziative nel settore industriale (Maciocco, 2013).

⁸⁸ Sulle caratteristiche delle città del sud Italia, si veda: *Rivista Economica del Mezzogiorno*, Vol. 1/2014.

⁸⁹ Dati dell'Osservatorio Economico del Nord Sardegna della Camera di Commercio di Sassari. Anno 2011.

⁹⁰ Rapporto tra le persone in cerca di occupazione e le corrispondenti forze di lavoro in età compresa tra i 15 e i 64 anni.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Sardegna ha dato vita ad un'altra istituzione importante per il territorio, la Fondazione Banco di Sardegna⁹¹, l'unica fondazione di origine bancaria nella regione.

L'area urbana del Nord Ovest della Sardegna può essere considerata, seppure non in senso pienamente compiuto, un'insieme urbano policentrico, polifunzionale ed interdipendente. In modo più specifico: «L'area non appare come un continuum indifferenziato raccolto intorno ad una città-metropoli, la come un sistema costellato di forti identità: un capoluogo sede di Università e di importanti istituzioni regionali con forti tradizioni politiche e culturali, una cittadina come Alghero conosciuta al di fuori dell'isola per la lingua catalana relitta, un territorio come quello di Porto Torres, plasmato tanto da tentativi di sviluppo industriale del dopoguerra fondato sull'industria petrolchimica, quanto dai traffici commerciali e turistici odierni, una enclave rurale rivolta tra i due mari come quella definita dai comuni di Alghero a sud ovest e Sorso e Sennori a Nord»⁹². Ad Alghero è anche attivo l'aeroporto che ha visto un incremento esponenziale dei passeggeri negli ultimi 20 anni. Porto Torres, oltre ad una rilevante zona industriale, accoglie le strutture portuali dedicate al traffico passeggeri nazionale ed internazionale, al commercio e alle attività industriali.

Le istituzioni urbane di Sassari sono quindi intimamente legate alle dinamiche dei comuni vicini: industriali e commerciali per quanto riguarda Porto Torres; turistiche e culturali in relazione ad Alghero.

3.1.2. La struttura economica urbana

La grande estensione del territorio Comune di Sassari rappresenta, per certi versi, il forte legame che storicamente la città ha con la campagna⁹³. Storicamente e fino al XX

⁹¹ «La Fondazione persegue finalità di interesse pubblico e di utilità sociale. In particolare, promuove lo sviluppo socio-economico della Regione Sardegna, anche assumendo partecipazioni in imprese bancarie e finanziarie operanti sul territorio». Statuto della Fondazione Banco di Sardegna.

⁹² Comune di Sassari, *Il nuovo asse di trasformazione urbana del Comune di Sassari. Progetto dimostrativo di Azioni Integrate per lo Sviluppo Urbano*.

⁹³ Il Comune di Sassari si estende per 457 km² e sebbene la città non abbia direttamente accesso al mare, il territorio comunale è delimitato sia a Nord che ad Ovest da un lungo tratto costiero. Il territorio comprende numerose "frazioni" (due borgate e vari villaggi) nella pianura della "Nurra", nonché una notevole quantità

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

secolo, la produzione agricola e l'allevamento rappresentavano i settori produttivi più importanti. Durante l'Ottocento, l'espansione urbana ha costituito un forte impulso per la crescita economica della città. L'abbattimento delle mura medievali e la costruzione della "parte ottocentesca", avvenuta attraverso un piano urbanistico ispirato a quello torinese⁹⁴ sono state seguite da un allargamento "a macchia d'olio".

Durante la seconda metà del '900, la struttura economica cittadina si modifica notevolmente ed emergono interessi differenti rispetto al passato. Nel 1953 si costituisce l'istituto bancario più importante della regione, il Banco di Sardegna (Toniolo, 1995). I settori trainanti dell'economia locale diventano il terziario avanzato e le costruzioni. Il commercio, al dettaglio e all'ingrosso, costituisce anch'esso una parte importante dell'economia locale.

La realtà sassarese ha bisogno di essere inquadrata nel più ampio contesto territoriale di cui fa parte. Non a caso, è a partire dagli anni '60 che si portano avanti dei tentativi di integrazione delle politiche e delle scelte. Se prendiamo in considerazione le caratteristiche produttive dell'Area Vasta di Sassari⁹⁵, la trasformazione economica più importante di questo periodo è avvenuta nel settore industriale durante gli anni '60. La seconda metà del XX secolo è caratterizzata dall'azione diretta dello Stato nelle aree sottosviluppate del Mezzogiorno attraverso programmi straordinari tra i quali il più importante è quello portato avanti dalla Cassa per il Mezzogiorno (Soddu, 2002), un

di case sparse. Per una rapida visualizzazione della superficie comunale e della posizione rispetto alla omonima provincia, si vedano rispettivamente la Mappa 1 e la Mappa 2 in Appendice.

⁹⁴ Il primo piano di ampliamento della città oltre le mura medievali è stato redatto intorno al 1828 e attuato a partire dal 1838, in seguito ad un'epidemia di colera. In quella situazione: «Il ceto medio borghese formato da professionisti, piccoli proprietari terrieri e commercianti già agiati, appoggiarono le richieste dei gremi, intervenendo direttamente presso la Corte Sabauda, la quale permise che si redigesse il nuovo piano di ampliamento della città ed il regolamento edilizio contenente anche norme riguardanti il restauro e l'abbattimento delle abitazioni fatiscenti. Nel 1828 venne dato l'incarico di redigere il primo piano di ampliamento all'architetto piemontese Cominotti che operava già a Sassari dove aveva predisposto i disegni del Teatro e del palazzo Civico nel 1826». Dalla Redazione Piano Conoscitivo –PUC – Comune di Sassari. Il successivo Piano Urbanistico del 1907 seguiva lo schema ottocentesco dell'isolato chiuso con l'edificazione sul bordo esterno dei lotti.

⁹⁵ L'Area Vasta di Sassari è un sistema di coordinamento e di governance territoriale nato nel 2005 su sollecitazione della Regione Sardegna e in linea con le linee strategiche della Comunità Europea (ricevendo la dotazione finanziaria per il suo funzionamento). Nel 2008 è stato presentato il "Piano strategico intercomunale. Area Vasta di Sassari" in cui si tracciano le linee guida per l'elaborazione di progetti di sviluppo integrato tra sette comuni del Nord Ovest della Sardegna: Sassari, Alghero, Porto Torres, Stintino, Sorso, Sennori e Castelsardo.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

fondo finalizzato alla realizzazione di opere straordinarie di pubblico interesse. La Cassa è stato un ente pubblico istituito con la Legge 646/10 agosto 1950 per predisporre i programmi, il finanziamento e l'esecuzione di opere che avevano l'obiettivo dello sviluppo economico e sociale del Mezzogiorno. Essa è stata soppressa nel 1984 e sostituita da un altro ente, l'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno, cancellato definitivamente nel 1992. L'intervento per lo sviluppo della Sardegna è però fortemente caratterizzato anche da un altro programma, denominato Piano di Rinascita (cfr. Tidore, in Mazzette, 2011). Il Piano è stato istituito nel 1962 e si avvaleva degli importanti finanziamenti statali per lo sviluppo delle economie del Mezzogiorno. Il settore maggiormente interessato dalle azioni del programma regionale era quello industriale. Le scelte portate avanti non hanno avuto l'effetto sperato e sono ancora oggi oggetto di dibattito (*ibidem*). Secondo Bagella (1993, in Tidore, 2011) il trentennio successivo all'istituzione del Piano di Rinascita può essere diviso in due periodo: il primo, che va dal 1963 al 1973, è caratterizzato da una robusta crescita economica ed occupazionale alimentata dagli aiuti di Stato alle imprese (aiuti di Stato agli investitori) e la costruzione di infrastrutture e di servizi per facilitare lo sviluppo delle attività produttive; il secondo è invece quello della crisi e della successiva stagnazione economica, periodo nel quale i dispositivi adottati non riescono ad incidere sui processi in corso (*ibidem*). Il Piano di Rinascita evidenzia la volontà della classe dirigente regionale di puntare sull'industria ma la scelta del settore: «Una scelta, quella dell'insediamento della grande industria e di quella chimica in particolare, certo non fortunata ma, in qualche misura, inevitabile per la debolezza, comune a tutto il Mezzogiorno, della piccola e media impresa in un contesto socio-economico arretrato» (Soddu, 2002, p. 12). In particolare il petrolchimico è presto entrato in crisi a causa delle mutate condizioni produttive e di mercato che possono essere ritenute le principali cause del declino dell'industria turritana, cominciata all'indomani della crisi petrolifera del 1973 (Brigaglia, Rujju, 2012).

Nel 1959 a Sassari viene costituita la S.I.R. (Sarda Industria Resine) per iniziativa di una importante società, la Società Italiana Resine di Milano. La scelta dell'area di investimento ricadde su Porto Torres, motivata dalla possibilità di disporre una zona avente caratteristiche favorevoli per lo sviluppo di questo tipo di stabilimento produttivo:

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

una vasta area pianeggiante che consentisse una facile ed economica movimentazione delle materie prime e dei prodotti. L'insediamento in prossimità del mare ha consentito la costruzione di un porto specializzato che consentiva l'abbattimento dei costi di trasporto. Inoltre, la presenza di una consistente disponibilità di manodopera locale sottoutilizzata e la possibilità di usufruire di importanti finanziamenti statali per lo sviluppo delle aree economicamente arretrate hanno influito nella decisione di sviluppo di questo sito a meno di 20 km dal capoluogo.

Gli impianti produttivi di Porto Torres sono entrati in funzione nel 1963 e nel corso del decennio le attività si sono moltiplicate: dalla raffinazione del petrolio alla produzione di prodotti intermedi e finali, soprattutto nel settore petrolchimico. Il nucleo produttivo e commerciale di Porto Torres costituiva, insieme a Sassari e ad Alghero, l'Area di Sviluppo Industriale (CIP Sassari) ed era caratterizzato da numerosi vantaggi che tale industria richiedeva: un sufficiente addensamento demografico e un'area di gravitazione economica, le infrastrutture di base (strade, ferrovia, aeroporto, porto) (Paba, 1989). Queste infrastrutture sono state potenziate nel corso degli anni successivi, sebbene molti dei progetti siano stati ritardati o non portati a termine.

Gli effetti dell'industrializzazione nel contesto socio-economico locale sono stati evidenti e importanti (Brigaglia, Ruju, 2012). Le miniere attive fino a quel momento nei siti di Canaglia e dell'Argentiera sono state chiuse negli stessi anni dell'apertura del nuovo sito industriale, un fatto che ha evitato la crisi occupazionale locale, che già si manifestava per effetto della perdita o della trasformazione delle altre attività produttive. L'ammontare degli investimenti sia per la costruzione degli impianti di Porto Torres che nelle stesse attività ha creato un rapido incremento dell'occupazione, fino a circa 10.000 addetti tra industrie principali e indotto verso la metà degli anni '70 (Paba, 1989).

Dal punto di vista territoriale si registrava un rapido incremento della popolazione urbana soprattutto a Porto Torres e a Sassari, oltre che nei comuni dell'hinterland⁹⁶. L'inurbamento, unitamente alla maggiore capacità di spesa degli addetti nell'industria e nei servizi connessi ha portato allo sviluppo di altri settori. In modo particolare, si

⁹⁶ In particolare, a Porto Torres si registra un aumento repentino della popolazione residente che ha portato al passaggio da meno di 9.000 abitanti agli inizi degli anni '60 ai 19.000 registrati alla fine del decennio successivo. Fonte: dati Istat.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

verificava una forte espansione del settore distributivo e dei servizi in generale. L'urbanizzazione ha creato effetti positivi anche per lo sviluppo dell'edilizia e dell'industria del mobile e del legno (*ibidem*).

Un altro settore in forte crescita durante lo stesso periodo è quello turistico. Durante gli anni '60 Alghero vive una stagione particolarmente positiva e definisce un ruolo diverso sia rispetto a Sassari che a Porto Torres. Basti pensare che nel 1963 la città contava già oltre 1.000 posti letto, oltre il 35% dell'intera isola⁹⁷. Nel corso degli anni successivi, la cittadina catalana vede crescere l'offerta di servizi e di strutture, ma vive un periodo di crisi dovuto all'invecchiamento della tipologia turistica offerta, delle strutture ricettive e della sua immagine, quest'ultima sovrastata dall'ascesa della Costa Smeralda nel nord est della regione. Il turismo ad Alghero costituisce attualmente uno dei settori economici portanti, avvantaggiato dalla presenza di un aeroporto internazionale e dall'attività di compagnie aeree low-cost che facilitano i flussi turistici poiché collegano la città con numerosi centri in Europa.

L'economia di Sassari, diversamente dai due casi precedenti, si caratterizza in modo specifico per l'espansione del settore dei servizi avanzati e delle attività di ricerca scientifica. L'Università di Sassari, fondata nel 1617, si è sviluppata in modo importante lungo la seconda metà del '900, per effetto di finanziamenti statali e regionali (Mattone, 2010). Altri istituti di ricerca sono stati fondati durante questo periodo, come ad esempio il CNR, l'Agenzia Regionale per la Sperimentazione Agro-Zootecnica, l'Istituto Zooprofilattico per la Sardegna. L'Università di Sassari non ha tuttavia creato un legame forte e di co-sviluppo, per quanto concerne la formazione di professionalità specifiche, né con le attività industriali di Porto Torres, né con il settore turistico di Alghero dall'altra, un fatto che contribuisce alla difficoltà di sviluppo di tali settori economici.

3.1.3. La crisi dell'industria e del settore produttivo

Nel corso degli anni '70 il processo di industrializzazione dell'area subisce una netta battuta d'arresto, dovuta principalmente alla crisi della produzione petrolchimica.

⁹⁷ AA.VV. (1989) *La Provincia di Sassari. Ambiente, Storia, Civiltà*, Edizioni Amilcare Pizzi, Sassari.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

L'aumento del prezzo del greggio, l'emergere dei nuovi mercati del lavoro a basso costo e l'abbassamento progressivo dei costi di trasporto costituiscono alcuni tra i fattori macro strutturali che hanno causato il declino del settore e la contrazione delle attività nel sito di Porto Torres (Caroli, 2010). Ma altri importanti ragioni sono di natura finanziaria, tecnologica e di mercato. Lo sviluppo del sito aveva beneficiato di importanti agevolazioni creditizie e di contributi a fondo perduto in conto capitale, questi ultimi principalmente sostenuti dallo Stato a favore di aziende private. Il livello di produttività si era sempre mantenuto basso e le crisi petrolifere degli anni '70 hanno allontanato la possibilità di ulteriori investimenti per la modernizzazione degli impianti (*ibidem*).

La crisi del petrolchimico ha trascinato anche le attività dell'indotto ad essa connesse sia direttamente che indirettamente. Per evitare il fallimento era stata creata una società pubblica che aveva acquisito la quasi totalità degli stabilimenti della SIR, ma il declino dell'attività produttiva non si era arrestato (Mani, 2010). Parallelamente a questa situazione sono nate molteplici iniziative di piccoli imprenditori che comunque non sono state sufficienti per il raggiungimento dei livelli occupazionali del decennio precedente (*ibidem*).

Il sostegno Statale ha caratterizzato lo sviluppo delle attività industriali del territorio fin dalla sua origine negli anni '60. Questi interventi erano legati alle politiche di sviluppo del Mezzogiorno, un sostegno finito nel 1992, che coincide con l'inizio della politica neoliberista nazionale (Amable *et al.* 2011). Il declino del settore chimico, a Porto Torres e in Sardegna, è associato alla fine del sistema delle partecipazioni e delle acquisizioni societarie nazionale, mentre la gestione privata dei siti ha portato progressivamente ad un ridimensionamento prima e poi alla chiusura definitiva della maggior parte delle attività produttive⁹⁸.

A partire dal 2008 la situazione si aggrava ulteriormente non solo nell'ambito del sassarese, ma in tutta l'isola⁹⁹: «[...]con l'emergere della crisi economico-finanziaria, si è

⁹⁸ Per un approfondimento delle fasi dell'industria nel sassarese, si veda: Paba A. (1987); Sapelli G. (1997).

⁹⁹ La situazione attuale è analizzata nel rapporto della Banca d'Italia (2013): «[...] il forte calo della domanda ha reso più evidenti preesistenti debolezze strutturali. Analogamente a quanto osservato nel resto del paese, le imprese maggiormente integrate nel ciclo produttivo internazionale (ad esempio quelle dei settori chimico e metallurgico) hanno sofferto inizialmente più delle altre; successivamente, con il perdurare e l'approfondirsi della crisi, le difficoltà si sono aggravate ed estese all'intero comparto

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

registrato un netto arretramento dell'industria in regione; il forte calo della domanda ha reso più evidenti preesistenti debolezze strutturali. Analogamente a quanto osservato nel resto del paese, le imprese maggiormente integrate nel ciclo produttivo internazionale (ad esempio quelle dei settori chimico e metallurgico) hanno sofferto inizialmente più delle altre; successivamente, con il perdurare e l'approfondirsi della crisi, le difficoltà si sono aggravate ed estese all'intero comparto industriale. Nel volgere di pochi anni si è verificata una netta riduzione del numero delle imprese e degli addetti» (Banca d'Italia, 2013, p. 9).

Recentemente la Regione Autonoma della Sardegna (RAS) e lo Stato si sono adoperati per lo sviluppo di un progetto di chimica verde, che assume proporzioni considerevoli e che nasce da un'alleanza tra pubblico e privato¹⁰⁰. Tuttavia, la riconversione dell'economia locale non ha dato ancora un esito soddisfacente per aumentare il livello dell'occupazione: «L'impatto della crisi dell'industria è stato complessivamente mitigato da una migliore evoluzione nel settore dei servizi; la dinamica appare tuttavia differenziata sul territorio. Lo sviluppo delle attività nel terziario ha generalmente compensato l'indebolimento della presenza industriale nelle aree costiere e in quelle urbane, ad eccezione di quella di Sassari. Nel nord ovest dell'isola, nel Sulcis e nelle aree interne si è registrato invece un complessivo impoverimento della struttura produttiva» (*ibidem*, p. 10). L'economia sassarese appare dunque attualmente caratterizzata da una situazione di stagnazione poiché la crisi dell'industria non è stata accompagnata da un bilanciamento di altri settori produttivi.

industriale. Nel volgere di pochi anni si è verificata una netta riduzione del numero delle imprese e degli addetti» (Banca d'Italia, 2013, p. 10).

¹⁰⁰ «Matrica, joint paritetica tra Polimeri Europa del gruppo Eni e Novamont, l'azienda ex Montedison oggi leader mondiale nelle bio-plastiche (fa capo alla sgr Investitori associati), è nata in Sardegna con l'obiettivo di trasformare il petrolchimico Eni di Porto Torres in uno dei più grandi poli industriali di chimica verde a livello internazionale, capace di sfornare 350mila tonnellate all'anno di prodotti biodegradabili di origine vegetale (intermedi, plastiche, lubrificanti, additivi), partendo dalle coltivazioni locali, in questo caso il cardo, ricavate mettendo a reddito i terreni marginali della Sardegna». Cesare Peruzzi - Il Sole 24 Ore, 2 Novembre 2011.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

3.1.4. L'evoluzione demografica e l'espansione urbana nella seconda metà del XX secolo

L'andamento demografico della città di Sassari ha bisogno di una premessa fondamentale che concerne il grado di concentrazione della popolazione da una parte e la rilevanza della presenza dei *city users* dall'altra. Per quanto riguarda il primo aspetto, bisogna considerare il fatto che (come risulta evidente dall'osservazione della Mappa 1 in Appendice) il Comune di Sassari è esteso ben oltre i confini dell'area urbana in senso stretto, dunque una parte significativa della popolazione residente abita nell'agro o nei numerosi villaggi e agglomerati¹⁰¹. Il secondo aspetto fa invece riferimento all'effettiva presenza di persone che utilizzano le strutture e i servizi urbani quotidianamente. Oltre ai lavoratori, una buona parte di questa popolazione è composta dagli studenti delle scuole superiori e dagli studenti universitari.

Il grado di concentrazione della popolazione nel centro urbano maggiore è aumentato considerevolmente nel tempo per effetto dello spostamento di persone dalla campagna alla città. Questo fenomeno è alla base della crescita delle funzioni e dei servizi urbani. Il valore si attestava al 15,22% nel 1861 al 15,94% nel 1951¹⁰². Da questo momento in poi si verifica un aumento considerevole del numero di residenti nel Comune e una maggiore concentrazione nella città. L'incremento della popolazione nel periodo compreso tra il 1951 e il 1981, mostrato nel Grafico 8, è considerevole poiché l'incremento è di oltre 49.000 abitanti. L'aumento avviene in corrispondenza con il processo di industrializzazione dell'area, localizzato a Porto Torres ma in forte legame con i servizi che si sono sviluppati a Sassari. Il periodo successivo è caratterizzato da una sostanziale stabilità del numero totale dei residenti (cfr. Grafico 9) ed il leggero aumento degli ultimi anni sembra essere causato dal saldo positivo dovuto all'aumento degli stranieri in città. Le analisi demografiche ufficiali¹⁰³ mettono in luce un fenomeno tuttavia importante, in controtendenza con la fase precedente:

¹⁰¹ La sua superficie (546,15 kmq)³ è la maggiore di tutti i comuni della Provincia e rappresenta il 7,26% dell'intera estensione provinciale. Cfr. Relazione Quadro Conoscitivo – PUC – Comune di Sassari, p. 112. http://www.comune.sassari.it/comune/puc/quadro_conoscitivo_relazione.pdf

¹⁰² *ibidem*

¹⁰³ *ibidem*

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

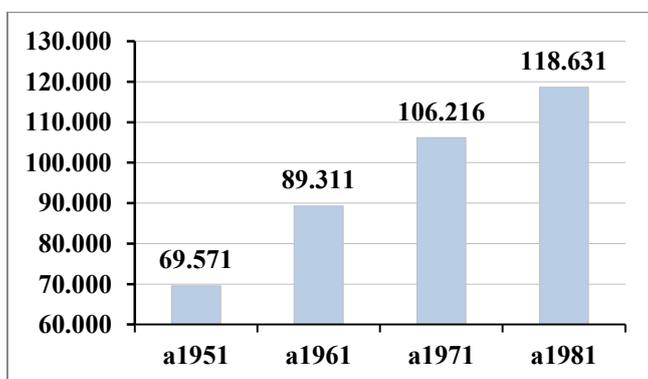
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

«Nei vent'anni che intercorrono tra il censimento del 1981 e quello del 2001 la popolazione residente resta sostanzialmente stabile nel numero, ma si caratterizza per una minore tendenza a vivere nel centro, preferendo abitare le case sparse dell'agro in un processo di rururbanizzazione. Centri e nuclei, nell'intervallo di tempo considerato, sono diminuiti anche per effetto della costituzione, nell'ambito territoriale comunale di Sassari, del Comune di Stintino che alla data del 2001 denuncia una popolazione residente di 1.127 unità».

Il processo riorganizzativo è evidente quando consideriamo la distribuzione dei residenti: nel 2005, il 72,68% vivevano nella “città compatta” (pari a 93.679 unità) e il 18,32% nella “città diffusa” (23.641 unità). Fino agli anni '50 la maggior parte della popolazione urbana sassarese viveva nel centro storico di origine medievale¹⁰⁴ e nella parte ottocentesca. La ferrovia costituiva anche a Sassari un notevole impedimento all'espansione urbana verso nord, l'espansione urbana, dovuta sia alla timida terziarizzazione delle parti centrali ma soprattutto alla crescita demografica e all'attività immobiliare connessa, ha riguardato tutte le altre direzioni.

Grafico 8. Evoluzione del numero dei residenti nel Comune di Sassari. 1951-1981.



Fonte: www.demo.istat.it

¹⁰⁴ Il centro storico di Sassari è caratterizzato da un agglomerato urbano molto denso che ha origine nel XI secolo d.C. Due assi perpendicolari dividono il centro in quattro quartieri (Porcu Gaias, 1996).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

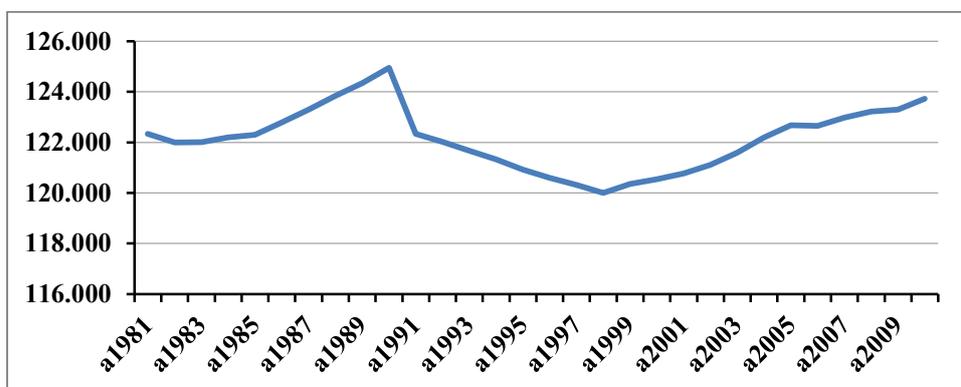
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

La parte nord, Predda Niedda, è stata configurata come zona industriale ma è stata prevalentemente interessata dallo sviluppo di attività della grande distribuzione commerciale, al dettaglio e all'ingrosso. L'espansione urbana ha determinato una crescita della città "a macchia d'olio" che ha creato notevoli problemi di viabilità e di accrescimento dei costi pubblici di gestione:

«Una geografia urbana, come i dati descrivono, del tutto sconvolta nell'arco di 50 anni di crescita. Tutto ciò avrebbe avuto senso se la crescita fosse avvenuta con la necessaria razionalità, mentre invece occorre porre in luce le seguenti carenze: - una rete viaria non funzionale; la circolazione avviene, da un quartiere all'altro, rendendosi quasi sempre necessario l'attraversamento dell'area centrale. Il tessuto viario è del tutto insufficiente, sia come rete, sia come dimensioni, non esistendo una chiara gerarchizzazione della rete; - gli spostamenti con l'uso del mezzo privato risultano essere di gran lunga preferiti, mentre il mezzo pubblico ha un bassissimo indice di utilizzazione» (Piano Strategico del Comune di Sassari – diagnosi, 2007).

Grafico 9. Evoluzione del numero dei residenti nel Comune di Sassari. 1981-2010.



Fonte: dati Istat - <http://demo.istat.it/index.html>

Gli effetti dell'espansione della città verso l'esterno si sono manifestati con la perdita della vitalità del centro storico e nel suo degrado progressivo per quanto riguarda il patrimonio immobiliare, che ha portato ad una scarsa attrattività residenziale. La perdita di attività commerciali è un altro fattore che è insieme causa e conseguenza della situazione attuale. Timidi segnali di ripresa si sono avuti durante gli anni 2000 inseguito

al rinnovamento degli impianti fognari, elettrici ecc. e del manto stradale, oltre che per effetto di numerose iniziative sia istituzionali che private per attrarre gli stessi cittadini. Il centro storico, secondo l'analisi ufficiale contenuta nel PUC di Sassari (2011) è: «[...]una grande risorsa da valorizzare, sulla quale non ci si sofferma sia per la sua evidenza, sia perché studi ed analisi dovranno ben documentarne le valenze aperte ed il ruolo che può assumere nel prossimo futuro».

Le numerose modifiche puntuali al PUC hanno favorito gli interessi speculativi degli imprenditori edili ed immobiliari e dei professionisti che offrono servizi in questo ambito (avvocati, notai, ingegneri e architetti, immobilari, ecc.). La prevalenza di questo settore è evidente se osserviamo la composizione storica dell'associazione degli industriali di Sassari, dove i costruttori fanno parte da lungo tempo dell'organo direttivo.

3.1.5. La struttura dei rapporti socio-politici nella seconda metà del '900

L'analisi del contesto urbano e delle sue trasformazioni nel corso degli ultimi 50-60 anni è, a parere di chi scrive, fondamentale per situare, far discendere, l'emergenza e i cambiamenti del regime urbano di Sassari. Gioverà ora una sintesi ragionata della situazione delineata nei paragrafi precedenti per situare l'emergenza della composizione della classe dirigente sassarese e del regime urbano venutosi a costituire.

Il territorio del nord Sardegna, dove Sassari riveste un ruolo maggiore è stato duramente colpito dalla crisi del settore industriale del petrolchimico che si è verificata a partire dagli anni '70. Le politiche di sostegno a questo settore, che rappresentava uno dei pilastri dell'economia locale, continuano ad esistere fino all'inizio degli anni '90. Da questo momento, le privatizzazioni e i fallimenti degli stabilimenti industriali, dovuti a numerosi fattori, tra i quali la bassa produttività, la mancanza di infrastrutture moderne, una riconversione e modernizzazione degli stabilimenti avvenuta in modo estremamente parziale, il mancato legame forte e co-evolutivo con le strutture universitarie di ricerca, costituiscono i fattori locali che hanno determinato quella che sembra essere la fine del settore. L'industria nel nord Sardegna è stata impiantata negli anni '60, quando alcuni gruppi industriali, tra cui la S.I.R., si sono avvantaggiati del sostegno dello Stato per le aree sottosviluppate del Mezzogiorno. Lo sviluppo del settore edilizio sembra essere

intrinsecamente legato agli effetti e alle ricadute economiche della produzione e dell'occupazione industriale nel territorio. Non è l'unica causa, in quanto il processo di urbanizzazione avviene anche per effetto dell'abbandono delle campagne in favore delle città.

A livello politico, a Sassari si verifica una svolta che avrebbe avuto una risonanza nazionale e che è conosciuta come la rivoluzione dei *Giovani turchi*. Con questa espressione si faceva riferimento alla creazione di una corrente alternativa in seno al partito della Democrazia Cristiana da parte di un gruppo di giovani che si opponeva alle idee politiche conservatrici dello stesso partito. L'*exploit* è avvenuto nel 1956 quando questa corrente vince le elezioni provinciali di Sassari. Alcune personalità politiche di livello nazionale e regionale sono un "prodotto" di questo movimento, basti pensare a Francesco Cossiga, capofila dei *Giovani turchi*, in seguito Presidente della Repubblica Italiana, Pietro Soddu, presidente per sette volte della Regione Sardegna, Giuseppe Pisanu, Ministro dell'Interno negli anni 2000. Secondo l'analisi di Balbo e Pizzorno (1969): «Le contrapposizioni che la caratterizzano rispetto allo stato di fatto che essa sostituì erano grosso modo le seguenti: giovani contro vecchi dirigenti politici; gruppo misto provinciale cittadino contro vecchie famiglie dell'alta borghesia agricolo commerciale; giovani cattolici affermantissimi un nuovo tipo di religiosità contro il vecchio tipo di cattolicesimo conservatore e scettico, abituato a compromessi; affermazione del primato dell'organizzazione del partito contro il potere clientelare dei notabili». La grande portata di questa rivoluzione politica si è manifestata soprattutto a livello nazionale, dove gli elementi dell'opposizione erano molto simili. A livello locale, la nuova classe politica scende a compromessi con la vecchia borghesia "spartendosi" certi elementi del potere (*ibidem*). A questo proposito, l'analisi di Balbo e Pizzorno sottolinea alcuni aspetti importanti: «Questa spartizione avverrebbe nel settore di certi enti pubblici o consorzi e soprattutto al livello delle decisioni sulle aree urbane a proposito delle quali si dice che certi vecchi gruppi di proprietari siano in grado di esercitare un potere di veto». La rivoluzione dei Giovani turchi si è infatti esaurita quando la compattezza ideologica iniziale si è spaccata in due sottogruppi, che non a caso prendono il nome di due centri del potere burocratico regionale: il "Gruppo Eftas-Banco di Sardegna" e il "Gruppo Rinascita" (Murgia, 2006; Sassu, 2010). Lo sviluppo del settore terziario

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

avanzato è dunque alla base della formazione di una classe di dirigenti la cui influenza sulla politica è stata rilevante.

A Sassari il cambiamento politico si accompagna a due fenomeni paralleli e determinanti per il cambiamento del regime urbano consolidatosi fino a quel momento: si tratta dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione. Il primo fenomeno è caratterizzato dall'installazione di un gruppo di industriali e dirigenti che arrivano prevalentemente dalle regioni industrializzate d'Italia per cogliere l'opportunità offerta dai fondi di sostegno allo sviluppo delle zone arretrate del Mezzogiorno. Le attività erano concentrate per la maggior parte nella zona industriale di Porto Torres, ma gli uffici amministrativi e i servizi si trovavano a Sassari. Per quanto riguarda i dirigenti del vicino polo industriale, si trattava perlopiù di imprenditori e professionisti che non hanno mostrato un interesse particolare a radicare i propri interessi in città. Una delle "interferenze" maggiori è rappresentata dall'acquisto del maggiore quotidiano locale, la Nuova Sardegna (con sede a Sassari), avvenuto negli anni '60 da parte dell'industriale Nino Rovelli, proprietario della S.I.R. che in seguito avrebbe ceduto (anche in seguito a fallimenti) le attività industriali di Porto Torres.

Il secondo fenomeno, l'espansione urbana, si verifica in un primo tempo per effetto dell'abbandono delle zone rurali da parte di famiglie abbienti e della borghesia rurale, anch'essa destinata ad esercitare un'influenza sulle politiche urbane sebbene in misura minore, e in un secondo tempo parallelamente al processo di terziarizzazione dell'economia cittadina, che porta ad un aumento della presenza di funzionari pubblici fra i dirigenti politici e alla necessità di formare contatti diretti tra i partiti politici e i dirigenti degli enti pubblici. Negli anni successivi, i processi di urbanizzazione, terziarizzazione e industrializzazione creano nuove capacità di spesa e nuovi stili di vita. In particolare, l'espansione della città, avvenuta con la costruzione di nuovi quartieri residenziali attorno al nucleo storico ha generato grandi profitti economici per coloro che l'hanno gestita e attuata. In altre parole, le logiche speculative sembrano aver avuto un ruolo trainante per la crescita della ricchezza cittadina e l'emergere delle categorie professionali legate all'edilizia. Tali categorie sembrano avere un peso nei processi di *policy making*, sebbene la partecipazione diretta alla vita politica degli imprenditori non si è verificata in modo importante. Infatti, la classe politica sassarese è formata da politici di professione, coloro

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

che generalmente raggiungono i vertici, e da altri individui che svolgono attività politiche in seno alle sezioni locali di partito. L'assenza generale di imprenditori e di professionisti dai consigli municipali fa ipotizzare l'esistenza di un rapporto tra questi e i politici eletti.

In questo periodo, sono due i principali gruppi professionali che emergono: da una parte quelli che gli intervistati chiamano i "costruttori", vale a dire gli imprenditori edili (che talvolta coincidono con i proprietari dei terreni) e dall'altra i professionisti, coloro cioè che offrono servizi e competenze specifiche per l'attuazione dei lavori. Tra questi ultimi troviamo ingegneri e architetti, avvocati, notai, ecc. Un ruolo importante è giocato anche dalle banche locali, fondamentali per gestire i flussi finanziari¹⁰⁵. Gli imprenditori edili, assieme ad altri operatori, sono rappresentati nell'Associazione degli Industriali di Sassari (in seguito "del nord Sardegna", in seno a Confindustria). Questa associazione esercita, a parere degli intervistati, un'influenza nel processo di *policy making* ed in particolare, come è evidente, per quanto riguarda l'elaborazione del Piano Urbanistico Comunale (PUC), le singole modiche e le concessioni edilizie.

Più in generale, una considerazione importante riguarda il modello di sviluppo seguito da Sassari, che potrebbe essere etichettato come "assistenzialista". In altre parole, come facevano emergere Balbo e Pizzorno (1968): «È abbastanza condivisa da tutti l'idea che lo sviluppo economico di Sassari dipenda da interventi esterni privati e pubblici, o dal turismo. Anche nel caso che l'intervento esterno sia privato, però l'appoggio regionale o romano è necessario e, come conseguenza, è necessaria la mediazione della classe politica; sempre meno di quella che agisce a livello locale e sempre di più di quella che può muoversi a livello regionale o nazionale». Gioverà aprire una piccola parentesi sull'importanza della ricerca dei due Autori sulla struttura del potere a Sassari, che era

¹⁰⁵ In ambito urbano, a parere degli intervistati, la dirigenza della banca non sembra ricoprire un ruolo attivo nei processi decisionali pubblici. La sua influenza si manifesta su altri aspetti, più propriamente bancari e di credito e su una dimensione territoriale regionale piuttosto che cittadina. Lo sviluppo delle stesse banche dipendeva anche dall'industria: «Negli anni sessanta, a seguito del piano di rinascita, in Sardegna si avvia la politica di industrializzazione e benché non sia un istituto di credito speciale per l'industria il Banco di Sardegna favorisce e assiste il settore con le operazioni che accompagnano normalmente gli interventi di medio-lungo periodo». *Mezzo secolo di Storia sarda con il Banco di Sardegna*, Sardinews, dicembre 2013. Per il Banco di Sardegna in particolare, il settore immobiliare ha tuttavia rappresentato una risorsa importante. Quella del Banco di Sardegna è una storia di forte radicamento al territorio che si manifesta nell'attenzione rivolta al rapporto con le piccole e medie imprese del territorio.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

stata condotta da un'equipe scientifica diretta da¹⁰⁶. Questo studio ha innescato un dibattito molto interessante¹⁰⁷ in cui si sono avanzate considerazioni e critiche alla metodologia utilizzata¹⁰⁸. Ai numerosi interventi degli intellettuali cittadini su questo tema è seguita la ricerca di Brigaglia (1979) che ha proposto un'interessante reinterpretazione e approfondimento storico intorno al tema della struttura del potere a Sassari dieci anni dopo.

Durante gli anni '60 e '70, per quanto riguarda gli investimenti del settore privato "esterno", questi si estinguono rapidamente per concentrarsi in altre zone della Sardegna¹⁰⁹. Il turismo a Sassari invece è un settore che non è mai decollato: esso rappresentava una prospettiva soprattutto negli ambienti intellettuali cittadini e per i commercianti del centro storico, ma non si è concretizzata nel corso degli anni a venire, contrariamente a ciò che è accaduto nella vicina Alghero, che ha sfruttato la presenza strategica dell'aeroporto (al quale il Comune di Sassari ha versato importanti partecipazioni alla fine degli anni '90 per volere dell'allora sindaco Anna Sanna). I principali investimenti hanno interessato il settore delle costruzioni per l'infrastrutturazione e la realizzazione di edifici ad uso sia pubblico che privato. A questo proposito, il settore pubblico rappresenta da lungo tempo il principale finanziatore, sia esso la Regione Sardegna, lo Stato o più recentemente l'Unione Europea. Ritorneremo su

¹⁰⁶ Vi hanno partecipato attivamente sei ricercatori, ventidue intervistatori, uno statistico ed altri collaboratori, tra cui M. Brigaglia, A. Parisi, A. Paba, G. Pisanu e A. Pigliaru. Sono state realizzate quattro campagne di interviste che hanno interessato vari gruppi di persone tra cui studenti universitari, un campione di abitanti del quartiere di Monte Rosello, colloqui con testimoni privilegiati, lo studio di associazioni cattoliche, un campione della borghesia cittadina, politici locali, quadri intermedi sindacali e politici, rassegne della stampa locale, osservatori partecipanti in diversi contesti dalla sezione di partito alle riunioni sindacali, analisi statica dei dati su popolazione ed economia locale. In Sassu, 2011, p. 73.

¹⁰⁷ Per una ricostruzione della vicenda, si rimanda a Soddu P. (1985) *I "giovani turchi" e la vita politica in Sardegna*, in M. Brigaglia, S. Sechi, *Cronologia della Sardegna autonomistica, 1948-1985*, Edizioni della Torre, Cagliari, 1985, p. 41 e ss.

¹⁰⁸ In quegli anni in Italia vi era un interesse crescente verso lo studio della struttura del potere locale: si pensi alle ricerche di Banfield e di Putnam, effettuate in tempi diversi, sulle subculture locali italiane, al filone di ricerca sul rapporto tra struttura di potere e sviluppo economico esemplificate oltre che dallo studio su Sassari di Pizzorno e Balbo, dallo studio sulla provincia di Salerno di Bonazzi, Bagnasco e Casillo, nonché dalle importanti esperienze di ricerca di Trigilia orientate dalla feconda categoria della subcultura politica territoriale.

¹⁰⁹ È importante sottolineare ancora il fatto che gli importanti investimenti erano stati accompagnati dai fondi nazionali per lo sviluppo delle aree del Mezzogiorno sottosviluppate.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

questo più avanti anche in relazione all'utilizzo dei fondi per "cultura e sviluppo" della CE.

Nel corso dei decenni successivi, in seguito dunque agli importanti cambiamenti avvenuti tra gli anni '50 e '60 per mezzo dello sviluppo dell'industria, dell'espansione edilizia e della crescita delle funzioni burocratiche, amministrative e di servizi professionali, la classe dirigente sassarese sembra essere composta da esponenti sia pubblici che privati (*ibidem*). Tra i più importanti troviamo le tre categorie di cui si è brevemente parlato, vale a dire i "costruttori", i "professionisti" e la classe politica. Se i primi sono riuniti nella forte associazione degli industriali di Sassari, rappresentata tra personalità di spicco della comunità locale, i secondi non sembrano essere caratterizzati da "compattezza", nel senso che non vi è un'esplicita rappresentanza degli interessi. Piuttosto, alcune personalità vengono riconosciute come particolarmente influenti, soprattutto nella categoria degli ingegneri e degli architetti.

Due attori collettivi emergono in questo contesto durante la seconda metà del '900. Una categoria significativa, che riveste un peso significativo diretto e indiretto nella vita politica della città è rappresentata dai commercianti. Le vicende che ruotano attorno a questa categoria di interessi sono legate al processo di espansione della città verso l'esterno ed in particolar modo lo sviluppo di quella che doveva essere la zona industriale di Sassari, denominata Predda Niedda. Il depotenziamento dell'industria di Porto Torres ha portato alla caratterizzazione di Predda Niedda come zona commerciale (ingrosso e vendita al dettaglio) piuttosto che industriale, un processo che mette in comune numerose città, le quali vedono sorgere i grandi centri commerciali nelle zone periferiche facilmente accessibili con l'automobile. I commercianti del centro storico difendono gli interessi della categoria in seno alla Camera di Commercio di Sassari (che tuttavia si occupa anche di altri tipi di attività), il cui obiettivo principale è quello di rendere maggiormente accessibile e vivace la parte centrale della città. Questo obiettivo, almeno sulla carta, contrasta con quello degli imprenditori edili, che hanno maggiore interesse nelle zone periurbane dove i ricavi speculativi sono maggiori. Di quest'ultimo ordine di idee sembra essere anche l'Università di Sassari, che ha sviluppato alcuni importanti poli nelle zone esterne. Questa istituzione è considerata dagli intervistati come la «prima azienda

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

cittadina per investimenti infrastrutturali» I.14. È questo un aspetto interessante che ci apprestiamo ad analizzare nei prossimi paragrafi.

3.1.6. La struttura degli interessi locali tra il vecchio e il nuovo millennio

Nella prima metà degli anni '90 lo scenario politico locale è dominato da una frammentazione che sottende la presenza di diversi interessi non facilmente conciliabili tra loro. Durante questo periodo, gli attori che formano quella che possiamo definire la “classe dirigente di Sassari” sono sempre legati agli interessi del periodo precedente. Fino alla seconda metà degli anni '90, non si rileva una particolare importanza del cambiamento politico al governo della città. I rapporti tra le varie istituzioni sembra essere maggiormente dipendente da relazioni personali che da orientamenti politici.

Il settore edile è ancora il pilastro dell'economia urbana, attorno al quale si sviluppa quello dei servizi, che nel corso degli anni '90 impiega più della metà del totale dei lavoratori¹¹⁰. La frammentazione dei gruppi politici che compongono il consiglio comunale si manifesta in lunghe dispute che riguardano tanto gli attriti tra singole personalità che le visioni diverse *vis à vis* del rapporto con l'ambiente economico locale. Inoltre, fino alle elezioni amministrative del 1995 il sindaco era eletto dal consiglio municipale, un fatto che ne limitava di fatto il potere e non consentiva un governo continuativo e stabile della città¹¹¹. Se osserviamo la Tabella 3 notiamo come numerosi sindaci sono succeduti fino al 1995.

¹¹⁰ Dati Camera di Commercio del nord Sardegna relativi all'anno 1996.

¹¹¹ Questa situazione era comune a numerose città italiane, nelle quali la formazione della giunta comunale e la nomina del sindaco erano operazioni che richiedevano svariati mesi di consultazioni e scambi politici, finalizzati alla creazione di “equilibri” molto complessi, ma che privilegiavano la “fedeltà” al partito piuttosto che le competenze dei consiglieri e degli assessori. Si veda, a questo proposito, R. Catanzaro *et al.*, 2002.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Tabella 11. Lista dei sindaci di Sassari e appartenenza a partiti politici dal 1988 al 2014.

Inizio mandato	Fine mandato	Sindaco	Partito politico
1988	1990	Marco Fumi	PSI
1990	1994	Franco Borghetto	PSI
1994	1994	Franco Masala	PSDI
1994	1995	Giacomo Spissu	PDS
1995	2000	Anna Filippa Sanna	PDS
2000	2005	Gianvittorio Campus	AN
2005	2010	Gianfranco Ganau	DS
2010	2014	Gianfranco Ganau	PD
2014	<i>in carica</i>	Nicola Sanna	PD

PSI: Partito Socialista Italiano; PSDI: Partito Socialista Democratico Italiano; PDS: Partito dei Democratici di Sinistra; AN: Alleanza Nazionale; DS: Democratici di Sinistra; PD: Partito Democratico.

A livello locale come a livello nazionale, raramente un solo partito raggiungeva la soglia per governare da solo. Il governo di coalizione rappresentava (e rappresenta tuttora) il solo modo di governare e a Sassari, i rapporti e gli scambi politici assorbivano gran parte del tempo e le lotte all'interno del partito per una nomina o per una candidatura erano aspre e durature come quelle tra i partiti. Il sindaco era nominato dal consiglio comunale, talvolta dopo mesi di discussioni¹¹². La Legge 142/1990, detta "Bassanini", interveniva con lo scopo di garantire maggiore stabilità, attribuendo un potere maggiore al sindaco, il quale viene eletto in modo diretto dai cittadini¹¹³. Ciò obbliga i partiti e le coalizioni a presentare un'unica candidatura prima delle elezioni amministrative.

¹¹² Questo tema viene sviluppato in dettaglio nel saggio di Murgia, T. (2006). La ricerca ha riguardato in modo specifico la composizione della giunta comunale del periodo 2000-2005 e le relative politiche.

¹¹³ Gli elementi innovativi della Legge Bassanini rispetto al passato riguardano, oltre ai già citati: l'introduzione di un sistema maggioritario per l'elezione dei consiglieri; l'attribuzione al sindaco del potere di nomina e di revoca degli assessori, dirigenti e dei rappresentanti di enti, aziende e istituzioni; l'incompatibilità (nei comuni maggiori) delle cariche di assessore e di consigliere; l'attribuzione al consiglio municipale di discutere e approvare gli indirizzi generali del governo; il limite massimo di 8 assessori (14 nel 1995); il limite massimo di due mandati consecutivi.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

A Sassari, il primo sindaco eletto direttamente dai cittadini è stato Anna Sanna. Quest'ultima, ex deputato PCI, ha guidato per cinque anni una coalizione di centro-sinistra. Nonostante la stabilità apparente, data dal fatto che formalmente non era più il consiglio a controllare l'operato del sindaco ma viceversa, il mandato è stato teso, segno di uno stato di fatto che mostrava grande resistenza ai cambiamenti imposti dalla riforma. I progetti principali promossi (e non tutti portati a termine) dalla Sanna sono stati il cablaggio della città, il centro intermodale, l'armonizzazione dei tempi urbani, la creazione di una linea tranviaria che collegasse i quartieri periferici con il centro e un'estensione fino all'aeroporto di Alghero, parcheggi interrati, la valorizzazione della cultura (quest'ultimo aspetto verrà trattato nel capitolo successivo). Sebbene sia necessario approfondire ulteriormente questo aspetto, l'ipotesi è che a partire da questo mandato e durante quello successivo, il ruolo dei costruttori diventa meno importante a causa della crisi del settore immobiliare¹¹⁴. In questo periodo si verifica dunque un cambiamento progressivo dei rapporti con i costruttori poiché la volontà del sindaco tendeva ad un arresto sostanziale dell'urbanizzazione delle aree periferiche e ad una concentrazione maggiore delle risorse nel centro della città. Si pensava di ricompattare il tessuto urbano e di valorizzare il centro storico che era stato progressivamente abbandonato:

L'associazione dei costruttori aveva ammesso che tutto sommato, perché i costruttori ti chiedono sempre di dare concessioni edilizie, avevano convenuto con noi, i vertici, sul fatto che la città non aveva bisogno di espandersi, anche perché le previsioni di aumento della popolazione non c'erano. Bisognava riqualificare il centro storico e la parte otto - novecentesca. Quindi c'era sicuramente un vantaggio anche per i costruttori di fare questo, di impiegare le risorse in quella direzione, e non in

¹¹⁴ I dati relativi alla crisi del settore immobiliare in Italia sono rappresentati nel Grafico 2 in Appendice a questo lavoro. Gli anni '90, almeno fino al 1999, sono stati caratterizzati da una bassa offerta di immobili residenziali di nuova costruzione, a fronte di una crescita significativa del numero delle nuove famiglie: negli anni '80 si erano costituite 128.000 nuove famiglie all'anno, mentre lo stock abitativo si era incrementato di 309.000 abitazioni all'anno; negli anni '90 le nuove famiglie sono state 190.000, tornando ai livelli degli anni '50, ma le nuove abitazioni prodotte sono state solo 167.000 all'anno.

quell'altra, che poi produce invenduto e quant'altro ... quanto c'è di invenduto a Sassari? I.9.

I costruttori tuttavia non hanno condiviso questa linea politica, forse per lo scarso interesse economico rappresentato dalle attività di ristrutturazione degli edifici del centro storico. Resta il fatto che il sindaco non viene ricandidato dal suo stesso partito, il PDS, per le elezioni del 2000, un fatto che viene ritenuto anomalo da un consigliere municipale facente parte di quell'amministrazione, che dice:

In quel periodo, in tutta l'Italia, tutti i sindaci del PDS erano stati confermati per candidarsi al secondo mandato consecutivo. Dalla direzione nazionale arrivò un no per la Sanna, l'unico caso in Italia [...]. E non vi erano ragioni. [...] Beh, una ragione c'è, il sindaco ha chiuso le porte del palazzo alle imprese, dalle quali non voleva farsi dettare la politica. I.14.

Questa situazione sembra essere legata ad un diverso radicamento al contesto locale dei due sindaci che si sono succeduti a cavallo tra anni '90 e 2000. Nel tornante elettorale del 2000 è la destra a vincere, con il candidato Gianvittorio Campus, di AN. Ordinario di chirurgia estetica dell'Università di Sassari senatore della Repubblica dal 1996 e dimessosi per assumere l'incarico nella sua città, Campus condivideva con il precedente sindaco l'estraneità, almeno parziale, al contesto politico locale, dove non aveva ricoperto ruoli amministrativi. Il tema centrale portato avanti da questa amministrazione è ancora una volta lo sviluppo del PUC. Oltre a questo, a parere dei protagonisti della giunta Campus, sembra che non sia stata portata avanti una strategia ben definita:

«La prima domanda rivolta agli intervistati, tesa a stabilire quali sono i temi [...] di maggiore interesse, ha ottenuto in estrema sintesi due tipi di risposte: la prima, comune ai consiglieri di opposizione, quasi sempre nega che vi siano temi generali che hanno interessato questa amministrazione, concedendo tutt'al più una cattiva prosecuzione di quanto programmato, progettato o avviato dalla precedente; la seconda, tipica dei consiglieri di maggioranza e degli assessori, che invece indica i diversi temi caratterizzanti il mandato» (Murgia, 2006, pp. 223-224).

Questi temi sono tre e sono il PUC e l'urbanistica, le infrastrutture e le opere pubbliche e la realizzazione dei parcheggi interrati in prossimità del centro storico. Nella stessa ricerca viene sottolineato che: «In tutto questo quadro appaiono evidenti due fenomeni diversi e forse implicitamente legati: a) il ruolo dell'Università, principale azienda cittadina insieme alla A.S.L. e al Comune, a cui si riconosce una forte influenza sull'amministrazione ed un attivismo a volte connotato positivamente e a volte no, quando si rileva che riguarda poco la ricerca e la didattica e molto i cantieri edili, vista l'imponente mole di lavori in corso, appaltati e progettati; b) l'urbanistica e la redazione del Piano Urbanistico Comunale (PUC)» (Murgia, 2006, p. 13). La definizione dell'Università come "principale azienda cittadina" è condivisa dagli intervistati, che sottolineano l'importanza di questa istituzione nelle questioni relative all'assetto urbanistico della città. L'influenza esercitata dall'università nella redazione del piano urbanistico, soprattutto per quanto riguarda concessioni e modificazioni puntuali. Un esempio concreto, tra tanti, è quello che riguarda il percorso urbano della linea tranviaria, il cui progetto prevedeva il collegamento della stazione ferroviaria con il centro. Così si esprime un ex consigliere comunale che ha seguito la vicenda:

[L'università, *ndr*] ha mosso l'economia e ha influenzato le scelte urbanistiche di questa città, perché si stava decidendo di fare il polo universitario verso Piandanna, abbiamo dovuto spostare il percorso della metropolitana di superficie. Eccome influenza! [...] influenza anche su scelte già fatte, perché con i finanziamenti che ottiene, per non farglieli perdere, per non creare disagi, ecc. ecc. bisogna aggiustarsi. Noi abbiamo approvato venti varianti che riguardavano l'Università (in *ibidem*). Abbiamo modificato il tracciato della metropolitana di superficie perché l'Università aveva ottenuto i finanziamenti per costruire il polo universitario a Piandanna, quindi doveva passare là. Non potevamo far perdere questa occasione alla città. I.14.

Effettivamente, durante gli anni 2000, molti dei progetti infrastrutturali più importanti della città erano promossi dall'Università di Sassari e sostenuti dal Ministero della

Pubblica Istruzione¹¹⁵. Finanziamenti importanti erano stati stanziati per l'orto botanico, per la facoltà di agraria, per il polo umanistico e la facoltà di veterinaria (per un totale tra 75 e 80 milioni di euro). Questi progetti riguardavano il recupero delle strutture e la costruzione di nuove.

In questo contesto, gli imprenditori edili si avvantaggiano delle opportunità create dagli appalti pubblici, dove l'assunzione del rischio imprenditoriale è minore rispetto ad altre iniziative private. L'influenza esercitata dalla categoria degli industriali, associati in Confindustria, non è esercitata nella definizione degli orientamenti politici generali. L'interesse è focalizzato sui singoli interventi (appalti pubblici, concessioni edilizie, ecc.) e sulle modificazioni puntuali di progetti più vasti.

La categoria dei professionisti risulta invece implicata nella coalizione urbana per quanto riguarda il ruolo di stimolazione di idee (corrisponde alla classe degli intellettuali cittadini, composta anche dai docenti universitari), di progetti (che spesso sono gli stessi professionisti a proporre e ad attuare), oppure si occupano di consulenze e di gestione delle operazioni urbanistiche, sociali, sanitarie, ecc. Un passaggio interessante è offerto da uno stralcio di intervista in cui un consigliere comunale afferma che:

«Oggi uno che influenza molto dall'esterno è l'ingegnere X. È il redattore del PUC, è nella commissione edilizia e sta redigendo il nuovo regolamento edilizio. È quello che ha in mano una serie di cose dell'amministrazione [...]. È molto ascoltato e secondo me non dà solo pareri tecnici, ma dà anche pareri politici e gode della massima fiducia del sindaco. È uno che conta»¹¹⁶.

Il potere del gruppo dei professionisti si misura inoltre anche in termini economici. Le commesse e gli incarichi, prevalentemente pubblici (o almeno i più "ricchi"), sembrano essere al centro delle attività di lavoro. Un altro ex consigliere comunale afferma: «Quando io ero consigliere percepivo l'equivalente di mille euro al mese. Una volta ho guardato quanto l'architetto X aveva guadagnato nello stesso periodo solo dalle nostre

¹¹⁵ Dalla seconda metà del '900 la denominazione è stata: Ministero della Pubblica Istruzione (1944-2001; 2006-2008); Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2001-2006; 2008-*in corso*).

¹¹⁶ In Murgia, 2006, p. 208. Il sindaco a cui si fa riferimento è Nanni Campus, AN, in carica dal 2000 al 2005.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

commesse: 100 milioni! (di lire, ndr.). Non voglio dire che non li ha meritati. Ma 100 milioni...!»). Se ne deduce un'importante relazione tra gli amministratori locali e i singoli professionisti, in grado non solo di dare pareri tecnici ai progetti ma anche di consigliare dall'esterno la direzione verso la quale orientare le politiche. Un altro aspetto importante è che questa relazione sopravvive ai cambi di maggioranza, poiché ritroviamo ancora oggi le stesse personalità nel gruppo dei professionisti sassaresi.

In sintesi, possiamo dire che fino al 2005 non emergono progetti strategici che strutturavano un'idea di rinnovamento complessivo della città che riguardassero il suo riposizionamento e un'idea di "rilancio" attraverso documenti ufficiali. I temi prevalenti dell'agenda urbana, che in questo caso non è identificabile in un documento ufficiale che strutturasse le varie istanze, riguardavano gli strumenti di pianificazione urbana (singole modifiche contingenti a progetti specifici) e la realizzazione di grandi infrastrutture e opere pubbliche (parcheggi interrati, lavori pubblici, ecc.). Questa "fase di transizione" è caratterizzata da una certa frammentazione delle posizioni politiche, organizzate ancora sotto il controllo dei partiti, sebbene tale controllo andasse progressivamente sfumando. L'elezione diretta del sindaco non risolve immediatamente il problema. Si pensi alle divisioni interne allo stesso PDS in occasione delle elezioni del 2000, dove il partito esprime due candidati, uno dei quali ufficiale e l'altro, il sindaco uscente, attraverso una lista civica. Anche Campus ha faticato ad imprimere la sua autorità, ma la sua personalità sembra essersi imposta sulla maggioranza in modo più forte rispetto al predecessore, non tanto come mediazione politica quanto per caratteristiche caratteriali¹¹⁷. La progressiva stabilità e autorità del ruolo del sindaco rispetto al consiglio comunale, ai partiti politici e alla giunta, la necessità di un nuovo piano urbanistico e la mancanza di una prospettiva di sviluppo integrata, la consapevolezza dell'influenza dell'università e il ridimensionamento della categoria degli industriali dovuto all'andamento del mercato immobiliare, la fine dell'espansione della città ed altri fattori possono essere identificati come lo scenario nel quale emerge il piano strategico della città sotto l'amministrazione successiva. La domanda che ci si pone riguarda il come sarebbe possibile federare le varie

¹¹⁷ Dalle interviste emerge l'affermazione secondo cui Campus, come chirurgo, era abituato ad essere responsabile di tutto ciò che accadeva in sala operatoria e che anche in politica tendeva a voler conoscere tutto. Ciò veniva percepito da alcuni consiglieri, sia di maggioranza che di opposizione, come una scarsa fiducia nei confronti dei suoi collaboratori.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

istanze particolari e puntuali dei principali attori urbani attorno ad un progetto condiviso di città.

