

***Regime urbano e coalizione di governo a Torino.
Evidenze da una ricerca.**
di Silvano Belligni, Stefania Ravazzi e Roberto Salerno

Abstract

New century Turin is an urban regime, whose crisis management profile includes three growth politics agendas: the first agenda is oriented to urban sprawl; the second one to the construction of an information society based on high technology and innovation; the third one aims at an entertainment politics and art and cultural goods' valorization. In the agenda building and implementation process public institutions have functioned not only as coordinators and facilitators but also as pilots. The governing group, who has managed this programme, is a small public-private élite, professionally heterogeneous but structurally cohesive and culturally unified by core policy beliefs inspired by an ideology of competitive development. As part of the élite, party politicians are declining, while both business and non profit managers and a new kind of notables seem to become prominent.

Per comune giudizio, la Torino della fine-inizio millennio è stata protagonista di un ciclo politico-amministrativo che l'ha cambiata in profondità: la vecchia *company-town* fordista e monoculturale si è trasformata in una vivace metropoli post-industriale, divenendo oggetto di studio e di emulazione. Quale che sia il giudizio che viene dato di questa metamorfosi e dei suoi possibili sviluppi futuri, vi sono pochi dubbi sulla profondità del cambiamento, così come sulla innovatività dei processi che l'hanno sostenuto (Dente, Bobbio, Spada 2005; Belligni 2005; Scamuzzi 2005; Baraggioli 2007; Bonomi, Cominu 2007).

L'obiettivo di questo articolo è di mettere a fuoco i protagonisti della transizione della capitale sabauda: protagonisti collettivi, con i loro programmi, strategie e alleanze, e protagonisti individuali, che di quelli sono stati gli agenti più o meno organici. Ci riferiremo ai primi con l'espressione "coalizione di *governance*"; ai secondi con l'espressione "élite civica di governo" (d'ora in poi ECG).

La strumentazione concettuale e teorica che sostiene l'analisi si impernia sulla categoria di "regime urbano", inteso come alleanza stabile di forze politiche e di organizzazioni economico-sociali coalizzate intorno a un'idea condivisa di crescita e a una agenda che ne definisce gli obiettivi, gli strumenti e le priorità (Stone 1989; Haying 1995; Harding 1999; Stone 2006). Torino viene qui interpretata come un regime urbano *sui generis* in cui si combinano - giustapponendosi, integrandosi, talora anche scontrandosi - visioni, strategie, alleanze, procedure che delineano e in parte realizzano un peculiare modello di sviluppo.

La ricostruzione che segue sconta due premesse. La prima è quella, antideterministica, della rilevanza della *leadership*, basata sull'assunto che questa possa scegliere tra alternative effettive con *chances* significative di incidere sulla loro realizzazione. Gli equilibri che emergono dal processo di governo non sono, a questa stregua, né semplici effetti emergenti di comportamenti decentrati spontanei né il prodotto degli imperativi della globalizzazione e della europeizzazione dei mercati o dei vincoli della *path dependency*. Il corollario di questa premessa è che, se non vi è un unico e obbligato set di interessi per tutte le città e sono possibili equilibri multipli, la politica locale (*urban politics*), in quanto dibattito e competizione tra visioni e scelte destinati a orientare la *leadership* e

* Il presente articolo sintetizza alcuni risultati della ricerca finanziata dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, dal titolo "Classe dirigente e élites di governo a Torino. Origini, risorse, reti di radicamento".

a modellare il *policy-making* avvantaggiando certi gruppi e colpendone altri, conta e al limite può fare la differenza. Contano, seppur in diversa misura, gli *attori* e il *contesto* e non solo la *struttura*. La scelta può riguardare – come a Torino – varianti interne al paradigma della crescita urbana e alle *developmental policies*, ovvero può evocare modelli di sviluppo alternativi, ossia differenti mix tra crescita economica, integrazione sociale e qualità ambientale. Tutto ciò conferisce ai *decision-makers* locali un ruolo non puramente tecnico e ancillare, ma (potenzialmente) politico. Il che li rende interessanti da studiare.