3.1.7. La ricomposizione della struttura degli interessi locali e il ruolo della cultura

La tornata elettorale del 2005 ha visto il centro-sinistra vincitore delle elezioni municipali e provinciali. Gianfranco Ganau è stato eletto sindaco di Sassari e Alessandra Giudici in qualità di Presidente della Provincia di Sassari¹¹⁸. Quest'ultima aveva ricoperto la carica di presidente della sezione sassarese dell'API Sarda, l'associazione dei piccoli e medi imprenditori. La nomina dei candidati in seno ai partiti della coalizione è stata preceduta da lunghe discussioni e dibattiti¹¹⁹ che dimostrano una continuità con la frammentarietà delle coalizioni politiche che avevano caratterizzato la vita politica urbana per lungo tempo.

Il profilo del nuovo sindaco è differente sia rispetto a quello dei due precedenti, legati alla politica nazionale, sia rispetto alla vecchia generazione di politici precedenti alla Riforma Bassanini, molto legati alle logiche e dinamiche interne dei partiti politici. Sebbene la fase di selezione interna ai partiti di coalizione fosse stata difficile, ne emerge una coalizione compatta intorno alla posizione politica di Ganau. Medico chirurgo e responsabile del Servizio di 118 a Sassari, il profilo di quest'ultimo è caratterizzato da una lunga esperienza e militanza nelle associazioni giovanili culturali, in particolare era stato presidente provinciale dell'Arci e conosceva molto bene l'organizzazione dell'ambiente culturale sassarese. Dopo aver ricoperto la carica di consigliere comunale di opposizione, Ganau si era candidato alla carica di sindaco come esponente del partito

¹¹⁸ Gianfranco Ganau, DS, medico responsabile del servizio 118 di Sassari, e Alessandra Giudici, indicata dalla Margherita, imprenditrice e vice presidente della Camera di commercio, sono sostenuti da Ds-Sfs, Margherita, Progetto Sardegna, Psd'Az, Sdi, Autonomia socialista, Verdi, Italia dei valori, Udeur, Pre e Comunisti italiani.

¹¹⁹ Cfr. «Centronistra: primarie per la scelta dei nomi?», *la Nuova Sardegna*, 10 febbraio 2005; «Centrosinistra ancora in alto mare», *la Nuova Sardegna*, 25 marzo 2005 «La coalizione verso la rottura tra sms, polemiche e veleni», *la Nuova Sardegna*, 31 marzo 2005.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

denominato “Progetto Sardegna”, fondato nel 2003 da Renato Soru, ex presidente della Regione Sardegna dal 2004 al 2008¹²⁰.

Rispetto all’introduzione della riforma Bassanini, il periodo 1995-2005 può essere dunque considerato come una fase di “adattamento” alle nuove regole dettate da Roma. Questa fase è infatti caratterizzata da pratiche “informali” dove l’operato dei sindaci è difficile e contrastato a causa delle divisioni interne dei partiti di coalizione. La coalizione guidata da Ganau nel 2005 dà impulso ad alcuni cambiamenti importanti rispetto al passato e pone fine a tale fase di transizione.

A partire dal 2005, al sindaco viene attribuita una rinnovata centralità nel processo decisionale locale e per quanto riguarda il consenso intorno agli indirizzi politici generali. La maggioranza si caratterizza per una compattezza e una “fedeltà” al sindaco che da parte sua riesce a tenere insieme la coalizione per molti anni. Per quanto concerne il programma proposto e promosso, molti aspetti sono in continuità con l’azione pubblica portata avanti dalla giunta guidata da Anna Sanna nella seconda metà degli anni ’90, azioni che non erano state pienamente realizzate a causa della frammentazione interna della maggioranza e della sconfitta alle elezioni del 2000. Questi aspetti riguardano soprattutto l’attenzione verso il centro storico, la fine delle politiche urbanistiche di espansione della città, la “ricucitura” del tessuto urbano composto da quartieri distanti tra loro, la valorizzazione della cultura. Questo per quanto riguarda le dinamiche interne, mentre per ciò che concerne le relazioni con i comuni limitrofi più importanti, Porto Torres e Alghero, riemerge il progetto di formazione dell’area urbana integrata, chiamata Area Vasta di Sassari, ma con nuovi strumenti e risorse rispetto al passato¹²¹. Attraverso

¹²⁰ “Progetto Sardegna” è stato un partito di centro-sinistra con il quale Renato Soru ha vinto le elezioni regionali nel 2004. L’esperienza di Soru presidente della RAS è terminata anzitempo con le sue dimissioni, presentate nel 2008 in occasione della votazione della legge urbanistica regionale. La situazione politica era diventata molto tesa dopo che il Consiglio Regionale aveva bocciato con 55 contrari e 21 a favore la prima parte di un emendamento fortemente voluto dallo stesso governatore a uno degli ultimi articoli della nuova legge urbanistica, argomento sul quale si erano registrate divisioni e forti contrasti nel gruppo del Pd oltre che la netta opposizione della minoranza di opposizione. Cfr. «Strappo di Soru: Mi dimetto», *Corriere della Sera*, 25 Novembre 2008.

¹²¹ L’area vasta di Sassari è un progetto per la messa a sistema e per il coordinamento e la governance territoriale cominciato nel 2005 su sollecitazione della Regione Sardegna, in attuazione delle linee strategiche Comunitarie. Il progetto ha usufruito della dotazione finanziaria per la redazione dei Piani Strategici comunali e Intercomunali. Le risorse P.O.R. Asse V “Città” del periodo 2000-2006; le risorse F.A.S. (Riserva aree urbane dei fondi per le Aree Sottoutilizzate “Politiche per le aree urbane”), in Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

questa operazione, l'obiettivo dichiarato dal sindaco voleva essere quello di promuovere: «Una città che deve essere al centro del territorio, deve essere un capoluogo di eccellenza»¹²². Qualche anno prima era stata il sindaco Sanna ad avviare un dialogo con i sindaci dei comuni limitrofi per la definizione delle funzioni metropolitane dell'area.

Questo periodo è inoltre caratterizzato da un altro fatto importante, vale a dire il progressivo ridimensionamento dell'importanza della categoria degli industriali a causa dell'andamento negativo del mercato immobiliare degli anni 2000. In particolare, il 2008 rappresenta una data chiave per capire la situazione di difficoltà finanziaria degli imprenditori edili:

Siamo nel 2014, e sei anni di crisi rappresentano un problema per quella classe. La crisi dell'immobiliare che si è inasprita nel 2008, e che ancora è in pieno corso, ha portato ad un abbassamento dei prezzi reali ma soprattutto a una grande quantità di invenduto, per cui sono venute meno le loro prospettive di profitto. I.13. I costruttori sono insolventi, lo sanno tutti e lo sanno ancora meglio le banche. Non hanno più molta influenza [...] e chi ha il denaro ha il potere. I.15.

Nel periodo compreso tra il 2005 e il 2008, date che corrispondono all'elezione del nuovo sindaco e all'inizio della crisi economica internazionale¹²³, l'asse Sassari-Regione Sardegna era considerato localmente come molto forte in virtù dell'appartenenza di Ganau e Soru allo stesso partito, "Progetto Sardegna". Il sindaco promuoveva una politica urbanistica regionale basata sulla fine delle lottizzazioni nell'agro e lungo le coste, politica fortemente contrastata dal suo stesso partito, oltre che dall'opposizione, che avrebbe portato alle sue dimissioni alla fine del 2008¹²⁴. La preoccupazione degli imprenditori edili era dovuta al divieto di costruire seconde case nelle campagne, una

attuazione della delibera CIPE 20/04. Cfr. Comune di Sassari, *Il Nuovo Asse di Trasformazione Urbana del Comune di Sassari*, 2008.

¹²² «Vogliamo restituire i colori alla città», *la Nuova Sardegna*, 8 aprile 2005.

¹²³ A questo proposito, si veda il rapporto della Banca d'Italia (2010), *Questioni di Economia e Finanza*, dove si introduce il passaggio dalla crisi internazionale dovuta alla questione dei subprime e delle bolle immobiliari di Stati Uniti e Spagna e la reazione dell'Italia alle mutate condizioni di mercato.

¹²⁴ Le dimissioni di Renato Soru dall'incarico di Presidente della Regione Sardegna sono state presentate in Consiglio regionale il 24 novembre 2008 in seguito alla bocciatura della legge urbanistica. Cfr. «Regione Sardegna. Soru si dimette: "Non si governa senza fiducia"», *La Repubblica*, 25 novembre 2008.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

tendenza molto diffusa a Sassari¹²⁵, la cui proprietà era inferiore all'ettaro (in precedenza 2.500m²)¹²⁶. Le polemiche si sono attenuate in seguito alle dimissioni di Soru ma qualche mese più tardi la crisi del settore immobiliare ha rappresentato un ostacolo ancora più grande alle ambizioni degli imprenditori edili.

La posizione dell'Università di Sassari risulta invece invariata e per certi versi rafforzata, nella coalizione urbana: essa rappresenta uno dei principali "costruttori" di Sassari, con una cifra di investimento in infrastrutture maggiore rispetto a quella di altri attori. Nel periodo compreso tra il 2007 e il 2013, corrispondente al "Fondo per lo Sviluppo e la Coesione" relativo alla programmazione 2007/2013", l'Università ha ottenuto importanti finanziamenti per un totale di 152,4 milioni di euro, la cui destinazione è così suddivisa: 58,89% (quasi 91 M€) per le infrastrutture, 31,12% per contributi a persone e 9,99% per l'acquisto di beni e servizi¹²⁷. I progetti maggiori attuati dall'università sono il completamento della realizzazione dell'area bio-naturalistica (27.2 M€); la realizzazione del polo umanistico di via Roma - dipartimenti di lettere e lingue (18.7 M€); la ristrutturazione dei palazzi dell'amministrazione centrale (complesso piazza università) (17.8 M€); la costruzione della nuova sede dei dipartimenti di chimica e farmacia - complesso Monserrato (7 M€). Anche nelle dichiarazioni del sindaco Ganau (in campagna elettorale), è chiara l'importanza dell'Università di Sassari per l'economia urbana e la necessità della sua inclusione nell'agenda urbana:

«L'università è un valore aggiunto, è la seconda azienda della nostra città, noi dobbiamo puntare a una città universitaria, che non significa solo alloggi per studenti, ma vuol dire farla diventare struttura di eccellenza. L'università deve mettere a disposizione le sue

¹²⁵ Date le previsioni di crescita zero della popolazione di Sassari, l'attenzione dei costruttori si rivolge alle seconde case dell'agro sassarese. La seconda casa in campagna rappresenta una 'vera e propria passione' e l'edificazione è continuata per molti anni. Così si esprime il maggiore quotidiano locale: « Da decenni il sassarese ha sintonizzato i suoi sogni lontano dal centro urbano, là dove regnano silenzio e graticole. Poi una commissione consiliare ha scopercchiato un pentolone dove ribollivano anarchia, deroghe e abusivismo selvaggio. E l'amministrazione si è resa conto una volta per tutte che qualcosa, nella prassi edificatoria nelle campagne, era da rivedere», «Meloni: "Niente blocco delle concessioni"», *la Nuova Sardegna*, 29 giugno 2005.

¹²⁶ La legge urbanistica prevedeva una forte limitazione per le operazioni immobiliari nell'agro in terreni inferiori all'ettaro. Cfr. delibera n° 36/7 del 05/09/2006 per l'adozione del Piano Paesaggistico Regionale (Ppr).

¹²⁷ Fonte: Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2014. <http://www.opencoesione.gov.it/>

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

professionalità e deve avere una costante alleanza dialettica con l'amministrazione comunale»¹²⁸.

La coalizione urbana sembra essersi parzialmente ricomposta in conseguenza sia alle condizioni economiche generali, che hanno messo in difficoltà il gruppo degli imprenditori edili, sia alla centralità e compattezza assunta dal governo cittadino intorno alla posizione del sindaco Ganau. Anche grazie al cambiamento degli equilibri di potere economico (industriali, imprese, università, ecc.) il nuovo sindaco, di concerto con la giunta, può far emergere in modo netto (almeno rispetto al passato) un'idea complessiva di città che si smarchi da una logica incentrata solo sulla gestione del PUC e dei grandi lavori pubblici. La peculiarità risiede nel fatto che tutta una serie di operazioni venivano annunciate non in modo disorganico, ma integrate tra loro. L'idea generale è concretizzata a meno di due anni dall'inizio del mandato con la stesura del primo Piano Strategico Comunale (PSC). Nel mese di ottobre 2006 la municipalità organizza cinque giornate di discussione aperte ad esperti e alla cittadinanza¹²⁹, durante le quali si presentano le linee guida di tale piano che sarebbe stato approvato l'anno successivo. Questo avvenimento non aveva precedenti in città e il PSC¹³⁰ può essere considerato come l'agenda urbana promossa dal Comune di Sassari attraverso una fase consultativa popolare, denominata "Settimana strategica" a cui hanno partecipato numerosi titolari di piccole e medie aziende nonché altre personalità legate al settore dei servizi. Questa agenda sembra essere condivisa dai diversi attori¹³¹.

Per realizzare la nuova agenda urbana, la cui espressione formale è il PSC del 2007, sono chiamati in causa diversi attori collettivi (gruppi, istituzioni, associazioni, cittadini, ecc.). Alcuni di questi erano già presenti e importanti in precedenza, come l'Università di

¹²⁸ «Vogliamo restituire i colori alla città», *la Nuova Sardegna*, 8 aprile 2005.

¹²⁹ L'iniziativa, denominata "Settimana strategica", si è tenuta nel Padiglione Tavolara a Sassari dal 26 al 30 settembre 2006. Cfr. http://www.comune.sassari.it/sito_piano_strategico/resoconto.htm

¹³⁰ Piano Strategico della Città di Sassari, Maggio 2007.

¹³¹ Alle giornate di discussione, organizzate dal Comune di Sassari, hanno partecipato i cittadini ma anche le istituzioni pubbliche e private cittadine, come ad esempio l'Università (coordinamento scientifico, prof. Marco Vannini), la Camera di Commercio (il presidente Gavino Sini ha partecipato attivamente) e numerosi piccoli e medi imprenditori. Il settore economico che maggiormente si intende valorizzare è quello delle ICT. Cfr. PSC, 2007 e sito internet:

http://www.comune.sassari.it/sito_piano_strategico/resoconto.htm

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Sassari, l'Azienda Sanitaria Locale, i professionisti. Emergono contestualmente con maggiore forza alcune categorie che ricoprivano posizioni meno centrali (rispetto, ad es. ai costruttori o all'Università) come quella dei commercianti del centro urbano e i gruppi dei piccoli e medi imprenditori, in seno alla Camera di Commercio (anche in virtù dell'asse Giudici-Ganau, dove la prima ricopriva il ruolo di vice-presidente della stessa istituzione). Una novità è invece rappresentata dall'implicazione delle associazioni culturali, chiamate al compito di partecipare alle decisioni in questa materia e, soprattutto, ad animare il centro storico attraverso l'organizzazione di spettacoli, eventi, manifestazioni, ecc.

I finanziamenti per la realizzazione dell'agenda urbana sono di natura prevalentemente pubblica. La ristrutturazione dei servizi amministrativi a Sassari, voluta dal sindaco Ganau subito dopo il suo insediamento, ha avuto come obiettivo quello di organizzare un nuovo settore tecnico amministrativo dedicato esclusivamente alla programmazione, che avesse come obiettivo quello di cogliere le opportunità offerte dai fondi europei e nazionali¹³² (generalmente gestiti dalle regioni).

Durante gli anni 2000, ed in modo particolarmente marcato a partire dal programma FSE 2007-2013, l'Ue ha valorizzato in modo peculiare l'asse "cultura e sviluppo", mettendo a disposizione ingenti somme di denaro per lo sviluppo di progetti come ad esempio la riqualificazione dei centri storici, il recupero di siti industriali, commerciali, ecc. per realizzare strutture dedicate alla cultura, ecc. Questo fatto non deve essere sfuggito al sindaco, anche in virtù dell'asse forte con la regione (e il presidente Soru) che gestiva i fondi del Programma Operativo Regionale (POR). Uno degli assi era proprio quello che valorizzava il connubio tra sviluppo e cultura¹³³.

¹³² In Italia le politiche regionali di coesione sono finanziate sia da fondi europei, ai quali è associato un co-finanziamento nazionale, sia da fondi nazionali. Sono attuate da amministrazioni centrali di settore e da amministrazioni regionali con il coordinamento centrale. *Gli strumenti finanziari europei disponibili in Italia, con diversa intensità secondo i territori, sono il Fondo europeo per lo sviluppo (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE).*

¹³³ I programmi operativi (PO) sono funzionali all'attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) e si dividono in programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR). All'interno di tali programmi vengono definiti gli obiettivi specifici all'interno degli assi prioritari definiti in sede europea e nazionale. I POR fanno ricorso al Fondo europeo sviluppo regionale (FESR) e al Fondo sociale europeo (FSE).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Il PSC e numerose dichiarazioni del sindaco mettono in evidenza la volontà politica di introdurre nell'agenda urbana la cultura come strumento di sviluppo dal quale ripartire¹³⁴. La grande letteratura sviluppata negli ultimi decenni ci porta a considerare questo fenomeno quasi come una prassi, date le numerose esperienze e l'estrema diversità di casi, di cause e di effetti. Sassari può essere facilmente incluso in questa categoria e interpretato attraverso la cassetta degli attrezzi specifica per lo studio di tali casi. Tuttavia, lo scopo di questa ricerca è quello di controllare l'ipotesi secondo la quale questo tipo di operazioni non hanno un solo scopo economico (cfr. *la cultura come motore dell'economia locale*, secondo un'espressione ricorrente) ma in quanto vera e propria risorsa politica che, attraverso percorsi tortuosi e talvolta contraddittori, rivela una capacità specifica di far convergere posizioni diverse, talvolta contrastanti, in agende urbane condivise.

L'implicazione degli attori culturali della città e soprattutto l'introduzione della cultura come *leitmotiv* di tale piano strategico ci porta a considerarne la centralità e il ruolo strategico nella definizione dei progetti. Nel Capitolo 4 ci domanderemo se le relative politiche abbiano teso ad un'effettiva valorizzazione delle realtà associative culturali, ma in questa sede vogliamo analizzare l'idea espressa nelle dichiarazioni e nei documenti di una rivalorizzazione della città che si avvale della cultura come *strumento* di rilancio della città. Sia nel PSC che nelle occasioni pubbliche e in altri contesti, la cultura (declinata in varie forme come ad esempio la tradizione, la ricerca, l'ICT, gli spettacoli

¹³⁴ La visione generale includente la cultura come una delle risorse principali è esplicitata in alcuni passaggi del PSC: «In altre parole, la città deve guardare maggiormente ai mercati, affrontare e potenziare l'accessibilità interna ed esterna, agganciarsi ai circuiti internazionali nel campo scientifico, turistico e culturale, migliorare sensibilmente la qualità del tessuto urbano e dei servizi al cittadino», *Piano Strategico Comunale*, Sassari, 2007. Inoltre, sono numerose le dichiarazioni del primo cittadino, sia prima che in seguito alla sua elezione avvenuta nel 2005, come ad esempio: «Sassari deve tornare a essere una città accogliente, solidale, educativa, che costruisca la sua identità nella relazione con la provincia per valorizzare la sua posizione mediterranea puntando su economia, cultura e innovazione», «Progetto Sardegna punta sulla novità», *la Nuova Sardegna*, 13 aprile 2005; «Innanzitutto è necessario che Sassari riprenda il suo ruolo tradizionale di capoluogo territoriale innovando e modernizzando il sistema dei trasporti, la viabilità e le infrastrutture, proponendo se stessa come città di servizi efficienti, di alta cultura (università, conservatorio, accademia), di polo museale e di attività dello spettacolo con l'erigendo nuovo e capiente Teatro comunale. Giustamente, nel proporre un 'Progetto per una Sassari amica', Ganau parte dalle tradizioni storiche della città, dall'attività associativa e produttiva delle corporazioni di arti e mestieri (Gremi), dalla vita democratica otto-novecentesca, dal repubblicanesimo e dall'antifascismo», *la Nuova Sardegna*, 30 luglio 2005.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

teatrali, musicali, di danza, la formazione e la didattica, ecc.) è stata definita come quello che dovrebbe rappresentare il “motore dell’economia locale”:

Noi abbiamo individuato nella cultura, e nella valorizzazione della tradizione oltre che negli eventi, lo strumento per rendere Sassari una città strategica e turistica all’interno ovviamente di un circuito più ampio [...] I. 10. Ganau ha puntato fin da subito sulla cultura. I.4. Quindi l’idea qual’era? L’amministrazione ha creduto fin dall’inizio che la cultura possa essere uno dei tanti elementi che possa creare sviluppo, quindi volano allo sviluppo locale I.2.

Ciò è stato fatto anche disponendo di servizi tecnico-amministrativi *ad hoc*, pensati per afferrare le opportunità provenienti dai bandi di finanziamento regionali, nazionali ed europei che promuovono il connubio tra sviluppo e cultura:

Quindi da lì l’accorpamento delle funzioni di programmazione territoriale, parliamo di tutto ciò che riguarda l’attivazione degli strumenti finanziari regionali e comunitari che possano far sì che l’ente si arricchisca di fondi, d’idee e di finanze. I.

2

La strategia culturale passa per una serie di azioni i cui obiettivi in termini di sviluppo del territorio, nei fatti, sembrano essere:

- ✓ l’attrazione di finanziamenti pubblici attraverso progetti che valorizzano il connubio tra cultura e sviluppo, un asse programmatico dell’Ue molto importante e che dispone di notevoli risorse finanziarie;
- ✓ l’utilizzo della cultura come strumento per rilanciare il centro urbano e le attività economiche (commercio, servizi, ristorazione, ecc.), operazione promossa attraverso l’impegno delle associazioni culturali locali;
- ✓ il recupero edilizio di strutture vetuste presenti nel tessuto urbano per una destinazione culturale (musei, cittadelle della cultura, sale conferenze, ecc.);

- ✓ l'attrazione del flusso turistico che gravita attorno alla città nelle località balneari, utilizzando come strumento la valorizzazione all'internazionale degli eventi e manifestazioni storiche (Discesa dei Candelieri e Cavalvata Sarda) puntando alle labellizzazioni.

Inoltre, un effetto complessivo di queste operazioni sembra essere funzionale alla stabilità della classe dirigente sassarese: la valorizzazione della cultura influisce sulla legittimazione popolare dei vertici politici urbani:

Nessuno dirà mai che la cultura è inutile, nessuno dirà mai però che la cultura è il fine ultimo dell'attività politica. I.11. Lui ha utilizzato molto bene la cultura anche come strumento di creazione del consenso delle attività dell'amministrazione I.9. Credo invece che occorrerà fare un *percorso forse di minor consenso* (implicitamente ammesso dall'intervistato, ndr.), meno spettacoli in piazza, meno spettacoli in generale, più produzione e più formazione potrebbero essere le due grandi strade da seguire. I.7.

Concretamente, tra i numerosi progetti portati avanti in questo settore, possiamo affermare a partire dalle interviste che in questo momento i principali, sia per la mole dell'investimento che per le prospettive future della vita culturale della città sono rappresentati dal Nuovo Teatro Comunale, che ha aperto le porte al pubblico nel 2013 dopo quasi 30 anni di gestazione; l'ex Cinema Astra, che ha ricevuto un finanziamento pubblico (integrato, Regione, Ue) di circa 5 M€ e il recupero dell'ex mattatoio comunale, nel quale dovrà sorgere il "Villaggio della cultura e della scienza", per un importo totale superiore ai 5 M€. Tali investimenti pubblici rappresentano una parte importante del totale dell'investimento promosso e gestito dal Comune di Sassari. Se fuori dall'area urbana il progetto più importante sembra essere quello della strada che collega la città al mare (Platamona), in città questi tre progetti, oltre che la realizzazione del mercato civico e la realizzazione dei parcheggi, appaiono come i più importanti e strategici per definire un volto diverso alla città.

La nuova agenda urbana, che giova sottolineare che pur mettendo al centro la cultura non gravita esclusivamente attorno alla relativa *policy*, sembra infatti essere condivisa da

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

numerosi attori, vecchi, emergenti e nuovi, le cui posizioni in precedenza erano distanti. Il primo obiettivo è stato quello di utilizzare la cultura come strumento per riportare l'attenzione nel centro storico (primo mandato, 2005-2010). A questo riguardo gli esempi concreti sono innumerevoli: dalle “notti bianche” ai concerti ed eventi, all'organizzazione di “cartelloni” e programmi per quanto riguarda l'*effimero*, fino alla creazione della rete Thamus per quanto riguarda le infrastrutture. Quest'ultimo progetto consiste (secondo mandato, 2010-2014) nel recupero del Teatro Civico, delle Cantine del Duca e dell'attivazione della sala di esposizione del Palazzo ex Frumentaria e nella loro messa in rete assieme alla biblioteca comunale.

La lettura della Tabella 12 fornisce un quadro analitico utile per mettere a fuoco il ruolo della cultura nel processo che porta *potenzialmente* alla realizzazione dei differenti obiettivi dei vari attori collettivi che compongono la coalizione e che quindi condividono l'agenda. Le relazioni tra i vari attori sono di tipo formale e informale. Nella prima categoria possiamo considerare le iniziative pubbliche come giornate di studio e di riflessione attorno a singoli progetti, alla collaborazione per la gestione degli stessi, la creazione di partenariati, le partnership pubblico-private, la partecipazione ai bandi di concorso da parte degli studi dei professionisti, ecc. La seconda categoria costituisce invece il lato più nascosto, vale a dire il mondo delle relazioni informali, di amicizia, di interessi condivisi o complementari, ideologiche, progettuali, tra i vari attori che compongono la coalizione urbana. In questo senso, alcuni elementi sono introdotti nella Tabella 12. Se prendiamo in considerazione il gruppo dei professionisti, possiamo fare l'esempio dello studio di architetti X, che collaborano con il Comune di Sassari fin dai primi anni '80 per la realizzazione di opere pubbliche attuate dallo stesso comune.

Tabella 12. Attori, obiettivi, strumenti e focus territoriale della coalizione urbana di Sassari.

Attore	Principali obiettivi	Principali strumenti	Focus territoriale*
Comune di Sassari	Collettività Sviluppo urbano Internazionalizzazione	PSC; progetti urbani; finanziamenti pubblici (Regione, Stato, Ue) e privati.	Tutto il territorio comunale; attenzione particolare al centro di Sassari
Università di Sassari	Sviluppo della ricerca Espansione delle attività (materiale e immateriale) Internazionalizzazione	Offerta e qualità della didattica e della ricerca; finanziamenti pubblici	Periurbano
Camera di Commercio	Promozione del territorio Attrazione degli investimenti dei privati Sviluppo del turismo Internazionalizzazione	Partenariati con istituzioni pubbliche e private; progetti e studi per la valorizzazione del territorio	Nord Sardegna e centri storici delle principali città
Professionisti	Inviti alla presentazione di progetti; gestione di progetti pubblici	Stimolare progetti specifici; consigli e suggestioni relative alle <i>best practices</i> ; analisi di contesto, ecc.	Nessun focus** ma “formalmente” centro storico
Associazione industriali	Lottizzazioni, concessioni edilizie, PUC	Attività di <i>lobbying</i>	Periferia
Associazione Commercianti	Valorizzazione del centro storico; sviluppo del turismo	Proposte di valorizzazione del centro urbano; protesta	Centro storico
Istituzioni culturali	Sviluppo delle attività culturali e artistiche	Sovvenzioni pubbliche e private	Centro storico
<p>* A partire dalla visione dei progetti, dei piani, dei documenti, ipotizziamo che ciascun attore collettivo concentra i propri interessi e spinge ad intervenire prioritariamente su una o più aree. Ciò avviene coerentemente ai diversi obiettivi (ad es. statuto, massimizzazione dei profitti, <i>mission</i>, ecc.)</p> <p>** Sebbene il discorso dominante e formale dei professionisti che prediligono il centro urbano (le cui persone spesso sono ritenute come espressione dell'<i>intelligenza</i> cittadina), nei fatti non è mai esistita un'opposizione alla realizzazione di progetti in altre aree urbane. È quindi difficile esprimere un focus specifico.</p>			

Allo stesso modo, il mondo dei professionisti quali paesaggisti, urbanisti, architetti, ingegneri, notai, avvocati ecc. non può che guardare positivamente ai progetti infrastrutturali promossi dall'Università (poli universitari, ristrutturazione di edifici, ecc.), del Comune (riqualificazione dell'ex Mattatoio come Villaggio della Scienza e della Cultura; ex Cinema Astra e Nuovo Teatro Comunale), dell'ERSU (i 40 milioni di euro

attualmente disponibili per la realizzazione di una residenza universitaria da circa 500 posti letto). Questi progetti, che fanno muovere l'economia cittadina, creano occasioni di lavoro per i professionisti che si occupano delle questioni burocratiche, della realizzazione dei progetti architettonici e strutturali.

Dal lato dei costruttori, la logica dei bandi pubblici al ribasso d'asta promossa da Ganau ha visto comunque la partecipazione degli imprenditori edili locali¹³⁵. Questa categoria non sembra tuttavia particolarmente implicata nel processo e non si sono rilevate particolari iniziative della sezione sassarese della Confindustria incentrate su questo discorso. Nella più ampia coalizione informale, la categoria mantiene comunque un ruolo importante.

Diversamente, la Camera di Commercio ha mostrato un interesse esplicito per la strategia culturale poiché gli obiettivi della promozione del territorio, dell'internazionalizzazione, dello sviluppo del turismo passano per le politiche di valorizzazione della cultura in ambito urbano. La labellizzazione dei Candelieri come "Patrimonio immateriale dell'umanità Unesco" è un volano potenziale (da sfruttare attraverso altre azioni collaterali) per l'attrazione di flussi turistici che generano la domanda di servizi ricettivi, di ristorazione e via dicendo, oltre che uno strumento di promozione di tutto il territorio del nord ovest della Sardegna, promozione finalizzata all'attrazione di investimenti privati¹³⁶. Obiettivi simili vengono perseguiti anche dalla categoria dei commercianti del centro urbano, in particolare quelli della "parte alta" del centro storico e della parte ottocentesca. Per questi, la minaccia più grave è costituita dai grandi centri commerciali che hanno prosperato nella periferia cittadina negli ultimi 20 anni e che hanno, a loro avviso, ridimensionato fortemente le loro cifre d'affari. L'abbandono progressivo del centro da parte degli abitanti costituisce un altro problema

¹³⁵ Se prendiamo i tre progetti di infrastrutturazione culturale più importanti degli ultimi anni notiamo che i lavori sono stati appaltati sia a ditte "esterne" che con sede a Sassari. Cfr. Comune di Sassari, esiti di gara dei lavori pubblici: http://www.comune.sassari.it/servizi/gare_appalti/lavori_esiti_archivio.htm

¹³⁶ Ad esempio, Gavino Sini, presidente della Camera di Commercio di Sassari diceva: «[...] la nostra idea è quella di accogliere i turisti che arrivano per il mare e nel frattempo far scoprire loro che da queste parti c'è cultura e enogastronomia di alta qualità», cfr. «CCIAA e Comune di Sassari stipulano un accordo quadro di cooperazione sul marketing urbano per il centro storico cittadino», <http://www.ss.camcom.it/>. La Camera di Commercio ha promosso svariate iniziative culturali in partnership con gli enti e le istituzioni locali. A titolo esemplificativo, l'evento "Voci di Maggio": «A Sassari festa di musica, moda e tradizioni sarde», *la Nuova Sardegna*, 20 maggio 2014.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

fortemente percepito da questa categoria, la quale viene accusata di eccessivo “interesse di bottega” da alcuni intervistati e da dichiarazioni pubbliche di esponenti politici locali. I commercianti sembrano aver trovato un accordo con Ganau a partire dall’obiettivo, esplicitato nel PSC, di rianimare il centro storico con iniziative culturali e attraverso la valorizzazione delle strutture come il teatro civico, ora Palazzo di Città, le iniziative della biblioteca comunale, ma soprattutto l’organizzazione delle “Notti Bianche” e di altre iniziative simili, che hanno l’obiettivo di attrarre le persone nel centro urbano con concerti, spettacoli, e via dicendo. Inoltre, sono state favorite iniziative e un accompagnamento da parte dell’amministrazione comunale per la formazione di associazioni e l’attuazione di progetti finalizzati alla rivalorizzazione di questa parte della città attraverso le iniziative culturali¹³⁷. Recentemente si è verificato un punto di rottura tra l’amministrazione Ganau e i commercianti dovuta all’attuazione del piano dei trasporti urbani, con il quale si era introdotto il divieto di accesso alle auto in una parte del centro urbano (attuazione della ZTL urbana), non gradita dai commercianti che hanno portato avanti una dura protesta contro il sindaco¹³⁸.

Anche l’Università di Sassari si avvantaggia della strategia culturale poiché funzionale ad un aumento dell’*appeal* per gli studenti (un ambiente culturale locale attivo e “vibrante” talvolta influenza le scelte degli universitari), incrementa le possibilità di integrazione nell’ambito urbano (partnership con teatri, associazioni, ecc. per iniziative congiunte che aumentano il livello di “produttività” dell’università), è coerente con gli obiettivi stessi dello statuto. Il sostegno economico alle università da parte del ministero passa sempre di più da criteri di merito e sono previste quote “premiali” se si raggiungono determinati obiettivi. Sebbene tra tali criteri predominano le “performance” e si privilegi sempre di più la quantità (di pubblicazioni, di ricercatori, ecc.), anche l’internazionalizzazione, le opportunità di lavoro per i laureati, le condizioni socio-

¹³⁷ Tra le altre, l’iniziativa “Il Castello”, associazione di idee per la riqualificazione del centro storico di Sassari, <http://www.sassariilcastello.com/> e gli eventi più istituzionali delle notti bianche: «Una notte dove cultura e commercio si fondono per dar vita ad un evento che ha come obiettivo principale quello di risollevarre la città di Sassari e i suoi cittadini coinvolti negli spettacoli di arte, musica, teatro e danza predisposti nelle varie piazze. Il tutto collegato all’economia, grazie ai negozi aperti fino a tarda notte», “C’era una notte la cultura – Notte bianca a Sassari”, www.sassari.tv.

¹³⁸ «Sassari, la ztl non piace ai commercianti In 500 abbassano serrande per protesta», *l’Unione Sarda*, 5 giugno 2012.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

culturali urbane, ed altri criteri ancora, partecipano all'attribuzione di punteggio nelle classifiche di altri istituti, organizzazioni, riviste come quella annuale del Censis e de "Il Sole 24 ore".

I vari interessi sembrano poter convergere attorno ad un'agenda urbana che valorizza la cultura attraverso una strategia che mostra caratteristiche di "malleabilità" a adattabilità agli obiettivi dei vari attori. L'agenda urbana elaborata e messa in pratica dall'amministrazione comunale sembra rispondere ad un duplice obiettivo politico: da una parte, la convergenza dei vari interessi porta ad una relativa stabilità e possibilità di governo duraturo (Ganau governa per quasi 10 anni consecutivi e si è dimesso solo per assumere la carica di presidente del consiglio regionale della Sardegna), dall'altra la strategia culturale, dato l'arricchimento dell'offerta e la connotazione positiva rispetto al commercio locale, ha favorito la legittimazione del sindaco da parte dei cittadini. La sua popolarità, legata tuttavia anche ad altri aspetti, è dimostrata dalla vittoria alle elezioni del 2010 (circa 66% al primo turno) e dagli oltre 10.000 voti ottenuti dagli elettori sassaresi in occasione delle recenti elezioni per la formazione del Consiglio Regionale della Sardegna.

3.1.8. Le prospettive future di ricerca empirica

In conclusione, giova ricordare quanto affermato in introduzione a questo capitolo rispetto alla provvisorietà dei dati finora raccolti. È infatti necessario un ritorno sul campo, che preveda in modo particolare una campagna di interviste agli esponenti di tutte le categorie, per consolidare lo schema interpretativo qui presentato in forma provvisoria e in qualche modo ipotetica. Tuttavia, i materiali empirici che stanno alla base della redazione di questo capitolo, nonché le ipotesi formulate, ci aiutano a ricominciare da domande di ricerca e da ipotesi più specifiche rispetto alla prima fase. Ciò è vero sia per quanto riguarda l'affermazione secondo la quale lo specifico regime urbano che governa Sassari è composto dagli attori descritti, sia per quanto riguarda la definizione della "fase di transizione" tra il 1995 e il 2005. Alcuni elementi sembrano confermare l'ipotesi di base, vale a dire l'esistenza del regime urbano, poiché caratterizzato da una *urban agenda* relativamente stabile e duratura ed identificabile (*agenda setting*); una coalizione tra

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

soggetti pubblici e privati che porta avanti questa *agenda* tramite accordi prevalentemente informali (*coalition-building*); la mobilitazione di risorse da parte dei diversi attori capaci di realizzare gli obiettivi determinati nell'*agenda* (*asset-holders mobilisation*). Altri invece sottolineano la debolezza del modello, ad esempio il fatto che gli attori che promuovono l'*agenda* e le relative risorse sono pubbliche. Quest'ultimo fatto può tuttavia costituire un'interessante domanda da cui ripartire per mettere in discussione l'applicabilità della teoria dei regimi urbani alle città europee di provincia.

Per quanto riguarda invece la capacità della cultura di federare le varie istanze, capacità che proviene dalla versatilità e adattabilità di questo tema rispetto agli obiettivi perseguiti dai differenti attori, i margini di errore possono essere molteplici. Questa ipotesi esplorativa è tuttavia controllata attraverso un altro caso studio, che presentiamo nel prossimo paragrafo. Ai meccanismi interni della governance urbana della cultura è dedicato il Capitolo 4.

Capitolo 3.2. Saint-Etienne: il design come strumento di governance in una città in crisi

3.2.1. Il contesto geografico e territoriale

L'area urbana di Saint-Étienne disegna un vasto triangolo. La sua base si estende da Firminy a Rive-de-Gier per una lunghezza di circa 35 km e la sommità si situa verso il villaggio di Veauche, a 21 km a nord. Saint-Étienne è capoluogo del Dipartimento della Loira nella regione Rodano-Alpi (*Rhône-Alpes*), di cui Lione costituisce il capoluogo e il centro urbano più importante¹³⁹. Con 173.256 abitanti nel 2011¹⁴⁰, Saint-Étienne è il 14° comune Francese per numero di residenti e il secondo della sua regione¹⁴¹. Dista da Lione circa 60 km, 45 minuti via treno e un'ora in automobile, attraverso l'autostrada. L'area metropolitana è la terza per popolazione residente della regione con 508.000 residenti nel 2011¹⁴², dopo *Grenoble Alpes Métropole* (675.000) e il *Grand Lyon* (2.189.000). Saint-Etienne e altri 44 comuni contigui tra loro fanno parte dell'ente intercomunale *Saint-Etienne Métropole*, una *communauté d'agglomération* che conta circa 400.000 residenti¹⁴³. A livello economico-produttivo, il comune conta circa 15.000 imprese¹⁴⁴ e

¹³⁹ Cfr. Mappa 3 e Mappa 4 in Appendice. Si mettono qui in evidenza la posizione geografica rispetto alla Francia e rispetto a Lione più nel dettaglio.

¹⁴⁰ Censimento della popolazione 2011. Dati Insee su limiti territoriali del 2013.

¹⁴¹ Dati dell' *Institut national de la statistique et des études économiques* (INSEE) 2014. Per una visualizzazione rapida delle principali aree metropolitane francesi, si veda la Tab. 4 in Appendice.

¹⁴² Dati Insee, censimento della popolazione 2011. «Un'area urbana o "grande area urbana" è un insieme di comuni contigui, senza enclaves, costituito da un centro urbano (unità urbana) di oltre 10.000 posti di lavoro, e comunità rurali o aree urbane (corona periurbana) dove almeno il 40% della popolazione residente lavora nel polo principale o nei comuni che gravitano attorno», cfr. definizione Insee.

¹⁴³ Fonte: Saint-Etienne Métropole, <http://www.agglo-st-etienne.fr/role-de-lagglo/sa-carte-didentite/>

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

l'insieme dei comuni registra la seconda più densa agglomerazione di PMI di Francia (dopo l'*Île de France*) (Le Galès, 2006). Il tasso di disoccupazione dei residenti attivi (15-64 anni), nel 2011, si attestava al 18% nel Comune di Saint-Etienne e al 13% nell'area urbana¹⁴⁵.

Saint-Étienne è stata per circa due secoli un importante centro industriale attivo nei settori del carbone e della metallurgia, oltre che nel tessile. Il bacino industriale si estende in modo discontinuo, un fatto che ha favorito lo sviluppo di diversi poli urbani¹⁴⁶. In questo spazio, compreso tra il corso della Loira e quello del Rodano¹⁴⁷, sono almeno quattro le città di una certa dimensione e importanza: Givors, Rive de Gier, Saint-Chamond e, appunto, Saint-Étienne. La posizione geografica, inoltre, non ha mai facilitato l'allargamento della sfera di influenza della città: il Massiccio Centrale rende difficile, a sud e ad Ovest, tutte le vie di comunicazione stradali e ferroviarie. Tale isolamento di Saint-Étienne è all'origine sia della fortuna che della crisi della città.

3.2.2. Lo sviluppo dell'industria e l'espansione urbana

A partire dal XVII secolo comincia a svilupparsi in maniera sistemica l'estrazione del carbone, in quanto la domanda incrementava vertiginosamente. La Francia non disponeva di numerosi giacimenti da sfruttare e la maggior parte di essi si trovava nei territori che a Nord confinano con la Germania e con il Belgio. Gli storici attriti con i governi tedeschi e, di conseguenza, la pericolosità e precarietà delle frontiere, hanno favorito lo sfruttamento dei giacimenti del territorio *stéphanois*. Attraverso il Rodano a Est e la Loira a Nord Ovest, dalla regione di Saint-Étienne si potevano raggiungere via acqua tutte le

¹⁴⁴ Dati Insee/Clap relativi al 2011. La composizione è la seguente: agricoltura 0,5%; industria 5,9% ; edilizia 8,2%; commerci, trasporti e servizi vari 68,7%; amministrazione pubblica, sanità, insegnamento e azione sociale 16,8%. Il 30% del totale delle imprese ha tra 1 e 9 dipendenti.

¹⁴⁵ Censimento INSEE, categoria: «EMP T4 - Chômage (au sens du recensement) des 15-64 ans».

¹⁴⁶ La città presenta alcuni paradossi che sono alla base della sua situazione marginale rispetto alle altre metropoli francesi. Saint-Étienne non è mai stata una capitale regionale e non ha mai rivestito un ruolo forte e dominante rispetto all'agglomerazione urbana. La posizione non centrale della città rispetto agli altri centri del Sud del Dipartimento della Loira è noto anche attraverso la difficile creazione di sinergie e di piani di gestione e di sviluppo del territorio comuni. Alcuni elementi sono ben descritti nell'articolo del geografo *stéphanois* André Vant e Gay (1997).

¹⁴⁷ Cfr. Mappa 3 in Appendice.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

maggiori città francesi¹⁴⁸. Nel XIX secolo, lo sfruttamento dei giacimenti e gli enormi interessi economici che ruotavano attorno all'estrazione sono alla base della formazione di due classi di dirigenti: quella degli "stranieri" e quella degli esponenti della classe borghese locale e della vicina Lione (Béal, 2006). Questo secolo testimonia numerose controversie tra le due fazioni per i diritti di proprietà dei terreni e del sottosuolo¹⁴⁹. A partire dal secondo dopoguerra il settore ha cominciato a mostrare chiari e forti segnali di crisi. Le miniere chiudevano progressivamente a causa di vari fattori, tra i quali vi erano i costi elevati di estrazione, l'apertura delle frontiere e gli accordi internazionali (come la formazione della CECA), l'utilizzo di altri tipi di combustibile, la concorrenza di altri paesi, ecc. A Saint-Étienne e nel suo territorio, la situazione ha portato alla perdita di circa 25.000 posti di lavoro in meno di trent'anni (Mandon, 1976).

Un secondo settore che ha fortemente connotato il territorio è quello della metallurgia. La presenza di numerosi giacimenti di carbone è stato funzionale allo sviluppo di questa industria. Le origini risalgono almeno al XIV secolo, quando gli artigiani svilupparono *savoir-faire* nella produzione di armi leggere e poi, in seguito, si specializzarono nelle armi da fuoco, proiettili e attrezzature di vario tipo. Nel XVII secolo la produzione è incrementata vertiginosamente facendo di Saint-Étienne una delle officine di armamenti più importanti della Francia. Gli effetti sul tessuto urbano si manifestavano in modo distinto, essendo questa produzione particolarmente ricca di fasi di lavorazione differenti e coperta da segreto militare¹⁵⁰. Nel 1764, la produzione è stata centralizzata con la costruzione di una grande fabbrica di armi nella *Place Chevanelle* e la preminenza di

¹⁴⁸ Nella Mappa 5 in Appendice, sono riportati i corsi dei fiumi e dei canali francesi presenti nel XIX secolo. Si nota la posizione strategica di Saint-Étienne, che si colloca nel punto di maggiore vicinanza tra la Loira, dalla quale si raggiunge Parigi (attraverso il *Canale di Orleans*) e Nantes, e il Rodano, che collega Lione al sud, quindi a Marsiglia, Tolone, ecc.

¹⁴⁹ Fino al XVIII secolo, il carbone Saint-Étienne è "riservato" per uso domestico o artigianale dei residenti. Nel 1810 avviene una svolta poiché lo Stato decide di organizzare la produzione mineraria su scala industriale, producendo una legislazione che liberalizza l'accesso alle concessioni minerarie (un richiedente può avere accesso al sottosuolo di ogni proprietario terriero: differenza legale tra la proprietà della terra/proprietà del sottoterra). Una conseguenza dell'esproprio avvenuto a danno di molti piccoli proprietari a favore di una minoranza di grandi proprietari terrieri. Tuttavia, i concessionari del sottosuolo dovevano pagare una tassa al proprietario del terreno (Vant, 1981).

¹⁵⁰ L'industria locale delle armi, dopo una prima fase in cui si produceva nelle piccole officine, ha occupato spazi precisi, veri e propri quartieri monofunzionali. Ciò è dovuto alla specificità del processo di produzione delle armi e all'intervento precoce dello Stato (già nel XVIII secolo). Inoltre, il segreto di Stato intorno a questo tipo particolare di prodotto rendeva necessario un controllo rigido e costante (Vant, 1981).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

questo settore è testimoniata anche da un fatto curioso: la città era stata brevemente rinominata *Armeville* (Città delle armi) durante la Rivoluzione Francese¹⁵¹. Durante il XIX secolo, lo Stato ha promosso a Saint-Étienne l'industria pesante riorganizzando gli interessi locali. Nel 1838 la *Manufacture Royale d'Armes* è stata acquisita dallo Stato che nel 1868 fa edificare la *Manufacture d'Armes de Saint-Étienne*, una vera e propria città segreta. Il complesso si estendeva su circa 100ha a 500m a nord del centro storico ed è diventato ben presto un simbolo del potere e del potere centrale nella città¹⁵². In questo stabilimento, la produzione di armi è continuata senza interruzione per oltre un secolo, trovando il periodo di maggiore produttività in concomitanza con le due guerre mondiali. Nel 1885 viene fondata *Manufrance*¹⁵³, una fabbrica specializzata nella produzione di armi da caccia e di biciclette. L'impresa è conosciuta in tutta la Francia per aver lanciato la vendita per corrispondenza attraverso un catalogo ed è presto diventata la più grande per numero di lavoratori in città. Diversamente dalle attività estrattive di carbone, attorno alla metallurgia si sono sviluppate competenze e *savoir-faire* specifici che hanno reso possibile la creazione di una classe di operai specializzati e di piccoli imprenditori.

A Saint-Étienne, la tessitura si è sviluppata rapidamente nel corso del XIX secolo, fino a divenire una delle tre industrie principali della città (C.R.E.S.A.L., 1996). L'attività è cominciata nel XVI secolo, conseguentemente all'espansione dell'industria tessile lionese verso Saint-Étienne, dove erano presenti numerosi sub-appalti. Nel XVIII secolo la produzione *stéphanoise* si è resa autonoma rispetto ai proprietari lionesi. La fabbricazione era ancora una volta divisa tra numerosissimi laboratori, la maggior parte situati sulla collina di Crêt-de-Roc, poiché la disponibilità di luce rappresenta un elemento essenziale per la lavorazione dei tessuti. Secondo Vant (1981) l'organizzazione di un'industria

¹⁵¹ Un destino provvisorio che ha interessato anche altre città il cui nome potesse avere un riferimento alla religione cristiana (un santo) o un riferimento alla classe aristocratica (*Grenoble*, ad esempio, era diventata *Grelibre*).

¹⁵² Secondo l'opinione di diversi intervistati e di numerosi articoli della stampa locale, diversamente da *Manufrance* o da altre imprese private presenti nel territorio, la *Manu*, come viene chiamata dagli abitanti, rappresentava il potere dello Stato e la forte presenza e influenza sulla città. Negli anni 2000, la produzione si è definitivamente fermata, dopo che la gestione del sito era passata alla società *GIAT Industries*.

¹⁵³ *Manufacture Française d'Armes et de Cycles de Saint-Étienne*. Il sito storico di produzione si trova nel *Cours Fauriel*, nella zona sud della città. Chiuso definitivamente durante gli anni Ottanta, il vasto complesso ospita oggi un polo terziario, dove troviamo l'*École Supérieure de Commerce* e servizi vari. Nel retro si trova invece il *Planetarium* comunale.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

tessile è avvenuta differentemente rispetto a quella delle armi e dei metalli. Mentre quest'ultima si era sviluppata soprattutto in grandi stabilimenti, dei veri e propri quartieri monofunzionali, quella dei tessuti era un'industria diffusa almeno fino all'inizio dell'Ottocento. Fino al XX secolo: «[...] il lavoro diffuso nei laboratori famigliari resta in effetti la regola, fondato sulla divisione del lavoro tra gli impresari, mastri tessitori che concepiscono e mettono in commercio il prodotto, e i sarti, semplici esecutori che mettono a disposizione dei precedenti le loro competenze e il materiale. La fabbrica, anche se non totalmente assente in questo universo, non si svilupperà in modo importante se non dopo la Seconda Guerra Mondiale, fino ad eliminare a suo vantaggio la produzione a domicilio» (Reynaud, 1991, p. 8).

La struttura produttiva *stéphanois* è stata per lungo tempo dominata da alcune grandi imprese, come la *Manufacture d'armes de Saint-Étienne* (poi GIAT), *Manufrance*, *Casinò* (gruppo di distribuzione alimentare) ecc. ma è sempre stata contraddistinta anche da una miriade di piccole imprese sub-appaltatrici e artigiane e di piccoli imprenditori (Mandon, 1976, p. 59). Questi piccoli laboratori artigiani si occupavano principalmente di preparare i semilavorati che servivano alle grandi imprese o alle grandi distribuzioni. Possiamo dire che attorno ai grandi gruppi si era creato un indotto capace di adattarsi velocemente alle richieste dell'impresa madre. Ovviamente ogni caso meriterebbe di essere approfondito, ma ci limitiamo qui a sottolineare che i tre "pilastri" dell'economia locale, le miniere, la metallurgia e il tessile reagivano in modo diverso l'un dall'altro.

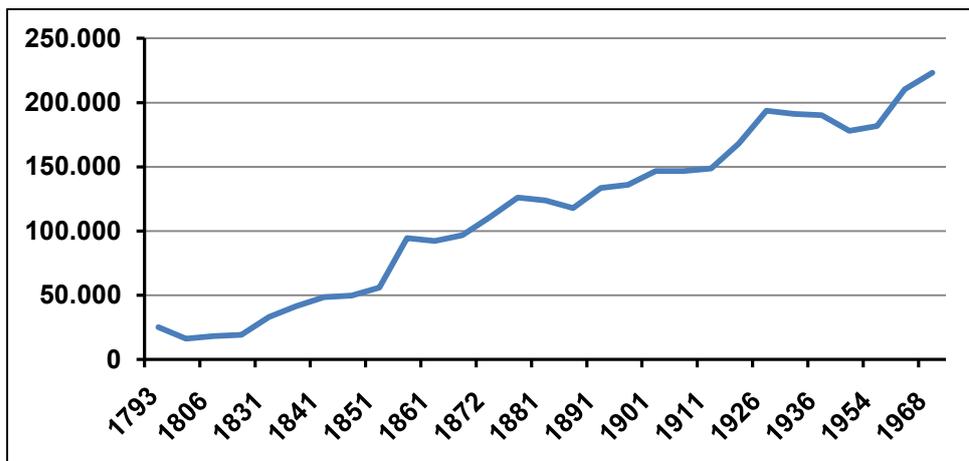
3.2.3. L'espansione urbana

All'inizio del XIX secolo il Comune di Saint-Étienne comprendeva una popolazione di circa 20.000 abitanti. Parallelamente allo sviluppo dell'industria il centro urbano si espandeva fino a testimoniare una crescita costante di abitanti fino al 1926 e che ha portato la città a contare fino ad un massimo di 223.000 abitanti nel 1968. L'espansione è avvenuta principalmente per effetto di una forte immigrazione dei lavoratori e delle rispettive famiglie che arrivavano sia dalla vicina campagna¹⁵⁴ che dall'estero. I migranti

¹⁵⁴ Alcuni intervistati sottolineano l'importanza di questo periodo per la definizione dell'identità urbana specifica: «Quello che volevo dire è che quando parli con gli *stéphanois* questi ti dicono: "Io vengo Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

arrivavano soprattutto per lavorare nelle numerose miniere: ad una prima ondata migratoria avvenuta nel XIX secolo e proveniente principalmente dalla regione centrale della Francia (la più rurale e montagnosa, dove le condizioni di vita erano già molto difficili) è seguito un secondo movimento nei primi quarant'anni del Novecento, in cui invece sono gli stranieri ad arrivare, in particolar modo gli italiani, gli spagnoli e i polacchi¹⁵⁵.

Grafico 10. Evoluzione della popolazione del comune di Saint-Étienne 1793 – 1968.



Fonte: Ldh/EHESS/Cassini, Des villages de Cassini aux Communes d'aujourd'hui.

La città cresce fino al 1968, quando la popolazione si attesta a 223.000 abitanti. Oltre ai fenomeni migratori, bisogna tenere in considerazione l'allargamento dei confini amministrativi della città che portavano ad includere alcuni comuni adiacenti¹⁵⁶. Come possiamo osservare nel Grafico 10, l'effetto dell'annessione di questi comuni ha portato

dall'Alta Loira”, “Io vengo dalla campagna”. Ce ne sono ben pochi che ti dicono: “Io sono di Saint-Étienne” e questo, la questione dell'identità rende questo territorio un continuo *melting pot*, un po' all'americana, nel quale questo attaccamento è da prendere in considerazione quando facciamo l'analisi del territorio, de tipo di politiche che vengono condotte». Intervista a Renaud Peyre, Direttore del *Musée de la mine*, 24 Maggio 2013.

¹⁵⁵ Cfr. Bonnet J-C. (1960) *Histoire de la main d'œuvre étrangère dans l'agglomération stéphanoise*, D.E.S., Facoltà di Lettere di Lione, in Mandon D. (1976).

¹⁵⁶ È il caso di Beaubrun, Montaud, Outre-Furent e Valbenoîte, la cui unione è avvenuta nel 1855. Altri comuni sono stati invece annessi successivamente. Si tratta di Saint-Victor-sur-Loire e di Terrenoire, nel 1969, e Rochetaillée nel 1973.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

ad un rapido incremento della popolazione totale durante gli anni Cinquanta del '800 (da 56.000 a 94.000, che comprende comunque l'incremento dovuto all'immigrazione).

La città si espandeva “a macchia d'olio” seguendo il ritmo dell'industria, senza seguire un vero e proprio piano urbanistico¹⁵⁷. I quartieri nascevano attorno ai grandi stabilimenti e alle miniere di carbone (come nel caso della *Manufacture Royale*, dei *Puit Curiot* e *Carnot*, ecc.) oppure attorno alle necessità dell'industria tessile (come il caso dell'urbanizzazione della collina di *Crêt-de-Roc*).

Nonostante l'importante riconoscimento politico ricevuto con la designazione a Prefettura della Loira nel XIX secolo, Saint-Étienne ha visto crescere la sua reputazione di “città nera”, dovuta non solo al colore nerastro delle facciate degli edifici causata dalle polveri e dai fumi, ma anche dall'immagine stessa della miniera, delle difficili condizioni di lavoro, dell'igiene scarsa, di una presenza operaia molto importante, della forte immigrazione straniera, del disordine urbanistico. Tale è stata l'eredità lasciata dallo sviluppo industriale della città al momento della crisi economica che ha travolto la città a partire dal dopoguerra.

3.2.4. La crisi dell'industria stéphanoise e i suoi effetti sulla struttura socio-economica

Per capire la crisi economica che si è abbattuta sulla città di Saint-Étienne a partire dagli anni '50 è necessario considerare due ordini di elementi: da una parte, le macro-variabili mentre dall'altra occorre capire la struttura e l'organizzazione del tessuto produttivo locale. I due fenomeni possono essere distinti solo analiticamente, ma nella realtà sono strettamente interconnessi.

Per quanto riguarda le macro-variabili, in seguito alla creazione della CECA, dopo alcuni anni di piena produzione, si verifica una crescita della concorrenza sia interna ai

¹⁵⁷ All'inizio dell'Ottocento è stata creata la *Grand Rue*, asse stradale che “mette ordine” al caos urbano che si era creato conseguentemente all'industrializzazione e che si estende per circa sette chilometri da Nord a Sud. Lungo questa linea retta vengono posizionati numerosi servizi pubblici, tra i quali il Municipio (*l'Hôtel de Ville*), la Prefettura della Loira (Saint-Étienne aveva ottenuto questo riconoscimento politico nel 1856) e una linea di tram (la quale non ha mai smesso di funzionare). Tra il 1850 e il 1860 Saint-Étienne è stata interessata da un'espansione senza precedenti. Solo i tessitori hanno costruito in questo periodo oltre 1800 abitazioni (Mandon, 1976).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Paesi membri che esterna (Mioche, 2004). Il carbone cominciava ad essere importato in Europa dal Sud-America, dal Sud-Africa, dalla Russia, dalla Polonia. A Saint-Étienne, la chiusura progressiva delle miniere ha rappresentato un primo elemento di debolezza dell'economia locale, in quanto si sono persi più di 20.000 posti di lavoro in circa tre decenni. Questa crisi ha molto in comune con quella che ha investito numerosissimi territori europei: si pensi alla Ruhr, al nord della Francia e al Belgio o ancora alle città miniere inglesi (*ibidem*).

Un secondo elemento è costituito dalle grandi crisi economiche del 1973 e del 1979. L'aumento dei costi dell'energia ha indebolito la produzione degli stabilimenti siderurgici rendendoli meno competitivi e mettendo a nudo tutte le debolezze di questo settore, debolezze che la CECA non aveva saputo tenere in considerazione (*ibidem*). Le imprese soffrivano le mutate condizioni del mercato e l'apertura alla concorrenza extra-europea, con l'ascesa delle cosiddette "tigri asiatiche" nell'economia internazionale.

Un terzo elemento è invece più prettamente politico: in Francia il governo Mitterand (1983-1995) dà una svolta alla politica economica nel 1983, chiudendo con la politica di sostegno alle grandi imprese in crisi che aveva caratterizzato gli ultimi anni e dando inizio ad una politica neoliberale e di rigore (Jobert, 1993).

A Saint-Étienne la situazione risentiva grandemente di questi fenomeni ed era dunque molto complessa. Infatti, alla chiusura delle miniere si aggiungeva il fallimento o il forte ridimensionamento delle grandi imprese, come la *Creusot-Loire*¹⁵⁸ (1984), la *Thomson*, la *Giat* a Saint-Chamond (chiusura definitiva nel 2003), *Manufrance* (1980) e lo smantellamento graduale del complesso industriale della *Manufacture Nationale d'Armes*, diventato *GIAT Industries* (deposito del bilancio nel 2001) (Vant, 1981 ; Beaud, 2001 ; Zanetti, 2011). La chiusura delle grandi fabbriche, inoltre, ha provocato una profonda disorganizzazione dell'economia locale in quanto le imprese subappaltatrici erano fortemente dipendenti da esse.

Il processo di declino economico è sicuramente la causa principale di una perdita consistente del numero dei residenti di circa 50.000 abitanti nel periodo compreso tra il

¹⁵⁸ La compagnia Creusot-Loire era una delle principali industrie metallurgiche e siderurgiche locali. La sua chiusura aveva rappresentato un vero e proprio dramma per l'intero territorio, in quanto aveva provocato la perdita totale di circa 10.000 posti di lavoro.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

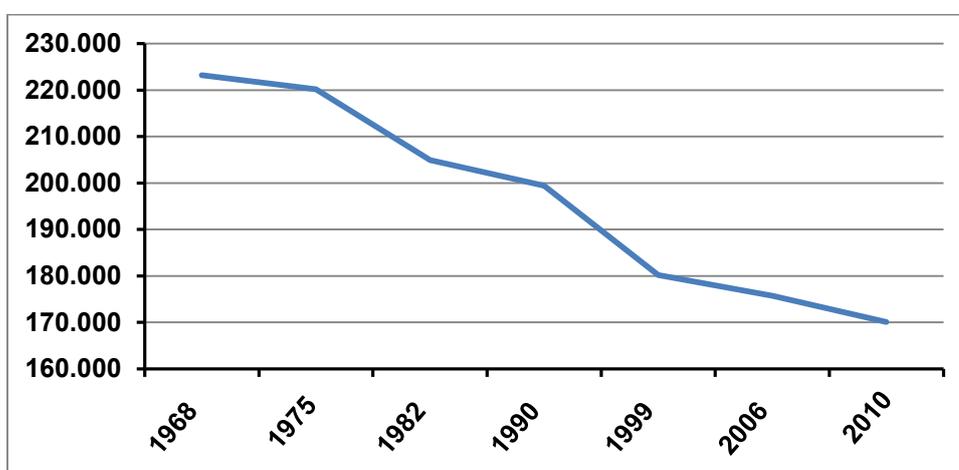
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

1975 e il 2010 (cfr. Grafico 11). Questo fenomeno non fa di Saint-Étienne un caso eccezionale. Il fenomeno della perdita di popolazione è conosciuto nella letteratura scientifica con il nome di *shrinkage* (contrazione) ed ha interessato numerose città europee a partire dagli anni Settanta (Turok e Mykhnenko, 2007). Negli ultimi anni in letteratura si è consolidata la definizione di *shrinking city* (Bernt, 2009). Il fenomeno della *contrazione della popolazione urbana* è direttamente legato alla riconfigurazione della geografia politica ed economica mondiale e lontano dall'essere un'eccezione del capitalismo contemporaneo.

Grafico 11. Evoluzione della popolazione del comune di Saint-Étienne 1968 – 2010.



Fonte dati: Insee, conteggio RP1968 al 1990, RP1999 et RP2010

In particolare, nel periodo compreso tra il 1960 e il 2005, il 42% circa del totale delle città europee con più di 200.000 abitanti ha vissuto una situazione di declino demografico (Haase *et al.* 2013; Bernt, 2009). La maggior parte di queste sono nell'est dell'Europa (Turok e Mykhnenko, 2007). La perdita della popolazione comporta conseguenze negative per la gestione e lo sviluppo delle città: «[...] il risultato è una diminuzione delle entrate necessarie per il mantenimento delle infrastrutture urbane come le scuole, gli edifici, la rete idrica, i cinema e i negozi di alimentari. [...] Con un numero decrescente di abitanti, e meno attività economiche da tassare, i proventi dei governi locali sono sotto stress, e la loro abilità di affrontare le difficoltà sono seriamente compromesse» (Bernt, 2009).

Dott. Giovanni Sechi
 Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
 Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
 Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
 Università degli studi di Sassari

Le cause che portano al fenomeno dello *shrinkage* sono molteplici e talvolta simili. Tra queste vi sono: 1) la deindustrializzazione e la conseguente crisi occupazionale, fenomeni che spingono gli abitanti ad emigrare per poter accedere altrove al mercato del lavoro; 2) il bilancio negativo nati/morti e l'invecchiamento della popolazione; 3) la suburbanizzazione, un fenomeno che ha effetti negativi sul bilancio del comune centrale se non seguito da una politica di gestione unitaria dell'area metropolitana (stesso numero di servizi da offrire ai cittadini e meno cittadini da tassare). In alcuni casi la situazione viene aggravata dall'aumento della superficie residenziale, dovuta sia alla grande disponibilità di abitazioni disponibili sul mercato, sia alla costruzione di nuovi immobili. Ciò ha come conseguenza la diminuzione dei prezzi degli affitti, degli immobili e dei valori fondiari.

La perdita di popolazione a Saint-Étienne ha svuotato numerose abitazioni, un fatto che ha portato ad una grande crisi immobiliare dovuta ad un abbassamento di prezzi delle case, conseguente alla grande disponibilità di questo bene sul mercato. Il quartiere Sud era il più colpito da questo fenomeno in quanto abitato dagli strati più fragili della popolazione urbana. Negli anni Novanta, la strategia messa in atto dal sindaco Michel Thiollière (UMP) si è allora concentrata sulla demolizione di numerosi edifici, soprattutto case popolari e case in condizioni di degrado avanzato¹⁵⁹. Queste operazioni, sebbene fossero previste per ragioni diverse (insalubrità, pericolosità degli immobili, ecc.) avevano l'obiettivo di far risollevar il mercato immobiliare¹⁶⁰. Le scelte abitative sembrano infatti dipendere in modo importante dalle politiche pubbliche locali (Morel Journal, Sala Pala, 2011).

Un'altro limite era rappresentato dalla scarsa unità e coesione di veduta tra le amministrazioni dei vari comuni che compongono il territorio, una divisione politica e culturale (Vant e Gay, 1997) ma anche di interessi economici che ha visto per lunghi anni una sorta di "battaglia" per attirare le imprese che volevano investire nel territorio.

¹⁵⁹ «La demolizione di questa barra è emblematica del cambiamento di politica che si opera sul comune, molto più orientata a verso delle azioni di deconcentrazione urbana. Di tradizione operaia, la città governata da Michel Thiollière (UDF) supera la quota fissata dal governo in materia di case popolari, che rappresenta più del 28% del parco totale», «Saint-Étienne va faire tomber la Muraille de Chine», *Les Echos*, 4 Aprile 2000

¹⁶⁰ L'investimento per la struttura ospedaliera (250 posti letto) è della misura di 33 milioni di euro. «La muraille de Chine à terre», *Le Moniteur*, 2 giugno 2000.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

È per queste ragioni che a partire dagli anni Ottanta una delle priorità dell'agenda politica locale era la creazione di una sinergia tra i comuni del territorio, dunque la formazione di un'istituzione inter-comunale che potesse essere capace di gestire in modo sistemico i problemi collettivi e di elaborare strategie comuni di sviluppo. Uno degli elementi importanti in questa fase è il fatto che l'esodo degli *stéphanois* sia avvenuto in gran parte a favore dei comuni della corona urbana di Saint-Étienne. La città ha portato avanti alcuni grandi progetti per il miglioramento delle condizioni abitative della città con una finalità di attrazione di nuovi abitanti o degli ex residenti (Morel Journel, Sala Pala, 2011). La perdita della base contributiva e il mantenimento di tutte le funzioni del capoluogo (comprese l'università, i servizi pubblici e privati, ospedali, gestione del traffico, ecc.) hanno fatto sì che uno degli obiettivi principali dell'agenda politica fosse proprio la creazione della metropoli e dunque la condivisione della gestione dei problemi e dei servizi.

3.2.5. La politica economica urbana dal secondo dopoguerra alla fine degli anni '80

Localmente, le risposte delle amministrazioni locali che si sono succedute durante il periodo di crisi sono state diverse. Nell'analizzare l'evoluzione del governo municipale di Saint-Etienne attraverso l'approccio del *gouvernement municipal* elaborato da Borraz (1998)¹⁶¹, Béal (2006) presenta una triplice ripartizione che distingue i rispettivi macro-periodi politici in relazione alle principali problematiche attorno a cui il governo urbano si è dovuto organizzare.

Il primo periodo è compreso tra il 1947 e il 1977, quando si instaura un legame molto forte tra i politici locali e lo Stato. La relazione è data anche dal doppio mandato dei sindaci De Fraissinette e Durafour (cfr. Tabella 13), che ricoprivano incarichi politici di livello nazionale. Il secondo, due volte ministro, veniva criticato talvolta criticato per i lunghi soggiorni a Parigi. Gli interventi più urgenti in questa fase riguardano la

¹⁶¹ Béal afferma che la scelta dell'approccio del *gouvernement municipal* è giustificata per almeno tre motivi: 1) permette un'analisi di tipo *diacronico* e *dinamica*; 2) permette di capire come il governo (in quanto istituzione) si adatta ai problemi che emergono; 3) il peso dello Stato nella determinazione delle politiche interne non rende possibile l'utilizzo di uno schema interpretativo che prende in considerazione attori locali 'esterni' (dunque non parliamo di *governance* in quanto *partnership* pubblico-privato).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

modernizzazione del sistema economico-produttivo e la carenza di alloggi. Per quanto concerne il primo problema, al termine della guerra lo Stato ha preso in mano la situazione attivando il “Piano Jean Monnet” (1946-1952), il quale prevedeva un rilancio dell’economia che passasse per una concentrazione di medie imprese e dunque finalizzato all’attivazione di economie di scala. Il secondo problema è stato affrontato attraverso la realizzazione, sostenuta dallo Stato, di un nuovo quartiere, *Beaulieu*, che prevedeva la costruzione di edifici di media dimensione. La zona individuata si trova a sud-est rispetto al centro.

Tabella 13. I sindaci di Saint-Etienne dal secondo dopoguerra ad oggi.

Dal	al	Sindaco	Partito politico	Altri mandati
1947	1964	Alexandre de Fraissinette	RD	Deputato
1964	1977	Michel Durafour	CR	Senatore e ministro
1977	1983	Joseph Sanguedolce	PCF	
1983	1989	François Dubanchet	UDF	
1989	1994	François Dubanchet	UDF	Senatore
1994	1995	Michel Thiollière	PRV-UMP	
1995	2001	Michel Thiollière	PRV-UMP	
2001	2008	Michel Thiollière	PRV-UMP	Senatore
2008	2014	Maurice Vincent	PS	Senatore
2014	<i>in corso</i>	Gaël Perdriau	UMP	

* RD: Rassemblement Democratique; CR: Centre Républicain; PCF: Parti Communiste Français; UDF: Union pour la démocratie française; PRV: Parti Radical Valoisien; UMP: Union pour un mouvement populaire; PS: Parti Socialiste.

Il secondo periodo (1977-1983) è da considerarsi una “parentesi” per ciò che riguarda il grado di apertura dell’amministrazione locale alla società locale organizzata. È il periodo dell’amministrazione di sinistra la quale, a sorpresa, aveva vinto le elezioni. Tradizionalmente conservatrice, Saint-Etienne viveva il momento forse più drammatico della sua storia. L’elezione di Sanguedolce, PCF, avviene probabilmente come risposta a questa situazione. Infatti, a partire dagli anni ’60 con la chiusura delle miniere l’economia locale comincia a entrare in crisi e negli anni ’70, a causa della crisi internazionale e delle

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

difficoltà del gruppo Creusot-Loire e di Manufrance, principali aziende cittadine, la situazione si fa sempre più complicata. Tra il 1973 e il 1981 sono stati persi circa 20.000 posti di lavoro e a Saint-Etienne comincia una fase che vede gli eletti locali impegnati principalmente nel dialogo con lo stato, al fine di ottenere il sostegno della produzione locale¹⁶². La municipalità guidata da Sanguedolce (PCF) aveva focalizzato il proprio mandato sul tentativo di salvaguardia delle grandi imprese della città attraverso la ricerca del sostegno statale alla produzione e alla grande industria. Un obiettivo su tutti era quello del salvataggio di *Manufrance*, una delle imprese simbolo e con il più grande numero di dipendenti. Questa strategia aveva portato il sindaco a chiedere un prestito bancario, conosciuto localmente come il “prestito svizzero”¹⁶³. In questo periodo non si verifica a Saint-Étienne la crescita di una classe media, comportando alcuni problemi legati ai consumi e allo sviluppo dei servizi per la popolazione. Il fallimento dell’operazione politica di sostegno a Manufrance, che potrebbe essere definita la fabbrica “simbolo” della città, è forse il motivo della sconfitta elettorale della sinistra del 1983.

Il terzo periodo, che va questo avvenimento al 1994, vede il ritorno dei conservatori, i quali riattivano i canali di comunicazione con lo Stato e non sostengono meccanismi di concertazione locale. François Dubanchet (UDF) è stato eletto sindaco a capo di una coalizione di centro destra, la strategia locale di politica economica prevede il sostegno alle grandi imprese ad un tentativo di rinforzo delle PMI locali. Queste azioni prendevano diverse forme: assegni e incentivi per la creazione e lo sviluppo sia di nuove che di già esistenti attività; corsi di formazione per i disoccupati per creare competenze specifiche tra gli operai; creazione di un “polo di sviluppo industriale” nel nord della città. Un’altra azione pubblica significativa portata avanti è stata quella del credito/affitto, cioè l’acquisto di siti industriali abbandonati al fine di recuperarli e affittarli a prezzi agevolati

¹⁶² In particolare, tra il 1975 e il 1999 la popolazione attiva è diminuita del 18,2%, vale a dire una perdita di 17.000 persone attive. Questa perdita è da mettere in relazione alla diminuzione del numero di abitanti nello stesso periodo, che ha registrato anch’essa un -18,2%. Fonte: *Plan Local d’Urbanisme de Saint-Etienne*, Cap. 1: Diagnostic Communal.

¹⁶³ Questo prestito, che ammontava a circa 170 milioni di franchi francesi, è il primo di una serie che hanno contribuito al forte indebitamento della città, il quale si attestava a più di 350 milioni di euro nel 2012. Cfr. Consiglio Municipale del 4 Marzo 2013, *Rapport 2012 sur la dette*, Città di Saint-Étienne.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

agli imprenditori che volessero investire a Saint-Étienne¹⁶⁴. La municipalità prendeva in prestito delle vecchie fabbriche e le ristrutturava per poi affittarle alle imprese a tariffe sociali. Per l'opposizione, tuttavia, questa politica presentava alcuni rischi connessi all'andamento generale dell'economia¹⁶⁵. A partire dal 1989, il credito/affitto è stato ridimensionato. Gli effetti dell'operazione erano visibili e la città contava ormai numerosissime PME, sebbene molto si dovesse all'eredità lasciata dall'organizzazione industriale precedente, che era caratterizzata da un universo di imprese subappaltatrici e da tanti piccoli laboratori artigiani. Molte di queste piccole imprese hanno specializzato le loro produzioni trasformando il tessuto economico locale, che oggi si caratterizza per una forte concentrazione di piccole e medie imprese (PMI) nell'area metropolitana (Le Galès, 2006).

A partire da questo momento, si è verificato un nuovo rallentamento economico che ha avuto effetti tangibili: un aumento della pressione fiscale, al 12% in media, e della tassa professionale, al 9%. Comparata agli altri due centri metropolitani regionali, la pressione fiscale era molto alta: 16,28% di tassa professionale contro il 10,07% di Lione, 17,95 a Grenoble; 20,19% di tassa sull'abitazione a Saint-Étienne, 10,40% a Lione e 15,37% a Grenoble.

Fino all'inizio degli anni '90, la politica economica urbana si concentrava sul sostegno per la creazione di imprese. Complessivamente, le azioni portate avanti hanno contribuito progressivamente alla creazione di un debito pubblico importante per la città, che si attestava a 630 milioni di euro nel 1991 (su una spesa totale della Città di 828 milioni relativa allo stesso anno). Alla difficile situazione finanziaria, socio-economica e demografica si aggiunge all'inizio degli anni '90 anche una crisi politica, che ha portato alle dimissioni del sindaco F. Dubanchet nel 1994, arrivate in seguito all'annullamento di

¹⁶⁴ Un'azione che, per molti aspetti, preconizza la creazione dell'*Etablissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes* (EPOFA).

¹⁶⁵ Charles Malécot, consigliere dell'opposizione in quel periodo, si esprimeva in questo modo: «Era perfettamente legittimo che la città si lanciasse nell'immobiliare industriale per due anni. È vero che non c'erano alternative, ma in seguito, bisognava ritornare all'azione puntuale, alle sovvenzioni per attirare gli investitori, in quanto con il credito/affitto, se c'è un "colpo di freddo" sull'economia, ed è il nostro caso, i fallimenti di impresa si moltiplicano e il comune si ritrova con i locali sulle spalle e affitti non pagati. Il rischio esiste sempre, ma su quindici anni è maggiore e troppo rischioso» Cfr. «Saint-Étienne à l'étroit», *Vie publique*, Novembre 1991

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

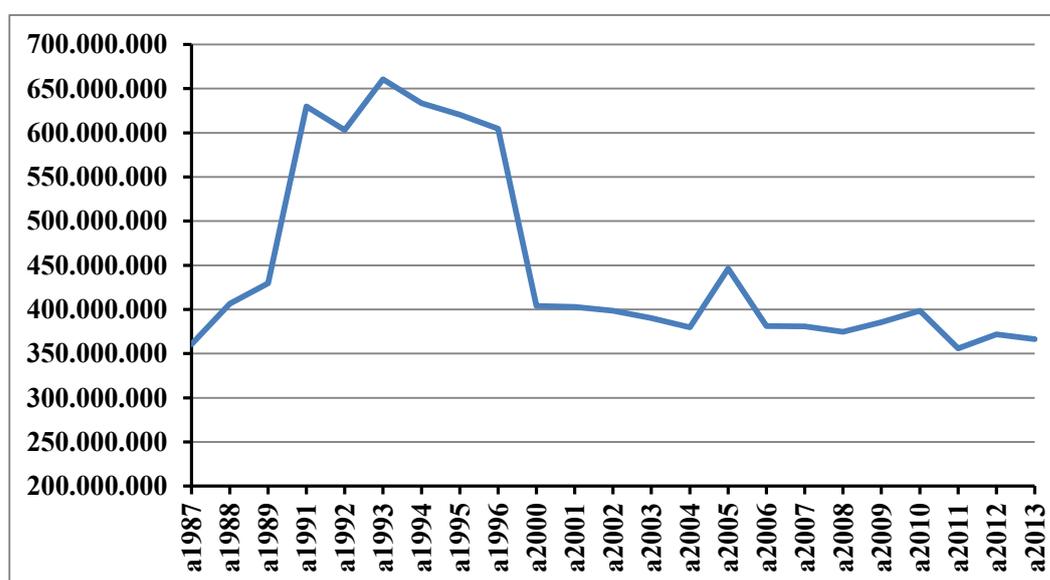
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

numerose delibere del Consiglio municipale relative alle concessioni per le mense scolastiche comunali e alla locazione dei contratti di servizio di distribuzione dell'acqua e dei servizi igienico-sanitari. Su sua iniziativa, la gestione delle acque era stato concessa ad una società controllata da Suez, facendo l'acqua di Saint-Etienne una delle più costose tra le principali città francesi. Tuttavia, l'impressione generale è che l'orientamento di politica economica di Dubanchet era ormai fortemente contestata anche all'interno della sua maggioranza, dalla quale non aveva più il pieno sostegno.

Grafico 12. Andamento del debito pubblico della Città di Saint-Etienne. 1987-2013.



Fonte: Ministère de l'intérieur de la France (2000-2013) ; Budget de la Ville de Saint-Etienne (1987-1999)

Nel corso degli ultimi anni, il debito pubblico di Saint-Etienne era aumentato considerevolmente. Nel Grafico 12 è rappresentata l'evoluzione del debito pubblico della città¹⁶⁶ dal 1987 e possiamo constatare un aumento di 200 M€ in soli due anni, tra il 1989

¹⁶⁶ Il bilancio economico di una città si compone cercando l'equilibrio tra le spese di funzionamento e le spese di investimento. È lavorando su questo equilibrio che la città deve arrivare a pareggiare il bilancio. Alcune volte, le spese di funzionamento sono alte e per investire in progetti di pubblico interesse si ricorre a prestiti, i quali vengono domandati anche alle banche private. Queste ultime considerano in genere le città europee come clienti solvibili. Il funzionamento di una città non è infatti comparabile a quello di un'impresa privata e molto raramente può fallire, soprattutto negli Stati dell'Unione Europea.

e il 1991. I prestiti, destinati a spese in conto capitale, non davano gli effetti sperati e la situazione di default della città non era molto lontana.

Le dimissioni di Dubanchet sembrano allora essere intrinsecamente in relazione con la grave situazione finanziaria dovuta al fatto di aver contratto diversi prestiti, i cui effetti sulla città non davano le risposte attese. Emerge in questo contesto la figura di Michel Thiollière, assessore all'urbanistica, il quale è stato nominato come successore di Dubanchet nel 1994 e riconfermato nel 1995. La situazione sembra in parte rientrare in seguito all'elezione di Michel Thiollière. Osserviamo infatti un ritorno a quota 400 M€ nel 2000, effetto dell'estinzione di debiti contratti precedentemente. Tale quota sarebbe potuta scendere ulteriormente, ma l'amministrazione Thiollière ha scelto, a partire dal 2000, di sottoscrivere nuovi prestiti al fine di sostenere la realizzazione di alcuni grandi progetti, mantenendo la quota totale del debito "stabile" a circa 400 milioni. I prestiti sono stati finanziati da alcune banche straniere e francesi, secondo formule complesse che sottintendevano un tasso altamente variabile (definiti in gergo "tossici", in quanto direttamente condizionati dalle condizioni del mercato finanziario internazionale). La crisi del 2008 si è rivelata molto pericolosa in quanto gli interessi aumentavano rapidamente. Il mandato di M. Vincent si è incentrato sulla rinegoziazione di tali prestiti con le banche¹⁶⁷, Nel 2008, il debito ammontava ancora a circa 375 milioni di euro, diventati 366 alla fine del 2013. Il sindaco ha fatto della rinegoziazione del debito contratto con le banche tedesche uno dei punti chiave del suo mandato e oggetto della campagna elettorale per le elezioni municipali del 2014, che sono state vinte dal suo avversario politico Gaël Perdriau (UMP).

3.2.6. Politiche culturali e regime urbano tra il vecchio e il nuovo millennio

Il periodo che va dalla fine degli anni '80 fino ai nostri giorni è stato in particolare l'oggetto della nostra ricerca sul campo. Durante questo periodo Saint-Etienne ha sviluppato un'idea di città che ha visto l'implicazione di nuovi e vecchi attori urbani per la sua realizzazione. L'emergenza dell'attenzione verso la cultura come uno degli

¹⁶⁷ « Le maire de Saint-Etienne veut renégocier les emprunts de sa ville », *Le Progrès*, 12 ottobre 2008.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

elementi chiave per la rivitalizzazione di un contesto urbano in piena crisi occupazionale, produttiva, demografica e di immagine costituisce uno degli elementi di novità rispetto al passato, la cui valorizzazione ha portato all'inclusione di nuovi attori e di nuovi equilibri per la formulazione e l'attuazione di un'agenda urbana condivisa. Inoltre, la “strategia culturale” è connessa a tutta una serie di azioni e obiettivi di politiche, come l'internazionalizzazione, l'implicazione dello Stato per l'accelerazione del progetto, l'idea di competitività del territorio attraverso l'applicazione del design ai prodotti industriali locali, nonché gli stessi progetti di riqualificazione urbana materiale (arredamento urbano, attività commerciali, ecc.). Questo periodo può essere suddiviso analiticamente in tre fasi. Una prima fase è quella della nascita e dell'instaurazione del primo gruppo di attori, coalizzati per la realizzazione di un progetto per il cambiamento dell'immagine della città. La seconda fase comincia simbolicamente in seguito alla seconda Biennale del design, tenutasi nel 2000. La conferma del successo dell'evento ha portato ad una riflessione più ampia che ha portato all'implicazione, diretta e indiretta, di vari attori, compresa l'EPORA recentemente istituita. Il terzo periodo inizia idealmente con l'istituzione dell'EPASE, ente pubblico controllato dallo Stato che gestisce lo sviluppo di Saint-Etienne. La relazione tra questo ente e gli attori locali è oggetto vivo di dibattito e un limite molto forte alla definizione del regime urbano *stéphanois*.

3.2.6.a. Origini e instaurazione

Le origini del regime urbano di Saint-Etienne sono intrinsecamente legate al ruolo di facilitazione della cultura per la convergenza delle differenti istanze degli attori urbani. I primi anni '90 erano caratterizzati da una incertezza politica e dall'assenza di grandi interessi dei privati nella città, fatta eccezione per il gruppo *Casinò* e poche altre imprese. In questo contesto si forma un movimento culturale dal quale emerge progressivamente un progetto urbano sempre più definito. La convergenza di 5 azioni, portate avanti da 5 gruppi differenti ma interconnessi, porta all'organizzazione della prima *Biennale du design* nel 1998. Il successo di questa manifestazione ha sollecitato una riflessione più ampia sul ruolo ed il posizionamento potenziale della città nell'economia post-moderna e nella rete urbana internazionale. A partire dagli anni 2000 il progetto diventa sempre più complesso, includendo nuovi attori, soprattutto pubblici, ma con forti motivazioni di

creare le pre-condizioni per favorire lo sviluppo economico locale (e che quindi agiscono a fini speculativi “al contrario”, vale a dire facilitando gli investimenti privati). La cultura ed il design in particolare occupano una posizione centrale nell’agenda per lo sviluppo urbano e in quella politica. Crediamo di poter affermare che nel caso di Saint-Etienne la cultura agisce come facilitatore e acceleratore dei processi di creazione delle coalizioni urbane poiché il design rappresenta, a partire dal discorso politico promosso localmente, una base comune, volontaria, dalla quale ripartire dopo la crisi.

Potremmo far corrispondere simbolicamente l’inizio della prima fase con l’apertura del *Musée d’art moderne*, avvenuta nel 1987 sotto l’amministrazione guidata da Dubanchet, in un contesto di crisi economica e occupazionale molto grave. La crisi aveva modificato l’assetto generale delle relazioni tra i politici e le imprese locali. Etienne de Banville¹⁶⁸ affermava che il problema di fondo era politico e culturale, poiché l’economia aveva vissuto per molto tempo nell’ombra di “grandi protettori” come Manufrance, il gruppo Creusot-Loire e Bennes Marrel, che si interfacciavano all’esterno e strutturavano il territorio: «Oggi questi protettori sono spariti. Non possiamo parlare neanche di territorio dal momento che non esistono più le sinergie locali, i tentativi di fare rete sono lontani dall’essere significativi. Il problema attuale è quello di ricostituire un tessuto». Alcune sinergie locali erano però in movimento già da qualche tempo e si strutturavano attorno ad un’idea nuova, quella del design e della cultura. L’origine, dunque, può essere ricercata nell’apertura del museo poiché “rompeva” gli stessi equilibri che si erano creati nell’ambiente artistico e culturale locale. Il nuovo museo stabilisce una relazione diretta con la *Ville de Saint-Etienne*, la quale d’altronde è proprietaria e principale finanziatrice della struttura¹⁶⁹. L’idea del grande museo era stata lanciata dal precedente sindaco Joseph Sanguedolce per marcare in modo forte l’intenzione della città di guardare al futuro, con una forte consapevolezza del passato. Infatti, il progetto era quello di costruire la nuova istituzione nella parte antistante la miniera di Curiot, che da qualche anno aveva interrotto l’attività estrattiva di carbone. Il museo di arte moderna è stato in seguito

¹⁶⁸ Economista al « Centre de recherches et d’études sociologiques appliquées de la Loire », in « La ville a perdu ses grands protecteurs », *Le Monde*, 1 Novembre 1997..

¹⁶⁹ Questo passaggio è approfondito nel Capitolo 4, dove si analizzano i vecchi e i nuovi equilibri e le relazioni tra le istituzioni culturali principali della città.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

costruito in un altro sito, più precisamente a Saint-Priest-en-Jarez¹⁷⁰. L'apertura del museo, in sé, non rappresenta una svolta nelle politiche urbane, ma possiamo affermare con una certa sicurezza che la presenza di un museo di quella dimensione e importanza, la seconda collezione di arte contemporanea della Francia dopo il Centre Pompidou, non ha lasciato indifferenti i dirigenti delle istituzioni culturali già attive in città, che hanno promosso nuove iniziative che si orientavano verso direzioni complementari.

A questo proposito, negli anni successivi possono essere distinte in forma analitica cinque azioni principali, portate avanti da attori diversi, che convergeranno nell'organizzazione di una prima *Biennale du design*, tenutasi nel 1998, e nella definizione delle grandi linee dello sviluppo dell'area urbana. Esse possono essere definite complementari poiché valorizzano cinque aspetti che in seguito saranno messi in avanti come linee strategiche guida per l'agenda urbana promossa durante gli anni 2000 dagli attori pubblici.

Un primo gruppo si costituisce per iniziativa dell'*Ecole de beaux-arts* di Saint-Etienne. Nel 1988, Jacques Bonnaval era stato nominato direttore di questa scuola e già nello stesso anno non deve essergli sfuggita la *Quadriennale du design*, organizzata a Saint-Etienne da un gruppo internazionale di artisti (cfr. Cap. 4). Significativa è la creazione del post-diploma "*Recherche et design*", organizzato in seno alla scuola e ancora di più l'organizzazione del ciclo di seminari "Les 5 à 7 design" promosso in partenariato con la *Chambre de Commerce et d'Industrie* (CCI) di Saint-Etienne¹⁷¹. L'*Ecole de beaux-arts* consolida così il rapporto con le imprese locali e soprattutto con la CCI, un fatto dimostrato dalle numerose iniziative organizzate in partenariato in seguito. La Scuola di belle arti è all'origine della creazione del *Centre du design Rhône-Alpes* con sede a Lione.

Parallelamente, il *Musée d'art moderne* arricchisce la sua collezione di design per volontà del suo direttore, Bernard Ceysson, il quale considerava questa disciplina come un aspetto importante della storia dell'arte successiva alla rivoluzione industriale. Il gruppo *Casino*, principale azienda privata di Saint-Etienne per fatturato e numero di

¹⁷⁰ Comune limitrofo che si trova a nord rispetto al centro della città e che corrisponde all'uscita dell'autostrada che collega Saint-Etienne a Lione.

¹⁷¹ Tale occasione aveva la finalità di creare un legame tra le PMI e gli studenti che, da parte loro, apportavano conoscenze e creatività per la creazione di valore aggiunto agli oggetti prodotti, ovviamente attraverso un'attenzione maggiore per il design.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

dipendenti, con sede nella stessa città, ha finanziato fin dal principio il *Musée d'art moderne* con una somma per la realizzazione dell'edificio e con un sostegno economico periodico costante (diminuito progressivamente a partire dagli anni 2000). Ceysson era stato inoltre direttore del *Musée d'art et d'industrie*, un'istituzione culturale che valorizza gli oggetti e la storia industriale del territorio, e questo lo aveva reso consapevole del *potenziale* legame diretto tra il “design” degli oggetti prodotti a Saint-Etienne e il design moderno. Infatti, la Biennale del design, è anche una sua idea:

Mi ricordo che Bernard Ceysson aveva anche prodotto un piccolo documento che destinava, in quel periodo, al sindaco, dove insisteva sul'interesse che ci sarebbe stato a creare, a Saint-Etienne, una grande manifestazione attorno al design. Jacques Bonnaval a saputo proporre in seguito quest'idea di una biennale del design alla quale, evidentemente, il museo si è subito associato.¹⁷²

La valorizzazione del design avviene dunque parallelamente nelle due istituzioni. Un terzo evento che caratterizza i primi anni '90 è invece politico e riguarda le azioni di politica urbanistica portate avanti da M. Thiollière quando era assessore e in seguito come sindaco. Egli pensava che la città dovesse ripartire da una riqualificazione degli spazi e da una maggiore attenzione verso il centro urbano. Era il periodo delle grandi operazioni urbanistiche nelle città ex industriali. Molte di queste ultime erano già state concluse, come quella di Bilbao, di Glasgow, ecc. mentre altre erano in svolgimento o appena realizzate, come l'esperienza di Montpellier, molto celebre in quegli anni. Nel 1992, Thiollière chiama l'urbanista Ricardo Bofill, ideatore del piano di quest'ultima città, per elaborare un progetto per Saint-Etienne, ma soprattutto con la finalità di “far parlare” della città utilizzando il nome del famoso urbanista. Il nuovo piano, secondo gli intervistati, non aveva niente di rivoluzionario e rendeva maggiormente coerenti tutti gli studi che erano già stati in precedenza dall'*Epures*, l'*Agence d'urbanisme de la région stéphanois*, la quale ha collaborato attivamente al progetto e lo ha portato avanti dopo la partenza di Bofil, avvenuta pochi mesi dopo.

¹⁷² Intervista a Jean Buffet, Museo di arte moderna di Saint-Etienne. In Guillon, 2011, p. 245.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Una quarta azione portata avanti in questo periodo, legata all'introduzione dell'arte nei spazi pubblici è costituita dagli *Ateliers Espace Publique*. Jean Pierre Charbonneau, urbanista, era stato chiamato da Thiollière per mettere in atto la politica di riqualificazione degli spazi pubblici centrali (ma non solo) della città. Per fare questo, Charbonneau costituisce un partenariato con l'*Ecole de beaux-art* e con l'*Ecole d'architecture*¹⁷³ di Saint-Etienne e coinvolge gli studenti, i designers e gli artisti per la realizzazione di numerosi piccoli progetti, oltre 130 in totale. Questa esperienza ha reso più forti i legami tra le quattro istituzioni, ma potremmo dire tra quattro attori principali, vale a dire Charbonneau, Thiollière, Ceysson e Bonnaval. Quest'ultimo, insieme al sindaco, avrebbe promosso nel 1998 la prima *Biennale du design*, che emerge dunque da un contesto in cui la cultura è emersa come tema sempre più centrale per il governo dello sviluppo urbano.

Gli anni '90 sono caratterizzati inoltre da un'ulteriore azione, vale a dire la creazione della *communauté des communes* di Saint-Etienne. Secondo Béal e Pinson (2009), è la risorsa "internazionale" a intervenire per superare le storiche divisioni tra i comuni vicini: «Sembrirebbe che le basi del consenso siano state poste in occasione di un viaggio negli Stati Uniti organizzato nel 1995. In questa occasione, Thiollière invitò i tre sindaci dei comuni strategici nella costruzione dell'intercomunalità per spiegarli la sua visione e senza dubbio anche per tentare di smarcarsi dal microcosmo locale, caratterizzato in quel periodo dalla drammatizzazione dei conflitti» (p. 14). Nel condividere questo passaggio, riteniamo che tuttavia vi sia un elemento da aggiungere e si tratta del contenuto della visione di Thiollière che riguardava il progetto culturale come asse portante della sua idea di metropoli. Sulla base di ciò che il sindaco conosceva delle esperienze di Bilbao, Glasgow, Montpellier, ecc. la cultura come "motore dell'economia locale" era un concetto che avrebbe voluto sviluppare anche a Saint-Etienne, *ville sinistrée* come le altre citate. La cultura, soprattutto nella sua declinazione moderna e accattivante quale può essere il "design", è stata in seguito l'asse portante della politica di Saint-Etienne Métropole, *communauté des communes* finalmente creata nel 1995 da 22 comuni. Secondo alcuni intervistati, la cultura è uno dei pochi elementi condivisi tra i comuni:

¹⁷³ Il direttore di questa scuola era François Duval, in seguito parte integrante del gruppo dei G7, cfr. § 3.2.6.b.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Si inizia con un minimo comune denominatore, e la cultura è uno degli elementi che i comuni decidono di condividere. Sono le grandi strutture che forniscono delle immagini che sono condivise. Se guardiamo a quelle che sono le strutture di Saint-Étienne Métropole oggi, queste sono il *Musée d'art moderne* e lo Stadio Geoffrey Guichard, *les verts* e l'arte moderna¹⁷⁴. I.2.

In sintesi, in questa prima fase si forma una prima rete di interazione tra alcuni attori locali, principalmente pubblici, che emergono contestualmente al cambiamento degli obiettivi della politica economica urbana (prima rivolta al sostegno diretto alle imprese e poi focalizzata sul miglioramento della reputazione della città). Attori come Bonnaval e Ceysson non esercitavano alcuna influenza nel processo di *policy making* durante gli anni '80. Se guardiamo invece alle politiche promosse negli anni '90, osserviamo che gli attori culturali fanno parte integrante del gruppo che elabora le idee e che propone programmi di azione. Bonnaval e *l'Ecole des beaux-arts*, che avevano organizzato la *Biennale*, rappresentano chiaramente il principale motore propulsore dell'idea del design come risorsa da valorizzare per ridinamizzare la città e la sua economia; Jean Pierre Charbonnier ha favorito la creazione di legami tra *l'Ecole d'architecture*, *l'Ecole de beaux-arts* e gli uffici tecnici comunali avendo come obiettivo quello della riqualificazione di spazi pubblici urbani. Il *Musée d'art moderne* e il gruppo *Casinò* ci mostrano l'impegno di un'azienda privata per il funzionamento di un'importante istituzione culturale che, attraverso Ceysson, ha stabilito in pochi anni contatti all'internazionale con altri musei e istituzioni. Tutte queste azioni convergono in un'iniziativa condivisa che è la Biennale del design, dalla quale si definisce un progetto urbano che mette sempre più al centro l'investimento sulla cultura "ufficiale", vale a dire sulle iniziative istituzionali di sviluppo del design. Dato il successo relativo della biennale, e soprattutto le conferme del 2000 e del 2002, gli obiettivi diventano sempre più chiari. Complice la posizione politica rafforzata di Thiollière in seguito alle elezioni amministrative del 2001, gli anni seguenti sono stati caratterizzati dalla realizzazione di

¹⁷⁴ Aggiungiamo inoltre la *Cité du design*, struttura fortemente voluta e finanziata in modo determinante dall'istituzione intercomunale.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

alcune grandi strutture culturali che hanno confermato e potenziato la scelta di investire nel settore.

3.2.6.b. *Il consolidamento della coalizione urbana e l'attuazione dell'agenda*

L'esito favorevole della tornata elettorale del 2001 ha consentito a Thiollière di ricomporre la maggioranza e di assumere un ruolo di guida più solido rispetto al mandato precedente, un fatto dovuto anche alla realizzazione dell'istituzione intercomunale, al successo della biennale ed ad altri fattori che hanno caratterizzato il mandato precedente. La rinnovata capacità di agire di Thiollière ha teso a modificare l'immagine della città attraverso la creazione di architetture contemporanee. In altre parole, Thiollière ha promosso e finanziato, assieme a SEM (di cui lui stesso era presidente), l'edificazione di un certo numero di edifici destinati a funzioni pubbliche per i quali sono stati banditi concorsi pubblici internazionali ai quali hanno risposto le star dell'architettura mondiale. Ne sono un esempio lo *Zénith*, disegnato dall'architetto britannico Norman Foster, la *Cité Administrative* progettata da Manuelle Gautrand, la *Maison de l'Emploi* di Rudy Ricciotti, nonché la stessa *Cité du design*, il cui progetto è stato affidato all'agenzia LIN, composta dagli architetti Finn Geipel e Giulia Andi. Essenzialmente, Thiollière sperava che si inneschasse il cosiddetto "effetto Bilbao".

Questo periodo può essere considerato come la fase del consolidamento della coalizione e coincide con l'attuazione del progetto urbano che si fonda sulla scelta di puntare sull'urbanistica, l'architettura e la cultura (Masbouni e De Gravelaine, 2006). Durante la fase precedente, in cui emergono le personalità della cultura e dell'urbanistica, era stata promossa un'idea di città che in seguito Thiollière, più forte politicamente, ha cercato di realizzare attraverso il coinvolgimento di nuovi attori, per la maggior parte pubblici. L'obiettivo è ormai chiaro e concerne la volontà di attirare gli investimenti privati e creare le pre-condizioni perché si sviluppino le attività economiche (produttive, finanziarie, ecc.). Il design diventa parte integrante di un discorso più ampio e complesso orientato alla rigenerazione urbana e all'attrazione di capitali.

In questa fase il governo municipale e quello metropolitano hanno fortemente sostenuto l'idea del design come uno dei fattori per la riconversione urbana. In questo periodo si verifica la formalizzazione di un modo distinto di governance dove la stabilità

delle relazioni tra gli attori intorno all'agenda urbana proposta da Thiollière ci suggerisce la formalizzazione di un regime urbano specifico. La debolezza di questa ipotesi è costituita dal fatto che la coalizione è formata in prevalenza da attori pubblici. Non rinunciamo tuttavia ad avanzare questa ipotesi poiché l'analisi empirica sembra soddisfare molte delle condizioni poste dal modello teorico. Nel caso di Saint-Etienne, non ci sembra di poter parlare di accordi su singole *issue*, e respingiamo inoltre l'ipotesi della formazione di *growth coalitions*, che implicano il "dominio" dell'intervento e degli investimenti dei privati. Parliamo piuttosto di un gruppo informale di attori che giocano un ruolo attivo nei processi di *policy making* locale. Inoltre, un aspetto principale è dato dal fatto che sono gli enti pubblici i principali investitori, coloro che "muovono" l'economia locale. Pensiamo in modo particolare agli *Etablissements publics* che operano a Saint-Etienne, l'EPORA e l'EPASE, le cui azioni sono esplicitamente finalizzate ad obiettivi di mercato, alle operazioni immobiliari realizzate per mezzo del programma GPV e dall'ANRU, alle demolizioni promosse da Thiollière per risollevarne il mercato immobiliare.

Possiamo dunque avanzare l'ipotesi esplorativa secondo la quale il regime urbano di Saint-Etienne è composto da un gruppo informale e relativamente stabile che dispone dell'*accesso a risorse istituzionali* che lo rendono capace di giocare un ruolo nell'elaborazione delle decisioni. La collaborazione è sia tra istituzioni che tra reti informali e la cooperazione non è data ma è conquistata. Il regime *stéphanois* sembra aver anche resistito alla prova del cambio amministrativo avvenuto nel 2008, quando M. Vincent non ha modificato i progetti in corso ed ha collaborato attivamente con le istituzioni e gli enti che formavano precedentemente la coalizione. Un'importante evento è invece rappresentato dall'istituzione dell'Epase, la quale, forte degli strumenti giuridici ed economici in dotazione direttamente dallo Stato centrale, sembra aver cambiato gli equilibri di potere locale senza tuttavia stravolgerli.

Durante gli anni 2000, a Saint-Etienne si struttura un gruppo informale di attori locali che viene riconosciuto con il nome di G7 (Masbouni e De Gravelaine, 2006). Il gruppo è costituito da sette direttori di enti pubblici ed è nato su iniziativa di François Wellhoff, direttore della missione di prefigurazione dell'Epase, che ha riunito altre sette personalità chiave: Laurent Béchaux, direttore del *Groupement d'intérêt public* (GIP) del *Grand*

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Projet de Ville di Saint-Etienne; il direttore generale di SEM Alan Blanchard; l'ex direttore dell'*Ecole d'architecture* François Duval; Olivier Frérot che ricopriva in quel periodo l'incarico di direttore delle Strutture della Loira; il direttore dell'Epura Stéphan Muzika; Brigitte Bariol dell'Epures e Fabienne Cresci, del settore urbanistica della *Ville de Saint-Etienne*. Il gruppo si riuniva per definire delle linee di azione comuni, una visione di insieme. Fatta eccezione per B. Bariol, tutti gli altri attori gestiscono delle istituzioni o dei settori che sono dotati di notevoli capacità finanziarie di investimento. L'Epura e il fondo del GPV, ad esempio, erano i principali investitori, sebbene pubblici, della città nella prima metà degli anni 2000, assieme ovviamente ai due livelli istituzionali di governo locale. Durante lo stesso periodo le stesse istituzioni hanno lanciato operazioni importanti che vale la pena descrivere.

L'Epura¹⁷⁵ è stata creata nel 1998 con una dotazione di circa 10 milioni di euro provenienti dallo Stato per accelerare la politica di trattamento dei siti industriali in abbandono gestiti dal 1988 dal *Département de la Loire*¹⁷⁶. La cifra in dotazione è progressivamente aumentata negli anni, basti pensare che nel 2005, periodo delle discussioni del G7, gestiva circa 27 M€ (escluse le entrate date dalle vendite). In particolare, l'ente acquista terreni e siti ex industriali e abbandonati e li rivende dopo averli bonificati ad un prezzo più basso rispetto al valore di mercato. Il decreto di creazione dell'Epura¹⁷⁷ stabilisce che l'ente è creato al fine di eseguire tutte le operazioni immobiliari e fondiari utili a facilitarne la gestione e soprattutto è incaricato della riqualificazione di siti industriali e militari abbandonati, nonché del risanamento dei siti urbani degradati e del loro ambiente. A tal fine l'Epura procede attraverso l'elaborazione di studi e ricerche necessari per il compimento delle singole operazioni¹⁷⁸.

¹⁷⁵ «Un *Établissement Public Foncier d'État (EPF)* è un ente pubblico a carattere industriale e commerciale che dispone di autonomia giuridica e finanziaria sotto il controllo dello Stato. È creato con decreto dal Consiglio di Stato, in seguito alla consultazione delle amministrazioni locali e delle intercomunalità interessata (Regioni, Dipartimenti, Enti Pubblici di Cooperazione Intercomunale EPCI) e comuni con più di 20.000 residenti non inclusi nel campo di azione della EPCI.

¹⁷⁶ «Un nouvel établissement public foncier pour l'Ouest Rhône-Alpes», Urbapress Information, 21 ottobre 1998.

¹⁷⁷ Decreto n° 98-923 del 14 Ottobre 1998, che stabilisce la creazione dell'*Établissement public foncier de l'Ouest Rhône-Alpes (EPORA)*

¹⁷⁸ L'ente è inoltre competente, quando ha ricevuto la preventiva approvazione dei ministri incaricati di urbanistica, del budget e delle autorità locali, di effettuare le operazioni di sviluppo per conto proprio o per Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

L'ente ha trattato e venduto alcuni siti importanti, come ad esempio quello dove sorge attualmente la sede di *Casinò*, nel quartiere della stazione di Châteaueux. La sua missione iniziale era quella di convertire il sito dell'ex *Manufacture Nationale d'Armes*: «La riconversione del sito Giat di Saint-Etienne è uno dei progetti più ambiziosi gestiti dall'Epoca e in un certo senso è per questo motivo che l'Epoca, nel 1998, è stata creata»¹⁷⁹. Il sito è un'area strategica per la città in quanto, oltre alla forte valenza simbolica dovuta all'importanza storica della fabbrica, offre una notevole quantità di spazi in prossimità del centro urbano, con forti potenzialità speculative. Nel 1989, il sito era stato acquisito e gestito dalla società GIAT, produttrice di armi. La diminuzione della domanda in questo settore aveva portato ad un continuo declino della produzione fino a provocare la chiusura definitiva dello stabilimento nel 2001. L'importanza strategica, economica e simbolica di questo sito, propriamente definita come “*cit  interdite*” (citt  proibita) e “*cit  dans la cit *”¹⁸⁰ (citt  nella citt ), a causa della cinta muraria che l'avvolgeva fino alla seconda met  degli anni 2000, porta le istituzioni locali, politiche e non, ad interessarsi al futuro di quest'area. L'Epoca acquisisce dunque dal Ministero della Difesa il sito ex Giat e cominciano vari cantieri di bonifica e miglioramento delle strutture esistenti. L'obiettivo   quello di ricreare una piccola zona industriale con particolare riferimento alle attivit  che si occupano di ricerca e innovazione¹⁸¹.

Nel 2004, M. Thioll re lancia quest'ultimo progetto con il sostegno della maggioranza del Consiglio Municipale e di SEM, compresi numerosi esponenti di sinistra. L'idea   lanciata durante la terza Biennale, che si   svolta nel 2002, ed   presentata per la prima volta in Consiglio Comunale nello stesso anno¹⁸². Se l'idea in se   condivisa dal consiglio, qualche polemica   stata sollevata a causa della scelta del sito e dalla tipologia

conto di enti locali e istituzioni pubbliche, in base agli accordi stabiliti con queste ultime.   amministrata da un consiglio composto da 24 membri, tra i quali vi sono cinque componenti nominati dalla Regione, nove dal Dipartimento, dal Presidente di SEM, e altri membri nominati localmente¹⁷⁸.

¹⁷⁹ Intervista al direttore dell'Epoca del 2009 St phan Muzika, confermato nel 2014, in «Une nouvelle vie pour le site de Giat», *Le Progrès*, 10 Gennaio 2009.

¹⁸⁰ «Saint-Etienne s'attaque   sa “cit  interdite”», *Les Echos*, 10 Luglio 2002.

¹⁸¹ Queste ultime vengono installate prevalentemente nella parte est del complesso, il quale oggi accoglie, oltre alla Cit  du design, il polo dell'ottica visiva (in particolare la multinazionale Thales-Angenieux che si occupa della produzione di zoom ottici), HEF, azienda si occupa di trattamento di superfici, la sezione Rhône-Alpes dell'emittente televisiva *France 3*, ecc.

¹⁸² Atti del Consiglio Municipale della Citt  de Saint-Étienne, Ottobre 2002, Deliberazione n 553.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due citt  europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Universit  degli studi di Sassari

del progetto. Il sito scelto è la Giat Industries¹⁸³, ex Fabbrica Nazionale di Armi, costruita nel XVIII secolo e situata in prossimità del centro città.

Quadro 3. La *Cité du design*

Per costruire la nuova *Cité* è stato demolito il 15% del sito: si tratta dei cinque edifici che ospitavano la Direzione della ex Manifattura. Questa operazione ha dato vita a un conflitto tra gli urbanisti e gli attori incaricati del progetto e alcune associazioni per la protezione del patrimonio storico della città (Zanetti 2011). Il progetto si estende su una superficie di 10.000 metri quadrati. Il costo era inizialmente pari a 19 milioni di euro, escluso l'acquisto del sito che in quel momento era di proprietà dell'*Etablissement Public Foncier Ovest Rhône-Alpes* (EPORA) ed è passato in seguito a 44 milioni alla consegna dei lavori¹⁸⁴. L'aumento dei costi è dovuto alla decisione del sindaco di trasferire l'*Ecole de beaux-arts* nel nuovo sito in modo da integrarla alla *Cité*. Per affermare la specializzazione campo del design, la scuola ha cambiato il suo nome nel 2006, diventando *Ecole Supérieure d'Art et Design* di Saint-Étienne¹⁸⁵ (ESADSE). La *Cité du design* è nata nel 2005 come *syndicat mixte*¹⁸⁶ ed è stata trasformata in un Ente Pubblico per la Cooperazione Culturale (EPCC) nel 2010, includendo in particolare l'ESADSE. Il progetto è stato sostenuto dal Comune di Saint-Étienne, da SEM, dalla Regione Rhône-Alpes e dallo Stato (Ministero della Cultura). La *Cité du design* ha aperto le sue porte al pubblico nel 2009 e si iscrive dunque in una logica che va oltre la semplice valenza culturale poiché insegue altri obiettivi, tra i quali l'internazionalizzazione, il miglioramento dell'immagine della città, il legame con le istituzioni locali e il tessuto produttivo locale.

¹⁸³ La riconversione del sito GIAT Industrie in un museo era già stata discussa nel 1998 dal consigliere municipale d'opposizione Lindeperg (PS), il quale immaginava in questo sito il Museo d'Arte e d'Industria, così come la Scuola di Belle Arti. A questo proposito, il dibattito è riportato dagli Atti del Consiglio Municipale, Settembre 1998, Deliberazione n°59.

¹⁸⁴ Il costo complessivo del progetto della *Cité du* fino al 2008 è di circa 44 milioni di €, ripartiti come segue: Saint-Étienne Métropole (fino a 22,3 milioni di €), l'Unione europea (7,5 milioni), il Ministero della Cultura (6,3 milioni), il Consiglio regionale Rhône-Alpes (5 milioni) e il Consiglio Generale della Loira (2,9 milioni). «La *Cité du design* (Saint-Étienne)», *Bâtiment et TP en Rhône-Alpes*, 25 - 31 Maggio 2006.

¹⁸⁵ «A Saint-Étienne, le design surclasse les beaux-arts», *L'Usine Nouvelle*, 23 novembre 2006, n° 3032.

¹⁸⁶ Si tratta di un tipo di struttura di cooperazione intercomunale viene istituito in Francia con decreto-legge del 30 ottobre 1935, per consentire alle comunità di unirsi tra loro e/o con istituzioni pubbliche.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Un'altra operazione rilevante è quella portata avanti dall'ANRU, (*Agence nationale de rénovation urbaine*) volta a migliorare le condizioni abitative dei quartieri del centro città, nei quali si registra un costante spopolamento e un costo degli affitti e del m² molto basso. In totale, erano stati previsti 210 milioni di euro per i lavori, dei quali 60 ml portati in dotazione dall'Anru. Il progetto prevedeva la demolizione di 600 abitazioni e la loro ricostruzione in cinque anni e riprende il programma già lanciato qualche anno prima nel quadro dei *Grands Projets de Ville*, un'operazione di collaborazione tra lo Stato, la Metropoli e la *Caisse de dépôt*, voluto dall'amministrazione di Saint-Etienne e iniziato nel 2000. I finanziamenti interessano 4 quartieri della città: Montreynaud, Crêt du Roc, Tarentaize-Beaubrun-Séverine e il Quartier Sud-Est¹⁸⁷. L'Anru ha ripreso dunque questi progetti, ai quali si aggiungono oggi le operazioni urbanistiche dell'Epase. Le motivazioni sottese a tali operazioni sono da ricondurre alla situazione di spopolamento del centro città. La riqualificazione delle abitazioni e l'abbattimento di grandi complessi edilizi della periferia¹⁸⁸ erano operazioni che perseguivano diversi obiettivi, come quelli di far aumentare i valori fondiari, rilanciare il mercato immobiliare, rendere più attrattivo il centro della città e le zone più povere e degradate. Le condizioni di insalubrità e vetustà delle abitazioni non facilitava la permanenza degli abitanti, che in molti casi lasciavano questi quartieri per andare a risiedere nei comuni vicini, un fatto che costituisce un danno per la città e per le sue casse. Questa situazione è comune a molte città di media dimensione europee, le quali sono spesso portate ad adottare la strategia delle demolizioni e della ricostruzione degli immobili angusti, degradati e/o abbandonati¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Il programma prevedeva la demolizione di oltre 1000 abitazioni, tra le quali circa 600 case popolari, 90 coproprietà e 380 abitazioni degradate. In seguito alle demolizioni, si è proceduto con la ricostruzione o riabilitazione di circa 1300 abitazioni, delle quali 700 a canone sociale. Inoltre, sono stati ricostruiti i marciapiedi e gli spazi pubblici attorno agli edifici interessati. La realizzazione delle opere fa riferimento al periodo compreso tra il 2007 e il 2012. Fonte : www.saint-etienne.fr.

¹⁸⁸ Il caso più significativo è stato sicuramente l'abbattimento della cosiddetta "Muraglia cinese", complesso edilizio lungo 270 metri, nonché la demolizione più importante d'Europa del suo tempo. Il sito è stato in seguito destinato alla costruzione del più grande polo ospedaliero privato della regione Rhône-Alpes. Cfr. « Une ville pour le XXI siècle », *Le Progrès*, 4 Aprile 2000

¹⁸⁹ Bernt (2009), nell'articolo «Partnerships for Demolition: The Governance of Urban Renewal in East Germany's Shrinking Cities» ricostruisce la governance urbana che si costituisce nelle città della Germania

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

In questo contesto di mutamento urbano, voluto fortemente da Thiollière e messo in moto da finanziamenti prevalentemente pubblici, il sindaco e la sua giunta hanno pensato all'organizzazione di una serie di eventi che celebrassero, in qualche modo, la stagione del rinnovamento urbano. Nel 2005, l'amministrazione municipale propone dunque una grande manifestazione pubblica destinata prioritariamente ai cittadini, chiamata "*Les Transurbaines*", o anche "*Biennale de la Ville*"¹⁹⁰. Lo scopo era quello di coinvolgere gli abitanti in un progetto urbano che, fino a quel momento, era stato in gran parte un affare del gruppo informale di attori, che oltre al G7 includeva anche le persone all'origine dell'idea del design come fattore di riconversione e sviluppo. La prima edizione era stata prevista per il 2003, ma ha poi avuto luogo nel 2005. In particolare, l'evento ha previsto decine di manifestazioni artistiche sul tema della città, con visite ai cantieri dei principali progetti ed anche ai siti storici e a quelli che sono stati oggetto di opere di ristrutturazione¹⁹¹, come ad esempio il *Musée d'art et d'industrie*. La volontà, manifestata sia dai politici che dal direttore artistico, Jean-François Millier, è stata quella di proporre un nuovo concetto di città e una nuova identità. Il programma includeva spettacoli di danza, musica, teatro, cinema, mostre, visite guidate, installazioni artistiche nella città (come grandi bande di colore giallo nelle strade e nei principali spazi pubblici), convegni, ecc. L'evento ha beneficiato delle infrastrutture culturali e della mobilitazione di alcune associazioni locali. Inoltre, sono stati organizzati diversi workshop finalizzati alla concezione di idee per migliorare gli spazi pubblici della città¹⁹². A guidare questi laboratori è ancora Jean-Pierre Charbonneau, urbanista, il quale aveva già lavorato a

Est che hanno fatto esperienza di uno spopolamento dovuto in gran parte dall'apertura delle frontiere post caduta del muro di Berlino.

¹⁹⁰ Nel 2003, Thiollière ha affidato a François Barré l'organizzazione di un progetto artistico che doveva avere come obiettivo quello di mobilitare gli *Stéphanois* intorno alla trasformazione della città. Barré era stato già attivo a Saint-Étienne come ideatore e organizzatore della Biennale du design aveva un curriculum ricco di esperienze importanti in questo campo. François Barré è stato responsabile di numerose istituzioni culturali. Tra i suoi incarichi, spicca la presidenza del Centre Pompidou dal 1993 al 1996 con delega alle arti figurative e direttore del settore architettura; direttore per l'architettura e per il patrimonio al Ministero della Cultura dal 1996 al 2000 e presidente della manifestazione di fotografia *Rencontres internationales de la photographie d'Arles* dal 2001 al 2009.

¹⁹¹ La manifestazione è stata finanziata dal Comune di Saint-Étienne, dal Ministero della Cultura e della Comunicazione, da alcune imprese locali e nazionali, dalla Regione Rhône-Alpes, da SEM, dalla Caisse des Dépôt, per un totale di circa 1.850.000 euro.