La seconda premessa è quella, antiformalistica, del “governo misto”, vale a dire un’idea di *leadership* che enfatizza il protagonismo degli attori non pubblici nel *decision-making* effettivo. In questa chiave, della struttura del potere democratico fanno organicamente parte non solo il *network* pubblico (*government*) e i suoi gestori (*autorità politiche*) ma un più ampio *governance network* inclusivo delle principali organizzazioni della società civile e della società politica e delle corrispondenti *autorità sociali*. Nella città in particolare, convergenze contingenti e settoriali o stabili coalizioni di *governance* e regimi urbani di varia composizione condividono questa eterogeneità articolandola mutevolmente (Belligni, Ravazzi e Salerno 2008a)¹.

Alla luce di questi obiettivi e di queste premesse abbiamo diviso l’esposizione in due parti, corrispondenti ai due fuochi del problema. Nella prima ci siamo concentrati sulla coalizione di *governance* e sulla corrispettiva agenda urbana, cercando di evidenziarne le interne componenti e modulazioni. Nella seconda parte il fuoco si è spostato sull’ECG, sulle caratteristiche dei componenti del gruppo e sui rapporti di potere interni, al fine di delinearne la composizione, la struttura e le funzioni.

Pur cercando di connettere le due parti, abbiamo proceduto per ciascuna in modo indipendente e con approcci differenziati. La prima parte, focalizzata sulle organizzazioni e sulle agende, è tributaria di un approccio storico-narrativo basato su metodi qualitativi di indagine; nella seconda parte, centrata specificamente sull’élite di governo, si è fatto ricorso a tecniche di tipo misto (analisi sociografica, interviste e *network analysis*). La costruzione narrativa ha fornito il *background* interpretativo su cui si è innestato lo studio empirico dell’élite.

1. Tre agende, un regime urbano.

Tra il 1993 e il 2006 a Torino convivono e competono *tre agende* – tre “intenzioni dominanti” di rigenerazione urbana – che articolano differenti contenuti e priorità e che danno luogo a realizzazioni di governo corrispondenti a differenti visioni della città. Pur nella loro diversità, queste agende si collocano tutte nel quadro generale del *paradigma dello sviluppo*, condividono cioè un preminente interesse alla crescita e alla promozione economica del territorio che le rende reciprocamente compatibili e tendenzialmente modulabili. Ciascuna è l’espressione di specifiche alleanze di attori impegnate a realizzarne gli obiettivi: di un *network* organizzativo (*governance coalition*), che mobilita risorse per la sua implementazione, e di un gruppo di persone (*governing coalition*), che ne rappresenta più o meno organicamente le istanze nelle istituzioni². L’assetto urbano che, dopo una lunga transizione, comincia a delinearsi dopo la svolta del secolo è la risultante non lineare della sovrapposizione e della contaminazione fra queste agende prioritarie e dell’interazione dialettica tra le forze che ne influenzano la realizzazione³.

La visione strategica della prima di queste agende è sintetizzabile nell’espressione *Torino policentrica*. L’obiettivo perseguito è quello della costruzione di una città spazialmente e

¹ L’informalità dell’élite di governo così definita, fluida e porosa, non impedisce di vederne la sostanziale continuità, quantomeno nell’ultimo decennio, anche se suggerisce di valutarne i profili quantitativi *cum granu salis*, come istantanee di una situazione soggetta a continui sommovimenti molecolari e non delimitabile in modo perentorio.

² Nel *policy process* una coalizione è un gruppo di attori che coordinano in qualche misura il loro comportamento al fine di ottenere un obiettivo politico comune o complementare (Hula 1999).

³ Le fonti a cui abbiamo attinto per ricostruire le politiche prioritarie sono: Torino Incontra 1992 e 1997; Torino Internazionale 2000 e 2006; Comune di Torino 2002, 2003a, 2003b, 2004; Russo e Terna 2004; Civicum-SDA Bocconi 2006; Bonomi e Cominu 2007; Comune di Torino 2008; Comitato Giorgio Rota 2000-2008; Dondona 2008; “La Repubblica”, edizione di Torino 2000-2007.

funzionalmente differenziata, da realizzarsi attraverso un vasto processo di rigenerazione e di espansione dell'assetto urbanistico sia abitativo che infrastrutturale. La realizzazione di tale progetto passa per la riorganizzazione degli usi del suolo e per il decollo del mercato immobiliare, visti come condizioni necessarie per rilanciare lo sviluppo, oltre che come un modo per difendere l'occupazione in un contesto segnato dal declino industriale e dalla crisi annunciata dell'impresa leader. La Torino policentrica trae l'impulso iniziale dall'attuazione delle linee guida elaborate dal nuovo Piano Regolatore Generale che, oltre al rilancio dell'edilizia abitativa, prevede la realizzazione di grandi opere infrastrutturali viarie e ferroviarie⁴. L'assegnazione dei Giochi Olimpici Invernali del 2006, che convogliano nella capitale sabauda importanti flussi finanziari e aprono nuove opportunità di intervento, consente di riformulare e arricchire queste linee guida. Il risultato è un riassetto urbanistico che modifica drasticamente il paesaggio urbano. La realizzazione del passante ferroviario e della metropolitana, l'ampliamento della tangenziale, la costruzione di nuovi parcheggi, il potenziamento dell'aeroporto e altri progetti impegnano gran parte della spesa per investimenti del Comune. La fisionomia della città muta però soprattutto ad opera dei nuovi insediamenti edilizi nelle aree industriali dismesse e lungo le dorsali di scorrimento previste dal nuovo PRG (le cosiddette "spine"), degli interventi di riqualificazione nei quartieri a edilizia popolare (i progetti finanziati con i fondi Urban), del restauro di palazzi e monumenti nella zona centrale. Opere di così vasta portata Torino non le vedeva almeno dall'epoca del boom demografico e dell'espansione urbana degli anni sessanta e settanta⁵.

Alla costruzione di questa agenda e alla mobilitazione delle risorse materiali e organizzative finalizzate alla ristrutturazione urbana partecipa una coalizione distributiva a base prevalentemente localistica, il cui nucleo è costituito anzitutto da quei settori della comunità degli affari e del *parochial capital* legati alla proprietà fondiaria e all'industria delle costruzioni. Intorno a questo nucleo si dispone una fitta rete di giocatori collaterali e ausiliari: le società di intermediazione, il mondo delle professioni legate alla comunità del mattone e dell'asfalto, le aziende della grande distribuzione e il commercio al dettaglio. In questo contesto la Camera di commercio si accredita come luogo cruciale di incontro e confronto dei diversi interessi economici del territorio. L'autorità politica si presenta qui come regolatore debole e come intermediario fra la comunità locale e i livelli superiori di governo, dai quali provengono in larga parte i capitali destinati alla ristrutturazione urbana. Per quanto nessun gruppo di interesse e nessuna struttura di comando monopolizzino il controllo e l'unità tra i decisori debba essere continuamente ricercata attraverso accordi informali e atti negoziali tra pubblico e privato, in ultima analisi sono soprattutto rendita e profitto *place bound* a beneficiare di questo modello di sviluppo (Radicioni 2008). L'agenda di Torino policentrica presenta evidenti assonanze con il modello che nella letteratura è conosciuto come "macchina per la crescita" (*growth machine*), che ha caratterizzato lo sviluppo delle città statunitensi nel secondo dopoguerra. In questa esperienza l'agenda è orientata a promuovere l'afflusso di popolazione stabile e di capitali intensificando l'uso del suolo e favorendo la rendita urbana e gli insediamenti produttivi (Molotch 1976, Molotch e Logan 1987)⁶.

La coalizione di *governance* che ne dirige l'azione (*growth coalition*) è composta dai principali beneficiari delle rendite e dei profitti legati al territorio metropolitano: interessi fondiari, società immobiliari e finanziarie, banche locali, grandi studi professionali, imprese di costruzioni, società di assicurazione, camera di commercio, *utilities* e media locali. Per quanto nessuna organizzazione, pubblica o privata, monopolizzi il controllo del *decision-making* e del *policy-making*, sono gli

⁴ «Pare essenziale sostenere il sistema metropolitano durante la fase più difficile della transizione verso un nuovo modello di sviluppo economico locale: il sostegno può venire dal settore delle costruzioni, le cui linee di evoluzione sono tracciate dal nuovo Piano Regolatore Generale» (Torino Incontra 1992, 15).