¹⁹² «Transurbaines et "workshop" projet urbain», *Pôle de compétence et urbanisme*, n°19, Ottobre 2005.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Saint-Étienne, in collaborazione con la municipalità e con le scuole, in particolare con l'*Ecole des beaux arts*.

La risposta dei cittadini non è stata positiva e il fallimento dell'iniziativa è dimostrato dalla scarsa partecipazione degli abitanti agli eventi, dal sentimento di esclusione di alcune associazioni culturali locali, dalle critiche per i costi della manifestazione, ritenuti eccessivi. Al contrario, a livello nazionale, i media hanno dato risalto alla manifestazione e i giudizi sono stati molto positivi. La stampa metteva l'accento sulla rinascita e sul cambiamento della città che andava oltre la crisi e il passato industriale¹⁹³. Ciò che a noi interessa, ad ogni modo, è il fatto che la *biennale* sia stata promossa per legittimare un progetto che veniva portato avanti da circa una decina di anni e che voleva allontanarsi dal passato dell'industria pesante della città. Il fallimento dell'iniziativa, nonché le stesse ragioni che hanno portato ad organizzarla, manifestano la presenza di un regime urbano specifico che non è riuscito a collegare il controllo popolare del *government* (attraverso le elezioni) e il controllo delle risorse economiche. Le debolezze si manifestano soprattutto come effetto delle difficoltà ad attrarre investimenti privati. Nonostante i grandi investimenti pubblici finalizzati alla ripresa del mercato immobiliare (per mezzo dei programmi GPV e ANRU), alla creazione di nuovi spazi produttivi (il quartiere di Châteaueux per il terziario; la zona dell'ex Manufacture) all'attrazione di nuove popolazioni con capacità di spesa elevate (attraverso il design e le nuove strutture culturali), gli effetti non sono sufficienti. È in questo contesto che viene svolta la missione di prefigurazione per la creazione dell'Epase, portata avanti da F. Wellhoff, promotore appunto del G7.

3.2.6.c. L'Epase e il mutamento degli equilibri

Possiamo far coincidere l'inizio della terza fase con la creazione dell'EPA di Saint-Etienne¹⁹⁴ (l'*Etablissement Public d'Aménagement*) avvenuta nel 2007. Questa nuova

¹⁹³ «Biennale de la Ville - Transurbaines» *Le Figaro*, 8 Giugno 2005; «Saint-Étienne pendant la mue», *Libération*, 15 Giugno 2005 ; «Le vert est la couleur du passé», *L'Express*, 7 Febbraio 2005; ecc.

¹⁹⁴ L'EPA de Saint-Etienne è una struttura indipendente dello stato presieduta dal sindaco della città. Il consiglio di amministrazione è composto come segue : 8 rappresentanti dello stato ; 1 dell'ANRU, 2 della Regione Rhône-Alpes, 2 del Dipartimento della Loire, 2 della Agglomerazione di Saint-Etienne Metropole, 2 del comune di Saint-Etienne e 1 del Comune di Saint-Jean-Bonnefonds. www.epase.fr

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

istituzione si aggiunge a quelle già presenti nel territorio e la sua missione è quella di apportare competenze tecniche specifiche e accrescere la mobilitazione dei differenti attori per la formazione di coalizioni durevoli. L'EPASE propone un quadro di azione all'interno del quale gli attori locali possano elaborare strategie comuni e sviluppare forme di cooperazione (Béal et al, 2010). In questa parte si sostiene che la volontà di costituire l'EPASE sia da considerare nei termini della difficile mobilitazione degli attori privati, non solo economici. Possiamo osservare nella Mappa 6 in Appendice che il progetto urbano complessivo interessa oggi la quasi totalità dell'area urbana comunale. Attualmente si articola in 11 operazioni e progetti specifici. Tra questi, 6 sono pilotati direttamente dalla Città e sostenuti dall'ANRU: due zone di abitazioni a canone agevolato (Montreynaud e il Sud-Est) e due quartieri storici (Crêt de Roc e Tarentaize Beaubrun). Altri progetti guidati dall'amministrazione comunale sono il programma *Coeur de Ville*, finalizzato anche al rinnovamento degli spazi pubblici del centro città, e la creazione del *Parc/Musée Curiot*, che prevede la ristrutturazione del *Musée de la mine* e la costruzione di un parco pubblico adiacente. I restanti 5 progetti sono gestiti direttamente dall'*Etablissement public d'aménagement de Saint-Etienne* (EPASE). Questo Ente Pubblico è stato al centro di numerosi dibattiti che ruotano attorno all'ipotesi di ripresa in mano dello sviluppo urbano da parte dello Stato¹⁹⁵. L'EPASE e la sua qualificazione come *Opération d'intérêt national*¹⁹⁶ (OIN) sono stati decretati nel 2007¹⁹⁷. L'ente interviene fino al 2021 come pianificatore di cinque aree urbane e ha la possibilità di acquistare edifici e terreni anche per mezzo di espropri. L'ente può inoltre intervenire al di là del suo perimetro d'azione se si tratta di operazioni o acquisizioni "complementari di azioni intraprese nel suo perimetro". Al di là di Saint-Étienne, solo due altre città, esclusa la Regione Île de France, beneficiano di questo tipo di ente: Marsiglia (Euroméditerranée) e la *ville nouvelle* dell'Isle-d'Abeau (Isère).

¹⁹⁵ «L'Etat reprend la main à Saint-Etienne», *Bref – Information économique*, 21 Febbraio 2007, n°1851; «L'Etat va piloter le renouvellement urbain de Saint-Etienne», *Les Echos*, 30 Gennaio 2007; «Saint-Etienne: contraintes et premiers résultats d'une opération d'intérêt national», *La Gazette de la Loire*, 21 Ottobre 2011.

¹⁹⁶ La qualificazione OIN ha per effetto giuridico quello di ritirare ai Comuni e di attribuire allo Stato la competenza in materia urbanistica.

¹⁹⁷ Decreto n°2007-88 del 24 Gennaio 2007 portante sulla creazione dell'*Etablissement Public d'aménagement de Saint-Etienne*.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

L'EPASE è stata presieduta dai rispettivi sindaci di Saint-Etienne: M. Thiollière fino al 2008, M. Vincent fino al 2014 e G. Perdriau da Giugno 2014. L'ente diventa subito un attore importante nella definizione del progetto della nuova Saint-Étienne¹⁹⁸, fermi restando gli altri quali la Città, Saint-Etienne Métropole, l'Agence d'urbanisme (Epures), l'Epura, il Dipartimento della Loira. L'EPA è stata chiamata ad investire attorno ai 240 milioni di euro, finanziati per la metà dalle attività commerciali (vale a dire, il fatto di vendere i diritti per costruire) e per metà dagli enti pubblici, grazie a 125 milioni di euro iscritti al contratto del piano Stato/Regione (65 milioni finanziati dallo Stato, 24 dalla Città, 12 da Saint-Etienne Métropole, 12 dal Consiglio generale della Loira e 12 dalla Regione).

La decisione della creazione dell'*établissement* è stata giustificata da una situazione eccezionale. Tra le grandi agglomerazioni francesi, la condizione di Saint-Etienne risultava la più difficile in quanto il suo declino economico e demografico continuava senza sosta da circa 40 anni. Ciò è alla base della richiesta dell'istituzione dell'Epa, che è avvenuta dal basso, vale a dire da una specifica richiesta del sindaco Thiollière e della sua maggioranza, una scelta probabilmente condotta a causa dell'importante debito pubblico della città, della conseguente mancanza di risorse economiche e della necessità di grandi operazioni e investimenti piuttosto che di semplici correzioni.

I permessi per costruire sono firmati a nome dello Stato mentre le operazioni sono condotte in concertazione con il consiglio comunale e il sindaco, che presiede l'Epase, sebbene chi detiene effettivamente i poteri sia il direttore dell'ente, organo non elettivo nominato direttamente dallo Stato. L'Epase si occupa prioritariamente di progettazione e costruzione e determina, in legame con l'Epura, una politica d'azione fondiaria e immobiliare. La sua missione è "quasi" puramente economica: è incaricata dell'acquisto di terreni ed edifici, dell'elaborazione e dell'implementazione di progetti urbani e della

¹⁹⁸ Nel primo consiglio di amministrazione tenutosi nel 2007 sono stati definiti cinque progetti urbani, per il periodo 2007-2013: la crescita del quartiere di affari di Châteaucreux, considerato come *il principale quartiere di affari dell'agglomerazione*; la pianificazione del *cluster créatif*, sul sito della ex-manifattura e della Plaine d'Achille; la riconquista dell'attrattività residenziale dei quartieri storici del centro; il rinnovamento del cuore della città (nuovi spazi pubblici, commerci, Parc Curriot) destinati ad attirare i visitatori e gli abitanti di tutta l'area lionese e stéphanois; la riqualificazione urbana e commerciale dell'ingresso della città a *Pont de l'Âne*.

vendita ai promotori ed agli investitori degli spazi e degli immobili che mette sul mercato. L'Epase cerca di attrarre investitori e di generare profitti. Assicura una funzione che mette a sistema le esigenze e i progetti. Secondo l'opinione degli intervistati, l'ente rappresenta oggi l'attore principale della pianificazione urbana di Saint-Etienne:

L'Epase è un *établissement public* e ciò vuol dire che è controllato dallo Stato. Gestisce le politiche di pianificazione urbana e dunque almeno il 30% della città di Saint-Etienne. Tutto ciò che è in condizione di fragilità. È immenso! Hanno tutto il quartiere Manufacture, Châteaureux, Jacquard, ecc. Sono loro che gestiscono tutte queste aree, non il Comune, né Saint-Etienne Métropole. La Città, la Metropoli sono membri dell'Epase, e il presidente dell'Epase è il sindaco di Saint-Etienne. Tuttavia è il direttore dell'Epase che ha il potere. Il direttore è un funzionario dello Stato, tutti all'Epase sono funzionari di Stato. I.4.

Il tetto massimo di spesa dell'Epase è stato dunque fissato a 120 M€ euro per il periodo 2007-2013 e l'effetto sperato sugli investimenti privati, nel progetto iniziale, avrebbe dovuto portare ad un budget dell'ordine di 360 ml Euro¹⁹⁹. I risultati non sono ancora noti, in particolare perché i due progetti maggiori, quello del quartiere della stazione ferroviaria, Châteaureux, e della Manufacture/Plaine Achille, hanno subito rallentamenti dovuti a varie ragioni di ordine non solo finanziario²⁰⁰, tra le quali la crisi dell'immobiliare cominciata nel 2008 che ha reso molto più difficili le compravendite nel settore.

L'Epase, nell'ambito del progetto urbano complessivo, ha scelto di caratterizzare i quartieri secondo una funzione prevalente. Nel caso di Châteaureux, il progetto forse più ambizioso, l'idea è stata quella di sviluppare un quartiere misto di abitazioni, servizi e spazi per uffici, attorno alla sede della multinazionale *Casino*, inaugurata nel 2007, e alla stazione ferroviaria. Nel progetto, questo quartiere dovrebbe poter contenere 2500 nuovi

¹⁹⁹ «Le premier CA de l'Epase fixe cinq priorités», *Urbapress Informations*, 25 Aprile 2007, n°1551.

²⁰⁰ Per quanto riguarda il quartiere della stazione ferroviaria e l'evoluzione del progetto, nonché il gioco degli attori, i rispettivi ruoli, la strategia di sviluppo e la posizione nel contesto urbano, si veda: Delage, 2013.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

abitanti e un polo di affari per un totale di circa 9000 impiegati (attualmente sono 2500, impiegati soprattutto nella sede di *Casinò*).

Per quanto riguarda il progetto della *Plaine Achille*, l'acquisizione fondiaria dell'Epoca è risultata fondamentale per il progetto dell'Epase. Quest'area²⁰¹, che si estende su circa 85 ettari, è stata scelta come spazio per la creazione di un quartiere culturale o, come si definisce in letteratura, un *cultural cluster* (Cooke e Lazzeretti, 2008). Il sito è attualmente interessato da un progetto di riqualificazione che punta alla creazione di un ambiente creativo che faciliti l'innovazione, dove l'obiettivo è quello di facilitare il legame tra l'insegnamento, la ricerca e il mondo industriale. Il progetto è stato elaborato dall'architetto-urbanista dell'EPASE Alexandre Chemeloff²⁰². Esso prevede la riconversione dell'ex Manifattura d'armi di Saint-Etienne e la riqualificazione della *Plaine Achille*, due zone ex industriali divise da uno stretto asse ferroviario. In un'intervista, Nicolas Ferrand²⁰³ spiega che «L'ambizione è quella di creare su *Manufacture-Plaine Achille* una nuova centralità dell'agglomerazione, con un grande campus urbano e un polo creativo, dove coabiteranno attività economiche e culturali, studenti, ricercatori, e nuovi abitanti». Il programma porta alla realizzazione di locali per le attività, laboratori e uffici per un totale di 75 000 m² di superficie. L'obiettivo resta comunque quello della multifunzionalità, nonostante le attività culturali dovrebbero essere preminenti. In primo luogo, in questo quartiere troviamo il sito della Manifattura e alcuni edifici adiacenti, i quali ospitano numerose imprese (multimedia, ottica, trattamento superfici, ecc.). Dall'altra parte della ferrovia, la concentrazione di strutture culturali si fa più importante. Vi troviamo lo *Zénith*, aperto nel 2007, il quale può ospitare circa 7000 spettatori; *Le Fil*, sala concerti di musica contemporanea e laboratorio musicale; il *Parc des expositions*, dove vengono spesso organizzate rassegne culturali; la *Nouvelle Comédie*, che sarà aperta al pubblico nel 2016. Le due strutture culturali che tuttavia costituiscono la posta in gioco più alta per la riuscita del progetto di *Manufacture-Plaine Achille* sono la *Cité du design*, che viene considerata come il potenziale "motore"

²⁰¹ Come possiamo osservare nella Mappa 1, l'area non è di facile accesso. Sebbene la stazione ferroviaria di Châteaureaux sia poco distante, alcuni assi stradali e ferroviari ne complicano l'accesso, sia fisico che "mentale", nel senso che la percezione della distanza è superiore alla distanza reale.

²⁰² Gran Premio di Urbanistica nel 2000, Chemetoff ha seguito tutti i progetti dell'EPASE.

²⁰³ Nicola Ferrand è stato direttore dell'Epase tra il 2009 e il 2012.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

della riconversione della città, e la *Nouvelle Comédie*, la nuova sede del *Centre Dramatique National* fondato da Jean Dasté, che rappresenta la tradizione e l'identità *stéphanoise*.

3.2.7. In conclusione

Come abbiamo espresso già in introduzione a questa parte, riteniamo che a partire dalla ricostruzione del percorso del design sia possibile identificare il ruolo e le poste in gioco della cultura nel regime urbano di Saint-Etienne. In questa parte abbiamo voluto presentare i primi dati di una ricerca sul campo che necessita di un approfondimento. Le considerazioni, sotto forma di ipotesi, tendono più a fornire domande che a dare risposte. Il caso di Saint-Etienne e l'ipotesi di esistenza di un regime che governa la città composto essenzialmente da attori pubblici lascia aperte diverse questioni. Tra queste vi è la possibilità di parlare di regime anche quando gli attori siano prevalentemente pubblici poiché il loro "comportamento" sembra avvicinarsi molto a quello di un servizio ai privati. La stimolazione della crescita di competitività, l'attrazione di imprese e di nuove popolazioni, ecc. ha visto investimenti notevoli nella città che superano, nel corso degli anni 2000, il miliardo di euro. L'Epoca e l'Epase, in particolare, sono enti che sembrano dover raggiungere obiettivi economici piuttosto che sociali: accrescere i valori fondiari attraverso opere di riqualificazione e accrescimento dell'attrattività generale.

Per quanto riguarda la prima ipotesi, vale a dire il cambiamento del ruolo nell'agenda politica locale e nel regime urbano, abbiamo individuato alcuni elementi esplorativi che verificano la nostra ipotesi: soprattutto nella prima fase, la mobilitazione della cultura ha mostrato la capacità di agire da acceleratore per la formazione di un progetto urbano. A partire da una coalizione informale, un gruppo di riflessione, formato dal sindaco e da urbanisti e direttori di istituzioni culturali, sono state promosse una serie di iniziative che hanno aperto alla seconda fase, cioè quella in cui l'idea della città futura è maggiormente legata all'economia della conoscenza e della cultura. Il progetto diventa sempre più complesso, visti anche gli importanti finanziamenti pubblici e la moltiplicazione degli enti e delle singole missioni (*issues*) da realizzare. Anche in questo caso notiamo però che la cultura, il design in particolare, resta uno dei pilastri del progetto e attorno ad esso si

fonda tutto il progetto del quartiere della *Manufacture/Plaine Achille*, che insieme a Châteaureux (polo terziario) per la vastità delle operazioni, rappresenta una grande occasione speculativa. La ricerca ha portato inoltre allo studio di alcuni casi specifici, utile per capire il reale gioco degli attori e il peso delle diverse istituzioni. Tuttavia, i risultati sono ancora parziali ma hanno aperto nuove domande di ricerca più specifiche che aprono a nuove prospettive.

Capitolo 4. La politica culturale nelle città di provincia

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Nonostante la cultura sia un tipo di risorsa particolare in quanto è caratterizzata da elementi fortemente simbolici e identificativi della stessa natura umana (Harvey, 2007), osserviamo che in numerose città essa viene utilizzata come strumento per il raggiungimento di obiettivi diversi da quelli di democratizzazione e arricchimento culturale degli abitanti, obiettivi che come abbiamo visto fanno riferimento ad una concezione propria ad epoche passate (Bianchini e Parkinson, 1993).

In questo capitolo ci focalizzeremo sui casi di Sassari e di Saint-Étienne per capire come negli ultimi due decenni il ruolo della cultura nell'agenda urbana da marginale sia diventato sempre più centrale e talvolta strategico. Faremo riferimento costante al percorso di riqualificazione e alla strategia di rilancio intrapresa dalle città in cui le politiche culturali rivestono un ruolo preminente nel progetto urbano in quanto la cultura è stata identificata, dalle rispettive coalizioni urbane, come risorsa importante per governare lo sviluppo della città. I progetti di riqualificazione urbana sostenuti dalla cultura, e le principali implicazioni prodotte dal rafforzamento di questo settore, sono stati considerati dalle istituzioni politiche locale strategici per l'avvio un processo di rivitalizzazione dell'economia locale.

Nel caso di Saint-Étienne, la cultura promossa dal governo urbano si dimostra funzionale ad un progetto urbano che prevede diverse operazioni: il rilancio della città, l'internazionalizzazione, l'attrazione di investimenti economici e di nuove popolazioni, il cambiamento dell'immagine urbana. Inoltre, una particolarità della politica culturale messa recentemente in atto dalle amministrazioni locali di Saint-Étienne risiede nel fatto che la cultura viene utilizzata non solo come strumento di attrazione di certe classi sociali, come quella dei creativi, oppure semplicemente per offrire *loisir* ai cittadini, ma anche come valore integrato dei prodotti industriali. Questa dinamica è particolarmente evidente attraverso l'analisi delle azioni di potenziamento del design.

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

A Sassari, il percorso è meno evidente e robusto ed è influenzato dall'alternanza politica verificatasi all'inizio degli anni duemila. Tuttavia, a partire dal 2005, riconosciamo un progressivo rafforzamento delle questioni culturali in seno al progetto urbano promosso dal governo di centro-sinistra con il sostegno di diversi attori urbani. La crescita di importanza della cultura nell'ambito della sfera politica locale sembra essere ricercata per due ragioni principali: da una parte, la creazione di un legame istituzionale tra le politiche culturali e quelle di sviluppo (attraverso una riforma dei settori amministrativi municipali) ha permesso alla municipalità di partecipare a bandi europei e di ottenere finanziamenti; dall'altra la cultura si esprime come un'efficace "macchina del consenso" delle attività dell'amministrazione comunale.

Data la ricchezza dei due contesti culturali locali abbiamo scelto di concentrare l'attenzione su alcuni casi e vicende specifiche, attraverso le quali cercheremo di comprendere la trasformazione del ruolo della cultura nell'agenda politica locale negli ultimi due decenni. In particolare, attraverso l'approfondimento dei casi specifici si cerca di individuare ed analizzare: a) la rete degli attori che hanno avuto un ruolo preminente nell'elaborazione delle politiche culturali locali; b) il legame tra le politiche economiche e le politiche culturali a livello urbano; c) la relazione tra le politiche culturali e la trasformazione urbana. Ci occupiamo in primo luogo del *gioco degli attori* che hanno un ruolo rilevante nella formulazione delle politiche culturali della città. Verrà identificato da una parte il *discorso ufficiale* e dall'altra cercheremo di individuare il ruolo degli *esclusi* dal discorso istituzionale, vale a dire al tessuto culturale cittadino che agisce parallelamente alla dinamica creata dalle istituzioni politiche e culturali *forti* della città. Viene esplorata anche la dimensione della cultura intesa come mezzo per il posizionamento internazionale della città nella rete urbana europea e mondiale. A partire da alcune risorse particolari, il design a Saint-Étienne e i Candelieri a Sassari, le città cercano di innescare dinamiche di sviluppo economico.

L'attenzione è qui rivolta anche alle trasformazioni che le politiche culturali hanno sul tessuto urbano. Si cercherà di mettere in relazione il progetto culturale con la strategia di sviluppo urbano fortemente sostenuta dagli amministratori locali.

Capitolo 4.1. Azioni, attori, interazioni ed esiti della politica culturale di Sassari (1995 – 2014)

4.1.1. Introduzione

Sebbene la cultura possa essere considerata una “sorella minore” nell’ambito delle politiche promosse dal governo municipale, soprattutto se dovessimo prendere in considerazione il budget che generalmente si indirizza a questo settore, attraverso l’analisi del caso di Sassari possiamo controllare l’ipotesi secondo la quale il settore cultura diventa sempre più importante in questo ambito. Come abbiamo visto nel Cap. 3.1. il contesto territoriale sassarese attraversa una profonda crisi, trasversale a molti settori economici. Tra questi settori non manca quello culturale, il quale si trova in una condizione che potremmo definire di “estrema povertà” poiché i finanziamenti sono esigui e il pubblico non risponde alle iniziative promosse localmente in modo importante. Lo scenario culturale sassarese dipende da una pluralità di azioni e politiche messe in atto da vari soggetti, pubblici e privati, locali, regionali e statali, che si muovono seguendo logiche diverse. In questo capitolo cercheremo di ricostruire tale assetto istituzionale attraverso l’individuazione degli attori, delle risorse di cui dispongono e delle loro relazioni, nonché dei principali esiti delle azioni pubbliche. In particolare, ci avvarremo di alcuni esempi concreti attraverso i quali ci domandiamo: chi fa la politica culturale urbana? Come la fa e con quali strategie e risorse?

L’universo delle istituzioni della cultura a Sassari non presenta particolare dinamicità per quanto riguarda la formazione di nuovi enti, associazioni e attori che svolgono attività culturali e creative. Esso è formato da un insieme di attori che rimangono tali nel corso del periodo di riferimento della nostra ricerca. Possiamo riconoscere tuttavia alcuni processi, come una dinamica di mutamento interna dell’organizzazione del settore,

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

l'indebolimento di alcune istituzioni e il rafforzamento di altre, la relazione con le politiche economiche e di sviluppo locale e la crescita di importanza della cultura nell'agenda politica culturale locale.

In linea generale, Sassari è caratterizzata da uno sbilanciamento verso l'organizzazione di eventi, di manifestazioni, di iniziative culturali prodotte esternamente piuttosto che localmente. Pochissime istituzioni si dedicano invece alla produzione culturale: seppure propongano contenuti di qualità, esse esercitano un'influenza limitata dovuta alla scarsità dei mezzi economici a loro disposizione²⁰⁴. L'analisi dei fatturati delle principali istituzioni artistiche con sede a Sassari rivela infatti che solo due istituzioni hanno movimenti vicini ai 500.000 euro. Si tratta del Teatro Ferroviario, gestito e animato dalla compagnia di teatro per l'infanzia *La Botte e il Cilindro*, e dell'*Ente Concerti De Carolis*. Quest'ultima è la seconda istituzione regionale per importanza nel campo del teatro lirico e di tradizione.

Per quanto riguarda, in generale, il finanziamento della cultura e della creazione artistica e culturale, abbiamo rilevato una forte dipendenza degli attori (associazioni, cooperative, enti) dall'allocazione di risorse pubbliche e, in minor misura, private. La capacità di fare profitti dalla vendita dei biglietti, dalle sponsorizzazioni private, dalle iscrizioni a laboratori artistici e a corsi di formazione di vario tipo si presenta particolarmente limitata, fino ad essere praticamente assente a partire dagli anni 2010. Questa situazione è dovuta in larga misura dalla crisi economica che si è manifestata in modo particolarmente forte in tutto il territorio a partire dal 2008²⁰⁵. Sebbene le attività culturali siano sostenute principalmente dai finanziamenti pubblici²⁰⁶, il caso di Sassari mostra una debolezza rilevante delle istituzioni politiche legata alla scarsità di fondi di investimento e di disponibilità al rischio.

²⁰⁴ Nella Tabella 3 in Appendice vengono riportati gli importi dei finanziamenti pubblici riconosciuti ed erogati dalla Regione Sardegna (principale ente finanziatore) alle istituzioni, enti, associazioni e cooperative artistiche e culturali della città relativi all'anno 2014.

²⁰⁵ La deindustrializzazione, l'isolamento e la crescita di importanza del polo metropolitano di Cagliari sono alcuni aspetti della crisi economica che sono stati trattati nel Cap. 3 par. 1 di questo lavoro.

²⁰⁶ La Costituzione afferma, nell'Art. 9: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, tutela il paesaggio e il patrimonio storico-artistico della Nazione». Lo Stato dunque tutela, promuove e valorizza la cultura attraverso strutture ministeriali, le Regioni e gli enti locali. Per un approfondimento, si veda il Cap. 2.1 di questo lavoro.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

L'analisi delle politiche culturali locali ha portato all'identificazione di alcuni attori importanti per quanto riguarda, in modo particolare, il finanziamento e l'organizzazione del settore in ambito urbano. L'identificazione di tali attori è avvenuta parallelamente alla ricostruzione delle relazioni tra gli stessi e quindi all'identificazione di una rete di governance della cultura. Alcuni attori, come la Regione Sardegna, partecipano principalmente attraverso la distribuzione di fondi e non nella definizione delle politiche locale²⁰⁷ e non mostrano di avere un ruolo diretto sulle scelte artistiche e culturali. A partire da questi elementi, ci occuperemo prioritariamente di:

- 1) identificare gli attori e ricostruire il contesto all'interno dei quali tali attori si muovono (finanziamenti, spazi e strutture, progetti, ecc.);
- 2) comprendere e interpretare il loro ruolo nell'agenda urbana;
- 3) analizzare le relazioni tra le istituzioni "culturalmente rilevanti" (vale a dire quegli attori che partecipano alla definizione della realtà culturale locale, sia direttamente che indirettamente);
- 4) identificare la coalizione urbana dell'arte e della cultura e comprendere i meccanismi sociali²⁰⁸ di funzionamento.

La ricerca sul campo ha portato all'identificazione di una serie di attori che partecipano direttamente o indirettamente all'animazione culturale della città. L'individuazione è avvenuta in due fasi: in un primo tempo, l'analisi degli articoli della stampa locale ha permesso di riconoscere quelle istituzioni, enti, persone, associazioni, cooperative, eventi e manifestazioni che compongono la realtà culturale locale. In un secondo tempo, la campagna di interviste ad una serie di testimoni privilegiati ci ha portati alla conoscenza di tutta una serie di elementi soprattutto facenti riferimento alle relazioni, ai conflitti, ai problemi che caratterizzano la realtà culturale sassarese.

²⁰⁷ È tuttavia vero che i fondi assegnati annualmente dalla Regione Sardegna, attraverso l'Assessorato alla cultura, sono conseguenti all'accettazione delle domande di contributi presentate da associazioni e cooperative che rispondono ai criteri stabiliti per la partecipazione ai bandi. È chiaro che il possedere questi requisiti condiziona la struttura e l'azione delle organizzazioni partecipanti, le quali possono a loro volta spingere per l'introduzione o la modificazione dei criteri.

²⁰⁸ Hedström e Swedberg (1998), p. 1-31.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Attraverso le interviste ci siamo inoltre interrogati sullo stesso ruolo della stampa locale, che abbiamo inserito nella lista degli attori *culturalmente rilevanti*²⁰⁹.

La Tabella 14 mostra sinteticamente l'insieme delle istituzioni culturali o culturalmente significative tenendo in considerazione i diversi status, politico, privato, associativo e cooperativo, di formazione. Una ulteriore distinzione, importante per comprendere i rapporti di potere e la divisione delle risorse tra gli attori, deve essere fatta tra quelle istituzioni che *erogano* contributi e quelle che *ricevono* contributi. Sebbene alcune istituzioni esercitino entrambe le azioni, questa classificazione può essere utile in seguito per comprendere la dinamica relazionale tra gli attori e dunque i meccanismi, consolidati o meno, di ottenimento dei fondi utili per svolgere le attività artistiche e culturali.

Tipicamente, le istituzioni che *erogano* contributi fanno parte delle categorie A e B (cfr. Tabella 14). Le istituzioni politiche, come abbiamo visto nel Cap. 2.1, rappresentano i principali finanziatori della cultura. Localmente, sono le amministrazioni comunali gli enti pubblici maggiormente implicati nell'elaborazione di una direzione, linea, strategia politica che dipende da diversi fattori²¹⁰.

²⁰⁹ Si veda la Tabella 3.1.1. La stampa locale nell'ambito territoriale del nord Sardegna si limita a due testate: *La Nuova Sardegna* e *l'Unione Sarda*. Tra questi, il primo è sicuramente il più letto e il più influente a livello locale, mentre il secondo si concentra principalmente sugli avvenimenti del sud Sardegna. Sono stati gli intervistati a suggerirci di prendere in considerazione i redattori della sezione Cultura de *La Nuova Sardegna*. Per essi, il ruolo svolto dal quotidiano è importante in quanto può contribuire, in positivo o in negativo, alla formazione di un pubblico. Ad esempio, uno degli intervistati si esprime in questo modo: «Allora, la Nuova Sardegna è sempre, come dire, un problema. Nel senso che riuscire a far passare un articolo sulla Nuova non dico che è impossibile ma è sempre una mezza fatica perché è un giornale in cui convoglia molta cronaca, convoglia un po' di tutto, attenta spesso anche a quello che succede, magari anche a livello nazionale, e quindi magari succede che la nostra mostra riesce ad avere magari un quarto di pagina, fanno una mostra a Roma e invece gli danno una pagina. Io l'ho sempre ritenuto un pochino "provinciale", perché se neanche noi riusciamo ad avere visibilità sulla mostra ... mentre invece magari succede il contrario, mi telefonano da Bell'Italia, e la Nuova non ci dedica niente» [Alma Casula, direttrice del Mus'A, 11 marzo 2014].

²¹⁰ Tra questi ultimi, possiamo identificare la tradizione culturale della città e la domanda dei cittadini, la sensibilità del sindaco e della giunta a questo tema, la relazione con le politiche di sviluppo, con il turismo, la disponibilità di fondi, le crisi economiche locali, ecc.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Tabella 14. Principali istituzioni *culturalmente rilevanti* a Sassari nel 2014.

<p>A. Istituzioni politiche</p>	<p>Sindaco – Programma politico (idea di città) Assessorato alla Cultura del Comune di Sassari Assessorato alla Cultura della Regione Autonoma della Sardegna Assessorato alle politiche sociali, giovanili, culturali, della salute e pari opportunità della Provincia di Sassari</p>
<p>B. Istituzioni private</p>	<p>Fondazione Banco di Sardegna La Nuova Sardegna (sezione Cultura)</p>
<p>C. Istituzioni dell'arte e della cultura</p> <p>1. <i>Musei, sale esposizioni, siti archeologici, storici e artistici</i></p> <p>2. <i>Operatori e promotori culturali</i></p> <p>3. <i>Associazioni, cooperative, compagnie teatrali (riconosciute professioniste dalla RAS)</i></p>	<p>Museo Archeologico Sanna; Pinacoteca Mus'A; Rete Thamus; Masedu; Museo d'arte del Novecento; Nuovo Teatro Comunale; Teatro Verdi; Città della Cultura (Ex-Mattatoio) Ex Cinema Astra</p> <p>Le Ragazze Terribili; Container; Ente Concerti De Carolis</p> <p>Compagnie teatrali: La Botte e il Cilindro; Teatro Sassari; Meridiano Zero; Theatre en Vol; Teatro e/o Musica. Musica: Blue Note Orchestra; Corale Luigi Canepa; Santa Cecilia. Rassegne: Laborintus Danza: Motus; Danza Estemporada</p>
<p>D. Formazione</p>	<p>Accademia delle Belle Arti Conservatorio Musicale Luigi Canepa</p>

L'insieme degli attori che abbiamo individuato può essere suddiviso in gruppi in base allo status giuridico e al ruolo che ricopre all'interno del settore largamente inteso. Un primo insieme è formato dagli attori politici. Essi esercitano una funzione che risponde alle leggi costituzionali in materia di democrazia e cultura e sono i principali erogatori di risorse economiche, di strutture e di spazi a destinazione culturale. Il secondo gruppo è invece composto dalle istituzioni private, in particolare si fa riferimento alle imprese, alle fondazioni bancarie, alle banche, alla stampa locale e al mecenatismo culturale. Il terzo insieme è invece quello più consistente ed è composto dalle istituzioni dell'arte e della cultura tra le quali si annoverano tre sotto-categorie: 1) i musei e i siti culturali

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

(archeologici, storici, artistici, sale di esposizioni), 2) gli operatori e i promotori culturali (principalmente i soggetti che si occupano di organizzazione e circuitazione di eventi e manifestazioni) e 3) le associazioni, le cooperative, gli enti impegnati nella produzione culturali (compagnie teatrali, danza, musica, ecc.). Un quarto insieme è composto dalle istituzioni di formazione artistica e culturale, dunque l'Università²¹¹, l'Accademia di Belle Arti e il Conservatorio musicale.

4.1.2. Le istituzioni culturalmente rilevanti

Tra l'insieme delle istituzioni *culturalmente rilevanti*, risultati della nostra ricerca sul campo ci hanno portati a considerare in primo luogo le istituzioni politiche. A Sassari, l'offerta culturale dipende in grande misura da queste ultime per varie ragioni. In primo luogo, in quanto esse rappresentano la principale fonte di finanziamento delle attività artistiche e culturali delle varie associazioni, enti e cooperative; in secondo luogo poiché sono esse a fornire gli spazi e le strutture nelle quali si tengono gli eventi e le manifestazioni; infine, poiché rappresentano un punto di riferimento per l'universo delle associazioni, cooperative ecc. per il coordinamento e l'organizzazione dell'offerta culturale locale complessiva. Questa situazione, sebbene non possa essere definita peculiare della realtà sassarese, presenta un'eccessiva dipendenza dovuta ad alcuni elementi tra i quali vi sono: la quasi assenza dell'implicazione del settore privato; le difficoltà relative alla "circuitazione" degli spettacoli prodotti; da ricavi poco considerevoli dati dalla scarsa partecipazione del pubblico.

Le istituzioni politiche culturalmente rilevanti a Sassari sono sicuramente gli assessorati alla cultura dei tre enti di governo territoriale (Regione, Provincia e Comune). A questi aggiungiamo la figura del Sindaco, la quale emerge in modo particolarmente determinante per quanto riguarda la definizione della politica culturale urbana.

²¹¹ Per quanto riguarda l'Università di Sassari, abbiamo già presentato alcuni elementi nel Cap. 3.1 e, sebbene il ruolo culturale sul territorio di questa istituzione sia indiscutibile, abbiamo deciso di escluderla dalla ricerca in quanto crediamo che il tipo di iniziative promosse e i canali istituzionali attivati debbano essere analizzate in modo separato e più approfondito.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

4.1.2.a. La Regione Sardegna

La Regione Autonoma della Sardegna (RAS) rappresenta un attore *culturalmente rilevante* nello scenario regionale e cittadino. In particolare attraverso l' "Assessorato della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport", la Regione gioca un ruolo fondamentale per lo sviluppo delle attività creative, artistiche e culturali nell'Isola. Notiamo che le competenze di questo assessorato sono diversificate e comprendono numerose attività²¹².

Questa istituzione partecipa sia in modo diretto che indiretto alla definizione dello scenario culturale regionale: in modo diretto, in quanto rappresenta un importante erogatore di fondi a sostegno del settore e in quanto determina le regole, le norme e i criteri di organizzazione interna delle istituzioni culturali. In modo indiretto poiché la determinazione di tali norme e criteri per l'assegnazione dei fondi influisce da una parte sulla struttura delle realtà artistiche e culturali (associazioni, enti e cooperative) e dall'altra è alla base della presenza di attriti e dispute tra le organizzazioni stesse.

Attraverso la L.R. 22.01.1990, n. 1, art. 56, la RAS attribuisce annualmente i fondi alle associazioni e cooperative che ne abbiano fatto richiesta. Le domande di finanziamento sono presentate da quei soggetti che rispondono ai criteri determinati dalla legge regionale. Nel 2014, il totale dei finanziamenti erogati dalla Regione è stato di poco superiore ai 6,2 milioni di euro. A Sassari, sono 16 le associazioni e cooperative artistiche e culturali che hanno ricevuto il finanziamento per un totale di 1,25 milioni di euro, vale a dire il 20,1% del finanziamento regionale totale²¹³. I singoli contributi variano da un minimo di 20.000 euro ad un massimo di 445.000 euro. Quest'ultima erogazione viene attribuita all'Ente Lirico De Carolis, una cooperativa attiva nel campo musicale e del teatro lirico. Sono solo tre i finanziamenti che si attestano intorno ai 100.000 euro e sono stati attribuiti alla compagnia teatrale "La Botte e il Cilindro" e "Teatro Sassari", e alla cooperativa "Teatro e/o Musica, che lavorano rispettivamente nell'ambito del teatro per

²¹² Le attività dell'assessorato sono: l'istruzione di ogni ordine e grado ed ordinamento degli studi; scuole materne; assistenza scolastica; beni culturali; biblioteche e musei; antichità e belle arti; tutela delle bellezze naturali; problemi della gioventù; promozione e diffusione della cultura; problemi dell'informazione e delle comunicazioni di massa; spettacolo e sport.

²¹³ Nella Tabella 3 in Appendice, viene riportato il finanziamento di tutte le sedici organizzazioni nel dettaglio, relativo all'anno 2014. Questa tabella presenta anche lo status delle istituzioni che percepiscono il finanziamento e il tipo di attività svolta per la quale il finanziamento viene richiesto.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

ragazzi, teatro vernacolare e musica sinfonica. Gli altri finanziamenti variano tra i 30.000 e i 50.000 euro. La regione attribuisce alle associazioni e cooperative di Cagliari (esclusi gli altri comuni dell'area metropolitana) il 12% circa del totale, sebbene il Teatro Lirico di Cagliari sia lasciato fuori da questo conteggio in quanto incluso nella Legge Finanziaria regionale. Quest'ultima istituzione viene finanziata per una cifra variabile di anno in anno (a causa di importanti debiti cumulati negli ultimi anni) che comunque si attesta intorno ai 9-10 milioni di euro annui²¹⁴. Questi dati vengono presentati in quanto confermano un elemento ritenuto importante dagli intervistati, cioè lo squilibrio presente tra il finanziamento delle attività culturali di Sassari e di Cagliari²¹⁵.

La Legge 56/1990 prevede una serie di criteri che nel corso del tempo sono stati modificati. Il finanziamento regionale una risorsa economica essenziale per la sopravvivenza delle associazioni e cooperative artistiche e culturali locali. L'estrema dipendenza delle associazioni riconosciute dalla Regione fa sì che il cambiamento dei criteri sia avvertito in modo particolarmente preoccupante da parte loro. Recentemente alcune di queste modifiche hanno causato forti opposizioni da parte delle più piccole associazioni e cooperative in quanto essi andrebbero a favorire le istituzioni stabili e con maggior numero di lavoratori dipendenti e stabilità finanziaria:

La Regione, nel 2010, impone l'obbligo di consuntivazione al 28 febbraio. Nel momento in cui stava maturando la crisi della liquidità. Lo sai che problemi ci stava creando! Una follia! Sono quei meccanismi fatti perché, siccome siete in troppi, vi tagliamo le gambe! I.2.

L'accesso ai finanziamenti regionali è avvertito in effetti come un'impresa quasi impossibile, soprattutto in periodi di tagli di risorse al settore, per coloro che iniziano l'attività in quanto dovrebbero cominciare l'attività assicurando standard già elevati. Inoltre, fanno notare alcuni intervistati che:

²¹⁴ Art. 1, Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 6 del 2012.

²¹⁵ Critiche simili sono emerse in occasione delle interviste condotte per la comprensione dello scenario culturale di Saint-Étienne. In questo caso lo squilibrio è a favore di Lione.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Magari sei rientrato finalmente, per motivazioni tipo merito, perché hai il padrino politico, ecc. Ma una volta che sei dentro sei quasi intoccabile. Cioè la tua progettualità alla fine può essere anche minima. L'importante è che tu garantisca in qualche modo che la baracca tira avanti. I.5.

Alla luce degli elementi rilevati possiamo ritenere che la Regione non ha portato avanti negli ultimi 15-20 anni una politica culturale che comprendesse una progettualità di lungo termine. Il profilo che possiamo identificare rimanda piuttosto ad un ente erogatore di fondi che influisce perlopiù indirettamente sulla composizione dello scenario della produzione e proposizione culturale locale in quanto: a) i criteri di selezione condizionano la struttura delle organizzazioni che vogliono richiedere il finanziamento; b) i criteri rispondono perlopiù a caratteristiche tecniche e quantitative piuttosto che progettuali nel lungo periodo e qualitative; c) non è riconoscibile un progetto culturale specifico, i finanziamenti sono assegnati in base a criteri e norme specifiche, sebbene le stesse suggeriscono una tendenza al ridimensionamento del numero di associazioni e cooperative ammesse.

4.1.2.b. La Provincia di Sassari

La ricerca empirica ha mostrato che tra le istituzioni politiche *culturalmente rilevanti* la Provincia di Sassari riveste attualmente un ruolo decisamente marginale. In prima battuta, è necessario ricordare che questo ente esercita la sua azione su un territorio più vasto rispetto a quello del centro capoluogo, che deve avere «[...] una dimensione tale, per ampiezza, entità demografica, nonché per le attività produttive esistenti o possibili da consentire una programmazione dello sviluppo che possa favorire il riequilibrio economico, sociale e culturale del territorio provinciale e regionale»²¹⁶. Il ruolo della Provincia, di conseguenza, dovrebbe essere quello della promozione culturale nel territorio vasto e di evitare un eccessivo sbilanciamento a favore del centro capoluogo. Ciò si traduce nella promozione di iniziative culturali diffuse nel territorio e/o nella facilitazione dell'accesso alle iniziative promosse nella città principale. Un altro elemento

²¹⁶ Testo Unico del 2000, art. 3.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

importante da sottolineare è la crisi che gli enti provinciali attraversa da ormai un decennio, dovuta ad un progressivo depotenziamento della sua azione e dai dibattiti parlamentari che hanno preceduto la trasformazione dell'istituzione provinciale in ente di secondo livello²¹⁷.

Nel corso degli anni '90 la Provincia di Sassari ha rivestito un ruolo significativo in ambito culturale, in particolar modo per due ragioni: da una parte, in quanto è stata organizzatrice di importanti eventi, tra i quali spicca la Biennale del Contemporaneo; dall'altra poiché il Settore del Patrimonio di questa istituzione possiede alcuni spazi a destinazione culturale di particolare rilievo²¹⁸. È utile sottolineare che il ruolo principale in questa fase è stato quello dell'ex presidente della Provincia Pietro Soddu (PPI), il quale ha ricoperto questo incarico politico dal 1995 al 2000 a capo di una coalizione di centro-sinistra. Questo periodo coincide con l'unico mandato del sindaco Anna Sanna e si caratterizza per alcune azioni politiche, in partenariato tra l'amministrazione comunale e provinciale e la Soprintendenza, volte alla creazione di un sistema culturale urbano formato da musei, siti storici e archeologici, ecc. messi in rete. In un primo tempo, visti i finanziamenti disponibili per la ristrutturazione di alcuni edifici pubblici, i tre enti si sono occupati di dare una destinazione culturale ad alcuni di essi: la Provincia ha portato avanti il progetto del Masedu, il Museo di Arte Contemporanea; la Soprintendenza quello di un museo storico dell'arte, il Mus'A; il Comune l'organizzazione di sale per esposizioni temporanee, tra cui le Cantine del Duca. Tra il 1995 e il 2000 i tre enti progettavano un circuito cittadino dell'arte. Questo passaggio è stato ripreso da un intervistato, che ne ha sintetizzato le sinergie e gli obiettivi:

Noi (Soprintendenza ai beni storici e archeologici, ndr) inizialmente avevamo già tracciato l'intesa con la Provincia di fare una sorta di spartiacque. Il nostro museo sarebbe arrivato fino alla fine dell'ottocento, anche al primo cinquantennio del novecento. Il Masedu avrebbe avuto un'altra funzione, quella di polo culturale dell'arte

²¹⁷ La trasformazione dell'ente provinciale è avvenuta con Legge 56 del 7 Aprile 2014, detta "Legge Delrio". Le nuove province sono attive dal 2015 e cambiano la modalità di elezione degli organi, che non è più diretta ma diventa un'elezione di secondo livello. Il presidente viene votato dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia, resta in carica quattro anni e deve essere a sua volta un sindaco.

²¹⁸ Tra questi spazi, ricordiamo un ex saponificio nel quartiere di Rosello, il quale è stato acquisito dall'ente provinciale e ristrutturato per farne uno spazio museale dedicato all'arte sarda contemporanea.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

contemporanea. Cioè, avremmo avuto un polo veramente di eccellenza. Noi, quella che è la storia dell'arte, e invece il Masedu l'arte contemporanea. Mentre, lo spazio espositivo della Frumentaria, del Comune, sarebbe stato un po' il nostro jolly, nel senso che, essendo il nostro spazio espositivo per eccellenza, alcune mostre temporanee le avremmo fatte tutti lì, oppure lì e negli altri punti. I.7.

La messa a sistema dell'insieme museale ed espositivo aveva anche altri obiettivi: quello del raggiungimento di una coerenza artistica, della non sovrapposizione (di eventi, di collezioni, di periodi, ecc.), della riduzione dei costi. L'intervistata sottolinea che in quel periodo, i fondi non mancavano, ma si ipotizzava che non questa situazione non sarebbe durata a lungo. Ancora secondo l'intervistato, la ragione principale dell'interruzione brusca di questo progetto è da ricondurre all'alternanza politica e al cambiamento delle orientazioni e delle idee:

Noi, quando abbiamo fatto questo progetto, abbiamo firmato e condiviso, con Anna Sanna sindaco e Pietro Soddu Presidente della Provincia. Quando poi cambiano le persone cambia tutto. Poi c'è stato Campus in Comune e Masala in Provincia ... e non siamo più riusciti ad avere quella sintonia iniziale e anzi c'è stato un po' questo tirarsi fuori, perché erano momenti in cui si sperava di poter fare tutto da soli. Io spero che intervengano presto delle soluzioni, per cui il Carmelo possa essere patrimonio visitabile, e il Masedu dove penso che ci sia una qualche convenzione ... con l'Accademia. Anche quella sarebbe un'ottima scelta, perché l'Accademia non ha un "polmone". Quello potrebbe essere già uno spazio ... I.7.

Se l'alternanza politica rappresenta la ragione più manifesta dell'arresto della strategia culturale promossa, possiamo rilevare un altro elemento/ipotesi che emerge dalle testimonianze degli intervistati, vale a dire il fatto che le politiche culturali dipendono molto dalla "sensibilità" della coalizione al governo, più precisamente rileviamo che la volontà politica del Presidente della Provincia, in questo caso, sia stata determinante. Il ruolo dell'Assessore alla cultura è invece ritenuto dai testimoni privilegiati come marginale e secondario, dominato piuttosto da logiche di diverso tipo. Infatti, l'azione

degli assessori alla cultura che si sono susseguiti durante gli anni '80 e '90 viene ritenuta inefficace dagli intervistati, i quali mettono l'accento sulle logiche clientelari che caratterizzavano l'esercizio del mandato. Il clientelismo²¹⁹, unitamente alla scarsa considerazione verso il settore culturale, consisteva nella distribuzione dei fondi a disposizione per l'organizzazione di feste e sagre nei territori di origine dell'assessore, un fatto che secondo un intervistato sarebbe estremamente semplice da dimostrare:

La cultura, sino alla legge e anche dopo, veniva vista come un fondo che veniva in qualche modo spartito nelle varie iniziative piuttosto che nelle feste paesane della Provincia di Sassari. Quindi, ogni consigliere, la legge ci dice che ogni territorio esprime un consigliere, e quindi rispetto a questi equilibri, e rispetto alla provenienza dell'assessore, ho fatto fare un piccolo studio, con un'assessore del paese x venivano finanziate le iniziative di quel territorio più che quelle di altri territori. Questo è abbastanza visibile se qualcuno dovesse farci uno studio. Tutto questo io l'ho trovato, è tutto quello che io ho visto. I.4.

A partire dagli anni 2000, l'assessorato alla cultura di questo ente è stato progressivamente “svuotato” delle risorse economiche di investimento (mentre quelle di funzionamento si limitano ad una gestione ordinaria limitata) e si caratterizza per una carenza di personale tecnico. Questa situazione ha portato recentemente a numerose sostituzioni e dimissioni degli assessori competenti. Se è vero che le risorse destinate a questo assessorato sono state molto limitate e discontinue, fino a registrare una spesa di investimento pari a 320 euro nel bilancio provinciale previsionale del 2013, vi è da registrare anche la difficoltà che i delegati alla cultura hanno riscontrato a proposito della creazione della rete museale cittadina. Un intervistato ha messo l'accento su questa situazione:

²¹⁹ Secondo la definizione proposta da Della Porta (1994): «Il clientelismo definisce una relazione di potere tra individui o gruppi in posizione diseguale». L'Autore propone una serie di proprietà di questa relazione individuate dagli scienziati sociali. Le relazioni patrono-cliente sono interazioni sociali basate su uno scambio personale di favori; sono relazioni reciproche e volontarie; lo scambio è *diretto* e la restituzione non è imposta da un'obbligazione contrattuale ma da un senso più personale di gratitudine e lealtà (*ibidem*).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Non si è creata una rete museale che si poteva creare, la competenza museale della Provincia è stata gestita sostanzialmente dal presidente, che gli assessori non hanno gestito. Ma ha anche un senso, questo, dovuto al fatto che i musei chiusi vengono gestiti più dal patrimonio che dall'assessore alla cultura.

A partire da questi elementi possiamo affermare che l'Assessore Provinciale con delega alla Cultura è oggi un attore politico minore. A Sassari, negli ultimi 20 anni, questo ruolo è diventato progressivamente secondario e marginale in quanto la limitatissima disponibilità di spesa ha portato verso una perdita continua di potere di azione e di legittimità nei confronti degli altri attori culturali. A seguito delle dimissioni presentate dall'assessore Daniele Sanna alla fine del 2013, non vi è stata la nomina di un nuovo delegato. È stata presentata, nel 2014, una mozione da parte di un consigliere che proponeva la soppressione dell'intero settore, mozione che è stata respinta da una votazione in aula ma che costituisce un chiaro segnale.

4.1.2.c. L'amministrazione municipale

Se prendiamo in considerazione le amministrazioni municipali che si sono succedute negli ultimi vent'anni, notiamo una varietà di politiche culturali portate avanti dalle orientazioni generali espresse dai sindaci. In questo paragrafo ci occuperemo prioritariamente di questo tema, cercando di isolare analiticamente gli aspetti, i ruoli e le azioni politiche delle diverse amministrazioni municipali. È chiaro che la definizione delle politiche culturali passa anche attraverso la partecipazione, diretta e indiretta, degli altri attori *culturalmente* rilevanti, nonché dalla composizione e dalle caratteristiche della realtà associativa locale. In questa parte, tuttavia, ci vogliamo concentrare sugli aspetti pertinenti alla sfera politica municipale ed in particolar modo sul ruolo del sindaco e del delegato alla cultura, due attori che sono emersi in modo importante dall'analisi del materiale empirico raccolto.

A Sassari, nel periodo compreso tra il 1995 e il 2014 sono stati quattro i governi eletti dai cittadini. Tre delle quattro maggioranze municipali si situano a centro-sinistra (1995-2000 e 2005-2014) e una a centro-destra. Le elezioni amministrative del 2014 sono avvenute in seguito alle dimissioni del sindaco, candidato alle elezioni regionali.

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

La Tabella 15 riporta la successione dei mandati elettorali nel periodo preso da noi in considerazione. Alcuni elementi emergono dalla semplice osservazione della tabella. Per quanto riguarda il periodo di governo del sindaco Anna Sanna, aggiungiamo il fatto che un breve *interim* alla cultura è stato assunto da essa in seguito alle dimissioni dell'assessore Gianni Cossu²²⁰ e la nomina di Antonietta Duce²²¹, alla quale era stata attribuita anche la competenza in materia di “pari opportunità”.

Tabella 15. Mandati elettorali, sindaci e assessori alla cultura, 1995-2014

Mandato elettorale	Sindaco	Assessore con competenze alla cultura	Assessorato
1995–2000	Anna Filippa Sanna (PDS*)	Gianni Cossu (fino al 1998) Antonietta Duce (1999-2000)	Cultura, sport, pubblica istruzione (e pari opportunità dal 1999)
2000-2005	Gianvittorio Campus (AN*)	<i>Ad interim</i> (2000-2001) Antonello Solinas (2001-2003) Giovanni Fadda (2004-2005)	Cultura, pubblica istruzione, sport, turismo, politiche giovanili e spettacolo
2005-2010	Gianfranco Ganau (DS*)	Antonietta Duce Angela Mameli	Assessorato alle culture
2010-2014	Gianfranco Ganau (PD*)	Dolores Lai	Assessorato alle culture

* PDS: Partito dei Democratici di Sinistra; AN: Alleanza Nazionale; DS: Democratici di Sinistra; PD: Partito Democratico.

Il cambio politico verificatosi nel 2000 con l'elezione di Campus e l'*interim* da questo assunto nel primo anno di mandato sottintende un importante cambiamento degli assetti organizzativi di tutto il settore e delle priorità delle politiche promosse. In questa fase, emerge l'instabilità della guida dell'assessorato alla cultura, con tre assessori che si sono succeduti in cinque anni. Il periodo di governo del sindaco Ganau si caratterizza per due fatti: in primo luogo, la creazione di un assessorato con compiti esclusivi in materia culturale, separato dunque dagli altri temi precedentemente associati quali sport, pari

²²⁰ Gianni Cossu era in quel momento indagato per presunta truffa della UISP ai danni della Regione Sardegna. «Antonietta Duce nuovo assessore», *La Nuova Sardegna*, 27 Febbraio 1999.

²²¹ Anna Sanna aveva assunto l'*interim* anche come gesto di fiducia nei confronti di Gianni Cossu.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

opportunità e politiche sociali, ecc; in secondo luogo, la stabilità degli stessi assessori, confermati fino alla fine dei due mandati²²². Questi elementi hanno costituito una traccia da seguire ed hanno portato alla formulazione di un'ipotesi che abbiamo controllato attraverso l'analisi delle interviste ai testimoni privilegiati, vale a dire agli attori che hanno attivamente (o passivamente) partecipato al processo decisionale in materia culturale in ambito cittadino.

La crescita di importanza della cultura e delle politiche culturali in seno all'agenda politica municipale può essere dimostrata, seppure parzialmente, attraverso l'analisi dei conti pubblici²²³. L'amministrazione comunale di Sassari comprende un assessorato alla cultura, affiancato nel passato da altri temi come sport, vita sociale, ecc. che è dotato di risorse proprie e che si avvale degli uffici amministrativi preposti all'attuazione e alla gestione del settore. Attraverso l'analisi del bilancio comunale di previsione relativo al periodo 1999 - 2013 possiamo stabilire la quantità delle risorse economiche disponibili annualmente e l'incidenza percentuale sul bilancio totale cittadino. Chiaramente, si tratta di un singolo aspetto che, seppure determinante, deve essere messo in relazione con altri interventi e aspetti.

²²² Possiamo ritrovare questa stabilità anche nella giunta di Anna Sanna poiché la sostituzione è avvenuta in seguito ad un fatto esterno e non dipendente da scelte politiche del sindaco.

²²³ Bisogna fare a questo proposito una premessa che riguarda la composizione *effettiva* dei finanziamenti pubblici alla cultura. L'analisi del bilancio comunale è un'operazione utile alla comprensione dell'andamento della spesa pubblica e in particolare, per quanto riguarda l'impatto della voce di spesa 'Funzioni relative ai beni culturali' rispetto al totale.

Dott. Giovanni Sechi

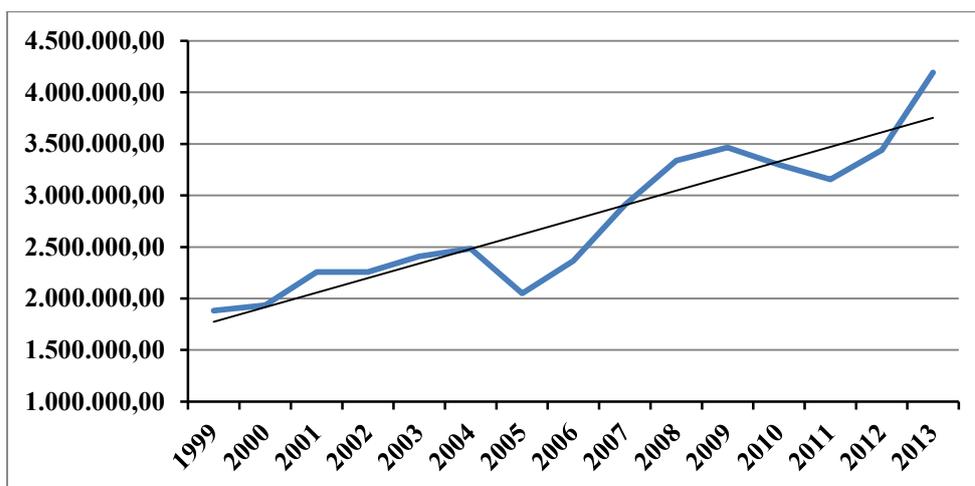
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Grafico 13. Andamento della spesa del Comune di Sassari per la voce “Funzioni relative ai beni culturali” inserita nei Certificati Preventivi. Anni 1999 – 2013. Valori in €.



Fonte: Ministero dell'Interno

Il Grafico 13 ci mostra che negli ultimi 15 anni, a Sassari, i finanziamenti comunali alla cultura sono aumentati in termini assoluti. La cifra inizialmente stanziata era di 1,9 milione di euro circa ed è più che raddoppiata nel 2013, attestandosi a circa 4,2 milioni di euro²²⁴. L'incremento in termini assoluti è continuo fino al 2004 e subisce un arresto, che si giustifica in parte da un bilancio comunale preventivo più “povero” per quest'anno (dai 218 M€ del 2004 ai 188 del 2005). Con la nuova giunta di centrosinistra, nel 2006 l'incremento è costante fino al 2009 e, sebbene si verifichi una contrazione fino al 2012, mantiene livelli alti, superiori ai 3 M€.