⁵ Tra il 2001 e il 2005 l'ammontare degli appalti risulta cresciuto del 228%, e le aree interessate da opere pubbliche superano abbondantemente i 3 milioni di metri quadrati; nel 2002 Torino conta il numero di compravendite immobiliari ogni 1.000 abitanti più elevato d'Italia (Russo, Terna 2004; Comitato Rota 2003-2006).

⁶ «Growth politics is a complex interplay between determinism and free will, economics and politics, structure and agency» (Swannstrom 1985, 33).

interessi e l'attivismo del mondo degli affari a modellare in misura significativa l'economia politica del luogo e le sue logiche evolutive. Nella *growth politics*, infatti, l'autorità politica, quando non è del tutto subalterna agli interessi privati, ha scarsa autonomia e esercita una funzione strumentale di coordinamento e di supporto. *Governance without government* è la formula che più si approssima (pur senza renderla adeguatamente) a questa modalità di rapporto tra i differenti attori in campo.

La seconda agenda cittadina è focalizzata sulla valorizzazione dei settori scientifici, tecnologici e dell'informazione. Riadattando uno slogan degli anni ottanta, potremmo parlare di *Torino politecnica*. Qui l'ideologia dello sviluppo metropolitano si innesta bensì su una tradizione contrassegnata dalla cultura del lavoro industriale e da una vocazione produttiva risalente, ma viene riorientata in base ad esigenze proprie della "società della conoscenza". Le istituzioni accademiche avviano ambiziosi interventi di espansione delle proprie sedi e delle attività di ricerca: il Politecnico raddoppia le proprie strutture; l'Università inizia il trasferimento verso sedi più periferiche e meglio attrezzate; dalla collaborazione con Fondazioni bancarie, imprese ed enti locali nascono nuovi centri di ricerca attivi nei campi dell'innovazione tecnologica, dell'informatica, delle telecomunicazioni, del lavoro e della previdenza. Alla promozione e al sostegno dell'attività scientifica si affiancano altre iniziative: vengono creati luoghi attrezzati per l'insediamento di imprese innovative (Environment Park e Virtual Reality & Multimedia Park); aumenta il supporto finanziario e logistico ad imprese straniere (prevalentemente ad opera della finanziaria regionale Finpiemonte e dell'agenzia Investimenti Torino Piemonte); nascono *partnership* per la promozione di progetti innovativi su base nazionale e internazionale (Torino Internazionale per il Piano strategico; il Comitato Promotore del Distretto Aerospaziale; Torino Automotive; l'intesa del Politecnico con la Microsoft per la ricerca genetica e con la General Motors per la ricerca sui motori puliti; l'Incubatore di imprese, nato da un accordo tra Finpiemonte, Provincia di Torino, Politecnico e Camera di commercio; Torino Nuova Economia per la valorizzazione e la gestione dell'area dello stabilimento di Mirafiori acquistata da Comune e Regione per insediarvi attività produttive, di ricerca e di formazione).

La coalizione dominante che corrisponde a questa agenda si articola su tre pilastri fondamentali: il potere pubblico, i settori più innovativi e dinamici della *business community* e l'accademia (il Politecnico più l'Università). Gli altri *partner* che concorrono ad affollare l'alleanza politecnica, o con i quali si realizza una convergenza evolutiva, sono il sistema bancario e la Camera di commercio (proiettati sul versante della competizione internazionale, oltre le chiusure localistiche) e alcune imprese da lungo tempo presenti o sbarcate di recente a Torino. Di rilievo inoltre, è la presenza di una Fiat-Auto rigenerata (ancorché ridimensionata), che sembra aver ridefinito dalla gerarchia al mercato i suoi legami con il territorio⁷. Nell'agenda politecnica le autorità pubbliche – Comune e Regione, specie in alcuni assessorati, supportati da alcune *utilities* e agenzie di sviluppo – esercitano una funzione attiva di pilotaggio, e non solo di regolazione e coordinamento.