L'analisi della spesa in termini assoluti mostra i suoi limiti in quanto deve essere considerata anche in termini percentuali rispetto al totale della spesa comunale preventivata. Il rapporto, presentato nel Grafico 14, ci mostra un incremento progressivo ma discontinuo della percentuale, che è passata dall'1% circa del 1999 al 2,1% nel 2013. La linea di tendenza centrale evidenzia un andamento generale crescente negli ultimi 14 anni, sebbene vi sia una certa discontinuità dovuta soprattutto alla diversa incidenza annuale dei finanziamenti ottenuti su singoli progetti che vengono messi a bilancio.

²²⁴ L'andamento della spesa totale comunale è raffigurata nel Grafico 1 in Appendice a questo lavoro.

Dott. Giovanni Sechi

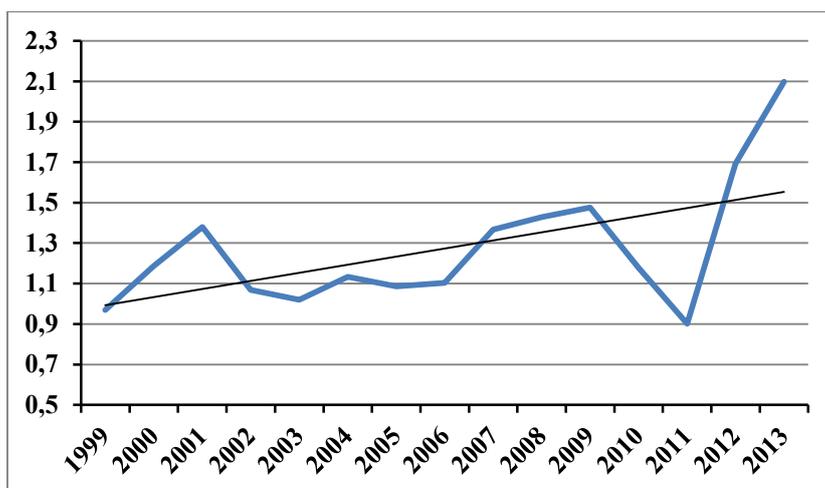
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Grafico 14. Rapporto tra la spesa culturale e il totale della spesa del Comune di Sassari indicata nei Certificati Preventivi. Anni 1999 – 2013.



Fonte: Ministero dell'Interno

Possiamo ritenere che a Sassari, nell'ambito temporale da noi preso in considerazione (dal 1995 al 2014), è possibile distinguere analiticamente alcuni processi che caratterizzano il ruolo delle istituzioni politiche in ambito culturale:

- a) la distinzione di tre “fasi di governo della cultura”, corrispondenti ai tre mandati amministrativi (considerata la continuità dell'amministrazione Ganau);
- b) la centralità del ruolo del sindaco nella definizione degli orientamenti di politica culturale e la crescita di importanza dell'assessorato alla cultura in seno alla “gerarchia” della giunta comunale;
- c) una crescita discontinua ma progressiva del posto accordato all'ambito culturale in seno alle politiche municipali.

La funzione del sindaco emerge in modo determinante per quanto riguarda la definizione della politica culturale municipale²²⁵ durante i vent'anni oggetto del nostro studio. La riforma degli enti locali dei primi anni Novanta ha reso centrale e più decisivo

²²⁵ Il sindaco è eletto, in Italia e in Francia, in via diretta e svolge: «[...] un'importante ruolo di rappresentanza nei rapporti esterni e di impulso, direzione ed esecuzione nei confronti del governo e del funzionamento complessivo dell'ente», Vandelli (2005, p. 47).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

questo ruolo in seno al consiglio comunale, un fatto che ha portato ad una maggiore stabilità amministrativa e ad un potere politico più forte. Il primo cittadino infatti è eletto in modo diretto dai cittadini e nomina gli assessori, il segretario comunale, i responsabili di uffici e servizi, attribuendo e definendo i contenuti degli incarichi dirigenziali (Vandelli, 2005). Il sindaco elabora inoltre, di concerto con la giunta comunale, i principali obiettivi delle politiche pubbliche da portare avanti nel corso del mandato amministrativo.

Per quanto riguarda le politiche culturali, il ruolo del Sindaco è inizialmente emerso in modo secondario nell'ambito della nostra ricerca sul campo, a vantaggio di quello della Regione Sardegna da una parte e dell'assessore alla cultura di Sassari dall'altra. Tuttavia, in un secondo tempo è stato possibile identificare in questa figura l'attore più influente e determinante. Ciò risulta in modo chiaro dall'analisi secondaria dei dati²²⁶ che sono stati raccolti, ed è stato confermato da alcuni intervistati:

La volontà politica può essere quella di un sindaco. Non è quella di un'assessore. L'assessore svolge un suo ruolo importante, lo può fare bene o male. Ma la volontà politica è quella della maggioranza, guidata dal sindaco. I.5.

È infatti il primo cittadino che, sostenuto dalla maggioranza, elabora la direzione verso la quale l'assessore alla cultura deve orientare le azioni specifiche. Infatti il sindaco, di concerto con la maggioranza, si esprime in modo importante per quanto riguarda la distribuzione di fondi al settore culturale, l'organizzazione dei servizi municipali (settore cultura), la creazione e l'attribuzione degli spazi destinati alle attività artistiche e culturali, l'apertura e/o chiusura al dialogo e all'elaborazione di progetti con le associazioni, le cooperative, gli enti culturali locali.

Possiamo ritenere, a partire dagli elementi considerati, che la crescita di importanza della cultura in seno all'agenda delle politiche urbane, un fenomeno che si è verificato a Sassari negli ultimi venti anni, è avvenuta per una precisa volontà del sindaco che ha iscritto questo settore dell'azione pubblica nella strategia di governo urbano. Ciò ha

²²⁶ Con "analisi secondaria dei dati" ci riferiamo alla "lettura d'insieme" delle dichiarazioni degli intervistati e dall'analisi del testo degli articoli della stampa locale, nonché dalle interviste somministrate agli ex-sindaci.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

avuto come conseguenza un rafforzamento della posizione dell'assessore alla cultura in seno alla giunta comunale²²⁷:

Infatti, l'assessorato alla cultura, pur non essendo mai stato considerato un assessorato tra i più ambiti, perché non è mai stato così, è secondo me (ma è così!) diventato la faccia dell'amministrazione in qualche modo. È quello che ha più risalto, più visibilità, perché per noi è diventata un'asse strategica. I.10.

L'assessore alla cultura è l'interlocutore principale delle associazioni, cooperative ed enti culturali. Egli rappresenta, in modo particolare nell'ambito sassarese, un attore importante per quanto riguarda non solo la distribuzione delle risorse, ma anche in quanto assegna gli spazi, organizza un "cartellone", vale a dire un calendario che facilita il coordinamento delle attività e la non concomitanza degli eventi, nonché in quanto coordina le varie attività artistiche e culturali nell'ambito comunale. Rappresenta inoltre un canale di "pubblicità" soprattutto per le piccole associazioni e compagnie. Per queste ragioni, il dialogo tra le istituzioni dell'arte e della cultura e quelle politiche, soprattutto nella persona dell'assessore, è ritenuto importante anche oltre la semplice richiesta del finanziamento pubblico:

Noi ci teniamo a tenere sempre vivo il rapporto con l'ente locale anche quando non c'è il concorso monetario, che comunque il Comune sappia che cosa stiamo facendo, e così la Provincia.

[Pier Paolo Conconi, direttore artistico della Compagnia di teatro La Botte e il Cilindro]

Il rapporto con le associazioni locali si concretizza, a Sassari, con l'organizzazione di eventi e manifestazioni di pubblico interesse in vari luoghi della città, messi a disposizione o concessi generalmente dall'assessore alla cultura. La relazione tra amministrazione comunale e associazioni si caratterizza per una dipendenza reciproca. Da

²²⁷ In occasione delle primarie del centro-sinistra del 2014 (finalizzate alla scelta del candidato sindaco per le elezioni amministrative tenutesi nel mese di Aprile) hanno visto protagonista Angela Mameli, ex assessore alle culture nella prima giunta guidata da Ganau, la quale ha partecipato al ballottaggio con Nicola Sanna perdendo per pochi voti. «Primarie a Sassari: Nicola Sanna vince per un pugno di voti», *La Nuova Sardegna*, 13 Aprile 2014.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

una parte, le associazioni hanno bisogno dell'amministrazione, che agisce attraverso l'assessore, per l'attribuzione dei fondi e degli spazi, oltre che per assicurare un minimo coordinamento tra le loro attività; dall'altra l'amministrazione riconosce in queste organizzazioni una rappresentazione dei bisogni culturali della cittadinanza. Inoltre, le attività artistiche e culturali proposte dalle associazioni forniscono all'amministrazione uno strumento per rendere viva e attrattiva la città.

Attraverso l'analisi delle tre fasi di governo municipale della cultura, cercheremo ora di identificare gli attori e i loro ruoli e risorse, gli obiettivi a cui essi tendono, per giungere poi alla conclusione per cui la cultura ha rivestito un ruolo progressivamente importante nell'agenda politica locale.

4.1.3. Le tre fasi di governo urbano della cultura: attori, poste in gioco, obiettivi, risultati

L'analisi del materiale empirico raccolto attraverso la ricerca sul campo ci ha portati all'identificazioni di tre fasi di governo della cultura sulla base di tre differenti orientamenti generali, delle priorità accordate all'azione pubblica e politica e ad una differente definizione del concetto stesso di "cultura" da parte del sindaco e della giunta. Gli orientamenti sono influenzati da diversi fattori, sia esterni che interni. In questo paragrafo andremo ad approfondire questi elementi facendo un riferimento alle modalità di gestione del settore culturale precedente al mandato del sindaco Anna Sanna. Ciò è ritenuto importante per giungere ad una migliore comprensione delle azioni portate avanti da quest'ultima.

Intorno al 1995, il contesto culturale sassarese era sostanzialmente statico, formato da poche strutture pubbliche e private, associazioni ed enti che erano nati soprattutto durante gli anni '70 ed '80. La città si caratterizzava per una sostanziale carenza di strutture pubbliche culturali. Erano attivi due teatri²²⁸ e alcune piccole biblioteche di quartiere. La Biblioteca centrale era ospitata nell'ultimo piano di Palazzo Ducale, il municipio, non

²²⁸ Si tratta del Teatro Civico e del Teatro Verdi, quest'ultimo utilizzato per le rappresentazioni di teatro di prosa e lirico, nonché per concerti. Un terzo teatro era in costruzione dal 1983, aperto al pubblico solamente nel 2013.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

funzionale alle esigenze della città. Sassari disponeva inoltre di un museo archeologico nazionale, gestito dalla Soprintendenza ai Beni Archeologici, del Teatro Ferroviario, gestito dalla compagnia teatrale *La Botte e il Cilindro*, del Conservatorio musicale Canepa e solo alla fine degli anni Ottanta dell'Accademia delle Belle Arti. Inoltre erano attive alcune associazioni, tra le quali alcune compagnie di teatro, come Teatro Sassari e Teatro e/o Musica. Il contesto era certamente più complesso, tenuto anche in considerazione il fatto che escludiamo dalla nostra ricerca il ruolo dell'Università di Sassari, le cui peculiarità richiederebbero, a nostro parere, un ragionamento particolare. Dalla parte dell'amministrazione comunale, la delega dell'assessore competente alle attività culturali era affiancata da numerosi altri compiti, tra i quali lo sport, le politiche giovanili e sociali, l'istruzione, ecc. Questo assessorato era considerato dai politici locali uno dei meno "ambiti", principalmente in quanto l'attività era quasi esclusivamente dedicata alla gestione di una quantità di fondi molto minore rispetto agli altri. L'interesse politico alla cultura era limitato alla gestione delle attività delle associazioni e di alcuni avvenimenti importanti, come la Discesa dei Candelieri e la Cavalcata Sarda. Queste impressioni vengono riportate anche dai protagonisti della scena politica di quegli anni:

Beh, quando io sono arrivata non ho avuto l'impressione di un grande interesse per la cultura, questo devo dire la verità. I.13.

Gli anni '80 e i primi anni '90 sono stati caratterizzati da una distribuzione di fondi cosiddetta "a pioggia" che veniva approvata in occasione della presentazione del bilancio comunale e che seguiva un principio di natura distributiva in relazione alle quote da assegnare alle associazioni e cooperative che ne avessero fatto richiesta. Un elemento è da sottolineare e riguarda la logica clientelare che caratterizzava il rapporto tra i politici locali e le realtà culturali cittadine, in modo particolare quelle di carattere associativo. Alcuni testimoni ricordano questo periodo mettendo in evidenza le difficoltà che conseguivano a questa logica:

Noi i soldi li avremmo anche avuti ma avremmo dovuto accettare il padrinato di qualche gruppo politico. Lo tentarono fortemente i socialisti, che furono poi quelli che ci hanno

fatto permesso di iniziare. Ma io padrini non ne voglio. Non ne ho mai voluto, c'è stato anche un piccolo conflitto per questo e una parte di noi è andata via. I.2.

Sebbene gli intervistati si siano mostrati restii a spiegare fino in fondo le ragioni sottese a questa logica, possiamo affermare che a Sassari il “padrinato politico”, che prevedeva l'assicurazione di fondi annuali per sostenere le attività artistiche e culturali dei gruppi e delle associazioni, veniva assicurato alle realtà associative in cambio di una buona pubblicità e della disponibilità a fare spettacoli quando veniva richiesto dall'amministrazione comunale. Un altro intervistato sottolinea proprio alcune delle ragioni sottese a questa logica:

Io so che esiste il padrinato e chi ha il padrinato lavora molto bene. All'epoca certi gruppi politici avevano una ramificazione e un'esistenza regolare che in questo settore che è lo spettacolo funziona bene. Avere un padrinato significa che quando uno ti dice che devi fare questo glielo devi fare. Io, e noi qui, padroni non ne vogliamo. Si è pagato molto caro questo, senza togliere niente al fatto che comunque ci sono venuti incontro, ma è diverso il rapporto. I.5.

In questo periodo possiamo riconoscere come principale obiettivo dell'amministrazione comunale quello dell'organizzazione di una minima animazione culturale della città attraverso la distribuzione di fondi pubblici alle istituzioni dell'arte e della cultura che, spontaneamente, nascevano in città. È riconoscibile inoltre una tendenza al privilegiare alcune tra le associazioni che avevano accettato quello che dagli intervistati viene definito “padrinato”. L'offerta culturale complessiva della città era comunque limitata alle attività di relativamente poche istituzioni e caratterizzata dalla carenza di strutture pubbliche.

4.1.3.a. La “politica dell'effimero”

Questo scenario sembra essersi modificato durante la seconda metà degli anni Novanta con il sindacato di Anna Sanna (PDS). Ex parlamentare a cavallo degli anni Ottanta e Novanta, aveva partecipato attivamente, tra le altre attività, alla definizione della Legge

Bassanini, sulla riforma degli enti locali. Il suo mandato amministrativo a Sassari è caratterizzato da alcune azioni, quali il tentativo di approvazione del PUC²²⁹, il progetto della cosiddetta “metropolitana di superficie”, la definizione dei tempi della città e dell’apertura dei servizi pubblici e la digitalizzazione degli stessi, la definizione dell’area metropolitana attraverso accordi tra comuni vicini. Per quanto riguarda l’ambito culturale, questo mandato corrisponde al primo periodo da noi considerato. Le ragioni alla base di questa scelta sono sottese al fatto che questa amministrazione ha gettato le basi per la formazione di quella che è la realtà locale attuale. Tutti gli intervistati hanno riconosciuto questo periodo come una fase importante e “formativa” del contesto culturale attuale, nel senso che molte delle istituzioni oggi attive si sono formate o si sono professionalizzate proprio nella seconda metà degli anni Novanta sotto l’impulso dato dal Sindaco e dall’Assessore alla cultura Gianni Cossu. Secondo l’opinione di un intervistato, condivisa da altri attori:

La giunta Sanna secondo me è stata la vera giunta che ha fatto ... ha creato una piccola svolta per l’offerta culturale, rispetto al passato, che pure aveva illustri predecessori (un politico che non è vicino a me ma che è stato assessore alla cultura fu Franco Borghetto). Era anche un altro periodo in cui c’era maggiore fermento culturale per cui già un assessore che asseconda l’indole e le domande della città è un buon assessore. Però secondo me la giunta Sanna è stata quella più esemplare da questo punto di vista, con l’assessore Gianni Cossu. Ci furono molte belle iniziative, nacquero in quel periodo ... si affermò una generazione di operatori che tuttora continua a lavorare. Penso a Gianluca Dessì, Terre di Confine, che era un festival Jazz forse ancora più importante di Time in Jazz e che morì con la giunta Campus, che fece proprio eutanasia di tutto quel mondo. I.11.

Le politiche culturali locali portate avanti dal Sindaco Sanna si sono concentrate infatti su alcuni obiettivi specifici che si riferivano in primo luogo alla cultura come servizio alla cittadinanza e allo stesso tempo come espressione della stessa. Il sindaco Anna Sanna ha messo in evidenza queste dimensioni come prioritarie del suo mandato:

²²⁹ Piano Urbanistico Comunale.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Io la cultura non la intendo non solo come riferimento a programmi ed espressioni di programmi rivolti alle arti visive, al teatro all'opera, alla scrittura, alla cinematografia e quant'altro, ma la intendo in senso lato, nel senso che è il predisporre le basi di una convivenza democratica e civile nella quale, in qualche modo i cittadini siano i protagonisti essi stessi dei programmi. È questo che in qualche modo ha forse capovolto l'ottica, il punto di vista. I.13.

Il riferimento alla gestione della realtà culturale cittadina precedente è sottinteso in questa citazione quando l'intervistato afferma di aver promosso la cultura come qualcosa di diverso rispetto alla gestione degli eventi e delle manifestazioni. Queste affermazioni trovano riscontro nei progetti che sono stati portati avanti e realizzati durante questa amministrazione. I più importanti tra quelli portati a termine sono stati l'apertura della Biblioteca Municipale centrale e di ludoteche decentralizzate, la creazione e proposizione alla Regione Sardegna di una Film Commission, l'organizzazione dei cartelloni Sassari Estate e Maggio Sassarese, la ristrutturazione del sito delle "cisterne" a fini culturali (polo linguistico dell'Ateneo Sassarese). Sotto l'impulso di tali azioni pubbliche si sono formate altre associazioni artistiche, perlopiù amatoriali, che nel corso degli anni si sono progressivamente professionalizzate. Il rapporto con le associazioni e con le istituzioni culturali locali è cresciuto durante quegli anni con l'obiettivo di valorizzare queste attività per creare un'offerta alla cittadinanza. Quest'ultima affermazione è confermata dal fatto che per la prima volta a Sassari l'amministrazione ha organizzato una serie di iniziative in due "cartelloni": il Maggio Sassarese e Sassari Estate. La priorità del secondo programma era quella di creare un'offerta culturale, in modo particolare all'aperto, per i cittadini che restavano in città durante il periodo estivo, mentre il Maggio Sassarese proponeva eventi che facessero da contorno alla Cavalcata Sarda²³⁰. Un'altra iniziativa portata avanti dall'amministrazione guidata da Anna Sanna è l'iscrizione della città alla *Film Commission* regionale. Alla fine degli anni '90 le città potevano ottenere fondi stanziati

²³⁰ La Cavalcata Sarda è una manifestazione cittadina istituzionale che si svolge generalmente l'ultima domenica del mese di Maggio che consiste in una sfilata di gruppi provenienti da vari paesi della Sardegna che mettono in mostra i costumi e le tradizioni. Rappresenta a Sassari uno degli eventi più importanti dell'anno.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

dalla Regione Sardegna per convincere, sotto forma di incentivi, le produzioni cinematografiche a scegliere la città come set cinematografico.

Possiamo affermare sinteticamente che in questo periodo la cultura ha rivestito un ruolo di maggiore spessore nell'ambito dell'azione politica locale in quanto il tentativo è stato quello di valorizzare le realtà istituzionali e associative locali con una doppia finalità: da una parte, un maggiore riconoscimento di un'espressione popolare, dall'altra la creazione di un'offerta strutturata e riconoscibile finalizzata all'intrattenimento della cittadinanza. Possiamo riconoscere in questa politica culturale la relazione stretta con quella che in quegli anni era definito come l'*effimero*, una cultura non più legata ad una concezione "alta" e unicamente controllata dagli intellettuali o dalle grandi istituzioni (accademie, università, ecc.) ma aperta alle associazioni locali, di livelli vari, e alla partecipazione dei cittadini. L'offerta culturale che ne consegue ha un contenuto maggiormente popolare e ludico per certi versi, elementi che richiamano il vasto pubblico. La dimensione economica non sembra essere dominante in questa fase poiché non vi sono stati riferimenti importanti in questo senso²³¹.

4.1.3.b. La "politica del folklore"

Le elezioni municipali del 2000 hanno visto la vittoria di Gianvittorio Campus (noto Nanni) (AN) a capo di una coalizione di centro-destra. Come il suo predecessore, Campus arriva da un'esperienza di Senatore della Repubblica (dal 1994 al 2000), incarico lasciato quando è stato eletto sindaco di Sassari. Campus imposta fin da subito una linea politica in netta contrapposizione a quella del suo predecessore sotto molti aspetti²³². I maggiori progetti portati avanti dal centro-sinistra hanno trovato effettivamente resistenze da parte del nuovo sindaco che li ha bloccati. Parliamo, ad esempio, della linea del tram, del nuovo mercato civico, del campo nomadi, ecc. Il vero filo rosso del mandato di Campus sembra essere stato impostato sul tema della sicurezza urbana. In quel periodo, in tutto il

²³¹ I commercianti, ad esempio, generalmente favorevoli alle iniziative culturali e ludiche negli spazi pubblici (poiché possono godere di maggiore afflusso nei negozi), non sembravano interessati in quanto non mostravano interesse a tenere aperti i negozi. «E per Paba ora servono i grandi eventi culturali», *la Nuova Sardegna*, 3 Gennaio 1999.

²³² «Nanni Campus è il sindaco del "Partito del no" I democratici di sinistra a l'attacco: "La destra non ha un progetto per la città"», *la Nuova Sardegna*, 9 Luglio 2000.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

territorio nazionale il tema era di grande attualità, dimostrata dal grande spazio dedicato dai media e dalle numerose ricerche scientifiche condotte.

Per quanto riguarda l'ambito culturale, la posizione si fa netta ed esplicita. Il sindaco Campus assume le deleghe in questa materia durante il primo anno di governo ed annuncia importanti cambiamenti. Dopo un mese dall'inizio del mandato annuncia importanti tagli al settore dichiarando che: «La città può fare a meno di qualcosa. È una realtà, com'è una realtà che Sassari debba togliere alla cultura, per non far mai venir meno i servizi primari. E questo anche in un lavoro di razionalizzazione al quale stiamo provvedendo, per evitare sprechi e innestare nuove logiche come quella del dare alle associazioni sedi stabili, e non contributi minimi a pioggia. La maggior parte delle associazioni cittadine pagano l'affitto, questo è grave²³³». Manifestazioni come Sassari Estate, Maggio Sassarese sono state profondamente ridimensionate e in certi casi eliminate. Anche la partecipazione alla *Film Commission* è stata accantonata, abbandonando anche la realizzazione di film già in corso nel 2000²³⁴. Alcune associazioni non hanno vissuto positivamente questo periodo ed altre hanno abbandonato la città:

Premesso che io non stavo qui in quegli anni, ma c'era parte della compagnia che non si era divisa completamente. In quel caso (durante il periodo di amministrazione Campus, ndr.) era una gestione totalmente clientelare. Cioè, non si può usare un'altro termine, era così ! Quindi in quegli anni quello che è successo era questo: in base a quelle che erano le loro clientele hanno foraggiato un po' di persone. Non c'era nessun tipo di politica culturale in atto. I.5.

In realtà, il materiale empirico raccolto ci porta a considerare che il sindaco ha fatto una scelta specifica, quella di valorizzare la parte associativa che si dedicava alla cosiddetta "tradizione", vale a dire ad esempio il teatro vernacolare, il dialetto sassarese e

²³³ «Cultura: un'estate magra», *la Nuova Sardegna*, 4 Giugno 2000.

²³⁴ Si tratta del film "Procedura" prodotto da Antonello Grimaldi. «Film Commission fantasma. La Regione procede, a Sassari il progetto resta nel cassetto», *la Nuova Sardegna*, 4 Gennaio 2003.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

le manifestazioni legate alla storia della città, una su tutte la *Discesa dei Candelieri*²³⁵. È forse a partire da questa scelta che l'intervistato parla di “padrinato”, nel senso che i tagli da una parte e la scelta della “tradizione” dall'altra hanno avuto l'effetto di escludere quella parte associativa che aveva trovato uno spazio importante sotto l'amministrazione precedente. Le ragioni alla base di questo orientamento di politica culturale sono ambigue. Secondo alcuni intervistati:

Campus ha sposato la cultura sassarese. Cioè si era messo nel settore populistico che rispondeva bene. Lui diceva, noi siamo attenti alla cultura. C'era questa malizia qui. In verità per loro questa era un'operazione politica, per smantellare alcune cose. I.2.

Questa interpretazione è la più diffusa tra gli intervistati. Tuttavia riteniamo che essa non è sufficiente e semplifica la realtà. Se facciamo un passo indietro, riconosciamo una politica culturale peculiare che tende a valorizzare la festa dei Candelieri e il teatro tradizionale. Nel 2001 il sindaco affida la delega alla cultura (non esclusiva, vedi Tab. 15) al consigliere Antonello Solinas, il quale cerca di ripristinare in parte le manifestazioni pubbliche nate sotto il precedente periodo. In questo periodo, la giunta riflette sul nuovo orientamento generale della politica culturale, ferma restando la scarsità di mezzi economici a disposizione per portarla avanti. La domanda principale si pone nei seguenti termini: meglio investire in due o tre grandi eventi all'anno, in grado di fare grande pubblicità alla città, oppure finanziare tanti piccoli avvenimenti e manifestazioni culturali tutto l'anno? Sembra che la direzione seguita sia stata la prima strada.

A partire dal 2001, si fa strada l'idea che i Candelieri e la Cavalcata Sarda, i due eventi maggiori, possano rappresentare occasioni di sviluppo non solo culturale ma anche economico per la città²³⁶. Si apre in questo periodo un dialogo con l'ente regionale che

²³⁵ La *Discesa dei Candelieri* è una manifestazione popolare e religiosa che si tiene il 14 Agosto e che affonda le radici nel XVII secolo. È una grande festa popolare molto sentita dagli abitanti, recentemente riconosciuta “Patrimonio immateriale dell'umanità Unesco”.

²³⁶ Varie dichiarazioni sono state rilasciate in particolare dall'assessore Solinas ai media locali a questo proposito. Il concetto di “sviluppo economico” espresso faceva riferimento alle opportunità che gli eventi e manifestazioni culturali, soprattutto le più grandi (Candelieri e Cavalcata) potevano aprirsi ai commercianti locali. «Un grande veicolo di promozione La Cavalcata non è solo un fatto folcloristico, ma ha anche valenza economica», *la Nuova Sardegna*, 20 Maggio 2001. In quegli anni sono stati fatti numerosi appelli

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

porta ad un aumento del finanziamento di queste manifestazioni²³⁷. L'assessore regionale al turismo, Roberto Frongia, decide di fare dei Candelieri il testimonial della Sardegna, da presentare all'esterno sul modello di altre regioni. Per quanto riguarda l'organizzazione dell'evento, nel 2001 la somma complessiva stanziata dalla Regione è così di circa 350 milioni di lire (180.000 € circa). Altri 160 milioni sono stati assegnati dall'ente regionale per la "Cavalcata Sarda", a cui è stato concesso un contributo complessivo di 360 milioni di lire (186.000 €). Il percorso di valorizzazione della *Discesa dei Candelieri* si è manifestato anche attraverso alcuni scambi culturali con la città di Gubbio²³⁸, organizzatrice di una manifestazione dalle caratteristiche simili.

La valorizzazione del movimento della "tradizione" non ha tuttavia cancellato completamente la precedente "politica dell'effimero". Dopo il primo anno di mandato, in cui Campus aveva assunto la delega, si ripropongono i programmi estivi, seppure ridimensionati rispetto ai precedenti e con maggiore spazio dato al tema della tradizione. Nel 2003, a seguito di una crisi interna della maggioranza, l'assessore Solinas viene sostituito da Giovanni Fadda. Ciò non sembra aver condizionato la linea politica generale ma quest'ultimo si dimostra meno sensibile del precedente al dialogo con le associazioni locali²³⁹. Tra le differenze tra i due assessori, vi è la maggiore disposizione del primo a spendersi per un maggior riconoscimento della cultura sassarese, ed in modo particolare dei grandi eventi (Candelieri e Cavalcata Sarda) al di fuori dei confini locali. Questa affermazione è dimostrata da alcune azioni che erano state portate avanti come la partecipazione alle borse internazionali del turismo (BIT di Milano), la creazione del logo "Sassari Città dei Candelieri" e l'attivazione di scambi culturali con altre città italiane.

alla Confcommercio locale per tenere aperte le attività anche nei giorni di festa e in estate. «Incontro tra Comune e Confcommercio per evitare le ferie di massa in agosto», *La Nuova Sardegna*, 28 giugno 2001.

²³⁷ Ciò avviene anche in seguito agli interventi dei consiglieri di opposizione Capitta e Nieddu, che chiedevano di far valere la voce dei sassaresi a Cagliari, dove i fondi che venivano destinati agli eventi culturali del capoluogo di Regione erano di gran lunga maggiori.

²³⁸ «Verso un gemellaggio con Gubbio Visita in Umbria dell'Intergremio e di alcuni assessori», *La Nuova Sardegna*, 31 ottobre 2001. «I retroscena Silenzi e tanta superficialità», *La Nuova Sardegna*, 21 Maggio 2002.

²³⁹ Ad esempio, in occasione della conferenza stampa per la presentazione del programma estivo di eventi proposti dalle associazioni locali nel 2003, l'assessore si limita ad una veloce lettura della lista. Questa occasione era generalmente occasione di incontro e di dibattito tra le associazioni cittadine, la stampa locale e l'amministrazione comunale.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

La politica culturale che caratterizza questa fase parte da un'idea che è diversa da quella della precedente amministrazione. L'idea di cultura portata avanti in questa fase ha avuto una sostanziale coerenza nel valorizzare gli elementi appartenenti al repertorio culturale della "tradizione" e all' "esportazione" degli stessi. In questo senso, non solo i due grandi eventi cittadini, ma anche le associazioni attive in questo campo sono state incentivate e potenziate. D'altra parte, il tessuto associativo che portava avanti altre tematiche ha trascorso un periodo di grande difficoltà. In questo periodo, la mobilitazione di diversi enti, tra i quali la Regione e la Fondazione Banco di Sardegna, hanno salvaguardato alcune di queste realtà, le quali hanno ritrovato, sebbene a parità di fondi stanziati, il dialogo con l'amministrazione successiva.

4.1.3.c. La "cultura come strumento"

La terza fase da noi identificata è la più consistente da un punto di vista sia di continuità che di complessità di riforme e strategie. Nel 2005 le elezioni amministrative vedono la vittoria di Gianfranco Ganau (DS) a capo di una coalizione di centro-sinistra e la conferma dello stesso sindaco in occasione della elezioni successive tenutesi nel 2010. Il primo mandato si è caratterizzato per alcuni progetti di riqualificazione urbana, come il recupero del centro storico: (sottoservizi, pavimentazione e illuminazione), il nuovo Mercato civico, la costruzione di alcuni grandi parcheggi interrati. La viabilità ha caratterizzato anche il secondo mandato, con la creazione della zona pedonale (solo per quanto riguarda la segnaletica di accesso) che ha trovato forti resistenze da parte dei commercianti delle zone interessate.

Per quanto riguarda il nostro ambito di interesse, l'amministrazione Ganau ha portato avanti un progetto culturale più complesso rispetto al periodo precedente e integrato alle politiche di sviluppo locale. Il periodo 2005 – 2014 è stato caratterizzato dalla continuità del progetto, dovuta fundamentalmente ad un'idea precisa del sindaco. Egli, inoltre, aveva avuto un passato molto attivo all'interno della realtà associativa culturale locale, fino a ricoprire il ruolo di dirigente locale dell'Arci²⁴⁰. L'esperienza di governo di questo

²⁴⁰ Dal 1983 al 1990 è stato Presidente dell'Arci (Associazione Ricreativa e Culturale Italiana) provinciale e membro del direttivo regionale dell'UISP (Unione Italiana Sport per Tutti).

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

sindaco sembra essere legata ad una scelta politica precisa e strategica, quella di valorizzare le politiche culturali integrandole a temi generalmente considerati più importanti, come lo sviluppo economico e l'urbanistica. Nelle parole dell'assessore:

Già dalla prima giunta Ganau, dalle prime linee guida del Sindaco, sulle quali abbiamo tutti lavorato, l'idea era proprio quella di fare della cultura un asse portante dell'amministrazione, non più un sottoservizio di un altro assessorato, ma un assessorato specifico, con risorse proprie, con risorse anche consistenti. I.10.

Nonostante la nuova strategia politica, Ganau non sembra aver rivoluzionato la realtà culturale locale, ma il suo tentativo è stato soprattutto quello di creare maggiore programmazione e coordinamento passando per una riforma amministrativa che ha dato all'assessore un peso e un ruolo inedito a Sassari all'interno della giunta comunale. In questo paragrafo approfondiremo questo aspetto attraverso l'analisi della politica culturale portata avanti dall'amministrazione Ganau. Dall'analisi emergono quattro azioni intraprese, che possono essere distinte analiticamente ma che compongono la strategia:

- a) L' "effimero" è stato ripreso con l'instaurarsi di un dialogo costante con il mondo associativo e con la riproposizione dei "cartelloni" di eventi culturali;
- b) la valorizzazione dei grandi eventi è continuata ed ha portato al riconoscimento dell'Unesco "Patrimonio immateriale dell'umanità" nel 2013 (in rete con ad altre tre città italiane);
- c) la riforma dei servizi tecnici-amministrativi, la nomina di un'assessore con delega esclusiva alla cultura e la creazione di una rete culturale cittadina composta da nuove e vecchie istituzioni (musei, sale espositive, ecc.) ha inoltre portato, fin da subito, alla strutturazione di un vero e proprio settore di politica pubblica funzionale alla strategia dell'amministrazione;
- d) la creazione e/o abilitazione di nuovi spazi culturali ha accresciuto il potenziale dell'azione culturale cittadina ed ha rivelato le problematiche sottese alla coalizione culturale locale.

a) La sinergia tra queste quattro politiche sottintende precisi obiettivi che ci hanno portati a riconoscere una politica della “cultura come strumento”.

Per quanto riguarda l’ambito dell’ “*effimero*”, l’azione dell’amministrazione Ganau si caratterizza per una riapertura sostanziale al dialogo con le numerose associazioni cittadine. A partire da questo rapporto, vengono subito riorganizzate le manifestazioni che erano nate precedentemente durante il mandato di Anna Sanna. A fronte di finanziamenti al settore in leggera crescita rispetto a quelli dei cinque anni precedenti (cfr. Tab. 15), vi è stato un lavoro di coordinamento tra le associazioni e la ricerca di una maggiore partecipazione delle stesse all’animazione della città. Nel primo periodo, possiamo riconoscere un tentativo di ricostituire quello che era lo scenario che si era composto nella seconda metà degli anni Novanta:

L’amministrazione Ganau è stata molto più sistematica, ha rivitalizzato alcune iniziative come il Maggio sassarese, il Natale, Sassari Estate e altre attività che già esistevano dalla giunta Sanna, che secondo me è stata la vera giunta che ha fatto, ha creato una piccola svolta per l’offerta culturale, rispetto al passato. Però la giunta Ganau non è a quei livelli, ha migliorato senza però innovare. I.11.

La riproposizione di manifestazioni, soprattutto durante i periodi festivi, ha portato alla costituzione di un calendario che vede la partecipazione delle principali associazioni culturali.

b) Negli ultimi 25/30 anni si è fatto largo, dopo alcune esperienze pioniere, un fenomeno che sembra caratterizzare le politiche culturali urbane: l’organizzazione di “grandi eventi”. Un grande evento può essere definito come: «La concentrazione temporale, spaziale e tematica degli sforzi delle politiche municipali su *happenings*» (Venturi, 1994). Questo fenomeno non ha niente di veramente nuovo dal momento che la storia, soprattutto la storia moderna, offre numerosi esempi di questo tipo, basti pensare alle Esposizioni Universali. Come abbiamo visto nell’Introduzione, gli obiettivi sono molteplici e possono fare riferimento, di volta in volta, all’internazionalizzazione della città, attraverso azioni di marketing territoriale, comunicazione e pubblicità, alla creazione di un’immagine attrattiva, all’incremento del turismo, al riposizionamento della città in una rete specifica. Attraverso il caso di Sassari, vediamo come un evento

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

particolare, la Discesa dei Candelieri, sia stato scelto per portare avanti un progetto più ampio che la semplice tutela e valorizzazione. A partire dall'amministrazione Campus ed in particolare durante i due anni di mandato dell'assessore Solinas, la Città di Sassari aveva instaurato i primi contatti con Gubbio, in cui si organizza una manifestazione religiosa simile. L'amministrazione Ganau sembra aver fatto proprio questo contatto culturale e le relazioni tra le due città sono proseguite. In seguito, si sarebbe formata una associazione che comprendeva altri tre centri²⁴¹ della Penisola le cui feste tradizionali presentavano delle similarità, in modo particolare il fatto di trasportare a spalla delle "macchine" (grandi candele, statue, ecc.). Gli obiettivi della messa in rete di questi eventi aveva obiettivi precisi:

Quindi abbiamo creato questa rete, che inizialmente aveva lo scopo di valorizzare le feste in maniera coordinata, sempre in un'ottica di valorizzazione turistica che va aldilà del confine del tuo piccolo Comune, perché ... nella convinzione che una rete, con Gubbio anche all'interno, che comunque è la festa più conosciuta e più importante, facesse da traino a tutti. Abbiamo cominciato ad organizzare tutta una serie di azioni coordinate, come mostre, esposizioni in borse turistiche, fatte insieme, che ovviamente davano valore aggiunto alla cosa, perché ognuna da sola ha delle peculiarità, però tutte assieme sono ancora più ... Da questo è nata l'idea di dire bene, perché non proviamo, visto che siamo una rete, che abbiamo questi connotati così caratteristici, a presentare la candidatura Unesco. Ed è la prima candidatura di rete riconosciuta come patrimonio immateriale. I.10.

Gli elementi a cui l'intervistata fa riferimento fanno effettivamente parte della logica dello sviluppo locale portato dall'organizzazione di grandi eventi, che hanno la capacità di attrarre numeri significativi di persone, influire positivamente sull'attrattività della città e attivare una serie di contatti. Ma la città, come ricorda Venturi (1994, p. 10) «non va venduta solo all'esterno, bisogna venderla prima di tutto ai cittadini, portarli ad identificarsi con essa in un momento in cui la accresciuta mobilità da un lato, la frammentazione urbana dall'altro, portano alla crisi del senso di appartenenza a una

²⁴¹ Le "Rete delle grandi macchine a spalla italiane" è un'associazione nata nel 2006 per iniziativa delle quattro città organizzatrici di feste religiose di un tipo particolare. Si tratta della Macchina di Santa Rosa di Viterbo, della Festa dei Gigli di Nola, della Varia di Palmi e della Faradda di li Candareri di Sassari.

comunità troppo vasta e diffusa». È dunque evidente identificare nei Candelieri di Sassari uno strumento efficace da valorizzare per riunire tutti i cittadini attorno ad un'idea comune di città. Oltre alla capacità di rilancio della città, la cui strategia verrà esaminata nel dettaglio nel prossimo capitolo, questa politica di valorizzazione dell'evento attraverso il riconoscimento internazionale rappresenta una risorsa politica da spendere per la legittimazione dell'azione amministrativa complessiva:

«Ganau ha utilizzato molto bene la cultura anche come strumento di creazione del consenso delle attività dell'amministrazione». I.11.

Tale concetto è sottinteso anche da altri intervistati, soprattutto coloro che dagli attori politici che riescono a riconoscere il tipo di risorsa che la cultura rappresenta per l'amministrazione e quali siano le potenzialità.

c) Una progressiva strutturazione interna del “settore cultura” del Comune di Sassari è stata portata avanti durante il primo mandato del sindaco Ganau, quando servizi tecnici sono stati organizzati in modo funzionale agli obiettivi dell'amministrazione comunale. In particolare, nel 2006 la giunta delibera la riorganizzazione di tutti i settori tecnici-amministrativi dell'ente comunale. Attraverso questa riforma, il settore cultura si posiziona in binomio con quello dello sviluppo locale, acquisendo una dimensione nuova che lo considera importante per la crescita della città. Secondo il dirigente comunale a capo di questo nuovo settore amministrativo, tra cultura e sviluppo:

C'è un nesso. Il settore sviluppo locale e politiche culturali nasce, questa dicitura, nel 2006. In quell'anno ci fu una riorganizzazione di tutto l'Ente, da un punto di vista di macrostruttura, quindi, un'organizzazione dei settori in una logica più moderna, una visione un po' più aperta. E l'allora direttore generale, dott. Guido Sechi, che appunto venne nominato da Ganau, con una logica di ragionamento tecnico-funzionale a ciò che l'amministrazione voleva, furono fatte tutta una serie di modifiche. [...] Quindi, da lì l'idea di creare un “settore sviluppo locale e politiche culturali”, e “turistico” poi, di fatto, che è stato aggiunto da poco proprio per esplicitare ciò di cui che in realtà il settore si occupava, proprio per mettere formalmente in evidenza. I.2.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Parallelamente alla riorganizzazione dei settori amministrativi dell'ente, quindi della creazione del "settore sviluppo e cultura", la composizione della prima giunta Ganau presenta una diversità rispetto al passato in quanto viene creato, per la prima volta a Sassari, un assessorato specifico alla cultura:

Abbiamo creato questo settore apposito, con risorse umane specifiche, oltre che con risorse economiche, quindi è stato fortemente potenziato sotto il profilo del personale (prima c'erano tre persone, di cui un funzionario e due amministrativi) per cui oggi è stato molto potenziato, con l'aiuto di master and back inizialmente, che poi sono diventati co.co.co. e comunque sono figure altamente specializzate che non abbiamo all'interno dell'amministrazione purtroppo, e si spera che in futuro si possano fare dei bandi di concorso. Oggi sono fondamentali, per lavorare seriamente e al di là della programmazione degli eventi, che sono una parte importante della cultura, la parte più visibile. Però in realtà c'è tutto il resto che va coordinato, fatto, pensato, programmato.

I.10.

La crescita di rilevanza del settore culturale, almeno su un piano formale, è avvenuta dunque, in un primo tempo, attraverso queste due azioni: la creazione di un assessorato specifico da una parte e dall'altra la riforma del settore cultura, il quale viene specificato rispetto alle altre materie generalmente associate (quali sport, politiche giovanili e sociali) e acquisisce un ruolo centrale attraverso il connubio voluto con la sezione amministrativa che si occupa di sviluppo locale.

La più estesa possibilità di azione dell'assessore dovuta al legame creato con i settori sviluppo locale e turismo e la creazione di un settore amministrativo specifico hanno reso possibile una serie di azioni volte ad organizzare e mettere a sistema le risorse patrimoniali già di proprietà del comune. Tra queste vi è la creazione di una rete di strutture, chiamata "Thamus – Sassari museale", che comprende un nuovo museo ("Palazzo di Città", ancora non riconosciuto dalla RAS) ed alcune sedi attrezzate per ospitare mostre d'arte temporanee (il "Palazzo della Frumentaria" e le "Cantine del Duca").

La riforma del settore amministrativo e la creazione di un settore che mette in relazione il tema della cultura allo sviluppo locale ha avuto una funzione precisa. Durante gli anni 2000, i finanziamenti europei gestiti dalla Regione presentavano una novità che si poteva tradurre in potenzialità di investimento specifiche. Il connubio tra la cultura e lo sviluppo rappresentava uno dei fattori chiave e valorizzanti per l'ottenimento di finanziamenti pubblici regionali ed europei, in particolare nell'ambito del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale²⁴² (FESR), fondo europeo relativo alla programmazione 2007-2013, che nell'Asse 5 (Sviluppo Urbano) sostiene il recupero degli spazi pubblici, comprese le aree verdi pubbliche e ristrutturazione del patrimonio architettonico, per promuovere attività socioeconomiche.

Tabella 16. Progetti promossi dal Comune di Sassari finanziati da Regione e FSRE – Anno 2014.

Progetti promossi dal Comune di Sassari	Costo totale (in €)	% FSRE
Ex Ma - Villaggio della Cultura e della Scienza	5.781.155	45%
Villaggio della Cultura e della Scienza. Parcheggio	700.000	45%
Ex Cinema Astra	5.100.259	45%
Ex Tipografia Chiarella	3.713.140	25%
Conservatorio di musica "Luigi Canepa" (2 lotti)	1.540.000	33% - 45%
Museo della città	200.000	25%
Totale cultura	17.034.555	
Totale	36.200.000	
% cultura su totale	47,1	

Fonte: rielaborazione e adattamento su dati del DPS - OpenCoesione

La conoscenza dei meccanismi di ottenimento di fondi pubblici europei e l'ottenimento degli stessi è stato possibile grazie alla riforma dei settori amministrativi del Comune di Sassari voluta dal sindaco Ganau all'inizio del suo primo mandato. Se

²⁴² Questo fondo è gestito dalla RAS attraverso il Programma Operativo Regionale e diventa POR FESR: «Il Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale è il documento con il quale la Regione programma le risorse del medesimo Fondo per il periodo 2007-2013. Il Por individua la strategia di sviluppo per accrescere la competitività e l'attrattività del sistema produttivo, che fa leva sulla diffusione dell'innovazione, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali e la riduzione della dipendenza energetica dalle fonti tradizionali». <http://www.regione.sardegna.it/>

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

guardiamo ai progetti promossi attualmente in corso (cfr. Tab. 16) ed ai relativi finanziamenti ottenuti, notiamo che quasi la metà del totale dei finanziamenti ottenuti hanno una finalità culturale o sono strettamente connessi (come nel caso dei parcheggi dell'ex Mattatoio, costruiti per i fruitori).

Notiamo inoltre che, anche in campo culturale, l'infrastrutturazione assume una rilevanza importante in termini sia di progettualità che di entità delle risorse economiche investite. È per questo motivo che la politica culturale di Sassari si contraddistingue per il suo attivismo nell'ambito dell'infrastrutturazione e del recupero di spazi abbandonati.

d) Ciò contraddistingue in modo deciso questa fase rispetto alla precedente fa riferimento a quella che possiamo chiamare una “politica degli spazi culturali”. In modo particolare, il riferimento è all'elaborazione di tre grandi progetti che sono stati portati avanti. Si tratta dell'apertura del Teatro Comunale, del “Villaggio della Cultura e delle Scienza – ex Mattatoio” e dell' “ex Cinema Astra”. Il Teatro Comunale è un progetto cominciato all'inizio degli anni Ottanta che prevedeva la costruzione di un impianto da circa 1400 posti, situato nella zona Cappuccini. L'indisponibilità continua di finanziamenti per portare avanti i lavori, nonché alcuni danneggiamenti e un incendio, hanno ritardato la consegna di quest'opera, ritenuta “faraonica” dagli intervistati rispetto alle reali esigenze della città. L'ex Cinema Astra è invece situato nel centro storico della città ed è stato chiuso in seguito al fallimento della società che lo gestiva ed è stato in seguito acquisito dal Comune. L'ex-Ma è l'ex mattatoio della città di Sassari, chiuso definitivamente nel 1999. Si trova nella parte sud della città ed è un complesso di sette edifici che sorgono su un isolato di un ettaro circa. L'amministrazione comunale ha assegnato una destinazione culturale per questi siti pensata prioritariamente per le associazioni locali²⁴³. Il Teatro Comunale è l'unica struttura tra le tre che nel 2014 è aperta al pubblico ed è ora gestita dall'amministrazione comunale in attesa di un bando pubblico per la sua gestione. Le altre strutture attendono lavori di finitura ma sono state oggetto di dibattiti tra l'assessore e le associazioni interessate a questi spazi. Proprio tali dibattiti hanno permesso di mettere luce sulla loro relazione e sull'effettiva capacità di

²⁴³ Dalle interviste ai politici e ai tecnici comunali emerge la ferma volontà di assegnare gli spazi alle associazioni locali piuttosto che ad enti esterni alla città.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

azione delle associazioni. Prendiamo l'esempio dell'ex-Ma, il quale rappresenta il progetto più ambizioso tra i tre citati. Nel 2006, il presidente, il direttore e il consiglio di amministrazione dell'Accademia delle Belle Arti ha incontrato per la prima volta la giunta comunale e il sindaco Gianfranco Ganau per illustrare ai vertici della scuola per gli artisti il progetto di intervento nell'area dell'ex mattatoio. In origine, si pensava ad una collaborazione con la Provincia di Sassari che si sarebbe occupata della ristrutturazione, mentre l'amministrazione comunale avrebbe ceduto provvisoriamente all'Accademia lo spazio per la creazione di nuovi laboratori artistici. In seguito, questo progetto è stato abbandonato in quanto la Provincia non sarebbe stata in grado di sostenere i costi della ristrutturazione. Il sindaco si appella allora alla Regione Sardegna per l'attribuzione di fondi europei destinati alla ristrutturazione di edifici che avrebbero avuto una destinazione culturale. Lo spazio viene inizialmente "conteso" dalle due principali istituzioni culturali della città: l'Accademia delle Belle Arti e l'Università di Sassari. A seguito di un disinteresse della seconda, il comune ha proceduto con la richiesta di finanziamento regionale/europeo. Sono stati organizzati alcuni incontri per la "progettazione partecipata" del sito con le associazioni locali. Il costo totale si eleva a circa 6 milioni di euro, il 10% a carico del Comune di Sassari. È proprio a partire da questa vicenda che, attraverso le interviste, abbiamo potuto rilevare due importanti elementi. La partecipazione delle associazioni alla progettazione degli spazi sembra essere avvenuta principalmente poiché il percorso necessario per l'attribuzione dei fondi europei lo richiedeva. Un secondo elemento è la divisione interna del tessuto associativo locale. La mancanza di compattezza ha fatto sì che, di fronte alla richiesta dell'assessore Lai di elaborare un progetto artistico comune e di gestire tutti assieme il sito, ciò non sia emerso. In altre parole, la frammentazione e la dispersione delle risorse non ha permesso la costruzione di un progetto comune. Da parte del comune, l'amministrazione ha sempre saputo di non disporre delle risorse economiche per la gestione del sito:

Purtroppo da questo punto di vista l'amministrazione è mancata, tra l'altro con delle chance in più, che in questo momento rappresentano dei gravi handicap, che questi grandi spazi culturali che non sono gestiti e la cui gestione vedo piuttosto complicata.

Alla costruzione dello spazio occorre costruire anche un progetto di governo dello spazio. Questo è stato fatto in ritardo e con poche idee. I.6.

D'altra parte, l'obiettivo del sindaco e l'assessore parrebbe chiaro: si tratta di responsabilizzare le associazioni da un punto di vista economico attraverso l'autogestione del sito, sul modello di altre istituzioni italiane di questo tipo. Viene citato dagli intervistati, a questo proposito, il modello della Leopolda di Firenze, un ex stazione ferroviaria che a seguito di un'opera pubblica di rinnovamento è gestita da una società privata legata alla fiera Pitti Immagine²⁴⁴.

La politica degli spazi culturali, sebbene non abbia ancora inciso sulle attività artistiche delle associazioni e cooperative culturali locali, si propone come un progetto ambizioso, che metterà a disposizione numerosi spazi e attrezzature, e potrà essere uno stimolo all'organizzazione ed alla cooperazione per la loro gestione. Proprio questo aspetto è per noi interessante in quanto l'analisi di questo asse di politica culturale ci ha rivelato le tensioni tra l'amministrazione e il mondo associativo.

4.1.4. Alcune considerazioni finali sul caso sassarese

Possiamo considerare in conclusione che la valorizzazione della cultura in ambito locale sia condizionata da vari elementi. In primo luogo, la scarsità di finanziamenti rende lo scenario immutato nel corso degli anni in quanto è pressoché impossibile intraprendere questo percorso da parte delle nuove generazioni. Un altro elemento che è emerso è il fatto che la politica culturale della città dipende in modo importante dalla *sensibilità* del sindaco ai temi culturali, nonché dal ruolo che egli intende attribuirgli nella giunta di governo.

La governance della cultura è fortemente condizionata, sebbene in modo indiretto, dai criteri di ammissibilità ai finanziamenti regionali. Recentemente, infatti, si è creata una

²⁴⁴ La Stazione Leopolda di Firenze è uno spazio polivalente che ospita eventi e manifestazioni legate alla cultura e alla creatività. È gestita dalla società Leopolda srl che promuove e organizza le attività. Nasce da "Pitti immagine", l'ente fieristico che organizza importanti mostre internazionali del settore della moda. <http://www.stazione-leopolda.com/>

“spaccatura” tra le piccole realtà e le “medie” realtà, alla quale si aggiunge la ormai “tradizionale” ostilità con una terza parte in gioco, vale a dire le realtà che valorizzano la cultura “sassarese” (teatro, musica, ecc.). Le istituzioni politiche locali rappresentano l’attore attorno al quale converge l’azione e l’identificazione di tutte queste realtà, ponendosi come il principale ente di coordinamento e di “messa in coerenza” della realtà culturale locale. Ciò accade nonostante siano state effettuate delle scelte che, a parere dei più piccoli attori, non coincidono con le loro esigenze artistiche.

Per quanto riguarda l’azione del sindaco e dell’assessore alla cultura, possiamo distinguere due assi di politica culturale, che sono parallele ma che non necessariamente coincidono. Da una parte, il rapporto con le associazioni e cooperative dell’arte e della cultura locali si caratterizza per una strategia di tipo puramente gestionale e talvolta “opportunistica” (“riempire” momenti di festa con eventi). Dall’altra parte, l’amministrazione ha perseguito obiettivi che non hanno coinvolto le realtà culturali locali: parliamo del riconoscimento Unesco per i Candelieri, della ristrutturazione dell’Ex Ma, dell’Ex Astra e del Nuovo Teatro Comunale (fino ad ora, configurabili come investimenti immobiliari).

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Capitolo 4.2. Attori, *coalizioni*, progetti, strategie ed esiti della politica culturale *stéphanois* (1987 – 2014)

4.2.1. Introduzione

La composizione dell'offerta culturale delle città dipende da una serie di azioni e di politiche pubbliche messe in atto da una pluralità di attori, pubblici e/o privati, che dispongono di differenti tipologie di risorse e che difendono particolari obiettivi, espliciti o impliciti. In questo capitolo ci occuperemo della ricostruzione di tale assetto istituzionale per quanto riguarda il caso specifico di Saint-Étienne. Si cercherà, in particolare, di identificare gli attori, le risorse, le relazioni e gli obiettivi attraverso l'analisi del contesto culturale locale e di alcuni progetti specifici nel periodo compreso tra il 1987 e il 2014. La scelta dell'intervallo temporale è dovuta ad alcune considerazioni specifiche che riguardano la trasformazione del contesto culturale locale.

Saint-Étienne è una città ha fatto esperienza da una parte della chiusura delle attività produttive e degli impianti industriali di proprietà dello Stato o sostenuti dallo stesso²⁴⁵ e, dall'altra, di una diminuzione del budget della città²⁴⁶. Questa situazione ha portato inevitabilmente ad una crisi sociale ed economica della città che da anni è interessata da diversi fenomeni tra i quali: una sostanziale perdita di abitanti (soprattutto di giovani), bassi valori medi immobiliari (fenomeno dovuto anche alla sovrabbondanza di immobili

²⁴⁵ La formazione dell'industria nella regione *stéphanoise* è stata trattata più diffusamente nel Capitolo 3.2. Lo Stato è stato un attore molto importante per la formazione del contesto economico locale, che dipendeva in grande parte dalle esigenze nazionali. Ne sono un esempio l'industria delle armi, del carbone e dei metalli.

²⁴⁶ Nel Grafico 3 in Appendice si riporta l'entità della diminuzione del budget municipale nel periodo di riferimento di questa ricerca.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

disponibili sul mercato), un decadimento dell'immagine della città (riconducibile all'abbandono di numerose fabbriche attive nei decenni precedenti ed ora in disuso).

Già a partire dagli anni Ottanta, gli amministratori locali hanno promosso una politica di sostegno all'economia locale. Le politiche culturali, che inizialmente rivestivano un ruolo secondario, sono state progressivamente integrate alle politiche di sviluppo economico, sull'onda delle esperienze internazionali di rigenerazione urbana attraverso la valorizzazione della cultura²⁴⁷.

Riteniamo che un elemento importante per l'identificazione del principio di una nuova politica culturale urbana sia costituito dall'apertura del Museo d'arte moderna, la cui inaugurazione è avvenuta nel 1987. La nuova istituzione è stata infatti al centro di alcune iniziative a partire dalle quali si sarebbe creata localmente un'idea diversa di cultura, soprattutto in relazione alle sue potenzialità rispetto al tema della rigenerazione urbana. Nel corso dei due mandati amministrativi del sindaco Michel Thiollière (in carica dal 1994 al 2008), Saint-Étienne vede nascere una nuova idea di città, idea che attinge ai principi e alle strategie che le città avevano seguito ed intrapreso durante il decennio precedente e che guardano alla cultura come strumento e valore aggiunto per dinamizzare la città. A Saint-Étienne riconosciamo un tentativo di questo tipo, con un'idea di città si è concentrata attorno alla specializzazione nel campo del *design*. Il caso di Saint-Étienne mostra come la cultura, ed il design in particolare, sia stata considerata come una delle risorse principali per consentire alla città di uscire dalla situazione di crisi che attraversava.

La cultura a Saint-Étienne non può essere ridotta al solo discorso incentrato sul design, ma si compone di una molteplicità di istituzioni che caratterizzano e definiscono lo scenario locale. Partendo da tali assunti, in questo capitolo vedremo che la cultura ha occupato un ruolo sempre più importante nell'agenda politica *stéphanoise* proprio in virtù della sua relazione con l'idea di sviluppo urbano concepita da un regime urbano specifico. La domanda generale focalizza quindi su: “chi” fa politica culturale a Saint-Étienne? Quali sono le risorse e come esse sono distribuite tra gli attori? Quali sono gli obiettivi

²⁴⁷ Come abbiamo visto nell'Introduzione di questo lavoro, le esperienze di Glasgow e Bilbao (Gomez, 1998), nonché di numerose altre città nel mondo occidentale sono state spesso prese come esempi di *best practices* per quanto riguarda il potenziale della cultura nei processi di rigenerazione delle città ex industriali.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

sottesi a tali politiche e come tali finalità sono cambiate durante l'arco temporale preso in considerazione?