Dovendo indicare un modello di riferimento per questa agenda si può utilmente evocare quello della "triplice elica" (*triple helix model*) o, in una formulazione convergente, dell'"elica a tre pale" (Etzkowitz e Leydesdorff 2000; Bagnasco 2004). Esso prevede un'agenda incentrata sulla costruzione di una "società della conoscenza" attraverso lo sviluppo dei settori *high tech* e delle aree di *policy* tipicamente orientate a creare innovazione: telecomunicazioni, biotecnologie, ingegneria aerospaziale, automazione, servizi pregiati innovativi. L'immagine evocata è quella di una città della tecnologia e dell'informazione dove gli attori collettivi fondamentali sono il potere pubblico, il *business* (in certi settori di punta) e l'accademia, che agiscono sinergicamente attraverso *partnership* di varia natura allo scopo di attrarre talenti e capitali e di valorizzare risorse locali. L'accademia in specie si propone come attore collettivo direttamente coinvolto nello sviluppo economico del territorio, che ne costituisce, con la didattica e la ricerca, la "terza missione". *Government within governance* è la formula che meglio riassume la logica di questo assetto, a

⁷ «La FIAT a Torino non vuole essere padrona di casa né ospite. Vogliamo avere un rapporto diretto, aperto e informale. Il rapporto che c'è tra chi si conosce bene e si stima» (Marchionne 2007). Cfr. anche Trazzi 2006; Enrietti 2007.

sottolineare il ruolo fondamentale ma non preminente dell'attore pubblico.

La terza agenda è quella che potremmo chiamare *Torino pirotecnica* o, se si preferisce, "Torino città della cultura e dell'intrattenimento". Nelle intenzioni dei suoi promotori la fioritura di progetti e iniziative rivolte a fare della cultura "il lavoro della città" costituisce un modello alternativo di crescita in grado di sostenere l'economia locale. La città viene considerata come un "distretto culturale" in cui varie attività e iniziative potenzialmente capaci di coniugare rilevanza economica e contenuti "culturali" – dal *loisir* al turismo, dalle arti allo sport, dalla divulgazione scientifica alle celebrazioni religiose – mirano ad offrire una risposta innovativa al declino industriale e a riposizionare Torino nella competizione internazionale⁸.

Il progetto di Torino pirotecnica è improntato alla multisettorialità e la sua messa in opera tende a includere o a contaminare una gamma eterogenea di politiche pubbliche. L'organizzazione di grandi eventi è la componente più visibile del nuovo corso della città e, sebbene le Olimpiadi ne costituiscano il *clou*, molti altri eventi richiamano un vasto pubblico e impegnano ingenti risorse economiche e organizzative: dalla Fiera del Libro al Salone del Gusto, da Artissima a Traffic, dalle *kermesse* musicali e religiose ai grandi *meeting* internazionali⁹. Una seconda direttrice di sviluppo riguarda l'insieme delle strutture e delle attività afferenti al sistema museale e ai settori cinematografico e teatrale. Il restauro della Reggia sabauda e del parco di Venaria Reale è il progetto più ambizioso, ma opere come l'ampliamento del Museo del Cinema e l'avvio delle attività di Film Commission, i nuovi allestimenti del Museo Egizio, il restauro di Palazzo Madama e la creazione al suo interno del nuovo Museo delle Antichità, l'apertura di nuovi teatri, il sostegno alle fondazioni artistiche private e molti altri interventi ben testimoniano l'impatto di questa strategia.

Conseguentemente ampia è la coalizione di forze interessate al modello di sviluppo imperniato sull'intrattenimento culturale. Il nucleo dell'alleanza comprende, oltre che gli uomini di alcuni assessorati chiave di Comune e Regione (cultura e turismo in primo luogo), gli stati maggiori delle due Fondazioni bancarie torinesi. Intorno a questi *core players* si dispongono, in qualità di giocatori ausiliari, gli enti e le agenzie di sviluppo che con la cultura hanno un rapporto diretto o indiretto e l'Università nei suoi comparti più legati al territorio e alle discipline umanistiche applicate¹⁰.

Questa strategia di sviluppo richiama a grandi linee quello che nella letteratura è conosciuto come *entertainment machine model* (Lloyd, Clark 2001). Alcune città rispondono alla crisi del fordismo e al declino industriale ristrutturandosi come "macchine per l'intrattenimento", finalizzate ad attrarre flussi continui di risorse più che dotazioni stabili. La produzione locale non riguarda beni materiali, come nella vecchia metropoli industriale, ma servizi e beni simbolici; l'offerta di attività di svago e iniziative - mostre, spettacoli, eventi sportivi, festival, *meeting* internazionali, fiere – si rivolge a nuovi pubblici di cittadini affluenti, di turisti e di visitatori dediti al consumo di occasioni ludiche ed estetiche. Questa rivoluzione culturale delle città è guidata di regola da una *entertainment coalition* che riunisce settori del *government*, del *business* privato e del *nonprofit* specializzati nella produzione e nell'offerta di servizi e di iniziative ricreativo-culturali. A Torino, diversamente dalle città di oltre oceano dove il *business* e il *nonprofit* tendono ad assumere un peso preminente, è però il potere pubblico che esercita una funzione essenziale di indirizzo e di guida nell'alleanza, seppure in *partnership* con le Fondazioni bancarie e con l'Università. *Governance by government* è la formula che compendia la logica a cui si ispira la traduzione sabauda di questo modello.

Lo scenario urbano che si delinea con sufficiente nettezza a partire dalla svolta del secolo

⁸ «Per dirla con Marx, un tempo le attività culturali erano percepite come una risorsa per riprodurre la forza-lavoro. Oggi, stanno diventando sempre più un'attività che ha la stessa dignità, e non è in contrapposizione o in alternativa, dell'industria» (Sergio Chiamparino in Bonomi e Cominu, 2007, 24).

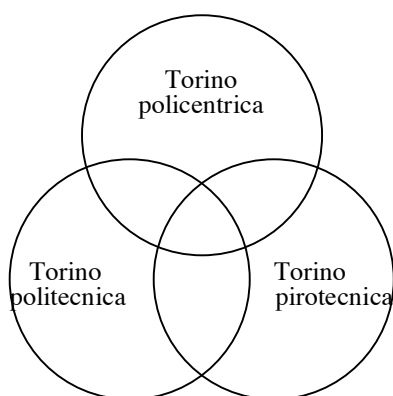
⁹ Le aspettative connesse al settore dei grandi eventi sono ben espresse dalle parole dell'assessore comunale alla cultura: «quel che non si è realizzato con i fondi delle Olimpiadi 2006, si dovrebbe realizzare con quelli del centocinquantesimo dell'unificazione italiana nel 2011» (Alfieri 2007).

¹⁰ Sul ruolo prominente delle organizzazioni *nonprofit* in quanto tramite cruciali fra le *élite* urbane cfr. Haying 1995, 23 ss.

consolidandosi col progredire del decennio è il risultato - solo parzialmente previsto e perseguito - dei processi di trasformazione innescati da queste tre agende e della loro interazione. Nella metropoli piemontese del terzo millennio convivono, non senza problemi e tensioni, contaminandosi se non sempre integrandosi, rinnovamento urbanistico, economia avanzata e intrattenimento culturale e spettacolare. Il ciclo urbano corrispondente a questo *agenda mix* è governato da una (meta)coalizione ampia ed eterogenea in cui sono rappresentate le tre sottocoalizioni settoriali di cui si è detto. L'espressione *Torino polimorfa* può servire a rendere con sufficiente approssimazione la natura ibrida e multidimensionale dell'esperienza di governo che si è realizzata e del meccanismo unico che ne costituisce l'esito aggregato (fig. 1).

La peculiarità del caso Torino rispetto ai modelli interpretativi sopra evocati - elaborati e tarati in altri contesti sociali e ordinamentali - consiste non solo nell'equilibrio dinamico che si instaura tra le varie agende e coalizioni, ma anche e soprattutto nel ruolo attivo, di stimolo e di regia e non di mera regolazione e di intermediazione, che il potere pubblico assume all'interno dell'alleanza complessiva: *governance through government* è la formula che meglio consente di apprezzare questa modalità di governo¹¹.