La ricerca sul campo ha portato alla ricostruzione di una politica culturale urbana che abbiamo analiticamente distinto in due *discorsi*. Il primo affonda le radici nel secondo dopoguerra, nel periodo della decentralizzazione teatrale francese che ha interessato Saint-Étienne ancora prima di molti altri centri della *Province*. Il teatro e l'associazionismo locale si sono notevolmente sviluppati e nel corso degli ultimi '50 e '60 anni e hanno creato numerose istituzioni, alcune di livello nazionale. Secondo la nostra ricostruzione, lo scenario teatrale e le attività associazionistiche locali connesse possono essere considerate nel loro insieme come il *discorso della cultura spontanea*. Con questo concetto intendiamo mettere in evidenza il carattere *bottom up* delle iniziative culturali, fermo restando il ruolo giocato dagli enti locali, i quali hanno contribuito in modo determinante con le attività di coordinamento e attraverso le erogazioni di contributi²⁴⁸. Saint-Étienne mostrava un importante tessuto culturale che si era sedimentato in una molteplicità di istituzioni culturali: numerose associazioni, compagnie teatrali, musei, scuole ecc. si sono formate durante la seconda metà del XX secolo, molte delle quali con il sostegno economico della municipalità. In particolare, alcune di queste si sono distinte a livello regionale e nazionale per la qualità delle loro produzioni e proposte culturali²⁴⁹.

Il secondo *discorso* è invece quello della *cultura istituzionalizzata*²⁵⁰ e si caratterizza per un controllo diretto delle istituzioni politiche locali. Attraverso la ricerca sul campo ci siamo resi conto che è possibile rintracciarne idealmente l'inizio nel 1987, anno in cui il

²⁴⁸ È infatti certo, come abbiamo messo in evidenza per quanto riguarda il caso di Sassari, che la cultura è un settore *intrinsecamente in perdita*, che non potrebbe esistere senza il finanziamento e le agevolazioni pubbliche. Fanno eccezione alcune grandi e/o importanti istituzioni culturali che si sostengono attraverso le proprie attività, le sponsorizzazioni, la vendita dei biglietti, ecc. Ciò tuttavia rappresenta l'eccezione. Per quanto riguarda le agevolazioni pubbliche, ci riferiamo alla messa a disposizione a titolo gratuito o agevolato di strutture e servizi per finalità culturali alle associazioni, compagnie teatrali, cooperative, nonché altri tipi di facilitazioni come l'ufficio stampa, la creazione di cartelloni, l'organizzazione di tavole di incontro tra attori della cultura, ecc.

²⁴⁹ È il caso della *Comédie de Saint-Étienne*, che è uno dei 33 *Centres Dramatiques Nationaux*, dell'*Ecole de Beaux Arts*, oggi *Ecole supérieure d'art et de design* (ESADSE), del *Musée d'art moderne*, secondo museo di arte contemporanea in Francia per importanza delle collezioni dopo il *Centre Pompidou* di Parigi, e della *Cité du design*, centro dedicato interamente al design.

²⁵⁰ Intendiamo il concetto di "istituzionalizzato" avvalendoci della definizione dell'Enciclopedia Treccani: «Attribuire il carattere di istituzione, cioè una forma stabile o definitiva, a qualcosa: i. un metodo».

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Musée d'art moderne ha aperto le porte al pubblico. Si tratta, evidentemente, di una data simbolica con la quale non si vuole affermare che prima di questo momento tutto fosse diverso. Al contrario, vogliamo dimostrare l'influenza che il grande museo ha avuto nel formare e consolidare un'idea diversa di cultura in città, idea che si sarebbe trasformata negli anni seguenti in una progettualità specifica elaborata e portata avanti da un regime urbano formato non solo dagli attori politici, ma anche dagli attori della cultura. I partenariati tra le istituzioni celano una fitta rete di relazioni tra personaggi politici, della cultura e tecnici a vari livelli territoriali, sebbene in prevalenza locali.

I due *discorsi* non sono antitetici, ma sono molteplici i punti di incontro (e di scontro) che rivelano le tensioni e le armonie interne al governo locale della cultura.

4.2.2. Gli attori politici locali *culturalmente rilevanti*

La sovrapposizione dei diversi livelli amministrativi e di governo del territorio è tipica degli Stati che adottano un modello napoleonico²⁵¹, che prevede l'articolazione in Comuni e Dipartimenti e la centralità della figura del Prefetto. Negli ultimi quarant'anni, in Francia come negli altri Stati europei, si è verificata una tendenza verso il decentramento (amministrativo, politico e funzionale) il quale ha modificato i tradizionali equilibri tra centro e periferia (Bobbio, 2008, pp. 48-51). Dopo il decentramento e il rafforzamento delle Regioni e degli enti locali degli anni Ottanta²⁵², lo Stato francese ha incoraggiato la creazione delle *Communautés des communes* e delle *Communautés d'agglomération* durante gli anni '90. I Dipartimenti e il carattere elettivo dei suoi rappresentanti sono stati messi in discussione a partire dagli anni Duemila, mentre attualmente all'*Assemblée Nationale* è dibattuta la riforma delle Regioni, che tende ad una riduzione del loro numero attraverso l'accorpamento di alcune di esse.

²⁵¹ Con "modello napoleonico" ci riferiamo al modello proposto da Page e Goldsmith (1987). Essi propongono una suddivisione in due grandi gruppi: i paesi dell'Europa meridionale (modello napoleonico) e i paesi dell'Europa settentrionale (modello non-napoleonico). Sui diversi modelli di governo locale, si veda l'abile sintesi e analisi proposta da L. Bobbio (2006).

²⁵² La "Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions" (legge del 2 Marzo 1982) ha stabilito l'elezione dei consiglieri regionali a suffragio universale diretto, per un mandato rinnovabile di sei anni, e con le aree di competenze ben definite. Questa legge è considerato l'atto fondamentale del decentramento francese.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

L'area urbana di Saint-Étienne è amministrata da una pluralità di enti locali che esercitano differenti funzioni e compiti. Oltre al Comune e al *Conseil Général de la Loire* (simile alla *Provincia* italiana per le funzioni esercitate), Saint-Étienne ha costituito insieme ad altri comuni vicini la città metropolitana, un'operazione non semplice viste le tensioni che per molti anni hanno dominato i rapporti tra le municipalità²⁵³.

4.2.1.a. Saint-Étienne Métropole

La *Communauté des Communes* di Saint-Étienne è nata ufficialmente nel 1995²⁵⁴ con il nome di “Saint-Étienne Métropole”. Ne facevano parte 22 municipalità, tra le quali Saint-Chamond e Firminy, centri urbani importanti del sud del Dipartimento della Loira. (SEM). Nel 1996 il consiglio metropolitano ha definito gli assi strategici di azione: sviluppo economico, pianificazione del territorio, ambiente e qualità della vita. Nel corso degli anni successivi, hanno aderito altri comuni adiacenti e nel 2000 l'agglomerazione contava 27 comuni e circa 375.000 abitanti.

In seguito alla cosiddetta “Legge Chevènement²⁵⁵”, Saint-Étienne Métropole si è trasformata in *Communauté d'agglomération* all'inizio del 2001²⁵⁶. Il passaggio di statuto

²⁵³ La formazione dell'agglomerazione urbana (cfr. Quadro 4) non è stata un'operazione semplice a causa di molteplici problemi, tra i quali il fatto che il comune di Saint-Étienne aveva (ed ha tuttora per molti versi) difficoltà a costituirsi come città-centrale, vale a dire una difficoltà di leadership nei confronti degli altri comuni. A questo proposito sono stati condotti numerosi studi e ricerche già a partire dall'inizio del XX secolo. La diffusione dell'industria nel territorio, dunque una divisione del potere economico, può essere ritenuta una delle cause principali di questa difficoltà. Questa difficoltà si traduce in importanti opposizioni politiche alla costituzione della metropoli da parte di alcuni comuni più importanti del sud del Dipartimento, come ad esempio Rive-de-Gier, che aveva inoltrato la richiesta al Dipartimento della Loira di formazione di una comunità di comuni separata da quella di Saint-Étienne. La bocciatura della candidatura, avvenuta nella seconda metà degli anni '90 ha scatenato un acceso dibattito che ha portato i sindaci a presentare un esposto dei sindaci al Ministero dell'Interno. «Saint-Étienne Métropole n'a pas réussi a convaincre toutes les communes», *Les Echos*, 9 Gennaio 2001.

²⁵⁴ Arrêté préfectoral del 21 Dicembre 1995.

²⁵⁵ N° 99-586 du 12 juillet 1999.

²⁵⁶ Arrêté préfectoral del 13 Dicembre 2001. Questa azione ha portato ad una opposizione da parte di alcuni comuni, i quali diffidavano del nuovo statuto dell'ente che avrebbe portato ad una centralità rafforzata della posizione politica di Saint-Étienne in seno al consiglio metropolitano, costituito dai rappresentanti dei Comuni.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

ha avuto come effetto quello di accrescere le funzioni e le competenze dell'istituzione intercomunale²⁵⁷.

Quadro 4. La *Communauté d'agglomération* nell'ordinamento francese

Nel corso degli anni Novanta il regime giuridico delle *Communauté des communes* è stato modificato varie volte, ma la riforma più importante è avvenuta nel 1999 con l'istituzione delle *Communauté d'agglomération*, che seguono un principio di fondo simile a quello delle Città metropolitane italiane (città-centro e comuni periferici), sebbene le differenze, giuridiche e istituzionali, siano notevoli. Le *Communautés d'agglomération* sono enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI) che raggruppano un insieme di minimo 50.000²⁵⁸ abitanti e che hanno come obiettivo quello di elaborare e implementare progetti comuni di sviluppo del territorio dei comuni che partecipano all'intercomunalità. In Francia, l'istituzione delle *Communautés d'agglomération* è abbastanza recente, essendo la legge nazionale promulgata 1999²⁵⁹. I criteri per la formazione di questo livello di governo del territorio sono principalmente tre: la continuità territoriale dei comuni che formano l'agglomerazione; la soglia di minimo 15.000 abitanti del comune centrale, ma questo criterio non si applica nel caso in cui quest'ultimo sia capoluogo o il comune più importante del Dipartimento; il perimetro dell'agglomerazione non può coincidere con quello del Dipartimento. La *Communauté d'agglomération* viene creata per decreto del prefetto in seguito all'accordo raggiunto tra almeno due terzi dei consigli comunali dei comuni interessati che rappresentano più della metà della popolazione totale, o almeno la metà dei consigli comunali dei comuni che rappresentano i due terzi della popolazione totale²⁶⁰.

²⁵⁷ In particolare si parlava già dell'introduzione di una tassa professionale uguale per tutti i comuni che avrebbe garantito un aumento considerevole delle entrate, di conseguenza una maggiore capacità di spesa e investimento (da 40 a 90 milioni di franchi all'anno) «Saint-Étienne Métropole prépare la communauté d'agglomération», *Urbapress Information*, 5 Gennaio 2000.

²⁵⁸ Questa soglia si riduce a 30.000 abitanti nel caso in cui il comune centrale sia capoluogo di Dipartimento («Cosiddetta Legge Chevènement», n° 99-586 du 12 juillet 1999).

²⁵⁹ «Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale» (trad. it. Legge del 12 Luglio 1999 relativa al potenziamento e alla semplificazione della cooperazione intercomunale).

²⁶⁰ Code général des collectivités territoriales - Article L5216-1.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Nel 2003 Saint-Étienne Métropole, composta da 43 comuni, ha preso incarico della raccolta dei rifiuti, oltre al *Musée d'art moderne* e allo Stadio “Geoffroy Guichard”. Dieci anni più tardi, altri due comuni si sono aggiunti alla collettività territoriale, che ne conta attualmente 45 per una popolazione totale di oltre 400.000 abitanti. A partire dalla fine del 2010, i servizi e gli uffici di SEM sono stati trasferiti in un nuovo edificio situato a prossimità della stazione ferroviaria Châteaueux, la cosiddetta *Cité Grüner*. Il complesso rappresenta uno dei simboli del rinnovamento urbanistico e architettonico della città, un'operazione che era stata fortemente voluta dal sindaco Thiollière, in qualità di Presidente di SEM (cfr. Tab. 17).

L'*agglomération* è composta da un consiglio formato 131 delegati che provengono direttamente dai consigli dei comuni membri. Il Presidente è eletto dai sindaci dal consiglio e fino ad ora ha sempre coinciso con il sindaco del capoluogo (cfr. Tab. 17). Sono 15 invece i vice-presidenti delegati a materie specifiche. Tra questi, osserviamo la nomina di un delegato che si occupa di “design, patrimonio storico, cultura e turismo”.

Tabella 17. Lista dei Presidenti di Saint-Étienne Métropole dal 1995 al 2014.

Inizio mandato	Fine mandato	Nome e partito politico	Ruolo
21/12/1995	15/04/2008	Michel Thiollière (UMP – PRV)	Sindaco di Saint-Étienne
15/04/2008	24/04/2014	Maurice Vincent (PS)	Sindaco di Saint-Étienne
24/04/2014	<i>In corso (fino al 2020)</i>	Gael Perdiau (UMP)	Sindaco di Saint-Étienne

SEM ha fissato tre assi strategici prioritari: la creatività e l'innovazione; lo sviluppo sostenibile; la solidarietà. Il design è inserito a pieno titolo nelle azioni finalizzate a rendere attrattivo il territorio e per la sua internazionalizzazione: «Saint-Étienne Métropole vuole fare del design il suo motore di sviluppo locale. Per riuscirci, vuole

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

promuovere il design come vettore di attrattività e di differenziazione del territorio sostenendosi sull'innovazione. Questa dinamica “design” sarà al servizio di tutti gli attori economici, culturali e sociali»²⁶¹.

Le politiche culturali in senso più ampio restano invece priorità dei comuni, ma nei fatti Saint-Étienne Métropole partecipa al finanziamento di alcune grandi manifestazioni culturali che vengono organizzate entro i suoi confini amministrativi. Inoltre, sono strutture della Metropoli il *Musée d'art moderne* e lo *Zénith*, la grande sala concerti dell'agglomerazione.

La cultura, il *loisir*, lo spettacolo, rivestono un ruolo importante nella strategia di sviluppo del territorio di Saint-Étienne Métropole e l'interesse principale è duplice: da una parte, si cerca una maggiore coesione del territorio attraverso la creazione di una cultura comune, dall'altra il tentativo è quello di potenziare l'attrattività e il turismo, attraverso sia l'offerta culturale che i servizi connessi²⁶² (ufficio turismo, alberghi, offerta commerciale, ecc.).

4.2.1.b. Il Comune di Saint-Étienne: un attore chiave per la cultura locale

Se prendiamo in considerazione le amministrazioni municipali che si sono succedute negli ultimi vent'anni, notiamo una varietà di politiche culturali portate avanti dalle orientazioni generali espresse dai sindaci. Nella Tab. 2 riportiamo la successione dei mandati elettorali nel periodo compreso tra il 1983 e il 2014.

Osserviamo che Saint-Étienne è stata governata per lungo tempo da coalizioni di centro destra e lo stesso Thiollière era stato assessore all'urbanistica durante il secondo mandato di Dubanchet.

²⁶¹ www.agglo-st-etienne.fr

²⁶² Nella *Convention de fonctions et de centralités de Saint-Étienne Métropole* dell'11 Luglio 2013 viene detto che: «Questa diversità dell'offerta culturale, sportiva, di eventi, di patrimonio storico è chiamata ad amplificare la sua portata, la sua leggibilità e a promuovere sia internamente, al fine di aumentare l'offerta di svago e di garantire la coesione del territorio, sia all'esterno per catturare un pubblico più vasto e sviluppare il potenziale turistico. Fare di Saint-Étienne Métropole una destinazione per il tempo libero e il turismo, che unisce i punti di forza, è una nuova idea, sviluppata oggi da parte dell'Ufficio del Turismo di Saint Etienne Métropole, istituzione creata nel 2007, ma ciò implica lo sviluppo dell'offerta alberghiera, attualmente insufficiente sia in città che nelle zone rurali».

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Tabella 18. Mandati elettorali, sindaci e assessori alla cultura a Saint-Etienne, 1995-2014.

Mandato elettorale	Sindaco	Assessore con competenze alla cultura	Denominazione Assessorato e competenze
1983-1989	François Dubanchet (UDF)	Giraud	Affaires culturelles
1989-1994	François Dubanchet (UDF)	André Emonot	Affaires culturelles
1995-2001	Michel Thiollière (PRV-UMP)	Martine Fontanilles	Affaires culturelles
2001-2008	Michel Thiollière (PRV-UMP)	Monique Broué	Affaires culturelles
2008-2014	Maurice Vincent (PS)	Françoise Gourbeyre	Affaires culturelles
2014- <i>in corso</i>	Gaël Perdriau (UMP)	Marc Chassaubene	Affaires culturelles
* <i>Centro destra</i> - UDF: <i>Union pour la démocratie française</i> ; UMP : <i>Union pour un mouvement populaire</i> ; PRV : <i>Parti radical français</i> . <i>Centro sinistra</i> - PS : <i>Parti socialiste</i>			

Non esiste tuttavia una vera continuità tra i mandati di Dubanchet e del suo successore. Possiamo individuare analiticamente quattro fasi: la prima va dal 1983 al 1994 ed è caratterizzata da una bassa organizzazione e coordinamento del tessuto associativo culturale e dalla costruzione di alcune grandi strutture culturali. La seconda corrisponde al 1994-2001 ed è invece una fase di transizione che si caratterizza per la nascita e i primi sviluppi di una politica della cultura ufficiale. Il secondo mandato di Thiollière può essere considerato come la terza fase, dominata dalla realizzazione di grandi strutture a destinazione culturale e si caratterizza inoltre per la scarsa inclusione delle realtà culturali locali nel progetto di rinnovamento urbano. La quarta fase mostra una continuità di azione per quanto riguarda il *discorso della cultura istituzionalizzata* e un tentativo di inclusione del tessuto associativo locale. In generale, osserviamo una crescita dell'organizzazione e del coordinamento delle istituzioni dell'arte e della cultura e l'emergenza del ruolo del sindaco come attore importante per la definizione degli orientamenti di politica culturale urbana.

La *Ville* di Saint-Étienne è senza dubbio tra gli attori *culturalmente rilevanti* poiché sostiene, coordina ed elabora gli obiettivi generali dell'offerta e della produzione culturale

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

locale. L'amministrazione municipale sostiene le attività e le strutture culturali stanziando annualmente una parte del bilancio generale della città a loro favore. Se prendiamo in considerazione gli ultimi 30 anni, osserviamo tuttavia che la cultura ha assunto progressivamente una centralità in seno ai programmi di governo. In questa fase, emerge la figura del sindaco come principale promotore di programmi volti a valorizzare il ruolo della cultura in seno all'agenda politica locale.

Secondo Saez (2004, Cap. 10), l'osservazione dello sviluppo dell'intervento culturale porta ad una considerazione certa: si è verificato un processo di *municipalizzazione*²⁶³ della cultura, vale a dire un'autonomia crescente del potere delle città e dei sindaci per quanto riguarda i rapporti tradizionali tra centro e periferia. L'Autore cerca di isolare in questo contesto due processi interdipendenti: l'istituzionalizzazione dell'intervento culturale municipale da una parte e dall'altra l'aumento della capacità di decisione dei sindaci *vis à vis* della società locale e dello Stato. Questo processo si è verificato anche a Saint-Étienne, dove la crescita di importanza della cultura in seno alle priorità politiche dipende in larga parte dalla volontà e dall'azione diretta dei sindaci che si sono succeduti a partire dal 1995.

Infatti, verso la fine degli anni Ottanta, per gli amministratori locali la cultura rappresentava a Saint-Étienne un tema relativamente secondario e di scarsa importanza rispetto a quello dell'industria²⁶⁴. Alla cultura venivano destinate cifre pur importanti (cfr. Grafico 15) ma secondo una modalità di assegnazione cosiddetta "a pioggia", i contributi erano cioè distribuiti secondo un principio di equità piuttosto che di selezione dei progetti. Dall'analisi degli atti dei consigli municipali degli ultimi anni '80 e dei primi anni '90 sono emerse infatti numerose interrogazioni di consiglieri comunali che si chiedevano quali fossero le attività di alcune delle associazioni che ricevevano finanziamenti comunali.

Durante gli anni '80, il sindaco François Dubanchet ha recuperato un'idea del suo predecessore, Joseph Sanguedolce (PCF), di creare un museo di arte moderna a Saint-

²⁶³ La definizione di Urfalino (1985) rimanda al fatto che le municipalità diventano attori rilevanti ed essenziali dell'elaborazione delle politiche culturali. Esse erogano inoltre più della metà dei fondi pubblici a favore della cultura.

²⁶⁴ Tra il 1987 e il 1992 non si registra alcun dibattito di rilievo in consiglio municipale sui temi della cultura.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

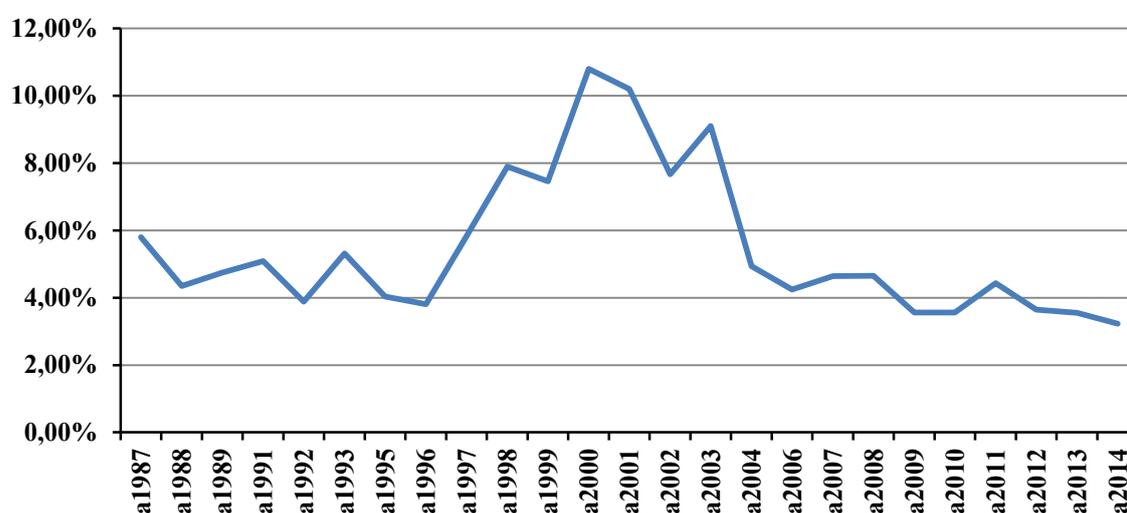
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Étienne. Attraverso un forte partenariato con *Casino*, un'impresa multinazionale di distribuzione alimentare che ha sede in città, il museo ha aperto le sue porte nel 1987 all'estremità nord di Saint-Étienne²⁶⁵. Erano stati finanziati in quel periodo altri progetti, come la costruzione della *Bibliothèque municipale*, degli *Archives municipales* e del *Musée de la mine* (trasformazione di una ex miniera in museo). Questi progetti assorbivano una gran parte dei finanziamenti alla cultura e se osserviamo il Grafico 15, vediamo come la fine di questi lavori, nel 1993, abbia coinciso con un abbassamento del valore percentuale della cultura sul budget totale.

Grafico 15²⁶⁶. Incidenza % delle spese culturali (funzionamento + investimento) sul bilancio (1987 – 2010).



Fonte: analisi dei bilanci comunali della Città di Saint-Étienne. Archivio Municipale di Saint-Étienne.

²⁶⁵ Il *Musée d'art moderne* si trova più precisamente a Saint-Priest-en-Jarez, un comune confinante. La scelta è ricaduta su questa zona, secondo gli intervistati, in quanto si voleva facilitare l'accesso a coloro che arrivavano in auto. Il sito si trova infatti in prossimità dello svincolo dell'Autostrada A47 che collega Saint-Etienne a Lione e alla valle del Rodano.

²⁶⁶ Questo grafico rappresenta i valori stimati dell'incidenza percentuale della cultura sul totale del budget di previsione di spesa municipale (*budget primitif*) ed ha uno scopo puramente indicativo. Il calcolo è parziale e reso molto difficile a causa di vari fattori, tra i quali citiamo la variabilità della composizione interna dei capitoli del settore; l'introduzione, l'esclusione, la sostituzione di nuovi e vecchi capitoli e sotto-capitoli di spesa; la promozione di grandi progetti, quelli che hanno caratterizzato gli anni 2000. Dal calcolo sono state inoltre escluse le spese relative alla massa salariale dei dipendenti comunali del settore cultura. Secondo dati ufficiali (*Dossier di candidatura di Saint-Étienne a Città creativa Unesco*, 2009), questa somma era pari a circa 19,7 milioni di euro nel 2007. Per vedere nel dettaglio i capitoli di spesa e il percorso metodologico che ha portato al calcolo proposto nel Grafico, si veda in Appendice.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

In termini assoluti, la cifra annuale spesa per la cultura varia di anno in anno a seconda dei progetti in corso e delle decisioni prese dal sindaco, di concerto con la maggioranza. Contemporaneamente, il finanziamento alla *Maison de la culture* è stato più che dimezzato nel 1993. In seguito, osserviamo una netta impennata che porta in pochi anni a raggiungere oltre il 10% del budget complessivo. In questo caso l'aumento è avvenuto principalmente per effetto dell'aumento di alcune voci di spesa precise, tra le quali segnaliamo il passaggio da 3 a 14,5 milioni di euro tra il 1996 e il 1998 al capitolo *Azione culturale*. Negli ultimi anni, la percentuale si attesta intorno al 4%, un fatto dovuto più alla crisi economica cominciata nel 2008 che ad una precisa volontà politica.

Questa diminuzione della spesa in quanto negli stessi anni si registra l'impegno di altri enti la cui implicazione in progetti specifici è stata ricercata proprio dall'amministrazione comunale. Ciò ha diversificato le fonti di finanziamento rendendo dunque meno decisivo l'impegno finanziario della Città.

La ricerca sul campo ha mostrato che il sindaco emerge progressivamente come attore importante nel determinare direttamente gli indirizzi generali della politica culturale. Il primo mandato di Thiollière (1995-2001) sancisce una piccola svolta nel governo della cultura che parte dalla volontà dello stesso sindaco. Se osserviamo la Grafico 15, è evidente il maggior peso che il sindaco ha attribuito alla cultura rispetto al totale della spesa. Questo primo mandato è stato caratterizzato dall'organizzazione di due grandi manifestazioni internazionali dedicate interamente al design (nel 1998 e nel 2000) e in occasione della seconda Thiollière ha pubblicamente proposto un'idea di rinascita della città che partisse dalla valorizzazione di questo tema. Questo periodo rivela la nascita di quello che abbiamo definito il *percorso della cultura istituzionalizzata*.

4.2.3. Il discorso della cultura istituzionalizzata. La politica del design

Nel 1987, in un contesto di crisi economica e occupazionale, il sindaco François Dubanchet (UDF) ha inaugurato il *Musée d'art moderne* di Saint-Étienne, il secondo in Francia dedicato interamente a questo tema dopo il *Centre Beaubourg* (o *Centre Pompidou*) di Parigi. In quello stesso periodo, il gruppo Totem, collettivo di designers

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

professionisti di fama internazionale, organizzava la prima «Quadriennale du design», denominata “Caravelles”, che è nata dalla collaborazione tra diversi musei e centri d’arte di Saint-Étienne, Lione e Grenoble (Radice, 1986). L’evento ha avuto una sola altra edizione, più modesta, nel 1991 (Gregori, Lemarchands, 1991). Il direttore del *Musée d’art moderne* di quel periodo, Bernard Ceysson, desiderava includere il design nelle collezioni del nuovo museo, al fine di poter mostrare e presentare quello che considerava come uno degli aspetti più importanti della storia dell’arte del XIX secolo (Guillon, 2011).

Da parte sua, il direttore dell’*Ecole Régionale des Beaux-arts* di Saint-Étienne, Jacques Bonnaval, creava e sviluppava un dipartimento di design nella sua scuola con un master intitolato *Design et recherche*, il primo di questo tipo in Francia. Nello stesso periodo, l’*Ecole des Beaux-arts* organizzava, in partenariato con la Camera di Commercio (CCI) di Saint-Étienne-Montbrison, un ciclo di seminari intitolato «*Les 5 à 7 design*», un’occasione voluta per far incontrare e mettere in contatto gli attori principali del mondo del design, vale a dire li studenti, i designers e gli imprenditori. Nel corso degli anni ‘90 sono state organizzate numerose iniziative di questo tipo, come ad esempio conferenze, esposizioni, incontri, il cui fine è facilitare l’incontro tra la scuola e i suoi studenti e il tessuto economico locale, composto da numerose PMI, molte delle quali potenzialmente interessate dall’utilizzo e dall’interazione del design ai loro prodotti industriali. Nel 1991, l’*Ecole de Beaux-arts* è anche una delle istituzioni fondatrici del *Centre du design Rhône-Alpes*, un’associazione i cui servizi sono dedicati principalmente alle imprese manifatturiere e situata a Lione.

In seguito, anche la municipalità mobilita il design e i designers nell’ambito di un progetto di rinnovamento di alcuni spazi pubblici urbani. Tra il 1996 e il 1997 il sindaco Michel Thiollière (PRV, poi UMP) ha lavorato in collaborazione con l’urbanista Jean-Pierre Charbonneau²⁶⁷, con l’*Ecole de Beaux-arts* e con l’*Ecole supérieure d’architecture* al fine di elaborare un progetto di riqualificazione di alcuni spazi pubblici chiave della città. Sotto la direzione dell’urbanista sono stati coinvolti una quindicina di giovani designers, architetti e artisti, incaricati di progettare circa 130 piccoli progetti. A

²⁶⁷ Urbanista e consigliere in politiche urbane e culturali, è stato vincitore del Gran Prix de l’Urbanisme nel 2002.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

questa azione ha collaborato la sezione «Espaces Publiques» del Comune (Charbonneau, 2002).

È proprio in questo periodo che, secondo vari testimoni privilegiati intervistati, è nata l'idea di una grande manifestazione internazionale dedicata al design. L'attività della Scuola d'Arte, i progetti di riqualificazione degli spazi pubblici, la precedente esperienza della Quadriennale, la collezione del Museo d'Arte Moderna, hanno costituito la base per l'organizzazione della prima *biennale du design* tenutasi nel 1998 a Saint-Étienne:

Così, è in questo contesto che emerge, a seguito della iniziativa del Direttore della Scuola di Belle Arti di quell'epoca, l'idea di design, con una prima Biennale, che è stata fatta in un modo molto intelligente e molto popolare. Questo è il momento in cui si vuole il design come un sinonimo dell'idea di modernità. I.18.

Nel 1998 la prima Biennale del design ha ufficialmente registrato circa 125.000 visite alle esposizioni e si è tenuta in diversi luoghi, tra cui il Centro di esposizioni e i musei della città. L'evento è stato diretto ed organizzato dalla Città per forte spinta del sindaco (che comunque non ha trovato opposizione in consiglio) e dall'*Ecole de Beaux-arts*, ed in modo particolare dal suo direttore Jacques Bonnaval. All'origine dell'evento vi era l'idea di creare una grande manifestazione che fosse in grado di proporre un'immagine riqualificata della città e dell'agglomerazione urbana.

Successivamente e conseguentemente al successo della prima edizione, Saint-Étienne e SEM, rappresentate dallo stesso Thiollière che ricopriva i due incarichi, decidono di mettere questo tema al centro della politica culturale e di farne un vettore di cambiamento dell'immagine e di attrattività della città metropolitana²⁶⁸.

La ricerca di una legittimità storica ha rappresentato fin da subito una sfida per la municipalità, la quale aveva l'interesse difendere delle scelte amministrative e delle spese importanti. Dal momento che la disciplina "design" è nata ufficialmente nel XX secolo, e che si definisce come «la creazione di oggetti, di ambienti, di opere grafiche, allo stesso tempo funzionali, estetiche e conformi agli imperativi della produzione industriale» (Larousse) il discorso politico generato localmente porta a considerare che Saint-Étienne

²⁶⁸ « Saint-Étienne capitale du design ? » *Urbanisme*, septembre-octobre 2000.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

è stata all'origine di numerose creazioni, molto prima che il design fosse riconosciuto come una disciplina artistica e industriale a se stante.

Secondo i promotori di questa strategia, i musei della città testimoniavano un'attività industriale che comprendeva già, senza esplicitarlo, il design come valore integrato dei prodotti: il *Musée de la mine*, il *Musée d'art et d'industrie* e il *Musée du Vieux Saint-Étienne* costituivano la base storica della presenza di competenze specifiche in materia di design. In modo particolare, il *Musée d'art et d'industrie* e il *Musée d'art moderne* sono stati identificati come i partner privilegiati del percorso *design* sia grazie alle conoscenze maturate in questo settore, sia grazie ad una visione comune dei dirigenti di queste strutture. Le collezioni storiche permanenti di armi da caccia (personalizzate e in serie), di biciclette (tra le quali il fondo Manufrance), di pizzi e dei relativi macchinari e competenze umane vengono individuati come elementi di connessione tra le arti applicate all'industria e il design più recente. Da parte sua, il *Musée d'art moderne* disponeva della seconda collezione design in Francia, esito di un interessamento forte del direttore Bernard Ceysson e di Jacques Bonnaval e di una politica culturale orientata all'acquisizione di un patrimonio importante nell'ambito dell'arte moderna e contemporanea.

Nei primi anni 2000, forte del successo ottenuto dalle Biennali e delle attività delle due istituzioni culturali, il sindaco Thiollière ha considerato l'ipotesi di dotare la città di una infrastruttura permanente dedicata interamente al design. Gli obiettivi erano "esportare" la Biennale, sensibilizzare le imprese per mezzo di eventi, meeting, conferenze, e rafforzare i legami con gli attori locali (negozi, scuole, cittadini, ecc.). Il sindaco Thiollière spiega questo passaggio in un'intervista:

«E allora abbiamo pensato: ci deve essere un luogo permanente che permetta di riunire tutte quelle persone che si vedono raramente: ingegneri, designers, imprenditori e artisti. Coloro che, semplicemente, fanno il mondo di domani. Da qui l'idea di una Cité du design che mette insieme queste abilità e competenze²⁶⁹»

²⁶⁹ Intervista a M.Thiollière, *Trajectoires* par Michel Thiollière et Christian Soleil, Morey Editions, 2012.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

All'inizio, si pensa di chiamare questa nuova istituzione *Centre International du design*, forse mutuando la denominazione dell'*International Center of design* di Nagoya, che il direttore Jacques Bonnaval aveva visitato qualche tempo prima e dal quale aveva tratto ispirazione (Guillon, 2011). In seguito, il progetto prende il nome di *Cité du design*, in quanto si voleva affermare la dimensione di integrazione tra vari attori (artisti, studenti, imprese, ecc.) e la sua polifunzionalità (scuola, sale per conferenze, sale espositive, anfiteatro, biblioteca, residenze, piazza pubblica, ecc.). La missione, dichiarata fin da subito, era la rivitalizzazione della città, la riqualificazione della sua immagine verso l'interno e l'esterno, la ricerca di un posizionamento specifico nel quadro della competizione tra le città e l'internazionalizzazione (Masbouni, de Gravelaine, 2006).

La *Biennale du design* è arrivata nel 2013 alla sua ottava edizione, confermando l'alto numero di presenze. Secondo le fonti ufficiali, nel 2000 la manifestazione ha mostrato un incremento del 17% di visite rispetto al '98. La terza e la quarta edizione, rispettivamente nel 2004 e nel 2006, hanno registrato la crescita dell'evento, registrando rispettivamente 150.000 e 200.000 visite alle esposizioni. Più recentemente, il conto delle presenze è stabile intorno a circa 80.000 visite e presenze²⁷⁰. Nel corso degli anni 2000, la *Biennale* diventa dunque uno dei punti di riferimento nel settore del design in Francia.

²⁷⁰ <http://www.citedudesign.com/fr/home/>

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

4.2.4. La valorizzazione di Saint-Étienne all'internazionale

Parallelamente alle azioni locali di valorizzazione della cultura e del design in particolare, gli amministratori iniziano un percorso che ha come obiettivo l'ottenimento di riconoscimenti internazionali. Si tratta del percorso di labellizzazione della città, una ricerca di unicità che presenta analogie nei nostri casi studio ma che allo stesso tempo denotano una stessa volontà politica.

Il primo atto ufficiale in questa direzione è da ricondurre al 2006, quando la città ha presentato la sua candidatura ufficiale per essere nominata *Capitale Europea della Cultura 2013*. Si tratta di uno dei riconoscimenti ufficiali più importanti per una città Europea e anima ogni anno ad una vera e propria competizione tra le città che si contengono la nomina. È stata Melina Mercouri, Ministro greco della cultura, che nel 1985 ha inventato il concetto di Capitale Europea della Cultura. A partire da questo momento, numerose città entrano in concorrenza e preparano la candidatura della propria città. In Francia, Avignone è stata nominata nel 2000, Parigi nel 1989, Lille nel 2004 e Marsiglia-Provenza nel 2013, mentre in Italia è stato il turno di Firenze nel 1986, Bologna nel 2000 e Genova nel 2004.

A partire dall'edizione del 2004, ogni anno vengono scelti due Stati dell'Unione Europea²⁷¹, secondo un principio di rotazione, i quali hanno a loro volta il compito di selezionare una tra le città che hanno presentato la candidatura e che sono state precedentemente accettate. Secondo il regolamento ufficiale dell'Unione Europea²⁷²: «Le Capitali sono scelte sulla base di un programma culturale che deve avere una dimensione europea, coinvolgere il pubblico, essere attraente a livello europeo e dare il proprio contributo allo sviluppo a lungo termine della città. Per le città selezionate è un'opportunità per curare la loro immagine, mettersi in evidenza a livello mondiale, attrarre un numero maggiore di turisti e ripensare il loro sviluppo attraverso la cultura». La convinzione è quella di poter trarre vantaggio dalla visibilità internazionale che questa manifestazione garantisce, attraverso canali di comunicazione estremamente efficaci, soprattutto in termini di turismo, nel breve periodo, e di investimenti, nel lungo periodo.

²⁷¹ Precedentemente era solo uno il Paese selezionato, eccetto l'edizione del 2000 con 10 Paesi rappresentati

²⁷² www.europa.eu

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Infatti, secondo fonti europee ufficiali²⁷³: «Il titolo ha un impatto a lungo termine, non solo nell'ambito della cultura ma anche sul piano sociale ed economico, sia per la città che per le regioni circostanti. Ad esempio, uno studio ha dimostrato che nell'anno in cui le città detengono il titolo il numero di visitatori che vi trascorrono almeno una notte aumenta in media del 12% rispetto all'anno precedente; Liverpool nel 2008 e Sibiu (Romania) nel 2007 hanno avuto un incremento del 25%». In seguito alla nomina di Francia e Slovenia come rappresentanti per l'anno 2013, Saint-Étienne ha presentato da sola la sua candidatura, sebbene è noto che negli ultimi anni venga premiata la candidatura congiunta con altri centri del territorio della città principale, come Marsiglia e Provenza, ed entra in concorrenza con altre città francesi²⁷⁴.

La scelta di presentarsi da sola e non congiuntamente a Lione (come nel caso di Aix-en-Provence e Marsiglia) ha scatenato un dibattito locale che ha riguardato anche la riflessione sul ruolo della città nel contesto regionale e in particolare ai rapporti tra il capoluogo di regione. Vincent Charbonnier, giornalista ed esperto della politica culturale di Saint-Étienne, ha ricordato in questo modo la vicenda:

Effettivamente, c'è stato il tentativo di essere Capitale Europea della Cultura che è fallito. Penso che Thiollière si era interessato, ma anche Lione ha presentato la sua candidatura e questo non ha avuto un buon effetto. È vero poi che Saint-Étienne non ha avuto un movimento di fondo importante per dire: “Ecco, possiamo veramente approfittare di questa opportunità”, vale a dire quello che è stato fatto a Lille per il 2004, di fare qualcosa e di creare un impatto. Non ci sono stati grandi argomenti. Poi il fatto che Lione sia intervenuta. Ad ogni modo è stata una questione politica, e tutti quanti vedevano Marsiglia la vincitrice da subito. Ma vabbé, quando si è a Saint-Étienne, onestamente, non è che il design si veda molto, a parte la *Cité duedesign*. Quindi la questione è alquanto ridimensionata. I.21.

²⁷³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1_it.htm

²⁷⁴ Amiens, Bordeaux, Lione, Marsiglia, Nizza, Saint Etienne, Strasburgo e Tolosa avevano presentato una domanda. Al termine della procedura di selezione, la giuria ha proposto di mantenere le domande di Bordeaux, Lione, Marsiglia e Tolosa, considerando che queste quattro città avevano raggiunto un migliore conseguimento degli obiettivi della manifestazione e tenuti in considerazione i criteri "Dimensione europea" e "Città e cittadini".

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Olivier Donat²⁷⁵, che ha presentato assieme a François Barre²⁷⁶ il rapporto di prefigurazione per Saint-Étienne, affermava che la candidatura separata delle due città Rodano-Alpine avrebbe portato quasi certamente ad un fallimento, data anche l'importanza del principio di coesione territoriale espresso dall'UE come valore aggiunto (e quindi determinante in caso di pari merito). Marsiglia ha lavorato con Aix-en-Provence, Nantes con Rennes, Lille aveva lavorato con la regione delle Fiandre, ecc. Da parte sua, Michel Thiollière si dimostrava fermo e sicuro di questa scelta, tenendo probabilmente in considerazione il fatto che molto spesso erano state le città con un passato industriale ad essere selezionate. Egli affermava: «Le città di carattere industriale sono oggi tra le più creative sul piano culturale». Il sindaco ha cercato la collaborazione dei territori della regione, in particolare Vienne per il festival jazz e La Chaise-Dieu per il festival di musica barocca». Coerentemente a questa strategia, nel 2006 è stato firmato un accordo di cooperazione culturale con la città slovacca di Banska Bystrica, che completa le azioni di sviluppo economico portate avanti a partire dal 2002. Le due città erano dunque già in contatto, ed è questo un elemento di interesse in quanto è ancora una volta a partire dal *Musée d'art moderne*, e dai rapporti tra Thiollière e il suo direttore, che Saint-Étienne intraprende la strada dell'internazionalizzazione e della cooperazione internazionale attraverso la cultura. Sono stati avviati inoltre scambi universitari e linguistici, accoglienza di artisti, coproduzioni nell'ambito del teatro, della musica, della danza, in campo industriale e design. La città investiva in quel periodo 320.000 euro nelle relazioni internazionali, il 32% dei quali erano attribuiti alla cooperazione decentralizzata. Tramite queste operazioni, Saint-Étienne e SEM cercavano di moltiplicare le possibilità di essere designata *Capitale Europea della Cultura*, una possibilità ritenuta benefica sia in termini di immagine che economici. M. Thiollière, principale promotore dell'iniziativa, si esprimeva in questo modo: «L'Europa attribuisce ogni anno questo titolo ad una città ex-industriale la cui storia è simile alla nostra, una città che utilizza la leva della cultura e della creatività per riconvertirsi. La prossima possibilità per la Francia è nel 2013, dove ad una città francese sarà associata una slovacca. In questa prospettiva, saranno apprezzati

²⁷⁵ Capo del progetto per la prefigurazione della «Candidatura della città come Capitale Europea della Cultura 2013», Febbraio-Luglio 2006.

²⁷⁶ Consigliere in materia artistica del sindaco M. Thiollière.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

tutti i legami tra le due comunità»²⁷⁷. La candidatura di Saint-Etienne non è stata infine ritenuta adatta e la selezione interna ha portato alla scelta di Marsiglia – Aix-en-Provence per l'anno 2013. Il percorso internazionale di Saint-Etienne non si è comunque arrestato ed è continuato anche in seguito all'alternanza politica che si è verificata nel 2008, quando Maurice Vincent (PS) è stato eletto alla guida di una coalizione di centro-sinistra.

L'amministrazione di centro-sinistra, all'indomani del suo insediamento, ha continuato la politica di valorizzazione del *design* seppure definendone un diverso orientamento maggiormente legato alla stimolazione dell'economia locale. In particolare, sono state due le novità: da una parte, la ricerca di integrare maggiormente la *Cité* e le sue attività nel territorio, dall'altra, il riconoscimento nazionale ed internazionale delle aspirazioni legate a questa dinamica. Per quanto riguarda il secondo punto, il sindaco Vincent e la sua giunta si sono attivati per integrare la città in una rete internazionale, attraverso la creazione di canali di comunicazione istituzionali con altre città che investivano nel *design* o in discipline connesse. L'obiettivo principale era il raggiungimento di una maggiore visibilità sia all'estero che in Francia. Abbiamo visto che una di queste opportunità era già stata ricercata dall'amministrazione Thiollière: si tratta della candidatura di Saint-Étienne a *Capitale Europea della Cultura*, che non aveva dato un buon esito ma costituiva una base da cui ripartire.

Nel 2009, l'amministrazione guidata da Vincent ha presentato un fascicolo all'UNESCO per far parte del *Creative City Network*, nella sezione *Città di design*²⁷⁸ e la candidatura è stata accettata nel 2010. Ufficialmente, la rete delle città creative promossa dall'UNESCO ha l'obiettivo di incoraggiare lo sviluppo culturale, sociale ed economico delle città. Questa designazione ha lo scopo di diffondere e migliorare l'immagine della città, così come la creazione di un rapporto speciale con le altre città della rete. Saint-Etienne condivide questa etichetta con Buenos Aires, Berlino, Montreal, Nagoya, Kobe, Shenzhen, Shanghai e Seoul. Il percorso di riposizionamento della città nella rete urbana europea e mondiale attraverso la specializzazione nel campo del design passa anche per un'iniziativa promossa nel 2012 dalle amministrazioni comunali di Saint-Étienne e di Lione. Per quanto riguarda il settore *design*, l'*International Council of Societies of*

²⁷⁷ Saint-Étienne brigue le label « Capitale européenne de la culture » Les Echos, 5 agosto 2006

²⁷⁸ <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/creativity/creative-cities-network/design/>

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

*Industrial Design*²⁷⁹ promuove un'iniziativa rivolta alle città, le quali competono per l'etichetta di *Capitale Mondiale del Design* (CMD): « Il World Design Capital è un progetto di promozione delle città che celebrano i meriti del design. Si tiene ogni due anni e cerca di mettere in evidenza i successi delle città che fanno leva sul design come strumento per migliorare la vita sociale, culturale ed economica della città, attraverso un programma di eventi legati al design che dura tutto l'anno²⁸⁰». L'obiettivo delle città candidate è generalmente quello di ottenere un riconoscimento che permetta di essere visibili all'internazionale e di essere riconosciuti grazie ad un'etichetta che istituzionalizza il dinamismo, la creatività e la volontà della città di fare rete²⁸¹.

In seguito ad una esposizione intitolata “Saint-Étienne ville créative de design pour tous” ad Helsinki²⁸², città laureata CMD 2012, l'Istituto di Urbanistica di Lione lavora per la stesura di un rapporto che esamini la possibilità di una candidatura congiunta di Saint-Étienne e Lione per l'anno 2016. Sebbene la candidatura non si sia concretizzata, è significativo segnalare la volontà politica di superamento della distanza e delle opposizioni tra le due principali città della regione Rhône-Alpes e il desiderio di non ripetere una situazione come quella della candidatura separata a “Capitale Europea della Cultura 2013”.

Il rapporto presentato da *UrbaLyon*, l'agenzia per l'urbanistica della metropoli lionese²⁸³, presenta alcuni elementi di interesse al fine della nostra analisi. Le interviste portate avanti nell'ambito di questo studio hanno interessato gli attori concretamente e potenzialmente implicati nella dinamica design delle due città. Nell'ambito della ricerca, sono emerse due posizioni che mettono al centro della candidatura congiunta l'una o l'altra città, manifestando ancora una volta il difficile rapporto tra i due centri. Alcuni problemi sollevati da questo studio sono stati anche le differenti visioni e concezioni del design, una mancanza di comunicazione tra i professionisti delle due zone urbane,

²⁷⁹ Il World Design Capital è un'iniziativa dell'*International Council of Societies of Industrial Design*, un'organizzazione internazionale non governativa che mira a proteggere e promuovere la professione del design industriale. Cfr. www.icsid.org

²⁸⁰ *ibidem*

²⁸¹ «Lyon-Saint-Étienne, Capitale Mondiale du Design 2016 ? », Repères européens du 5 Juillet 2012, Institut d'Urbanisme de Lyon.

²⁸² «Saint-Étienne présente à Helsinki, capitale mondiale du design 2012», *Zoomdici.org*, 31 Gennaio 2012.

²⁸³ www.urbalyon.org

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

difficoltà di accesso dovuto alla rete infrastrutturale, una scarsa di visibilità all'internazionale e al grande pubblico ed infine una mancanza di coordinamento tra i designers della regione. Ciò mette in evidenza il fatto che la coalizione di crescita che ruota attorno al design non ha apparentemente varcato i confini della città e si configura come una dinamica prettamente locale. La candidatura congiunta a Lione a Capitale Mondiale del Design rappresenta un'ipotesi meno realistica, dati gli importanti limiti individuati nel rapporto di preconizzazione dell'*Agence d'urbanisme* di Lione. Ciò che è importante ai fini della nostra analisi è comunque rappresentato dalla volontà politica di investire sulla cultura per cercare una via d'uscita alla crisi e dalla formazione di una coalizione di crescita che condivide quest'idea e si applica per realizzarla. È evidente, guardando alle politiche messe in atto negli ultimi due decenni, che il regime tende a creare una identità per la città in modo da rendere attrattivo un territorio in crisi, "isolato" e dalla reputazione negativa.

La ricerca continua dell'etichettatura da parte di organizzazioni internazionali rientra in un percorso comune a molte città che cercano queste occasioni per promuovere la propria immagine e riposizionarsi nella rete urbana europea e/o mondiale attraverso una *specializzazione funzionale* che ha come fine quella dell'attrazione di investitori, turisti, nuovi abitanti. In questa fase, è l'imitazione alle buone pratiche che prevale, attraverso la riproposizione di azioni portate avanti da numerose altre città e i cui obiettivi tendono a promuovere l'immagine di una città creativa, dinamica, ricca di storia e di identità, ma allo stesso tempo in piena mutazione.

4.2.5. Il discorso della cultura spontanea. La ricchezza del tessuto culturale locale

Sebbene la strategia del design abbia attirato e interessi ancora gli studiosi del caso di Saint-Étienne, riteniamo che il sistema culturale *stéphanois* sia molto più complesso e non si limiti alle dinamiche e ai progetti ufficiali, ma diversamente debba essere inteso in modo da comprendere tutti gli elementi principali utili a definire il contesto culturale locale. Il discorso relativo alla valorizzazione del design come strumento e mezzo per il rilancio della città trova le sue radici in un contesto culturale locale ricco di esperienze e

personalità che hanno portato, all’inizio degli anni Novanta, ad una riflessione intorno al ruolo delle politiche culturali nell’azione di governo locale²⁸⁴.

Il panorama culturale di Saint-Étienne è composto da numerose associazioni, gruppi di artisti, organizzatori di eventi, studenti (in particolar modo delle scuole di belle arti, design, ecc.), piccole istituzioni, case di quartiere, ecc. L’universo culturale *stéphanois* non è infatti composto solamente dalle grandi istituzioni, ma anche da un substrato composto da numerosi artisti, professionisti e amatori. L’analisi delle politiche culturali delle città che riguardano questo settore si dimostra particolarmente efficace per sollevare alcune problematiche e porre alcune questioni di ricerca più specifiche. Questa analisi ha portato ad identificare tre fasi di governo della cultura differenti nel periodo di tempo considerato da questa ricerca.

La prima fase, che coincide con il mandato del sindaco Dubanchet e, in parte, con il primo mandato di Michel Thiollière è caratterizzata da: una politica di *gestione*, che avveniva attraverso l’attribuzione di finanziamenti “a pioggia” alle realtà culturali; una mancanza di coordinamento dell’universo associativo, dovuto anche dalla mancanza di una *DAC* (Direzione degli Affari Culturali); la presenza di tre “bastioni culturali”, tre grandi strutture culturali che portavano avanti una propria politica. Si trattava della *Comédie*, della *Maison de la culture* e del *Musée d’art moderne* (sebbene in misura minore).

La seconda fase del governo della cultura è compresa tra gli ultimi anni Novanta e la fine del mandato di Thiollière, nel 2008. In questo periodo, il sindaco ha lanciato una serie di grandi progetti architettonici, alcuni dei quali destinati proprio ad accogliere strutture culturali. Questo è il caso del progetto della *Cité du design* e del trasferimento dell’*Ecole de Beaux-arts*, dello *Zénith* (sala concerti e grandi eventi), del *Le Fil* (sala musica e produzione musicale). Questi progetti sono stati realizzati usufruendo di prestiti sottoscritti con le banche private e attraverso i fondi di SEM. In questa fase assistiamo ad un “ridimensionamento” del potere delle istituzioni culturali più importanti della città, un

²⁸⁴ Le istituzioni che maggiormente sono state presenti nei dibattiti dei consigli comunali e della stampa locale erano sicuramente il *Musée d’art moderne*, il *Musée de la mine*, ma ancor prima la *Maison de la Culture et des loisirs de Saint-Étienne* e *La Comédie*. Di queste ultime ci occuperemo in questa parte.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

fatto che permette all'assessore di riprendere in mano una situazione che fino a quel momento era gestita dai direttori delle stesse.

La terza fase coincide con il mandato del sindaco Maurice Vincent, il quale parte proprio dalla critica della sottoscrizione dei prestiti e dall'impegno per la normalizzazione degli stessi (da tassi variabili a fissi). Questa situazione ha avuto effetti diretti sul bilancio, dunque sulla capacità limitata di spesa nel campo culturale. L'amministrazione, sebbene abbia continuato una politica culturale che valorizza il design e i grandi eventi (Festa del Libro, Biennale du design, ecc.) ha cercato un maggiore coinvolgimento della popolazione attraverso alcune sovvenzioni aggiuntive destinate alle associazioni locali che presentavano progetti per l'arricchimento della vita culturale dei quartieri.

Parallelamente alle tre fasi, notiamo un progressivo interesse delle amministrazioni per la cultura e la crescente importanza del ruolo dell'assessore alla cultura. Inoltre, vi è stata una progressiva organizzazione dei servizi culturali comunali con la creazione della DAC in seno alla struttura comunale.

4.2.5.a. *La prima fase*

Alla fine degli anni Ottanta a Saint-Étienne erano attive numerose associazioni culturali che formavano un ambiente ricco e variegato e proponevano numerose iniziative. La cultura, in questo periodo, non era sicuramente uno dei temi preminenti della politica della città²⁸⁵, sebbene il Comune mettesse annualmente a bilancio una quota importante del budget per finanziare le strutture, le spese correnti, le associazioni culturali (cfr. Grafico 15). Abbiamo rilevato infatti che le erogazioni erano certamente considerevoli, tenuto conto che nel 1993, anno in cui la contestazione è avvenuta, si spendevano circa 171 milioni di franchi, pari a circa 40 milioni di euro attuali, su un budget di 416 milioni di euro, una percentuale considerevole che, ad ogni modo, deve tenere conto di importanti spese di investimento in progetti come quelli della Biblioteca Centrale e del *Musée de la mine*.

In assenza di un progetto definito, il sostegno economico veniva dato di anno in anno in seguito alle singole richieste delle stesse associazioni. Generalmente, una volta

²⁸⁵ In questo periodo, l'unico evento di discreta importanza organizzato dalla municipalità era la *Fête du livre*, la cui prima edizione risale al 1987.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

approvato il finanziamento ad un'associazione culturale, questo veniva confermato di anno in anno, senza un vero controllo sulla programmazione o sulla qualità e quantità di spettacoli o iniziative. In sede di approvazione del bilancio non riportiamo nessuna discussione e/o opposizione intorno a singoli finanziamenti fino al 1993/1994, quando alcuni consiglieri comunali di opposizione cominciano ad interrogarsi intorno al sostegno economico pubblico erogato ad alcune associazioni ²⁸⁶.

Si discostavano dalla logica dei finanziamenti “a pioggia” alcune grandi istituzioni culturali locali che venivano finanziate in modo importante. Si trattava in particolare del teatro della *Comédie*, che oltre ai finanziamenti ed alle facilitazioni comunali poteva contare sul supporto finanziario del Ministero, e della *Maison de la culture*, emanazione diretta del Comune che assorbiva ogni anno una percentuale consistente del totale delle spese di funzionamento destinate alla cultura²⁸⁷.

Tra il 1989 e il 1994 l'assessore alla cultura era André Emonot, professore di medicina che era stato già eletto una prima volta nel 1983 nelle liste di Dubanchet. Secondo molti, Emonot sarebbe stato delegato agli affari culturali «semplicemente perché suonava il pianoforte²⁸⁸». La sua azione è stata infatti fortemente criticata da molti operatori e promotori culturali poiché egli dimostrava di non avere le competenze adeguate e un interesse verso la realtà culturale locale. L'assessore lavorava con altri consiglieri ai quali erano state affidate deleghe specifiche in materia culturale (ai musei, alla Comédie, al rock, al cinema, alla Festa del Libro). Tra questi ultimi, emergeva la figura del consigliere Martine Fontanilles, una persona che, come è anche evidente dall'analisi degli atti dei Consigli Municipali, si occupava di tutto ciò che riguardava il campo culturale, dalle

²⁸⁶ La prima interrogazione è del consigliere comunale di opposizione Malecot, che verte intorno alla richiesta di aumento del finanziamento presentata dalla Compagnia teatrale “*L'Escale*”. M. Malecot sosteneva in quest'occasione che «In tempi di vacche magre bisognerebbe avere il coraggio politico di dire no qualche volta “per capire quali sono quelle associazioni veramente utili allo sviluppo sociale e culturale dei cittadini». Sebbene l'aumento viene accordato all'unanimità, il Sindaco concorda con la proposta di rivedere il Bilancio di previsione.

²⁸⁷ Nel 1989, ad esempio, la *Maison de la culture* aveva ottenuto 9,3 milioni di euro sui 23,5 complessivi, vale a dire il 38%. Il resto era distribuito alle biblioteche (14,7M), ai musei (15M), alla cineteca (2M), all'animazione culturale (11,5M) e alle associazioni culturali (20M). Fonte: *Budget Primitif 1989, Ville de Saint-Etienne*.

²⁸⁸ Secondo l'opinione diffusa, Emonot era stato eletto assessore alla cultura “semplicemente perché suonava il pianoforte”. Questa affermazione emerge in varie interviste e nell'articolo «La politique culturelle de Saint-Étienne», in *Le Monde*, 21 Aprile 1993.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

piccole ristrutturazioni degli edifici alle acquisizioni di opere d'arte, dall'organizzazione di eventi culturali ai finanziamenti alle associazioni, ecc. Il suo ruolo era per molti versi simile a quello di un direttore della DAC. Questo periodo è ben riassunto in un'intervista:

Mi ricordo di un tempo in cui l'assessore alla cultura era solo, non c'era nessuna squadra, non c'era quasi nessuno, e nessuna direzione degli affari culturali. Emonot in realtà, proprio quando c'era lui, non c'era mai! Ricordo, infatti, che lui era lì perché sapeva suonare il pianoforte, lui se ne fregava completamente della cultura, ed era un'altra persona che gestiva tutto (Martine Fontanilles, ndr.). Ma era clientelismo, è così che funzionava. I.24.

Da parte sue, l'assessore Emonot lamentava il fatto che Saint-Étienne era la sola grande città a non avere un servizio ed una direzione degli affari culturali, di cui si incaricava all'occorrenza il Segretario generale. Non esisteva dunque una direzione forte in materia culturale ed ogni delegato esercitava il controllo nel proprio settore. Emonot aveva inoltre ereditato un ruolo tradizionalmente marginale, data la posizione forte che i direttori delle grandi istituzioni culturali locali avevano costruito nel corso degli anni²⁸⁹. Questa situazione poteva essere modificata solo con un'azione forte e decisa del sindaco o la partenza dei direttori della *Comédie* e della *Maison de la Culture*. Gli intervistati ricordano infatti che in quel periodo erano le grandi istituzioni culturali i veri decisori e che ognuna portava avanti i propri progetti in modo autonomo:

C'era tutta una discussione attorno all'assessore alla cultura, che era un po' contestato e aveva una posizione all'interno della maggioranza un po' marginale e voleva condurre una politica culturale che non era necessariamente quella della maggioranza. Poi, in quel periodo c'erano dei grandi bastioni culturali, ognuno dei quali portava avanti la propria politica culturale, condotta senza grande coerenza l'una con l'altra e che, perché una vera politica culturale della città è altra cosa... Così l'evento scatenante è stata la posizione dell'assessore alla cultura, che era un po' isolato all'interno della maggioranza e che avrebbe preferito perseguire una politica diversa. I.21.

²⁸⁹ Pichon è rimasto alla direzione della *Maison de la culture* (diventata poi *Esplanade* e attualmente *Opéra Théâtre*) per 23 anni, fino al 2008.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

L'aspetto critico di questo periodo era dunque la mancanza di una visione condivisa tra le istituzioni che componevano il tessuto culturale della città, un compito che viene generalmente promosso dalla municipalità attraverso il sindaco per i grandi orientamenti, l'assessore per l'applicazione dei programmi e i servizi della città per l'organizzazione, la mediazione, il coordinamento (D'Angelo *et al.*, 1989):

Poi c'era ... beh, per molto tempo non vi era alcuna strutturazione, in ogni caso per quanto riguarda i servizi della città. E poi a poco a poco il tutto si è un po' strutturato, anche sotto la vecchia municipalità c'era una DAC (Direzione degli Affari Culturali) con un direttore, del personale e tutto il resto. E questo penso che sia il caso di molte città, dove il tutto si è ben strutturato, ci sono un sacco di persone che ci lavorano. Ma tutto questo, c'era davvero un momento in cui ... ho visto che in venti anni c'è stata una vera e propria evoluzione, prima era tutto disorganizzato. Cioè, era molto meno organizzato e strutturato. I.24.

Per mancanza di una personalità politica forte e di un settore tecnico-amministrativo specifico, la politica culturale era stabilita dai direttori delle grandi istituzioni cittadine, ed in particolare da Daniel Benoin, direttore artistico della *Comédie* e da Jean-Louis Pichon, direttore della *Maison de la Culture* (nonché, in misura minore, Bernard Ceysson, direttore del *Musée d'art moderne*). Questo passaggio è stato ripreso da un intervistato, che ha sintetizzato quello che era lo scenario culturale di Saint-Etienne alla fine degli anni Ottanta:

L'Opera de Saint-Étienne, che all'epoca si chiamava "Esplanade", era diretta da Jean Louis Pichon, il quale non era per niente interessato all'ambiente *stéphanois* ed era fortemente protetto dalla municipalità di destra, era una sorta di Signore nel suo castello. La *Comédie de Saint-Étienne* volgeva uno sguardo sui suoi ex allievi, ma non aveva necessariamente il desiderio di catturare, assorbire tutte queste proposte che le associazioni della città offrivano, sapendo che non tutto era di qualità tale da poter essere proposto in un CDN. Io ho un ricordo vivissimo di quel periodo. Proteste davanti al Municipio, occupazione del palco al momento delle prime delle opere di Jean-Louis

Pichon, degli atti veramente militanti ed anche spettacolari. La città, in quel periodo, non aveva un servizio culturale realmente strutturato. C'era un assessore alla cultura che aveva due o tre funzionari con sé, che si occupavano delle relazioni tra il Comune e le istituzioni... I.22.

Possiamo sinteticamente affermare che questo periodo era caratterizzato da un orientamento politico di vera *gestione* degli affari culturali, durante il quale l'assessore, la giunta, la direzione municipale della cultura amministravano l'esistente senza promuovere una politica precisa o un progetto. Il ruolo dell'assessore alla cultura, a cavallo tra gli anni '80 e '90, era decisamente marginale e non contribuiva attivamente alla messa a sistema delle numerose realtà culturali. Emergeva al suo posto la figura di un consigliere delegato, che era riconosciuto dagli *stakeholders* come un importante interlocutore per via della sua conoscenza dell'ambiente e per il fatto che fosse lei a promuovere le iniziative. Ma né l'assessore, né il sindaco, né il consigliere sembravano avere promuovere una politica culturale definita, i primi due per un relativo disinteresse e il terzo in quanto non era in possesso delle risorse politiche necessarie. La politica culturale era dunque frammentata e portata avanti dai direttori delle principali istituzioni cittadine in direzioni diverse.

Questa situazione ha mostrato importanti segni di cedimento all'inizio degli anni '90. Nell'Aprile 1993, il quotidiano nazionale francese *Le Monde* ha pubblicato due articoli dedicati alla politica culturale di Saint-Étienne dove emergeva una vera e propria denuncia della cattiva gestione del "patrimonio culturale vivo" della città. Nell'articolo si sosteneva che dal 1983, François Dubanchet privilegiava le grandi strutture culturali e che in questo campo non vi era nessuna coerenza e coordinamento tra le politiche, che erano alla mercé della volontà di singoli uomini.

In seguito alla vicenda ed al dibattito che ha seguito l'apparizione degli articoli su *Le Monde*, il tema della cultura comincia ad assumere un ruolo più importante in seno ai dibattiti dei consigli municipali. Nel 1994²⁹⁰, un consigliere municipale di opposizione propone al consiglio una «riunione eccezionale della commissione extra-municipale sulla cultura a Saint-Étienne». Il consigliere comunale Lafoire risponde che l'idea è buona:

²⁹⁰ Consiglio Municipale del 21 maggio 1994, punto n° 460.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

«[...] perché occorre assai rapidamente che la Città di Saint-Étienne ridefinisca in maniera precisa i suoi obiettivi culturali, che si proceda ad una ridefinizione da zero attraverso il dialogo e la negoziazione». In questa discussione, il Sindaco dichiara che gli obiettivi della politica culturale della Città sono principalmente due: «da una parte, la missione è l'aiuto alla cultura che potremmo dire "istituzionale", vale a dire alle grandi strutture culturali che sono i musei, l'Esplanade e la Comédie; dall'altra, il sostegno ai creatori locali, sia amatori che professionisti, che hanno da dire delle cose e con i quali siamo in contatto permanente²⁹¹».

Nel 1994, il Sindaco François Dubanchet ha rassegnato le sue dimissioni in seguito ad una polemica nata attorno alla gestione e all'aumento dei prezzi dell'acqua della città²⁹². Lo ha sostituito Michel Thiollière (UMP-PRP), che in quel momento ricopriva l'incarico di assessore all'urbanistica. Professore di inglese alle scuole superiori, Thiollière si è ripresentato alle elezioni del 1995 a capo di una coalizione di centro-destra ed è stato eletto sindaco della città. Nel breve periodo di sostituzione del suo predecessore, forse anche in seguito alle richieste di maggiore organizzazione, coordinamento, trasparenza da parte delle numerose associazioni locali, rappresentate in giunta da alcuni consiglieri, erano state organizzate alcune riunioni in cui i consiglieri e Martine Fontanilles avevano cominciato a definire alcune linee guida.

Gli anni Novanta sono stati caratterizzati da un altro problema per la città, quello degli effetti della perdita di residenti, avvenuta perlopiù a favore dei comuni vicini. La città ha perso più di 19.000 residenti nel corso del decennio (dai circa 200.000 del 1990 ai 181.000 del 1999). Questo fatto ha avuto conseguenze dirette importanti anche sull'organizzazione territoriale delle strutture culturali. Le persone che hanno lasciato Saint-Étienne per andare a risiedere nei centri della periferia, accessibili facilmente in automobile dalla città, sono state soprattutto quelle appartenenti alla classe media. Si tratta degli individui che, per provenienza sociale e istruzione, erano i più sensibili a partecipare alle manifestazioni culturali. Da parte loro, le amministrazioni dei piccoli centri della periferia hanno cominciato a lottizzare per fare spazio alle nuove abitazioni.

²⁹¹ *Ibidem*.

²⁹² «La démission de François Dubanchet, maire de Saint-Etienne», video di *France 3 Saint-Etienne*, www.ina.fr

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

L'aumento delle entrate fiscali ha così permesso a questi paesi di costruire tutta una serie di servizi, come ad esempio delle piccole biblioteche comunali, piscine, stadi, scuole elementari, ecc. Tra questi, venivano costruiti anche dei piccoli teatri. Secondo un esperto di questo settore:

In sostanza è accaduto questo. Possiamo dire che la frequentazione della città si è alquanto impoverita durante gli anni. Questo perché questa popolazione che si muove è composta soprattutto da giovani appartenenti alla classe media: il prototipo è una persona che ha trent'anni, i bambini arrivano, li si mette in una casa con un giardino, in un quartiere dove non ci sono arabi, ecc. ecc. Quindi, ci si trasferisce nella periferia della città. Tuttavia, sono proprio queste persone ad essere le potenziali interessate al teatro, alle manifestazioni culturali, ma si sono trasferite più lontano e quindi è più difficile arrivare in città. Hanno dei bambini, quindi bisogna sorvegliare i bambini, ecc. ed è a questo punto che trovano un teatro giusto dietro casa loro! I.22.

Questa situazione ha portato al depotenziamento del tessuto creativo urbano, a causa della dispersione degli artisti, e ad un calo della frequentazione delle manifestazioni culturali. Numerosi centri urbani che gravitano attorno a Saint-Étienne hanno dunque ospitato gruppi e associazioni culturali di alto livello, che hanno abbandonato Saint-Étienne in cerca di spazi autonomi da gestire. Un esempio di particolare importanza è quello del *Nouvel Espace Culturel* (NEC) di Saint-Priest-en-Jarez. Questo comune è situato a nord di Saint-Étienne, è riconosciuto localmente come una sorta di “rifugio” per gli artisti che, non trovando spazio nelle strutture della città, si spostano in cerca di spazi per la produzione e la proposizione di spettacoli. Il NEC, in particolare, ha scalato rapidamente le gerarchie dei teatri più innovativi e importanti della Regione Rhône-Alpes durante gli anni '90, periodo in cui era diretto da Françoise Gourbeyre (che avrebbe poi assunto il ruolo di Assessore alla cultura di Saint-Étienne dal 2008 al 2014).

Durante gli anni 2000 il fenomeno continua a manifestarsi seppure in modo meno importante. Un dato evidente è dimostrato dalla vicenda che ha interessato la *Comédie*. Nel 2001, il direttore Benoin ha lasciato l'istituzione per trasferirsi al Teatro Nazionale di Nizza, in seguito ad un ordine emanato direttamente dal Ministro della cultura. Al suo posto è stato nominato Jean-Claude Berutti, il quale è rimasto alla testa del CDN fino al

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

2009. Durante questi anni, il numero di abbonati della *Comédie* è passato da circa 6.000 unità a meno di 3.000. Questo fatto è stato imputato ad una gestione non impeccabile di Berutti ma crediamo che esso sia piuttosto in relazione alla dinamica di spopolamento e trasformazione urbana che ha interessato Saint-Étienne²⁹³.

4.2.5.b. La seconda fase

La fine degli anni Novanta è stata fortemente caratterizzata dall'organizzazione della prima *Biennale del design*, un evento che si sarebbe configurato come la base di partenza di quello che abbiamo definito il *discorso della cultura istituzionalizzata*.

Da un punto di vista più generale, possiamo dire che la municipalità guidata da Michel Thiollière è stata particolarmente attiva nel campo culturale. Diversamente al periodo precedente, in cui la cultura rivestiva un ruolo trascurabile, Thiollière ha fatto della cultura un caposaldo dei due mandati elettorali. In questo periodo, la cultura trova un ruolo definito in seno all'agenda politica urbana, ponendosi in connessione con i progetti di riqualificazione urbanistica e di sviluppo della città. Durante i due mandati amministrativi, come abbiamo visto, sono numerosi i grandi progetti realizzati²⁹⁴. Il protagonismo del sindaco nell'elaborazione della politica culturale ha "eclissato" la figura dei due assessori alla cultura, i quali hanno continuato a occuparsi della relazione con le realtà locali senza innovare quello che era lo scenario culturale formatosi in precedenza.

La crescita di importanza della cultura si è manifestata inoltre con l'aumento dei fondi messi a disposizione per il settore e con la strutturazione progressiva dei servizi tecnico-amministrativi per gli affari culturali. Per quanto riguarda il dettaglio delle erogazioni annuali, notiamo che una delle prime operazioni effettuate dall'amministrazione Thiollière è stato un taglio consistente al sostegno dato alla *Maison de la culture*. Tra il 1993 e il 1994, il taglio è stato netto passando da circa 12 milioni di euro a circa 5 milioni, una cifra quest'ultima che sarebbe rimasta stabile negli anni successivi. Proprio questa istituzione, ribattezzata *Esplanade* nel 1996, restava al centro della protesta delle associazioni culturali, che la consideravano assolutamente chiusa all'ambiente esterno.

²⁹³ Questi processi sono stati descritti più diffusamente nel Capitolo 3.2.

²⁹⁴ Tra questi, vi sono sicuramente la realizzazione dello *Zénith*, la *Cité du design* e la *Biennale*, la ristrutturazione del *Musée d'art et d'industrie*, l'inclusione dell'*Ecole des beaux-arts* nel progetto della *Cité du design*, la creazione del *Fil*, ecc.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Gli intervistati hanno utilizzato la metafora della “fortezza”, in quanto l’edificio sorge nella sommità di una collina, cinta dal *Jardin des Plantes*.

Se guardiamo alla dimensione del mondo associativo locale, notiamo che questo, seppure sostenuto, non è stato preso in considerazione in modo rilevante da parte dell’amministrazione Thiollière. Ciò è vero sia per quanto riguarda le manifestazioni “dirette”, come ad esempio il finanziamento, la messa in rete e le azioni di coordinamento, l’apertura di nuovi spazi e strutture a loro dedicate, sia per quanto riguarda il sostegno indiretto, vale a dire quelle azioni che potevano essere portate avanti da strutture direttamente gestite dalla Città, come ad esempio il fatto di non aver mai “rimproverato” il direttore dell’*Esplanade* di non interfacciarsi con le realtà artistiche e creative della città. Nel 1998, è apparso un articolo nel settimanale *Lyon Capitale* che denunciava questa situazione. Thiollière privilegiava dall’inizio del suo mandato le grandi opere e l’implicazione delle strutture culturali istituzionali, lasciando da parte quel tessuto di associazioni, compagnie teatrali, artisti, ecc. che caratterizzava lo scenario culturale locale. L’organizzazione di una “Stagione dell’indipendente” nel 1998 non è bastata alle associazioni, che desideravano essere maggiormente accompagnati nelle loro attività e non essere i “tappabuchi della cultura”²⁹⁵:

Tuttavia, in questo scenario culturale, i giovani artisti non trovano spazio per esprimersi. “Nulla si muove, non possiamo fare niente. La vita culturale di Saint-Etienne è contraddistinta dal monopolio assoluto delle istituzioni”, dice Philippe Vincent, della compagnia teatrale *Scènes*. Al di fuori dei musei, della *Comédie* e dell’*Esplanade* è molto difficile trovare dei luoghi dedicati alla diffusione intermedia di cultura, sale e gallerie, per le compagnie e gli artisti indipendenti. [...] Registi teatrali come Sophie Lannefranque, Laurent Fréchuret e Richard Brunel, spesso usciti dalla scuola della *Comédie*, dovrebbero essere coccolati dalla municipalità. Ma sono le piccole sale della periferia della città ad ospitarli, come accade a Firminy, alla Ricamarie, e soprattutto a Saint-Priest-en-Jarez, dove Françoise Gourbeyre, direttrice del NEC, dandogli fiducia: “Saint-Etienne non si appropria della sua vitalità culturale. La realtà delle istituzioni non si accorge dell’eccellente lavoro sotterraneo”. Per controbilanciare questo monopolio istituzionale, e sotto la pressione degli artisti, la Città ha organizzato una “stagione

²⁹⁵ Questa espressione riprende il titolo dell’articolo, apparso su *Lyon Capitale* il 25 novembre 1998.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

dell'indipendente”, che propone troppo spesso alle compagnie di “tappare i buchi” nelle sale, non accompagnandone il cammino artistico. Su un totale di 63 M di franchi destinati alla cultura nel 1998, solo 4,5 sono destinati al settore indipendente, dei quali 1 ml al teatro. L'*Esplanade*, specializzata nell'arte lirica e nella danza, assorbe 21 M l'anno.

Abbiamo scelto di riportare un estratto di questo articolo in quanto riassume quella che era l'atmosfera di quegli anni ed anche degli anni a seguire. La “fuga” degli artisti, dei musicisti, delle compagnie teatrali ecc. verso i comuni vicini era vissuta in modo non positivo dagli stessi. Questa tendenza era dovuta anche (ma non solo) ad un'azione politica in materia culturale che, pur rafforzata data l'implicazione diretta del sindaco, si focalizzava su alcuni temi specifici: l'arte contemporanea e il design. Gli operatori culturali e gli artisti hanno affermato che questo periodo non è stato facile far sopravvivere le proprie strutture e iniziative poiché, nonostante i fondi stanziati fossero maggiori, questi non erano destinati a loro:

Quello che facevano loro, quando decidevano di fare la Biennale del design, mettevano molti soldi, ma tutto quello che stava attorno era zero. Vabbé, zero... diciamo che era poco! Quindi erano investimenti centrati su quelle iniziative che partivano dalla città.
I.24.

Sebbene gli intervistati non siano stati propensi alla discussione critica, con alcune eccezioni, dai discorsi degli esponenti delle associazioni sono trapelate alcuni elementi che ci portano a pensare che, ad ogni modo, nel periodo Thiollière sono state privilegiate certe attività artistiche e alcuni gruppi e associazioni piuttosto che altri. Questa affermazione avrebbe tuttavia bisogno di essere controllata in modo più accurato. Ciò che è certo è invece il fatto che, privilegiando gli investimenti, i finanziamenti, le partnership, i progetti legati al design, Thiollière ricercava con forza la riconversione della città attraverso la valorizzazione delle grandi istituzioni. Rispetto al suo predecessore, egli ha nettamente ridimensionato le attività dell'*Esplanade* ed ha favorito lo sviluppo dell'*Ecole de Beaux-arts* e delle iniziative, manifestazioni ed eventi dedicati al design. Dalla parte delle associazioni, non si registrano particolari innovazioni rispetto al periodo precedente,

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

ma vi è stato uno sviluppo notevole dell'organizzazione della *Direction des Affaires Culturelles* municipale.

4.2.5.c. La terza fase

Nel 2008 Maurice Vincent (PS) è stato eletto sindaco di Saint-Etienne prevalendo sul sindaco uscente, Thiollière, che si era candidato per il suo terzo mandato consecutivo. Vincent è professore di economia all'Università Jean Monnet di Saint-Etienne ed era consigliere comunale nel mandato amministrativo precedente. L'obiettivo principale dichiarato dall'inizio, che ha condizionato altri aspetti, era la riduzione del debito pubblico della città, formatosi durante i decenni precedenti e la contrattazione dei prestiti che Thiollière aveva sottoscritto con alcune banche, per la maggior parte straniere. Questi ultimi erano stati finanziati con tasso variabile, comunemente chiamati "tossici", con lo scopo di investire in progetti realizzati durante gli anni 2000. Saint-Etienne era e rimane tuttora un città con un forte debito, cominciato nei primi anni Ottanta per finanziare prima il sostegno alle imprese che andavano verso il fallimento e dopo per le operazioni di riconversione economica. Il debito di Saint-Etienne è diminuito sensibilmente negli ultimi anni, passando dai 390 milioni di euro circa del 2003 ai 366 del 2013, con una capacità di liberazione dal debito di 8,9 anni²⁹⁶.

Il cambio di municipalità secondo alcuni non ha creato gli effetti attesi da un mondo, quello degli artisti, che si riconosce maggiormente nelle idee di sinistra. Così uno degli intervistati ha risposto, sarcasticamente, alla domanda sugli effetti del cambio di governo:

Si, si certamente, c'è una grossa differenza. Quando c'è la destra, ci "diamo del lei", mentre quando c'è la sinistra ci "diamo del tu". Sto scherzando! [...] In principio, ci dovrebbe essere una differenza, nel senso che ci aspettiamo che un governo di sinistra sia più attento alla cultura. Ma dopo tutto, è una questione di personalità. Michel Thiollière, di destra, era una persona che si interessava moltissimo alla cultura, sia a titolo personale che come mezzo per far rinascere la città. A livello di personalità, non sono sicuro che sia la stessa cosa per il sindaco attuale (M. Vincent, ndr.), in cinque anni non l'ho mai visto qui, mentre ogni 15 giorni è allo stadio a vedere la partita. Poi, vabbé,

²⁹⁶ Dati del Ministero dell'Economia della Repubblica Francese.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

è anche una questione di fondi a disposizione. Quando Vincent è arrivato al governo, nel 2008, la città era estremamente indebitata e per forza di cose si è dovuto tagliare. I.27.

Questa fase è caratterizzata dall'emergere della figura dell'assessore incaricato degli affari culturali. Formalmente il messaggio era chiaro dal principio, in quanto Françoise Gourbeyre, direttrice del NEC per 25 anni, ha ricoperto questo ruolo come *deuxième adjointe au maire*, vale a dire con la carica di secondo assessore²⁹⁷. Vincent non era reputato per essere un esperto nel campo della cultura, ma poteva vantare di buoni rapporti con Elsa Francès, la direttrice della *Cité du design* (sostituita nel 2011 da Ludovic Noël) e con Florent Pigeon, assessore all'urbanistica nonché amico personale, che mostrava competenze nell'ambito dell'arte contemporanea.

L'amministrazione Vincent ha messo in atto due politiche culturali parallele. Da una parte, il profilo economico del sindaco lo ha probabilmente portato a definire un orientamento della *Cité du design* maggiormente volto al mondo delle imprese locali²⁹⁸. Dall'altra, è stata portata avanti una politica di promozione culturale destinata principalmente ai quartieri più periferici della città. L'iniziativa, chiamata "*Culture(s) des villes*" è stata lanciata nel 2010 ed aveva come obiettivo quello di animare i quartieri della città attraverso collaborazioni tra vari soggetti. L'assessore decideva quali tra i progetti artistici e culturali candidati al finanziamento municipale rispondesse ai criteri fissati. Tra questi ultimi i più importanti riguardavano: la collaborazione stretta tra un artista o un gruppo di artisti (un musicista, un pittore, uno scultore, uno scrittore, ecc.), una struttura del quartiere (un centro sociale, ad es.) e un'istituzione culturale (ad es. una *Maison de quartier*, una biblioteca, un archivio, ecc.). Si tratta di un progetto che rafforza l'obiettivo di arricchimento culturale dei cittadini, nonché la loro partecipazione. Così una degli animatrici del progetto, attivo ancora nel 2014, si esprimeva in occasione di un'intervista:

²⁹⁷ In Francia, gli assessori sono "gerarchizzati" a seconda dell'importanza che il sindaco attribuisce alla delega. Il primo cittadino aveva attribuito la carica di "primo assessore" con delega agli affari amministrativi.

²⁹⁸ Su questo orientamento si parlerà nel Capitolo 5.2.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Diciamo che la città di Saint-Étienne già sovvenziona pesantemente il settore associativo, in aggiunta a questo dispositivo. Ci sono molte associazioni sovvenzionate dal Comune, quelle che si occupano di cultura. Anzi per noi questo dispositivo è un'esortazione per l'inizio di un processo di co-costruzione con i quartieri per raggiungere l'obiettivo comune di fornire l'accesso alla cultura al più vasto numero possibile di persone. Ciò significa che, non so, una galleria associativa che, nel diritto comune, beneficia di fondi annuali della città, ha il diritto, in via eccezionale, di un'altra sovvenzione supplementare. I.19.

La spesa culturale, come possiamo osservare nel Grafico 15, è rimasta stabile in proporzione al bilancio generale della Città, attestandosi tra gli 11 e i 13 milioni di euro annui. Questo dato deve essere messo in relazione con la crisi economica cominciata nel 2008 che generalmente porta le amministrazioni a tagliare la spesa culturale.

L'implementazione di una politica culturale che tende alla diffusione e alla democratizzazione messa in atto da Vincent è stata portata avanti parallelamente al progetto di valorizzazione del design. La politica portata avanti dal 2008 si è concentrata in particolare sulla dotazione di una missione maggiormente economica della struttura.

4.2.6. Una politica culturale “duale”

L'attivazione di *Culture(s) de ville* e la continuità della politica di valorizzazione del design riporta l'attenzione sulla differenza tra: 1) una politica culturale urbana che ha come obiettivo principale l'arricchimento e la partecipazione culturale degli abitanti, attraverso azioni di sensibilizzazione, manifestazioni ed eventi dedicati prioritariamente a loro; 2) una politica culturale che, attraverso investimenti consistenti, grandi strutture e l'organizzazione di manifestazioni di respiro nazionale ed internazionale, sembra avere come priorità la creazione di un'immagine innovativa della città, la promozione del turismo urbano legato agli eventi culturali, l'attrazione di nuove popolazioni. Questa duplicità, a prima vista, può essere accostata ai governi urbani che si sono succeduti a Saint-Étienne. Da una parte, l'ultimo mandato di Dubanchet ha mostrato che la costruzione di strutture culturali come il *Musée de la mine*, il *Musée d'art moderne*, la

Bibliothèque Centrale, fosse funzionale ad obiettivi del primo tipo, vale a dire di democratizzazione e di arricchimento culturale. Tuttavia, il finanziamento delle associazioni “a pioggia”, sebbene fosse consistente, la mancanza di coordinamento e l’assenza di un orientamento di politica culturale ben preciso non soddisfaceva il mondo dei creativi e degli artisti, i quali denunciavano una situazione in cui era il clientelismo a dominare e nella quale erano le grandi istituzioni culturali cittadine a fare politica. Questa situazione è continuata durante il primo mandato di Thiollière²⁹⁹, periodo in cui la *Biennale du design* ha liberato le idee per la definizione di una politica culturale funzionale allo sviluppo economico del territorio, caratteristica del secondo mandato del sindaco dell’UMP. Tale periodo vede nascere, anche grazie all’apporto di ingenti prestiti sottoscritti dalla municipalità con alcune banche private, una decina di grandi opere pubbliche firmate da architetti di fama internazionale. Tra questi, il progetto della *Cité du design* può essere definito come il più importante e simbolico. Attraverso queste azioni, l’obiettivo era quello di creare una sorta di “effetto Bilbao” che potesse dare slancio ad una città in declino. Nel corso dei due mandati di Thiollière, non registriamo un miglioramento netto dell’attività delle istituzioni culturali già presenti nella città, fatta eccezione per la ristrutturazione del *Musée d’art et d’industrie*, che in qualche modo è stato messo in diretta relazione con il progetto *design*.

Il governo di centro-sinistra porta ancora avanti l’idea del design come possibile volano per il rilancio della città nella Regione, in Francia e all’estero, ma ne definisce i contenuti, legandoli in modo diretto al mondo delle imprese locali. La *Cité* si rivolge agli abitanti ma non riscontriamo collaborazioni importanti e durature con le associazioni locali, le quali guardano dall’esterno lo svolgersi delle iniziative sul *design*. Allo stesso tempo, Vincent e l’assessore alla cultura F. Gourbeyre hanno promosso tre progetti rilevanti per la creazione del legame tra la cultura e la popolazione locale. Il dispositivo *Culture(s) de ville* ha come obiettivo la partecipazione degli abitanti alla dinamica culturale, ma un altro progetto è quello della *Comédie*, un’istituzione simbolica e sempre

²⁹⁹ Nell’articolo «Les bouche-trous de la culture» (*LYON capitale*. 25 Novembre 1998) vengono riprese le stesse argomentazioni di cinque anni prima, con un nuovo elemento: la municipalità viene accusata di approfittare delle associazioni culturali quando ha bisogno di offrire spettacoli di qualità ma a basso costo.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

apprezzata dalla popolazione³⁰⁰. Il terzo progetto è quello della ristrutturazione del *Musée de la mine* e della costruzione di un parco adiacente, un'operazione che si riallaccia direttamente alla memoria *stéphanois*³⁰¹.

La politica culturale “duale” di Saint-Etienne sembra aver mostrato recentemente i suoi limiti, che sono di ordine finanziario prima di tutto. I grandi investimenti portati avanti durante gli anni 2000 e che hanno visto la creazione di alcune grandi strutture pesano sui bilanci comunali già fortemente messi alla prova dai continui tagli, dalla perdita di base fiscale e dalla restituzione del debito alle banche. Non è un caso, riteniamo, che una delle primissime operazioni del nuovo sindaco Gaël Perdriau nel 2014 è partita proprio dalla critica della gestione del settore culturale ed è stata in particolare quella di rimettere fortemente in discussione l'attività dell'*Opéra Théâtre*, ente gestito direttamente dal personale della Città di Saint-Etienne e che pesa sul bilancio annuale per circa 1 M€ (funzionamento e investimento). Che la *chasse aux sourcières*³⁰² nasconda invece un progetto culturale diverso?

³⁰⁰ Alla vicenda intorno al progetto di riqualificazione della *Comédie*, è dedicato il Par. [...].

³⁰¹ La miniera e l'immagine della città operaia era stata infatti rifiutata con forza dal sindaco Thiollière, il quale dichiarava di volerla superare. In un certo senso, anche il suo predecessore, Dubanchet, aveva rifiutato la possibilità di collocazione del *Musée d'art moderne* adiacente al museo della miniera, come previsto nell'idea originale di Sanguedolce, sindaco comunista in carica dal 1977 al 1983.

³⁰² «La polémique enfle autour de la gestion de l'opéra-théâtre de St Etienne», *France 3*, 5 Maggio 2014.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Considerazioni conclusive

1. La crescita dell'importanza delle politiche culturali urbane

La prima domanda di ricerca sviluppata in questo lavoro consiste nel mettere in relazione l'evoluzione dell'offerta culturale urbana e le relative politiche elaborate dalle istituzioni locali, considerando il quadro legislativo ed economico-finanziario dello Stato. Abbiamo cercato di rispondere alla domanda di ricerca attraverso la formulazione di ipotesi e il controllo empirico, avvenuto attraverso una ricerca sul campo che si è avvalsa di diverse tecniche di rilevazione: dalle interviste in profondità a testimoni privilegiati alla consultazione di articoli della stampa locale, dall'analisi di dati quantitativi alla ricerca di materiali grigi, dall'osservazione diretta di alcuni dei fenomeni studiati (attraverso la presenza diretta del ricercatore sul campo) alle numerose discussioni con ricercatori, ecc. La ricerca sul campo ci ha fornito elementi sulla base dei quali abbiamo affermato che negli ultimissimi decenni, la cultura ha rivestito un ruolo progressivamente più rilevante in seno all'azione pubblica urbana. Ciò è avvenuto nonostante i tagli dello Stato ai finanziamenti di questo settore a livello nazionale. Le città, che nel nostro caso hanno una dimensione che non supera le 200.000 unità residenti, hanno risposto a tali riduzioni dei sovvenzionamenti con un potenziamento dell'offerta culturale urbana complessiva. A Sassari, dal 2005 ad oggi, è stata finanziata la realizzazione di tre grandi istituzioni culturali e alcuni grandi eventi sono stati valorizzati non solo attraverso una maggiore erogazione in denaro ma anche e soprattutto attraverso lo sviluppo di competenze specifiche. Uno di tali eventi è stato candidato a far parte della lista dei beni del

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

“Patrimonio Immateriale dell’Umanità Unesco”, un riconoscimento arrivato alla fine del 2013. A Saint-Etienne durante gli anni 2000 sono state volute alcune grandi strutture culturali, tra le quali la *Cité du design*, lo *Zénith*, *Le Fil*, la *Nouvelle Comédie*, ecc. e sono stati promossi alcuni grandi eventi, come la *Biennale du design*, e la città è stata labellizzata *Ville d’art et d’Histoire*, *Station de Tourisme*, ed è entrata a far parte della rete Unesco delle città creative nella sezione Design. In entrambe le città, i principali promotori di queste azioni sono state le istituzioni pubbliche, rispettivamente il Comune di Sassari (e in modo particolare il sindaco Ganau) e la *Ville de Saint-Etienne* e *Saint-Etienne Métropole*. La governance della cultura comprende numerose altre istituzioni dell’arte e della cultura, sebbene alcune siano state escluse. A questo proposito, abbiamo cercato di individuare e descrivere le istituzioni *culturalmente rilevanti*, vale a dire quei soggetti collettivi o quelle personalità che influiscono direttamente o indirettamente nell’elaborazione delle decisioni pubbliche in materia culturale. Altri attori sono stati invece “esclusi” dal discorso istituzionale e non si tratta solo delle piccole associazioni, ma anche di quelle istituzioni che non rispondono alla tematica o alle modalità prevalenti del discorso culturale istituzionale. In altre parole, sia a Sassari che a Saint-Etienne, affermare che la cultura è stata valorizzata negli ultimi anni e che questa abbia avuto un ruolo sempre più centrale in seno all’agenda urbana (poiché connessa con temi considerati più importanti come l’urbanistica e lo sviluppo economico) è un’affermazione che ha bisogno di ulteriori specificazioni. La ricerca empirica ha messo in evidenza il fatto che non tutti gli attori hanno potuto avvantaggiarsi del rinnovato interesse da parte degli enti pubblici. Di conseguenza, emerge una domanda: “quale cultura” viene promossa e perché? Quali sono le ragioni per cui in tempi di crisi economica le città scelgono di valorizzarla? In questo lavoro abbiamo cercato di abbozzare delle risposte partendo dall’analisi proposta dalla letteratura che nel corso degli ultimi due decenni si è sviluppata sul tema. La risposta potrebbe essere ricercata nel cambiamento degli obiettivi della politica culturale, un fenomeno che si è verificato nei paesi del nord Europa e del Nord America a partire dagli anni ’80. Dai numerosi saggi e articoli emerge in modo sia esplicito che implicito che le politiche culturali promosse dalle istituzioni pubbliche tendono sempre più ad obiettivi di sviluppo economico piuttosto che sociale. Inoltre, rispetto al passato, esse non promuovono più una cultura elitaria, ma si rivolgono al

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

grande pubblico cercando di attrarlo con la costruzione di nuovi artefatti che catalizzino la sua attenzione. Riteniamo che, seppure ancora valida, questa risposta sia ormai datata e l'evoluzione del fenomeno abbia reso molto più complessa la questione. L'obiettivo economico, a nostro parere, non costituisce la sola risposta. Al contrario, la mobilitazione della cultura come risorsa centrale dell'azione pubblica è funzionale a diversi obiettivi, non solo di tipo economico ma anche politico. Si tratta di un tipo di risorsa che assume in sé valori positivi, confermati costantemente da *best practices* che riscuotono successo. Gli intellettuali, le riviste specializzate, i quotidiani, si schierano sempre più spesso dalla parte della cultura³⁰³. Essa viene rappresentata come un campo neutrale di azione, dove generalmente non avviene lo scontro politico, e si rivela anche un efficace strumento per il raggiungimento di diversi obiettivi: lo sviluppo del turismo, attraverso l'organizzazione di grandi eventi e la costruzione di nuovi musei, avvantaggia diverse categorie professionali, come i commercianti, gli albergatori, i ristoratori, ecc.; i grandi eventi offrono una "vetrina" importante per i politici locali. Per usare l'espressione di un'intervistata: «L'assessorato alla cultura è diventato la faccia dell'amministrazione in qualche modo. È quello che ha più risalto, più visibilità. Il legame è dovuto a questo: la cultura come quello che noi vendiamo». Valorizzare la cultura, quindi, significa anche cercare di creare consenso intorno alle attività dell'amministrazione comunale. Dal punto di vista degli attori culturali, la cooperazione intorno alla cultura è un fatto positivo poiché dà maggiore risalto e visibilità alle attività artistiche e culturali e aumenta le possibilità di lavoro. Per il cittadino, l'attrattiva della città diventa maggiore e le nuove istituzioni ed eventi aumentano (potenzialmente) la qualità della vita. Il nuovo quadro viene presentato anche all'esterno dalle amministrazioni locali per cercare di attrarre nuovi residenti, soprattutto coloro che dispongono di buone capacità di spesa. Ciò può favorire inoltre lo sviluppo di nuovi settori economici, come le industrie creative, dell'ICT, ecc. La cultura come campo di azione pubblica è quindi progressivamente strumentalizzata da diversi attori che tendono a obiettivi diversificati. È possibile una convergenza o una coerenza tra tali obiettivi?

³⁰³ Si pensi alle recenti iniziative promosse in Italia dal quotidiano nazionale "Il Sole 24 Ore", ad esempio.
Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

2. Lo sviluppo dell'ipotesi di ricerca

La molteplicità degli obiettivi, degli attori urbani che li perseguono e la frammentazione delle risorse porta i politici locali a dover negoziare e collaborare con gli altri attori urbani. Il governo del territorio non dipende quindi dall'azione di un unico soggetto, ma è l'esito di accordi e di partenariati tra gli attori che dispongono delle risorse per decidere e per mettere in atto le decisioni. I PPP vengono promossi anche dalle istituzioni europee e dallo Stato, che spingono in questa direzione in prospettiva futura. Gli accordi avvengono in modo sia formale, all'interno delle sedi istituzionali e i cui atti sono pubblici, sia in modo informale, dove invece sono le relazioni di fiducia, amicali, solidali, di interessi, che prendono forma in sedi non istituzionali. Non sempre gli accordi tra gli attori locali sono possibili e le ragioni dipendono da numerosi fattori, tra i quali quelli istituzionali sembrano giocare un ruolo importante (Pierre, 2011; Béal e Pinson, 2010). In contesti frammentati, dove l'azione pubblica è caratterizzata dalla contingenza, la cultura può giocare un ruolo importante. Abbiamo quindi elaborato l'ipotesi di ricerca secondo la quale *la cultura mostra la capacità di agire come "facilitatore" e "acceleratore" per l'elaborazione di agende urbane condivise e dunque per la formazione di accordi formali e informali tra gli attori urbani che dispongono di risorse importanti e complementari per il governo dello sviluppo urbano.* L'elaborazione delle agende urbane avviene infatti, talvolta, assumendo la centralità della cultura e delle relative politiche poiché questo campo di azione è relativamente "neutrale" rispetto ad altre arene politiche che sono tradizionalmente terreno di scontro, come ad esempio l'urbanistica, le politiche abitative, ecc. I casi di Saint-Etienne e di Sassari hanno mostrato che la formulazione di una strategia culturale ha partecipato alla formazione o all'avvio di coalizioni urbane che condividono le rispettive agende. A Sassari, la categoria dei commercianti e dei professionisti, oltre che dei politici, ha condiviso la scelta di puntare sulla cultura come strumento per il rilancio del territorio (attraverso lo sviluppo del turismo e la coerenza dei progetti urbani); a Saint-Etienne, la cultura sembra aver accompagnato la formazione di nuove partnership tra attori pubblici (e pochi privati) attorno ad un nuovo progetto urbano complessivo. Sono emerse contestualmente nuove

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

reti per la governance culturale in relazione agli obiettivi della rigenerazione e dello sviluppo urbano.

3. L'analisi dei regimi urbani in Europa

Per interpretare le nuove modalità di governo del territorio sono emersi diversi approcci sia in ambito americano che europeo. Nel nostro caso, abbiamo scelto di esplorare la possibilità di adottare l'approccio dei regimi urbani per interpretare la particolare modalità di governo urbano in cui le politiche culturali rivestono un ruolo importante, almeno rispetto al passato.

Alla fine degli anni '80 negli Stati Uniti la *débaçle* intorno alle posizioni dei pluralisti e degli elitisti veniva superata con la formulazione della teoria dei regimi urbani (Fainstein and Fainstein 1986; Elkin 1987; Stone 1989). Stone, nel suo famoso *Regime Politics: Governing Atlanta (1946-1988)*, intendeva superare l'*impasse* attraverso la formulazione di una domanda diversa che vuole prendere in considerazione le modalità di elaborazione delle politiche pubbliche urbane. In altre parole, il passaggio è dalla nota formulazione *Chi governa?*, incentrata sulla comprensione della struttura del potere di tipo "*power over*", alla questione *come si sviluppa la capacità di governare?*, cioè il "*power to*". Per Stone (1989) un regime urbano è "una modalità di governo esercitato da una coalizione di attori pubblici e privati le cui relazioni sono informali e stabili nel tempo". Tale stabilità si manifesta anche nel caso in cui le personalità politiche dovessero essere sostituite. La coalizione è tenuta assieme da un programma di azione pubblica formalizzato in un'agenda urbana. La domanda riguarda inoltre, più in generale, la questione delle risorse in possesso dai diversi attori (Knoepfel *et al.*, 2006).

L'attenzione è dunque tutta rivolta verso la formazione di accordi informali che strutturano delle coalizioni urbane abbastanza stabili per governare. Queste coalizioni sono formate da attori dotati di risorse specifiche che tendono a obiettivi talvolta diversi. Secondo Belligni e Ravazzi (2013): «Rispetto alla *policy analysis*, l'approccio dei regimi urbani mira ad ampliare il focus della ricerca dalle singole politiche pubbliche e dalle loro reti all'impatto sistemico (a livello urbano) di programmi a lungo termine e alle azioni di cooperazione durature che le sostengono, spostando l'accento dai singoli temi all'agenda

e ai risultati che determinano i cambiamento urbano». Convergenndo attorno ad un'agenda urbana, le varie posizioni trovano un equilibrio. Spesso un regime urbano emerge di fronte alla necessità di contrastare situazioni di crisi della città, causata dalle mutate condizioni economiche e politiche (*crisis management*). È questo un punto chiave della nostra ricerca, in quanto entrambe le città da noi studiate, Sassari e Saint-Etienne, vivono una situazione di declino economico o di grave difficoltà dovute allo smantellamento della base produttiva che si era sviluppata nel passato. In questo scenario, i regimi urbani possono emergere come modalità che permettono di governare in quanto sono caratterizzati da: una *urban agenda* relativamente stabile e duratura ed identificabile (*agenda setting*); una coalizione tra soggetti pubblici e privati che porta avanti questa *agenda* tramite accordi prevalentemente informali (*coalition-building*); la mobilitazione di risorse da parte dei diversi attori capaci di realizzare gli obiettivi determinati nell'*agenda* (*asset-holders mobilisation*);

Il particolare risalto dato da Stone agli accordi tra il *business* e la classe politica, seppure non deterministico come nel caso degli approcci della *growth machine* (Molotch, 1976) e dell'*urban entrepreneurialism* (Harvey, 1989) costituisce un primo importante che rappresenta un limite all'adozione dell'approccio in Europa. Questo limite è (forse) attenuato nel caso britannico, dove la forte spinta neolibera data dai governi Thatcher a partire dagli anni '80 e il differente contesto amministrativo locale (il *dual government*) mostra qualche affinità in più con il caso americano. In Francia e in Italia, più in particolare, il ruolo forte esercitato dallo Stato negli affari urbani ha portato a considerare la *urban regime analysis* inadatta a rendere conto del funzionamento della politica locale. Il contesto americano, da questo punto di vista, è maggiormente *market oriented* e la vita stessa della città dipende in modo molto più forte dalle attività economiche che si sviluppano localmente, sia per quanto riguarda la capacità di attuare le politiche che per l'importanza della base fiscale che esse garantiscono. Per Stone, il *business* fa necessariamente parte delle coalizioni di governo urbano e del regime che governa la città (Reigner, Ségas, 2013). Tali limiti sono stati messi in luce già all'inizio degli anni '90 attraverso alcuni studi che tendevano maggiormente alla comparazione tra casi americani e europei (cfr. ad es. Keating, 1991; Stoker e Mossberger, 1994; Harding,

1997). Molti di questi studi mostravano i limiti legati all'etnocentrismo dell'approccio dei regimi urbani e alla scarsa rilevanza attribuita al ruolo dello Stato centrale³⁰⁴.

Il successo della *urban regime analysis* da una parte e dei modelli interpretativi neo-marxisti dall'altra (i *city limits* di Peterson, la *growth machine* di Molotch e l'*urban entrepreneurialism* di Harvey) sembra essere dovuto anche alle critiche che ad essi sono state rivolte e pare aver stimolato in Europa l'introduzione di nuovi quadri interpretativi per l'analisi del passaggio dal *government* alla *governance*. Ma la crescita dell'interesse degli studiosi europei per la politica locale sembra essere soprattutto legata ai cambiamenti che si manifestavano in Europa durante gli anni '80. In questo periodo si verificavano alcuni importanti fenomeni come la riorganizzazione dei servizi urbani, la costruzione di livelli di governo metropolitani e il passaggio di poteri dallo Stato alle città e alle regioni. Le Galès (1995), a partire dalla consapevolezza di un decennio di ricerche sul cambiamento e la crescita di importanza dei governi locali in Francia e in UK, elaborava un quadro teorico differente rispetto a quelli dei regimi urbani da una parte e dell'*urban entrepreneurialism* di matrice marxista dall'altra. Lo studioso francese riteneva inadatti e insufficienti gli approcci americani a rendere conto della particolare situazione europea (ed in particolare francese e della Gran Bretagna), dove il peso dello Stato e degli attori economici era differente. D'altra parte, si riconosceva un potenziamento del ruolo delle società private nella gestione di importanti servizi per la città, che erano stati progressivamente privatizzati e che componevano allora un esteso gruppo che doveva necessariamente cooperare con il governo cittadino. L'abbandono della riflessione sulla *urban regime analysis* è avvenuto in Europa a favore dell'approccio della *governance urbana* elaborato da Le Galès (2002; Bagnasco, Le Galès, 2000; ecc.). Questa nuova corrente di studi, denominata *neoweberiana*, considera che l'indebolimento del potere degli Stati, influenzata da vari fattori come la globalizzazione economica, lo sviluppo di istituzioni sovranazionali, ecc., ha creato un nuovo spazio di espressione delle città come soggetto politico relativamente autonomo (Picchierri, 2007). La città è dunque

³⁰⁴ Ad esempio Harding (1997) propone una ricerca su cinque metropoli europee, afferma che la politica economica urbana è diventata sempre più importante e ci sono stati significativi e relativamente simili cambiamenti delle motivazioni e delle azioni dei tre principali partner urbani: delle amministrazioni sviluppo-centrali e locali urbani e le comunità imprenditoriali locali.

definita come una società locale completa caratterizzata da una particolare divisione del lavoro tra il mercato, le strutture sociali e le istituzioni politiche, che consente un'elevata flessibilità in grado di far fronte rapidamente alle variazioni del mercato e assicurando una certa equità sociale attraverso la redistribuzione dei costi e dei benefici per la società locale (Borelli, 20012).

In Europa, la crescita dell'interesse verso i meccanismi di regolazione e di strutturazione delle città ha portato a considerare e approfondire la politica economica urbana come livello relativamente indipendente. Tuttavia, ed è questo un punto centrale nell'ambito di questo lavoro, la *urban regime analysis* come laboratorio di ricerca per la comprensione della politica economica urbana europea è stata abbandonata troppo rapidamente e meriterebbe una "seconda chance". Infatti, alla luce della grave crisi economico-finanziaria cominciata nel 2008, i cui effetti sono tanto più evidenti nelle regioni "periferiche" (gli effetti dello sviluppo ineguale si manifestano con maggiore impatto nelle regioni europee più marginali o in conversione), i governi locali sono finanziariamente sempre più dipendenti dalle iniziative e dall'azione dei privati e più in generale dagli investimenti, sempre più carenti per via della parallela "politica economica dell'austerità" promossa dall'Unione Europea (Rampini, 2014). Nel contesto attuale di crisi economico-finanziaria, che si è abbattuta con maggiore violenza nelle regioni e nei territori caratterizzati da un'economia fragile e non diversificata, i governi locali cercano sempre più di attirare finanziamenti, privati e pubblici, al fine di creare le condizioni per ricostituire una base economico-produttiva. A maggior ragione, la situazione di tagli di finanziamenti e di blocco degli investimenti pubblici (come ad esempio, quello imposto dal Patto di Stabilità agli Stati Europei³⁰⁵) impone agli enti locali di cercare altrove le opportunità per lo sviluppo o, perlomeno, per non entrare in una fase di declino. La creazione di opportunità di crescita economica, finalizzata all'aumento dell'occupazione, rappresenta sempre più la priorità politica per quelle realtà urbane che si trovano in crisi.

³⁰⁵ «Il Patto di Stabilità Interno (PSI) nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita e specificamente nel trattato di Maastricht (Indebitamento netto della Pubblica Amministrazione/P.I.L. inferiore al 3% e rapporto Debito pubblico delle AA.PP./P.I.L. convergente verso il 60%) [...] Un obiettivo primario delle regole fiscali che costituiscono il Patto di stabilità interno è proprio il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali (regioni e enti locali)», cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze: <http://www.rgs.mef.gov.it>

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Se le metropoli sembrano riuscire meglio in questo compito, le città di medie dimensioni, come è il caso di Sassari e Saint-Etienne, hanno difficoltà ad attrarre investimenti privati e, di conseguenza, a stabilire cooperazione e partenariati con essi. I governi di tali città tendono così a creare le pre-condizioni per lo sviluppo del settore privato, vale a dire lo sviluppo di servizi e di un buon quadro di vita, attraverso l'ottenimento di finanziamenti regionali, nazionali ed europei per progetti particolari (ad es. il FESR, il FSE). Per fare ciò sono necessarie competenze specifiche ed esperti nel settore della programmazione. In altre parole, i settori tecnico-amministrativi vengono riformati al fine di incrementarne le capacità di operare. In questo contesto, caratterizzato dalla quasi assenza degli attori privati, sono gli enti e le organizzazioni politiche e pubbliche a giocare un ruolo principale.

4. Prospettive future di ricerca

Negli ultimi anni, in Europa, alcuni ricercatori hanno rivalutato le potenzialità di questo approccio e specificato alcuni aspetti concettuali e teorici attraverso lo studio di casi concreti ed è in questo dibattito che tale lavoro si vuole situare, cercando di contribuire attraverso l'introduzione della variabile "cultura" in relazione alla formazione di regimi urbani in città di provincia, caratterizzate da un contesto economico debole e da una posizione geografica marginale. A parere di chi scrive, la *urban regime analysis* mostra ancora molte potenzialità per l'interpretazione del cambiamento delle modalità di governo urbano contemporanee. Essa può essere mobilizzata inoltre in quanto quadro generale all'interno del quale situare il mutamento del ruolo della cultura nell'agenda politica urbana, vale a dire la sua emergenza e la crescente importanza sia come strumento per: a) riqualificare l'economia urbana; b) ridefinire l'identità urbana; c) legittimare l'azione del governo urbano da parte dei cittadini.

Come dicevamo, nelle città di provincia, dove gli interessi e i capitali privati non sono significativi, le coalizioni di crescita sono formate essenzialmente da attori pubblici. L'agenda urbana tende ad attirare gli investimenti privati in un contesto generale che vede lo Stato tagliare i finanziamenti ai comuni e trasferire nuove funzioni, compiti e

competenze agli enti locali. Oltre al taglio dei trasferimenti statali, le città fanno esperienza di una riduzione della base contribuyente a causa della perdita di residenti e di attività commerciali e produttive. In questo contesto sembra situarsi l'interesse di investire nel settore culturale poiché la cultura rappresenta, almeno idealmente, uno strumento potenzialmente capace di portare a raggiungere obiettivi di sviluppo economico. Da una parte, il miglioramento della qualità della vita degli abitanti (della città e dell'area metropolitana), dall'altra l'incremento del flusso turistico, attraverso l'organizzazione di grandi eventi, l'attrazione delle imprese e delle attività commerciali, che si avvantaggiano della circolazione di persone. La nostra ipotesi ha portato tuttavia a considerare che la cultura interviene anche come acceleratore per la formazione di partnership e l'elaborazione di agende urbane condivise. La ricerca sul campo ha mostrato tuttavia le difficoltà che la verifica di questa affermazione comporta. La "malleabilità" del concetto di cultura è causa di malintesi: il concetto ha ampi margini di significato e questo costituisce un primo ostacolo già di per sé difficile da superare. Un secondo problema, che riguarda in modo specifico questa ricerca, è dato dalla provvisorietà delle informazioni raccolte, un dato che rende necessari successivi approfondimenti che dovranno tenere conto anche della trasformazione dei contesti urbani. A livello teorico, la riflessione sui concetti e sulla metodologia dell'analisi dei regimi urbani è ancora un cantiere aperto e vi è bisogno di stabilire alcuni punti di riferimento comuni e che tengano maggiormente in considerazione la specificità del contesto istituzionale europeo. Infine, il controllo dell'ipotesi deve necessariamente passare per l'esame dato dall'analisi di nuovi casi studio, attraverso i quali verificare il funzionamento del modello interpretativo.

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1989) *La Provincia di Sassari. Ambiente, Storia, Civiltà*, Edizioni Amilcare Pizzi, Sassari.
- AA.VV. (2009) «La gestion des partenariats public-privé», in *Revue française d'administration publique*, n° 130, 2009/2
- ABBRUZZESE A. (1979) «L'effimero non lascia edifici ma modelli», in *Rinascita*, n° 7/1979, dicembre.
- AGLIETTA M. E LUNGHINI G. (2001) *Sul capitalismo contemporaneo. Regolazione e crisi del capitalismo. I nuovi compiti dello stato*, Bollati Boringhieri, Torino.
- AMABLE B., GUILLAUD E., PALOMBARINI S. (2011) *L'économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie*, Editions Rue d'Ulm, Paris.
- AMENDOLA G. (2003), *La città postmoderna, Magie e paure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari.
- ANDERSSON D.E., ANDERSSON A.E., MELLANDER C. (2011) *Handbook Of Creative Cities*, Edward Edgar Publishing, Northampton, Massachusetts.
- ARAB N. (2007) « À quoi sert l'expérience des autres ? » « Bonnes pratiques » et innovation dans l'aménagement urbain», *Espaces et sociétés*, 2007/4 n° 131, p. 33-47.
- ASHWORTH G.J. e KAVARATZIS M. (eds), (2010) *Towards Effective Place Brand Management: Branding European Cities and Regions*, Edward Elgar Publishers.
- ASSOCIAZIONE CIVITA (2012) *Linee guida per la valorizzazione della cultura in Italia attraverso la collaborazione pubblico/privato*, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Roma, 22 novembre 2012.
- ASSOCIAZIONE DEGLI INDUSTRIALI DELLA PROVINCIA DI SASSARI (1994) *la Cultura Economica e d'Impresa nei Quotidiani della Sardegna*, Ottobre 1994.
- BACHRACH P. e BARATZ M. (1962) «Two faces of power», in *American Political Science Review*, Vol. 56, n°4, pp. 947-942.
- BADAMI A. (2012) *Metamorfosi urbane. Politiche culturali in Francia e mutamenti nel paradigma urbanistico*, Alinea, Firenze.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

- BAER S. (2005) «Urban regime theory», in CAVES R.W. (2005) (a cura di), in *Encyclopedia of the city*, pp. 714-715.
- BAGELLA M. (1993) *Il Mezzogiorno al Consiglio Regionale della Sardegna (1949-1979)*, FrancoAngeli, Milano.
- BAGNASCO A. (1977) *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- BAGNASCO, A. e P. LE GALÈS (eds.) (2000) *Cities in contemporary Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BALBO L. e PIZZORNO A. (1968) *Studio sulla struttura del potere locale a Sassari*, Rapporto di Ricerca. Università di Sassari.
- BANCA D'ITALIA (2013) *Economie Regionali. Economia della Sardegna*, n°21, giugno 2013.
- BARBERA A. (2004) *Progetto del nuovo Centro d' Arte Moderna e Contemporanea a Metz in Francia*. Rel. Donato, Giacomo Bezzo, Eleonora. Politecnico di Torino, 2. Facoltà di architettura.
- BARNETT C. (2001) «Culture, policy and subsidiarity in the European Union: From symbolic identity to the governmentalisation of culture», in *Political Geography*, Vol. 20, n°4, pp. 405–426.
- BARUCCI E. e PIEROBON F. (2007) *Le privatizzazioni in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- BASSET K., GRIFFITH R. E SMITH I. (2002) « Cultural industries, cultural clusters and the city: the example of natural history film-making in Bristol », in *Geoforum*, Vol. 33, n° 2, pp. 165–177.
- BASSETT, K. (1996) «Partnerships, business elites and urban politics: Newforms of governance in an English city?» in *Urban Studies*, Vol. 33, pp. 539-555.
- BAUELLE (2013) «The New Louvre in Lens: A Regionally Embedded National Project», in *European Planning Studies*, Vol. 21, pp. 1-18.
- BÈAL V. et PINSON G. (2009) « Du petit chose au « 5th best mayor in the world». Un maire urbain entre stratégies de légitimation et recherche de ressources pour l'action», *Pôle Sud*, 2009/1 n° 30, p. 7-29.
- BÈAL V., DORMOIS R. et PINSON G., (2010) « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin», *Métropoles* [En ligne], 8 |, mis en ligne le 30 novembre 2010, consulté le 10 mars 2013. URL : <http://metropoles.revues.org/4380>
- BEAUD C. (2001), «Le drame de Creusot-Loire : échec industriel ou fiasco politico-financier ?», *Entreprises et histoire*, 27, 1, p. 7-7
- BECATTINI G. (1979) «Dal “settore” industriale al “distretto” industriale. Alcune considerazioni sull'unità d'indagine dell'economia industriale», in *Rivista di economia e politica industriale*, 1, pp. 7-21.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

- BELLIGNI S., RAVAZZI S. (2013) *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Il Mulino, Bologna.
- BELLIGNI S., RAVAZZI S. e SALERNO R. (2009) «Regime urbano e coalizione di governo a Torino», in *Polis*, Vol. 23, n°1, pp. 5-30.
- BENHAMOU F. (2011), *L'économie de la culture*, La Découverte «Repères», Paris.
- BENJAMIN W. (2013), *L'Œuvre d'art à l'époque de sa reproductibilité technique* (1939), Paris, Payot.
- BERNT M. (2009), “Partnership for demolition: the governance of urban renewal in East Germany’s shrinking cities”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 3, pp. 754-769.
- BEZES P. (2009) *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.
- BIANCHINI F. (1999) «Cultural planning for urban sustainability», in L. NYSTROM & C. FUDGE (Eds) *Culture and Cities. Cultural Processes and Urban Sustainability*, pp. 34-51 (Stockholm: The Swedish Urban Development Council).
- BIANCHINI F. E PARKINSON M. (Eds) (1993) *Cultural Policy and Urban Regeneration: The Western European Experience*. Manchester: Manchester University Press.
- BLOOMFIELD J. (1993) «Bologna: culture, citizenship and quality of life», in Bianchini e Parkinson (1993).
- BOBBIO L. (2006) *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Edizioni Laterza, Roma-Bari.
- BOBBIO L. e MAGGI M. (1994) *Economia e politica dei beni culturali*, La Rosa Editrice, Torino.
- BONACUCINA E., BUA F., BORSATO S., CANNAOS C., CAPPALÀ A., IDINI P., MASTINU M., ONNI G., SCALAS S., TALU V. (2013) *Sardegna. La Nuova e l'Antica Felicità*, FrancoAngeli, Milano.
- BORELLI G. (2005) *Un paese diverso. La politica economica delle città americane*, FrancoAngeli, Milano.
- BORELLI G. (2012) *La politica economica urbana. Teorie e modi di governance*, Carocci, Roma.
- BOURDIEU P. (1979) *La distinction. Critique sociale du Jugement*, Minuit, Paris.
- BOURDIEU P. e DARBEL A. (1991) *The Love of Art: European Art Museums and Their Public*, Polity, Cambridge.
- BOVONE L. (a cura di) (2002) *Intraprendere cultura: rinnovare la città*, FrancoAngeli, Milano.

Dott. Giovanni Sechi
 Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
 Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
 Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
 Università degli studi di Sassari

- BRENNER N. (2004) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of the Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- BRIGAGLIA M. (1979) *La classe dirigente a Sassari da Giolitti a Mussolini*, Edizioni della Torre, Cagliari.
- BRIGAGLIA M. (2006) *Storia della Sardegna*, Laterza, Roma-Bari.
- BRIGAGLIA M. e RUJU S. (2012) *Industria e Territorio nel Nord-Ovest della Sardegna, 50 anni del Consorzio Industriale Provinciale di Sassari*, Tas, Sassari.
- BRUNO I. (2011) *La nascita del ministero per i beni e le attività culturali e ambientali*, Led Edizioni, Milano.
- BURDEK, B. (2005), *Design: The History, Theory and Practice of Product Design*, Bâle, Birkhäuser.
- C.R.E.S.A.L. (1966) *Métiers et qualifications de la main d'œuvre salariée dans les industries textiles de la Loire*, Saint-Etienne.
- CAROLI L. (a cura di) (2010) *Le Bonifiche e il Rilancio dell'Area Industriale di Porto Torres*, FrancoAngeli, Milano.
- CATANZARO R., PISELLI F., RAMELLA F., TRIGILIA C. (2002) *Comuni nuovi*, il Mulino, Bologna
- CHARBONNEAU J.P. (2002), "Patrimoines pluriels et développement urbain par Jean-Pierre Charbonneau", *La Pierre d'Angle*, 31.
- CICERCHIA A. (2009) *Risorse culturali e turismo sostenibile*, Francoangeli, Milano.
- CIRESE A.M. (1973) *Cultura egemonica e culture subalterne*, Palumbo, Palermo.
- CLARK T.N. (2011) *The City as an Entertainment Machine*, Lexington Books, London.
- COLLEONI M. e GUERISOLI F. (2014) *La Città Attraente*, Egea, Milano.
- COOKE P. E LAZZERETTI L. (2008) *Creative Cities, Cultural Clusters and Local Economic Development*, Edward Edgar Publishing, Cheltenham.
- CORBETTA P. (2003) *Social research : theory, methods and techniques*, Sage, London.
- CRIVELLO S. e SALONE C. (2013) *Arte contemporanea e sviluppo urbano: esperienze torinesi*, FrancoAngeli, Milano.
- CROUCH C., LE GALÈS P., TRIGILIA C., VOELZKOW H. (Eds.) (2004) *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, Oxford, Oxford University Press.
- D'ALBERGO E. e LEFEBVRE C. (a cura di) (2007) *Le Strategie Internazionali delle Città*, Il Mulino, Bologna.
- D'ANGELO M., FRIEDBERG E., URFALINO P. (1989) *Les politiques culturelles des villes et leurs administrateurs*, Paris, La Documentation Française.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

- DAHL R. (1961) *Who governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven.
- DAUM L. (1963) «Les difficultés de la sidérurgie dans la communauté», *Revue du marché commun*, pp. 405-408.
- DAVIES S. e IMBROSCIO D. (2009) *Theories of urban politics*, Sage, London.
- DAVIES, S. (2002) «Urban Regime Theory. A normative-Empirical Critique», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 24, n°1, pp. 1-17.
- DE PROPRIIS L. E HYPPONEM L., (2008) « Creative cluster and governance: the dominance of the Hollywood Film Cluster, » in Cooke e Lazzeretti (2008).
- DELAGE A. (2013) «Des acteurs en quête de marché. Le projet de renouvellement urbain autour de la gare de Saint-Étienne Châteaucreux», *EspacesTemps.net*, 25.08.2013.
- DELLA LUCIA M. (2013) *Cultura e Sviluppo Locale nell'Economia della Conoscenza. Politiche e Strumenti di Sviluppo Urbano*, CEDAM, Padova.
- DELLA PORTA D. (1999) *La politica locale. Potere, istituzioni e attori tra centro e periferia*, Il Mulino, Bologna.
- DELLA PORTA D. (2010) *L'intervista qualitativa*, Laterza, Roma-Bari.
- DELLA PORTA D., VANNUCCI A. (1994) *Corruzione politica e amministrazione pubblica. Risorse, meccanismi e attori*, Il Mulino, Bologna.
- DEMATTEIS G. (1994) «Il marketing urbano: cooperare per competere», in AVE G. e CORSICO F. (a cura di) *Marketing urbano in Europa*, Edizioni Torino Incontra, Torino.
- DEVISME L. DUMONT e ROY (2007) « Le jeu des « bonnes pratiques » dans les opérations urbaines, entre normes et fabrique locale », *Espaces et sociétés*, 2007/4 n° 131, p. 15-31.
- DI FELICE M.L., SANNA L., G.SAPELLI, *L'impresa industriale del Nord Sardegna. Dai pionieri ai distretti: 1922-1997*, Laterza, Roma-Bari.
- DIGAETANO, A. e KLEMANSKI J.S. (1993) «Urban regimes in comparative perspective: The politics of urban development in Britain», in *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 29, pp.54-83.
- DIGAETANO, A. e KLEMANSKI J.S. (1999) *Power and City Governance. Comparative Perspectives on Urban Development*, University of Minnesota Press, Minneapolis, London.
- DORMOIS R. (2006) «Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001)», in *Revue française de science politique*, Vol.5, pp.837-867.
- DOWDING K. (2001) «Explaining urban regimes», in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25, n°1, pp. 7-19.
- DOWDING, K., DUNLEAVY P., KING D., MARGETTS H., e RYDIN Y. (1999) «Regime politics in London local government», in *Urban Affairs Review*, Vol. 34, pp.515-545.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

- DPS (2013a) *I flussi finanziari pubblici nel settore Cultura e Servizi Ricreativi, Italia*, Monografie Edizione 2013.
- DPS (2013b) *I flussi finanziari pubblici nel settore Cultura e Servizi Ricreativi, Regione Sardegna*, Monografie Edizione 2013.
- DUBOIS V. (1999) *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*, Belin, Paris.
- ELKIN S. (1987) *City and Regime in the American Republic*, University Of Chicago Press.
- EUROSTAT (2011) *Cultural statistics*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- EWEN S. e HEBBERT M. (2007) «European cities in a networked world during the long 20th century», in *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 25, n° 3, pp. 327-340.
- FEDERCULTURE (2013) *Una strategia per la Cultura, una strategia per il Paese. Rapporto annuale Federculture 2013*.
- FEINSTEIN N.I. E FEINSTEIN S.S. (1986) Regime Strategies, Communal Resistance and Economic Forces, in FAINSTEIN, S., HILL, R.C., JUDD, D., SMITH, M. (eds.) *Restructuring the City: the Political Economy of Urban Development*, New York, Longman.
- FELICORI M. (1984) «Feste d'estate: indagine sulla politica culturale dei comuni italiani», in PARISI (1984) *Luoghi e misure della politica*, Il Mulino, Bologna.
- FLORIDA R. (2002) *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, Basic Books, New York.
- FLORIDA R. (2005) *Cities and the Creative Class*. London, Routledge.
- FUMAROLI M. (1991) L'État culturel. *Bulletin des bibliothèques de France* [en ligne], n° 6.
- GARCIA B. (2004) «Cultural policy and urban regeneration in western european cities: lessons from experiences, prospects for the future», in *Local Economy*, Vol. 19, n° 4, pp. 312-326.
- GASNIER M. E LAMARD P. (a cura di) (2007) *Le Patrimoine Industriel comme Vecteur de Reconquête Economique*, Lavauzelle, Panazol (Limoges).
- GIAMBRONE F. (a cura di) (2013) *Politiche per la cultura in Europa. Modelli di governance a confronto*, FrancoAngeli, Milano.
- GIRARD A. (2001) «Les maisons de la culture : au-delà de leur « échec », leur vraie réussite», <http://www.culture.gouv.fr/>
- GÒMEZ M.V. (1998) «Reflective images : the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao», in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 22, n°1, pp. 106-121.
- GREGORI L., LEMARCHANDS V. (1991), “Caravelles 2 : Quadriennale Internationale de Design”, *Azimuts [F]*, n° 1.
- GRIFFITH R. (1995) «Cultural strategies and new modes of urban intervention», in *Cities*, Vol. 12, n° 4, pp. 253-265.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

- GUIDICINI P. (2007) *Nuovo Manuale per le ricerche sociali sul territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- GUILLON V. (2011), *Mondes de coopération et gouvernance culturelle dans les villes*. Thèse doctorale, Grenoble, Université de Grenoble.
- HANNERZ U. (2001) *Esplorare la città*, Il Mulino, Bologna.
- HARDING A. (1997) «Urban regimes in a Europe of the Cities?», in *European Urban and Regional Studies*, Vol. 4, n°4, pp. 291-314.
- HARVEY D. (1982) *The limits to capital*, University of Chicago Press, Chicago
- HARVEY D. (1989a) *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*, Oxford, Blackwell.
- HARVEY D. (1989b) «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism», *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71.1, 3–1.
- HARVEY D. (2008) *Géographie de la domination*, Le Prairies Ordianires, Paris.
- HARVEY D. (2012) *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Ombrecorte, Verona.
- HARVEY, D. (2001) *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*, Routledge, London.
- HEDSTRÖM e SWEDBERG (1998) *Social Mechanisms*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 1-31.
- HEIDENREICH M. e PLAZA B.(2009) «Renewal through Culture? The Role of Museums in the Renewal of Industrial Regions in Europe», in *European Planning Studies*, pp. 1-15
- HEINICH N. (2010) *Guerre culturelle et art contemporain. Une comparaison franco-américaine*, Hermann, Paris.
- HUNTER F. (1953) *Community power structure, a study of decision makers*, The University of North Carolina Press; Nuova edizione (1969).
- INGALLINA P. (2010) *Nuovi scenari per l'attrattività delle città e dei territori*, Milano, FrancoAngeli.
- IORDACHE M.C. (2013) «Unesco Label – Promoter a Cultural Tourism Development», in *Annals of the Constantin Brâncuși*, University of Târgu Jiu, Vol. 3, pp. 64-70.
- JAUNEAU Y. (2013) « Le poids économique direct de la culture », *Culture chiffres*, 2013/3 n° 3, p. 1-12.
- JESSOP B. (1993) «Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy», in *Studies in Political Economy*, Vol. 40, pp. 7-39.
- JESSOP, B. (2002) *Post-fordism and the State*, in Amin A. (a cura di), *Post-Fordism. A reader*, Oxford, Blackwell, pp. 251-279.
- JOBERT B. (a cura di) (1993) *Le tournant néolibéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.

Dott. Giovanni Sechi
 Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
 Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
 Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
 Università degli studi di Sassari

- JOBERT B., SELIER M. (1977) «Les grandes villes: autonomie locale et innovation politique», *Revue française de science politique*, XXVII, n° 2, pp. 205-227.
- JUDGE D., STOKER G. e WOLMAN H. (eds.), *Theories of urban politics*, Sage, London.
- KEATING M. (1991) *Comparative urban politics*, Aldershot, UK, Edward Elgar.
- KNOEPFEL P., LARRUE C., VARONE F. (2006) *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Rüegger, Zurigo.
- KONG L. (2000) «Cultural Policy in Singapore: Negotiating Economic and Socio-Cultural Agendas», *Geoforum*, Vol. 31, n°4, pp. 409-24.
- LANDRY C. (2000), *The Creative City: a Toolkit for Urban Innovators*. London: Earthscan
- LATARJET B. (1992) *L'aménagement culturel du territoire*, La Documentation française, Parigi.
- LE GALÈS P. (2006) « La restructuration des PMI à Saint-Étienne après la crise : traces du passé et limites à l'intégration horizontale », *Sociologie du Travail*, vol. 48, n° 1.
- LE GALES, P. (1995) «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», in *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol. 45, n°1, pp. 57-95.
- LE GALÈS, P. (2002) *European cities, social conflict and governance*. Oxford University Press, Oxford.
- LEFEVRE H. (2009, ed. or. 1968) *Le Droit à la Ville*, Economica, Paris.
- LELLI M. (a cura di) (1983) *Lo Sviluppo che si doveva fermare: saggi e ricerche sulla Sardegna post-agricola e post-industriale*, ETS, Pisa-Sassari.
- LEPHAY-MERLIN C. (1991) *Les dépenses culturelles des communes. Analyse et évolution : 1978-1989*, La Documentation française, Paris.
- LEVINE, M. A. (1994) «The Transformation of Urban Politics in France: The Roots of Growth Politics and Urban Regimes», in *Urban Affairs Quarterly*, Vol.29, n°3, pp.383-410.
- LEWANSKI R. (1997) *Governare l'Ambiente*, Il Mulino, Bologna.
- LLOYD R. E CLARK T.N. (2000) «The City as an Entertainment Machine», Presentation at the annual meeting of the *American Sociological Association*, 2000.
- LO ROCCO G. e MICHELI S. (2003) *Lo spettacolo dell'architettura. Profilo dell'archistar*, Mondadori, Milano.
- LOGAN J. and MOLOTCH H. 1987. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press, Los Angeles.
- LORRAIN D. e STOKER G. (1995) *Les privatisations urbaines en Europe*, La Decouverte, Paris.
- LUCARELLI A. e BERG P. O. (2011) «City branding: a state-of-the-art review of the research domain» in *Journal of Place Management and Development*, Vol. 4, n° 1, pp. 9-27.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

- LUCCHINI F. (2002) *La culture au service des villes*, Paris, Anthropos.
- LUSSO, B. (2009), “Les musées, un outil efficace de régénération urbaine ? Les exemples de Mons (Belgique), Essen (Allemagne) et Manchester (Royaume-Uni)”, *Cybergeo, European Journal of Geography* [En ligne], Espace, Société, Territoire, document 436, mis en ligne le 05 janvier 2009, consulté le 23 avril 2014.
- LUSTIGER-THALER, H. e SHRAGGE, E. (1998), The New Urban Left: Parties Without Actors, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.22, pp.233–244.
- LYND, R. e LYND H. (1959, ed. or. 1929) *Middletown. A Study in American Culture*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- LYND, R. e LYND H. (1982, ed. or. 1937) *Middletown in Transition. A Study in Cultural Conflicts*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- MACIOCCO G. (a cura di) (2013) *Città di città. Il piano territoriale di coordinamento della provincia di Sassari*, FrancoAngeli, Milano.
- MAGNO F. E CASSIA F. (2013) «Austerity Programs and Services Quality Within Italian Municipalities. An Exploration of Trends and Evolving Practices», in *Economia dei Servizi*, Vol. 3/2013, pp. 239-258.
- MANDON D. (1976) *Les Barbelés de la Culture*, Federop, Lyon.
- MANI L. (2010) *Petrolchimica Privata e Finanza di Stato*, in Brigaglia M. e RUJU S., BRIGAGLIA M. e RUJU S. (2012) *Industria e Territorio nel Nord-Ovest della Sardegna, 50 anni del Consorzio Industriale Provinciale di Sassari*, Tas, Sassari.
- MARCUSE P. (1989) «“Dual city”: a muddy metaphor for a quartered city», in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 14, n°4, pp. 697-708.
- MARINELLI G. (2006) Le politiche culturali del Comune di Roma: l’offerta, *Economia della Cultura*, n°2/2006.
- MARRA E. (2006) *Marketing urbano: comprendere le nuove potenzialità di attrazione della città*, In Atti del seminario "Fare sistema nel turismo a Milano: dalle idee alla realizzazione" pp.12-21, Assolombarda, Milano.
- MASBOUNGI A. e de GRAVELAINE F. (2006) *Construire un projet de ville. Saint-Etienne « in progress »*, Editions du Moniteur, Paris.
- MATTONE A. (a cura di) (2010) *Storia dell’Università di Sassari. Vol. II*, Ilisso, Sassari.
- MAZZETTE A. (2013) *Pratiche Sociali di Città Pubblica*, Laterza, Roma-Bari.
- MAZZETTE A. (a cura di) (1997) *La Città Immaginarica. Sassari nelle Esperienze dei suoi Abitanti*, FrancoAngeli, Milano.
- MAZZETTE A. (a cura di) (2011) *Esperienze di Governo del Territorio*, Laterza, Roma-Bari.

Dott. Giovanni Sechi
 Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
 Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
 Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
 Università degli studi di Sassari

- MAZZETTE A. e SGROI E. (2007) *La metropoli consumata. Antropologie, architetture, politiche, cittadinanze*, Franco Angeli, Milano
- MELA A. (2006) *Sociologia delle Città*, Carocci, Roma.
- MILES S. (2005) «Our Tyne: Iconic regeneration and the revitalisation of identity in Newcastle Gateshead», in *Urban Studies*, Vol. 42, n° 5-6, pp. 913-926.
- MIOCHE P. (2004) *I cinquant'anni dell'Europa del carbone e dell'acciaio (1952 – 2002)*, Commissione Europea, Bruxelles.
- MOLOTCH H. (1976) «The city as a growth machine: Toward a political economy of place», in *American journal of Sociology*, Vol. 82, n° 2, pp. 309-332.
- MOREL JOURNAL C. e SALA PALA V. (2011) «Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? », *Métropoles* [En ligne], 10 | 2011.
- MOSSBERGER K. and STOKER G. (2001) « The evolution of urban regime theory : the challenge of conceptualization », *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No. 6, July, 810-835
- MOULINIER P. (2013) *Les politiques publiques de la culture en France*, Paris, PUF.
- MURGIA T. (2006) *Sassari. Dagli Statuti allo Statuto*, Edes, Sassari.
- MUSTERD S. e MURIE A. (2010) *Making competitive cities*, Wiley-Blackwell, Oxford.
- NEFS M., ALVES S., ZASADA I., HAASE D. (2013) «Shrinking cities as retirement cities? Opportunities for shrinking cities as green living environments for older individuals», in *Environment and Planning A*, Vol. 45, n°6, pp. 1455 – 1473.
- NORTH, D.C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- ORSINI L. (2008) *Volare low cost. La rivoluzione del trasporto aereo*, Hoepli, Milano.
- OSWALT, P., DES BUNDES, K (2005), *Shrinking cities, Volume 1, International research*, Ostfildern, Hatje Kantz.
- PABA A. (1989) *L'industria*, in AA.VV. *La Provincia di Sassari. Ambiente, Storia, Civiltà*, Edizioni Amilcare Pizzi, Sassari.
- PAGE E.C. e GOLDSMITH J.F. (1987) *Central and Local Government Relations: a comparative analysis of western European Unitary States*, Sage, London.
- PASQUINO G., REGALIA M. E VALBRUZZI M. (2013) *Quarant'anni di Scienza Politica in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- PECK J. e TICKELL A. (2002) « Neoliberalizing space », *Antipode*, Vol 34, n° 3, pp. 380–404.
- PETERSON P. (1981) *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago.
- PIERRE J. (2011) *The politics of urban governance*, Palgrave Macmillan

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

- PINSON G. (2010a) « The governance of French towns. From the centre-periphery scheme to urban regimes », *Análise Social*, vol. XLV (197), 2010, p. 717-737.
- PINSON G. (2010b) «La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains», in *Métropoles*, n°7/2010.
- PITRONE M.C. (1984), *Il sondaggio*, Franco Angeli, Milano.
- PLAZA B., TIRONI M. e HAARICH S. (2009) «Bilbao's Art Scene and the “Guggenheim effect” Revisited», in *European Planning Studies*, Vol. 17, n° 11, pp. 1711-1729.
- POIRRIER P. e RIZZARDO R. (2009) *Une ambition partagée? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités locales (1959-2009)*, Paris, La Documentation française.
- POIRRIER, P. (1994) «Les politiques culturelles municipales des années soixante à nos jours, essai de périodisation», *Bulletin des bibliothèques de France*, Paris, t. 39, n°5.
- PONZINI D. e ROSSI (2010) «Becoming a creative city: the entrepreneurial mayor, network politics and the promise of an urban renaissance», in *Urban Studies*, Vol. 47, n°5, pp. 1037-1057.
- PORCU GAIAS M. (1996) *Sassari. Storia Architettonica e Urbanistica dalle Origini al XVI secolo*, Ilisso, Nuoro.
- PORTER M.E. (1998) «Clusters and the New Economics of Competition», in *Harvard Business Review*, novembre-dicembre 1998, pp. 77-90.
- PORTER M.E. (2000) « Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy» in *Economic Development Quarterly*, Vol. 14 n° 1, pp. 15-34
- PROVASI G. (a cura di), 2002, *Le istituzioni dello sviluppo: i distretti industriali tra storia, sociologia ed economia*, Meridiana, Roma.
- RADICE B. (1986), *Caravelles - Enjeux de l'objet - Quadriennale Internationale de Design*, Catalogue de l'exposition à Grenoble - Lyon - Saint-Etienne du 22 juin au 25 septembre 1986.
- RADICE B. (1986), *Caravelles - Enjeux de l'objet - Quadriennale Internationale de Design*, Catalogue de l'exposition à Grenoble - Lyon - Saint-Etienne du 22 juin au 25 septembre 1986.
- RAMPINI F. (2014) *La trappola dell'austerità. Perché l'ideologia del rigore blocca la ripresa*, Laterza, Roma-Bari.
- REIGNER H. e SEGAS S. (2013) «Faire régime. Variété des régimes d'engagement et labilité des coalitions en ville», *Working paper* presentato al *Congrès AFSP*, Paris, 2013.
- REYNAUD, B. (1991) *L'industrie rubanière dans la région stéphanoise (1895 – 1975)*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, Saint-Etienne.
- RICHARDS G. (2006) «The European Cultural Capital Event: Strategic Weapon in the Cultural Arms Race?», in *Journal of Cultural Policy*, Vol. 6, n°2, pp. 159-181.
- RIGAUD J. (1996) *Pour une refondation de la politique culturelle*, La Documentation française, Paris

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

- ROUSSEAU M. (2013) «Re-imagining the City Centre for the Middle Classes: Regeneration, Gentrification and Symbolic Polycies in ‘Loser Cities’», in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 33, n° 3, pp. 770-788.
- SAEZ G. (1995) « Villes et culture : un gouvernement par la coopération », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°73, 73 - La démocratie municipale, p.109-123. Consulté le 2013-02-20 14:02:57 . URL : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Villes-et-culture-un-gouvernement.html>
- SAEZ G. (1995) « Villes et culture : un gouvernement par la coopération », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°73, 73 - La démocratie municipale, p.109-123. Consulté le 2013-02-20 14:02:57 . URL : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Villes-et-culture-un-gouvernement.html>
- SAEZ G. (1999) *Recompositions de l'action publique et pluralisme territorial*. In *Annuaire des collectivités locales*. Tome 19, pp. 17-26.
- SAEZ G. (2012a) « Le tournant métropolitain des politiques culturelles », pp. 23-71, in Saez G. (2012) *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles. Dynamiques européennes*, Paris, La Découverte.
- SAEZ G. (2012b) *Les nouveaux enjeux des politiques culturelles. Dynamiques européennes*, Paris, La Découverte.
- SAEZ G. (2013) « Le roman de la décentralisation ». In : *L'Observatoire*, Revue des politiques culturelles, n°43 hiver 2013, pp.11-15.
- SAEZ G. (2003) « Les politiques culturelles des villes. », in *Le(s) public(s) de la culture*, Presses de Sciences Po, p. 197-225.
- SANTAGATA W. (2007) *La fabbrica della cultura*, Bologna, Il Mulino.
- SANTORO M. e SASSATELLI R. (2009) *Studiare la cultura. Nuove prospettive sociologiche*, Il Mulino, Bologna.
- SAPPELLI G. (1997) «Alternative possibili per la crescita: la Sardegna, Sassari e oltre», in DI FELICE M.L., SANNA L., G.SAPPELLI, *L'impresa industriale del Nord Sardegna. Dai pionieri ai distretti:1922-1997*, Laterza, Roma-Bari, pp.293-347.
- SARTORI G. (1991) «Comparazione e metodo comparato», in Sartori G. e Morlino L. *La comparazione nelle Scienze Sociali*, Il Mulino.
- SARTORI G. E MORLINO L. (1991) *La comparazione nelle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.
- SASSU G. (2010) *Un modello per lo studio delle classi dirigenti: il caso di Sassari*. Tesi di Dottorato, Università di Sassari.
- SAVITCH H.V. and KANTOR P. (2002) *Cities in the international marketplace, The political economy of urban development in North America and Western Europe*, Princeton University Press
- SAVITH H. e KANTOR, H.V. (2005) «How to study comparative urban development politics: a research note», in *International Journal of Urban and Regional Research*, VI. 29, pp. 135-151.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

- SCIULLO G. (2005) Novità (e conferme) in tema di verifica dell'interesse culturale per gli immobili appartenenti a soggetti pubblici e privati non profit, *Aedon*, n°2/2005.
- SCOTT A.J. (1997) «The Cultural Economy of Cities», *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 21, Issue 2, pp. 323–339.
- SCOTT A.J. (2000), *The cultural economy of cities*, London, Sage.
- SEBASTIANI C. (2007) *La Politica delle Città*, Il Mulino, Bologna.
- SECHI G. (2013) «Città e musei di arte contemporanea: il caso di Rovereto», in De Salvo, P. and Calzati, V., (a cura di) *Strategie per la valorizzazione sostenibile del territorio Franco Angeli, Milano*.
- SECHI G. (2013) «Da città in declino a città creativa? Il caso di Saint-Étienne». In *Ricerca in Vetrina. Originalità e impatto sul territorio regionale della ricerca scientifica di dottorandi e dottori di ricerca*. Atti del Convegno. Milano, FrancoAngeli.
- SIBERTIN-BLANC M. (2008) «La culture dans l'action publique des petites villes. Un révélateur des politiques urbaines et recompositions territoriales», in *Géocarrefour*, Vol. 81, n°1, pp. 5-13.
- SMITH, A., VON KROGH STRAND, I. (2011), “Oslo’s new Opera House: Cultural flagship, regeneration tool or destination icon?”, *European Urban and Regional Studies*, 18, 1, pp. 93-110.
- SMITH, N. (1984) *Uneven development: nature, capital and the production of space*, Blackwell, London.
- SODDU F. (2002) *La Scommessa della Rinascita*, Tema, Cagliari.
- STOKER G. (1995) Regime theory and urban politics. In D. Judge, G. Stoker and H. Wolman (eds.), *Theories of urban politics*, Sage Publications, London.
- STONE C. (1988) «Preemptive power: Floyd Hunter’s “Community Power Structure” reconsidered», in *American Journal of Political Science*, Vol. 32 n°1, pp. 82-104.
- STONE C. (1989) *Regime politics, governing Atlanta, 1946-1988*. Kansas University Press, Kansas.
- STONE C. (2005) «Looking back to look forward. Reflexions on urban regimes analysis», in *Urban Affairs Review*, Vol. 40, n° 3, pp. 309-341.
- STONE, C. (1998) «Regime analysis and the study of urban politics. A rejoinder», in *Journal of Urban Affairs*, Vol. 20, n°3, pp. 249-260.
- STRASSOLDO R. (2003), *Aspetti sociologici dell'urbanistica postmoderna*, in Mazzette A. (a cura di) (2003), *La città che cambia*, Franco Angeli, Milano.
- THROSBY, D. (2010) *The economics of cultural politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

Dott. Giovanni Sechi
 Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
 Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
 Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
 Università degli studi di Sassari

- TIDORE C. (2008) *Processi Partecipativi nel Governo del Territorio*, FrancoAngeli, Milano.
- TIRMARCHE O. (1999) «L'action publique de développement industriel à Saint-Étienne : le territoire réduit au plus petit dénominateur commun ?», in *Sociologie du Travail*, Vol. 41, pp. 431-452.
- TRIGILIA C. (1986) *Grandi partiti e piccole imprese: comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*, Il Mulino, Bologna.
- TUOK I. e MYKHENKO V. (2007) «The trajectories of European cities, 1960–2005», in *Cities*, Vol. 24, n° 3, pp. 165-182.
- URFALINO P. (2004) *L'invention de la politique culturelle*, Hachette, Paris
- URFALINO P. e FRIEDBERG E. (1984) *Les contraintes de l'action culturelle dans les villes*, La Documentation française, Paris.
- VALSECCHI C. (2009) *L'evoluzione delle politiche culturali*, Appunti del Corso in Economia dei beni e delle attività culturali, Università di Bergamo.
- VANDELLI L. (2005) *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna.
- VANT A. (1981), *Imagerie et urbanisation : recherches sur l'exemple stéphanois*, Saint-Étienne, Centres d'études foréziennes.
- VANT A. (1996) A propos de la « reconstitution du system d'acteurs en région stéphanoise », *Revue de géographie de Lyon*, Volume 71 n°3, pp.195-196
- VANT A., GAY G. (1997), “Saint-Etienne Métropole ou le découpage du territoire minime”, *Revue de géographie de Lyon*, 72, 3, pp. 177-190
- VENTURI M., SELLE K; e WOOD C. (1994) *Grandi Eventi. La Festivalizzazione della Politica Urbana*, Il Cardo, Venezia.
- VICARI-HADDOCK S. (2004) *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna.
- VILLE DE SAINT-ÉTIENNE (2009), *Saint-Étienne Ville-laboratoire design. Pour une désignation ville de design du réseau des villes Créatives Unesco*
- VINCI F. (2009) «Cultura locale e politiche culturali : avversarie o complici? Le politiche culturali avviate dal Consorzio Sa Corona Arrùbia in Sardegna e dall'agenzia Piani e Programmi di Azione Locale in Basilicata», in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, Vol. 23, n°4, pp. 919-943.
- VITELLIO I. (2009) *Grandi Eventi e Regimi Urbani*, FrancoAngeli, Milano.
- VIVANT E. (2007) «L'instrumentalisation de la culture dans les politiques urbaines: un modèle d'action transposable?», *Espaces et sociétés*, 2007/4 n° 131, p. 49-66.
- WEBER M. (1995a). *Economia e Società*, Edizioni di Comunità, Milano (Vol.1), (Vol.2).
- YANN N. (2009) «Pratiques locales du mécénat culturel», *Culture études*, n°4/2009, pp. 1-8.

- ZANETTI T. (200..) La cité du design à Saint-Étienne : le recours au développement culturel pour faire face à un avenir incertain.
- ZANETTI T. (2011), “La Manufacture d’Armes de Saint-Étienne : un patrimoine militaire saisi par l’économie créative”, *In Situ* [En ligne], 16 | 2011, mis en ligne le 09 mai 2011, consulté le 17 avril 2014.
- ZANETTI T. (2013) Patrimoine et projet urbain : produire et valoriser la localité à Saint-Étienne, Nantes et Clermont-Ferrand, *Espaces et sociétés*, n° 152-153, pp. 181-195.
- ZUKIN S. (1982) *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- ZUKIN S. (1996) *The culture of cities*, Wiley-Blackwell, Oxford.

Sitografia

<http://presse.parisinfo.com/>

<http://www.culture.gouv.fr/culture/historique/rubriques/43ans.pdf>

<http://www.culturecommunication.gouv.fr/>

<http://www.espacestems.net/en/articles/des-acteurs-en-quete-de-marche-2-2-2-2-2-2/>

http://www.plu.saint-etienne.fr/PDF/2-RP_01.pdf

www.comune.sassari.it

www.istat.it

www.insee.fr

www.regione.sardegna.it

www.agglo-st-etienne.fr/

www.saint-etienne.fr/

www.comune.sassari.it/comune/puc/puc_indice_new.html

www.comune.sassari.it/sito_piano_strategico/piano_index.htm

http://www.comune.sassari.it/sito_piano_strategico/piano_strategico_intercomunale.htm

www.epora.fr

www.epase.fr

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Lista delle abbreviazioni

ANRU: *Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.*

CDN: *Centre Dramatique National.*

CMD : Capitale mondiale del design.

DPS : Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

EPASE: *Etablissement Public d'aménagement de Saint-Etienne.*

EPF : *Etablissement Public Foncier d'Etat.*

EPORA: *Etablissement Public Foncier de l'Ouest Rhône-Alpes.*

EPURES : *Agence d'urbanisme de Saint-Etienne.*

Ex-Ma : ex mattatoio comunale di Sassari.

GPV: Grand Projet de Ville.

MAM: Musée d'Art Moderne.

MAS: *Manufacture Nationale d'Armes de Saint-Etienne.*

PCF : *Parti Communiste Français.*

PPP : Partenariato pubblico-privato.

RAS : Regione Autonoma della Sardegna.

SEM: Saint-Etienne Métropole.

UMP: *Union pou un Mouvement Populaire (centro-destra).*

URBALYON: *Agence d'Urbanisme de Lyon.*

PSC: Piano Strategico Comunale di Sassari.

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Tavola dei materiali

Tabella 1. Coalizioni e agende di governo	45
Tabella 2. Tipologia di strutture di potere urbano	46
Tabella 3. Risorse pubbliche per la cultura in Italia: % sul bilancio dello Stato e sul PIL.	92
Tabella 4. La spesa statale* per la cultura in Europa	94
Tabella 5. Spesa dei comuni e delle province per la funzione cultura (2008-2012) (in M€).	98
Tabella 6. Spesa in conto capitale nel settore cultura per area geografica (euro pro capite costanti 2005).	103
Tabella 7. Produzione e valore aggiunto nei settori culturali in Francia, 2011.	125
Tabella 8. Delegazioni culturali e servizi creati nelle città francesi con più di 30 000 abitanti (campione di 89 comuni).	134
Tabella 9. Spesa pubblica nel settore culturale nei comuni francesi con più di 10 000 abitanti.	135
Tabella 10. Spese culturali totali, di funzionamento e di investimento di alcune tra le maggiori città francesi nel 1993.	136
Tabella 11. Lista dei sindaci di Sassari e appartenenza a partiti politici dal 1988 al 2014.	164
Tabella 12. Attori, obiettivi, strumenti e focus territoriale della coalizione urbana di Sassari.	180
Tabella 13. I sindaci di Saint-Etienne dal secondo dopoguerra ad oggi.	196
Tabella 14. Principali istituzioni <i>culturalmente rilevanti</i> a Sassari nel 2014.	229
Tabella 15. Mandati elettorali, sindaci e assessori alla cultura, 1995-2014	238
Tabella 16. Progetti promossi dal Comune di Sassari finanziati da Regione e FSRE – Anno 2014.	259
Tabella 17. Lista dei Presidenti di Saint-Étienne Métropole dal 1995 al 2014.	271
Tabella 18. Mandati elettorali, sindaci e assessori alla cultura a Saint-Etienne, 1995-2014.	273
Grafico 1. Il bilancio del MiBAC nel periodo 2000-2013 (in milioni di euro)	93
Grafico 2. Differenza % della spesa delle famiglie per ricreazione e cultura nei paesi UE rispetto alla media UE 27 (=8,9%). Anno 2010.	95
Grafico 3. Andamento della spesa pubblica per la cultura dal 1990 al 2007 (valori in % rispetto al totale relativo all'anno di riferimento).	97
Grafico 4. Spesa in conto capitale per fonte di finanziamento nella regione (euro pro capite costanti 2005)	100
Grafico 5. Budget del Ministero della cultura (Francia), in € correnti e costanti. Base: 1980.	127
Grafico 6. Ripartizione degli stanziamenti per la cultura da parte dello Stato e degli enti locali relativi all'anno 2006 e 2008. Totale: 13,8 miliardi di euro.	128
Grafico 7. Ripartizione e evoluzione delle spese culturali in Francia tra il 2006 e il 2010.	129
Grafico 8. Evoluzione del numero dei residenti nel Comune di Sassari. 1951-1981.	155

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Grafico 9. Evoluzione del numero dei residenti nel Comune di Sassari. 1981-2010.	156
Grafico 10. Evoluzione della popolazione del comune di Saint-Étienne 1793 – 1968.	190
Grafico 11. Evoluzione della popolazione del comune di Saint-Étienne 1968 – 2010.	193
Grafico 12. Andamento del debito pubblico della Città di Saint-Etienne. 1987-2013.	199
Grafico 13. Andamento della spesa del Comune di Sassari per la voce “Funzioni relative ai beni culturali” inserita nei Certificati Preventivi. Anni 1999 – 2013. Valori in €.	240
Grafico 14. Rapporto tra la spesa culturale e il totale della spesa del Comune di Sassari indicata nei Certificati Preventivi. Anni 1999 – 2013.	241
Grafico 15. Incidenza % delle spese culturali (funzionamento + investimento) sul bilancio (1987 – 2010).	275
Quadro 1. Istituzione e riforme successive del Ministero per i beni culturali e ambientali.	86
Quadro 2. La politica culturale municipale francese: le scuole di pensiero.	131
Quadro 3. La <i>Cité du design</i>	211
Quadro 4. La <i>Communauté d’agglomération</i> nell’ordinamento francese	270

Appendice

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Tabella 1. Lista dei Ministri, Ministeri e Governi nazionali francesi dal 1959 al 2012.

Date du décret	Identité	Intitulé	Gouvernement	Président de la République
8 janvier 1959	André Malraux	Ministre d'État	Debré	
14 avril 1962	André Malraux	Ministre d'État chargé des Affaires culturelles	Pompidou I Pompidou II Pompidou III Pompidou IV Couve de Murville	Charles de Gaulle
20 juin 1969	Edmond Michelet	Ministre d'État chargé des Affaires culturelles	Chaban-Delmas	
19 octobre 1970	André Bettencourt	<i>Ministre délégué auprès du Premier ministre,</i> <i>Ministre des Affaires culturelles par intérim</i>	Chaban-Delmas	Georges Pompidou
7 janvier 1971	Jacques Duhamel	Ministre des Affaires culturelles	Chaban-Delmas	
5 avril 1973	Maurice Druon	Ministre des Affaires culturelles	Messmer II	
8 juin 1974	Michel Guy	Secrétaire d'État à la Culture	Chirac I	
27 août 1976	Françoise Giroud	Secrétaire d'État à la Culture	Barre I	
30 mars 1977	Michel d'Ornano	Ministre de la Culture et de l'Environnement	Barre II	Valéry Giscard d'Estaing
5 avril 1978	Jean-Philippe Lecat	Ministre de la Culture et de la Communication	Barre III	
4 mars 1981	Michel d'Ornano	Ministre de l'Environnement et du cadre de vie chargé des fonctions de ministre de la culture et de la communication	Barre III	
22 mai 1981	Jack Lang	Ministre de la Culture	Mauroy I Mauroy II	
24 mars 1983	Jack Lang	Ministre délégué à la Culture	Mauroy III	
7 décembre 1984	Jack Lang	Ministre de la Culture	Fabius	
20 mars 1986	François Léotard	Ministre de la Culture et de la Communication	Chirac II	François Mitterrand
20 mars 1986	Philippe de Villiers	Secrétaire d'État auprès du ministre de la Culture et de la Communication	Chirac II	
28 septembre 1987	André Santini	Ministre délégué chargé de la Communication	Chirac II	
12 mai 1988	Jack Lang	Ministre de la culture et de la Communication	Rocard I	

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

28 juin 1988	Jack Lang	Ministre de la Culture, de la Communication,	Rocard II	
16 mai 1991	Jack Lang	Ministre de la Culture et de la Communication, porte-parole du Gouvernement	Cresson	
2 avril 1992	Jack Lang	Ministre d'État, ministre de l'Éducation nationale et de la Culture	Bérégovoy	
30 mars 1993	Jacques Toubon	Ministre de la Culture et de la Francophonie	Balladur	
18 mai 1995	Philippe Douste-Blazy	Ministre de la Culture	Juppé I Juppé II	
4 juin 1997	Catherine Trautmann	Ministre de la Culture et de la Communication, porte-parole du Gouvernement	Jospin	
27 mars 2000	Catherine Tasca	Ministre de la Culture et de la Communication	Jospin	
27 mars 2000	Michel Duffour	Secrétaire d'État au patrimoine et à la décentralisation culturelle	Jospin	Jacques Chirac
7 mai 2002	Jean-Jacques Aillagon	Ministre de la Culture et de la Communication	Raffarin I Raffarin II	
31 mars 2004	Renaud Donnedieu de Vabres	Ministre de la Culture et de la Communication	Raffarin III	
20 avril 2005	Renaud Donnedieu de Vabres	Ministre de la Culture et de la Communication	Villepin	
18 mai 2007	Christine Albanel	Ministre de la Culture et de la Communication	Fillon I Fillon II	Nicolas Sarkozy
23 juin 2009	Frédéric Mitterrand	Ministre de la Culture et de la Communication	Fillon II-III	
16 mai 2012	Aurélie Filippetti	Ministre de la Culture et de la Communication	Ayrault I, II Valls	François Hollande

Dott. Giovanni Sechi

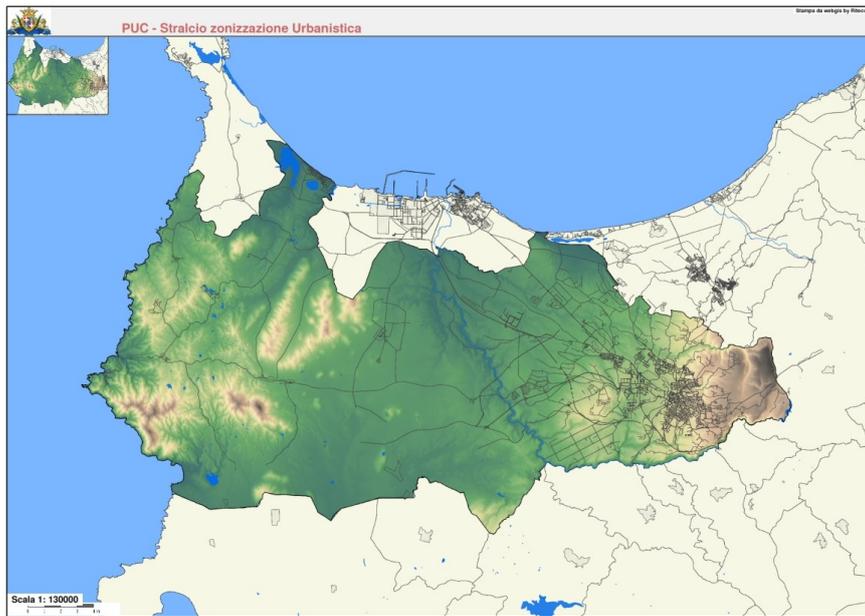
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

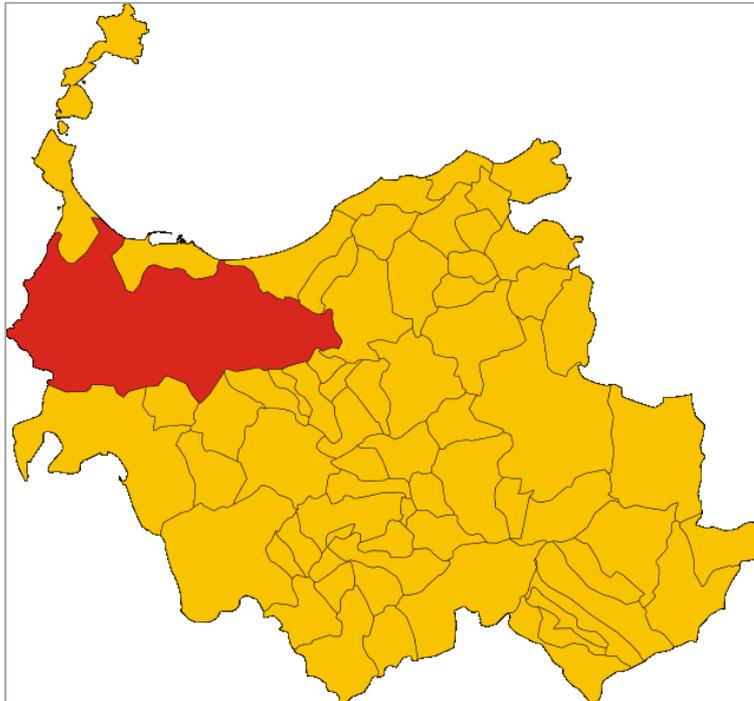
Università degli studi di Sassari

Mappa 1. La superficie del Comune di Sassari.



Fonte: http://www.comune.sassari.it/comune/puc/puc_definitivo_sit.html

Mappa 2. Posizione del Comune di Sassari nell'omonima provincia.



Dott. Giovanni Sechi
Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Mappa 3. Saint-Étienne e Lione



Fonte: bing.com/maps

Mappa 4. Saint-Étienne in Francia



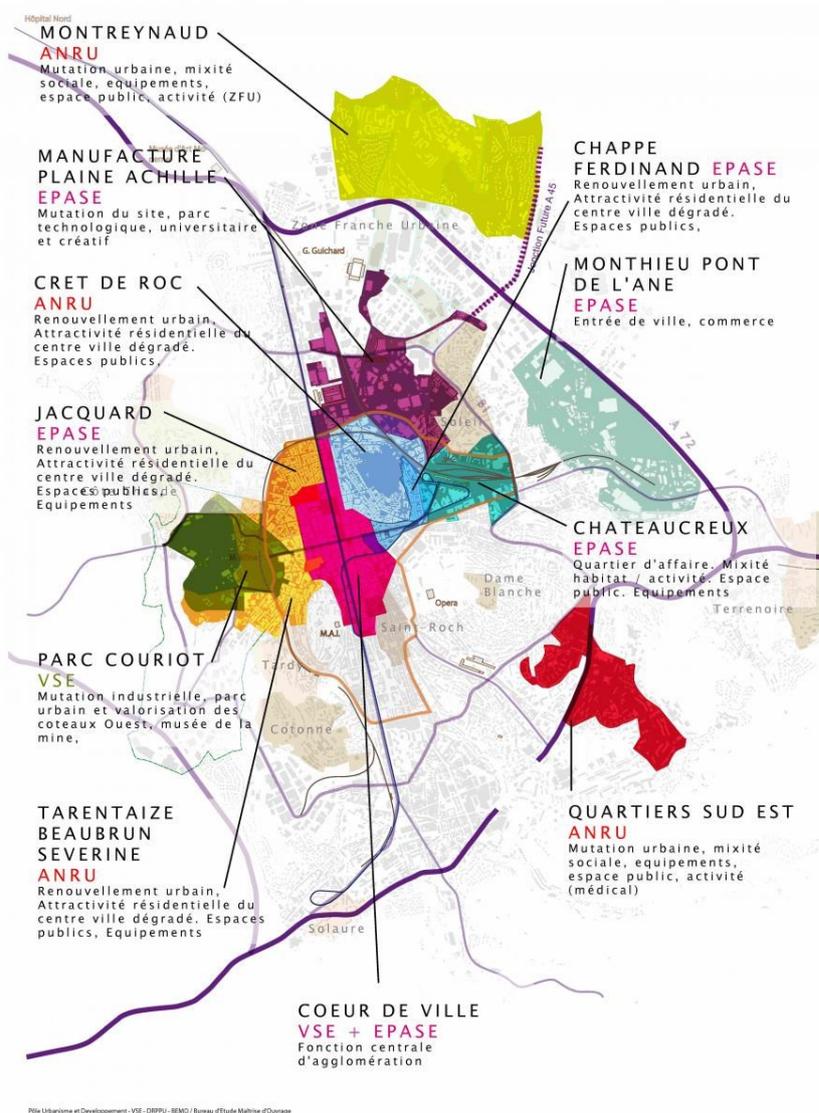
Mappa 5. Fiumi e canali navigabili in Francia nel XIX secolo.



Fonte: FRANCE Voies navigables (1963).

Dott. Giovanni Sechi
 Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
 Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
 Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
 Università degli studi di Sassari

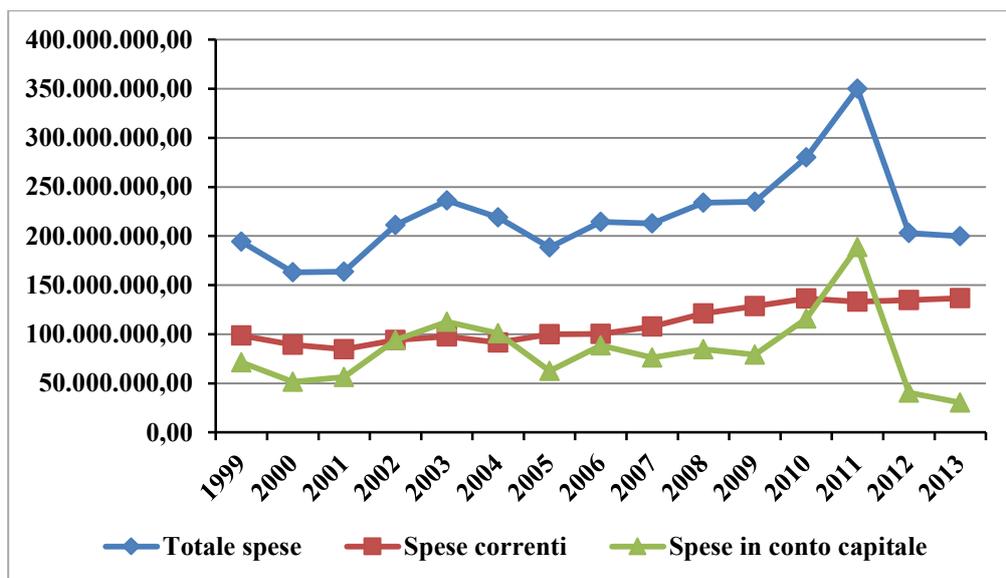
Mappa 6. Il perimetro e gli attori delle principali operazioni di rinnovamento urbano del Comune di Saint-Etienne nel 2013.



Fonte: Comune di Saint-Etienne, depliant informativo per i cittadini.

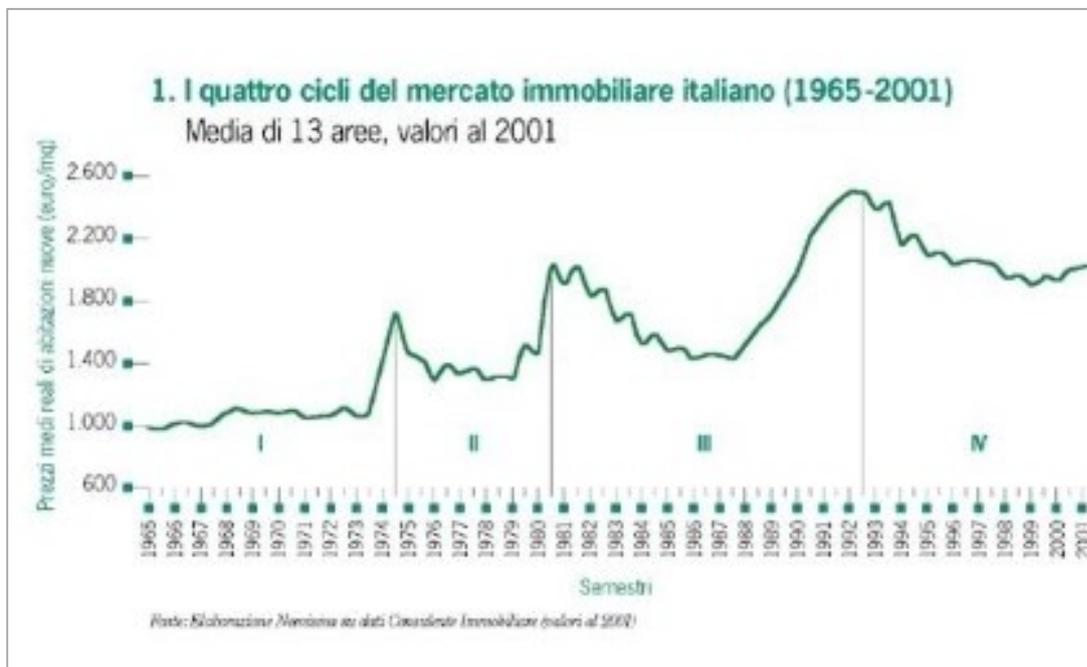
Dott. Giovanni Sechi
 Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
 Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
 Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
 Università degli studi di Sassari

Grafico 1. Bilancio del Comune di Sassari. Certificati Preventivi dal 1999 al 2013.



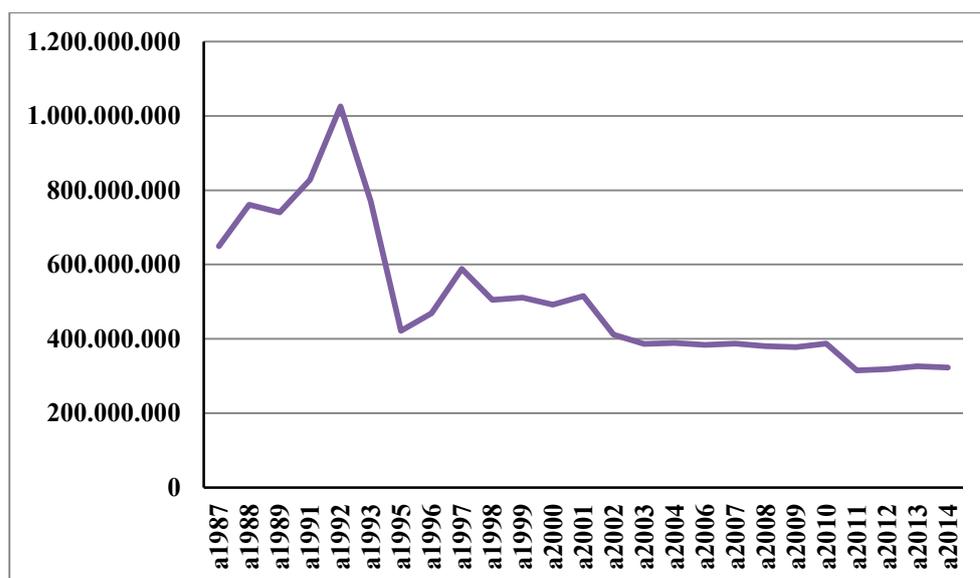
Fonte: Ministero dell'Interno.

Grafico 2. I cicli del mercato immobiliare italiano. 1965-2001.



Dott. Giovanni Sechi
 Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
 Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)
 Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
 Università degli studi di Sassari

Grafico 3. Bilancio generale del Comune di Saint-Etienne. 1987-2014.



Fonte: Budget Primitif Ville de Saint-Etienne. Dal 1987 al 2014.

Tab. 2. Totale progetti finanziati dalle politiche di coesione a Sassari. Anno 2014.

	Denominazione	Finanziamenti (€)	N° progetti
Attuatore	Università degli Studi di Sassari	152.434.064,00	31
Programmatore Attuatore	Comune di Sassari	36.172.264,00	42
Attuatore	Ersu Sassari	24.000.000,00	2
Attuatore	Azienda Ospedaliero-Universitaria Di Sassari	5.390.438,00	9
Attuatore	Provincia di Sassari	3.003.599,00	15

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:
Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi
Università degli studi di Sassari

Tabella 3. Finanziamenti della Regione Autonoma della Sardegna alle associazioni, enti e compagnie culturali di Sassari. Anno 2013.

Tipologia	Nome	Attività	Importo
Associazione	Motus Musica e Danza	Spettacoli di danza	20.000
Associazione	Danza Estemporada	Spettacoli di danza	30.618
Associazione	Blue Note Orchestra	Organizzazione concerti	51.464
Associazione	Corale Luigi Canepa	Produzione concerti musicali	30.867
Associazione	Ellipsis	Spettacoli di musica classica	54.156
Associazione	Santa Cecilia Onlus	Attività concertistica e di spettacolo	36.343
Circolo Culturale	Laborintus	Rassegne culturali	34.852
Associazione	Bertas associazione tra artisti	Attività concertistica	36.742
Cooperativa	Ente Concerti Marialisa de Carolis	Stagione lirica e concertistica	445.496
Compagnia teatrale	Meridiano Zero	Produzione teatrale	34.482
Compagnia teatrale	La Botte e il Cilindro	Produzione teatrale e gestione teatro	106.045
Compagnia teatrale	Teatro Sassari	Produzione e distribuzione spettacoli	90.907
Compagnia teatrale	S'Arza	Produzione e distribuzione spettacoli	47.075
Cooperativa	Teatro e/o Musica	Attività concertistica e teatrale	128.647
Cooperativa	Le Ragazze Terribili	Festival Abbabula	63.508
Cooperativa	Theatre en Vol	Produzione teatrale	40.794

Totale finanziamenti Sassari	1.251.996
Totale finanziamenti erogati da RAS	6.233.575
% Sassari su Totale Sardegna	20,1%
% Cagliari su Totale Sardegna*	12,0%

* Da questo calcolo è esclusa la quota versata dalla RAS al Teatro Lirico di Cagliari

Fonte: www.regione.sardegna.it

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari

Tabella 4. Le prime 30 aree metropolitane nel 2001

Posizione nel 2011	Posizione nel 1999		Popolazione al 1/1/2011	Popolazione al 1/1/1999	Evoluzione annuale media 2011/1999 (in %)
1	1	Paris	12.292.895	11.354.897	0,7
2	2	Lyon	2.188.759	1.947.120	1,0
3	3	Marseille - Aix-en-Provence	1.720.941	1.599.717	0,6
4	5	Toulouse	1.250.251	1.021.530	1,7
5	4	Lille (partie française)	1.159.547	1.103.275	0,4
6	6	Bordeaux	1.140.668	1.000.666	1,1
7	7	Nice	1.003.947	936.774	0,6
8	8	Nantes	884.275	777.121	1,1
9	9	Strasbourg (partie française)	764.013	715.720	0,5
10	12	Rennes	679.866	577.405	1,4
11	11	Grenoble	675.122	631.416	0,6
12	10	Rouen	655.013	633.924	0,3
13	13	Toulon	606.987	566.519	0,6
14	16	Montpellier	561.326	474.999	1,4
15	14	Douai - Lens	542.946	551.547	-0,1
16	17	Avignon	515.123	464.994	0,9
17	15	Saint-Étienne	508.548	501.919	0,1
18	18	Tours	480.378	443.847	0,7
19	19	Clermont-Ferrand	467.178	435.176	0,6
20	20	Nancy	434.565	425.682	0,2
21	21	Orléans	421.047	395.417	0,5
22	23	Caen	401.208	378.086	0,5
23	24	Angers	400.428	372.529	0,6
24	22	Metz	389.529	379.840	0,2
25	27	Dijon	375.841	358.152	0,4
26	25	Valenciennes	367.998	366.445	0,0
27	26	Béthune	367.924	359.970	0,2
28	28	Le Mans	343.175	321.203	0,6
29	32	Pointe-à-Pitre - Les Abymes	316.599	296.173	0,6
30	29	Reims	315.480	310.715	0,1
Note : aires urbaines dans la délimitation de 2010.					
Champ : France.					
Source : Insee, recensements de la population.					

Fonte: Dipartimento per la coesione e lo sviluppo economico. www.opencoesione.gov.it

Dott. Giovanni Sechi

Politiche culturali, regimi urbani e processi di rigenerazione in due città europee:

Sassari (Italia) e Saint-Étienne (Francia)

Tesi di dottorato in Scienze Sociali - Indirizzo in Scienze della Governance e dei Sistemi Complessi

Università degli studi di Sassari