Fig. 1. Torino polimorfa



Quello che si è instaurato a Torino dopo le fluttuazioni degli anni novanta può essere considerato un "regime urbano". Nella letteratura sulla economia politica della città un regime urbano è un sistema politico-economico che emerge a seguito di una condizione percepita di declino, in risposta a sfide esogene e a esigenze di *crisis management*, con lo scopo primario di promuovere la crescita economica e di fare della città un "imprenditore collettivo". Esso è promosso da una coalizione ampia e stabile di forze organizzate ed è caratterizzato da accordi informali multiscopo e dall'assenza di una struttura centralizzata di comando. Tuttavia, per quanto le organizzazioni del *business* e del *nonprofit* vi agiscano come partner decisionali essenziali, sono l'autonomia e l'attivismo delle istituzioni pubbliche a caratterizzare un regime urbano distinguendolo da una *growth coalition* (Stone 1989 e 2006; Harding 1999; Mossberger e Stoker 2001)¹².

In questa prospettiva interpretativa, il regime urbano torinese - quale si delinea intorno alla metà del primo decennio del nuovo secolo - si presenta come l'esito di equilibrio di un percorso che potremmo definire di *modernizzazione anomica* (fig. 2). "Modernizzazione" in riferimento ai cambiamenti e alle innovazioni intervenuti nel tessuto produttivo, nell'assetto urbanistico e nel modo stesso di vivere la città, con l'accresciuta capacità di quest'ultima di attrarre e valorizzare

¹¹ In un regime urbano vi sono più attori e scopi diversificati (anche se la crescita resta la missione centrale) e i risultati vengono ottenuti con la cooperazione (*power to*) anziché attraverso l'esercizio del potere (*power over*). Cfr. Stone 2006.

¹² Da questo punto di vista un regime urbano è il modo in cui la tendenza generale alla crescita propria della città capitalistica si contestualizza facendo i conti con la *path dependence* e i rapporti di forza. Sulle differenze tra regime urbano e macchina per la crescita cfr. Harding 1999; Stone 2006.

risorse e di competere sul piano nazionale e internazionale. “Anomica” in quanto tributario di un’idea di sviluppo e di uno stile di governo che antepongono la crescita economica alla qualità sociale e ambientale, una parte (territoriale e sociale) di città rispetto all’insieme, le politiche distributive rispetto a quelle redistributive, le pressioni di gruppi ristretti di *shareholder* e di consorterie di *insider* rispetto alla partecipazione dei cittadini. Sulla desiderabilità e sulla sostenibilità evolutiva di questo modello di sviluppo urbano è opportuno sospendere il giudizio; ma esso costituisce indubbiamente un’esperienza originale nel panorama italiano, non a caso celebrata ed emulata. La tab. 1 riassume il percorso seguito fin qui.

Fig. 2. Una tipologia di equilibrio urbano



Tab. 1. Il regime urbano torinese

Agenda	Politiche pubbliche prioritarie	Modello analitico di riferimento	Attori della coalizione di governance	Ruolo del potere pubblico
Torino policentrica	infrastrutture, espansione edilizia e rinnovamento urbano	growth machine	imprese di costruzione, società di intermediazione, banche, studi professionali, Camera di commercio	governance without government
Torino politecnica	sostegno ai settori innovativi e ad elevato contenuto tecnologico	tripla elica	assessorati, enti pubblici, imprese ad alta tecnologia, Politecnico, Camera di commercio	government within governance
Torino pirotecnica	sviluppo di servizi e di attività culturali per il tempo libero	entertainment machine	assessorati, enti pubblici, Fondazioni bancarie, Università	governance by government
Torino polimorfa	mix dei tre modelli precedenti	regime urbano	assessorati, enti pubblici, imprese di costruzione, società di intermediazione, studi professionali, Camera di commercio, imprese ad alta tecnologia, Politecnico, Università, Fondazioni bancarie	governance through government

2. L'ECG

Delineati sommariamente i parametri essenziali del regime urbano torinese, cambiamo prospettiva e focalizziamoci sul *gruppo di governo*, vale a dire su quella rete di individui che, in forza della collocazione istituzionale e organizzativa e della reputazione professionale e sociale, più hanno inciso - individualmente o in coalizione con altri - sulle politiche e sulla politica della città. Nel nostro lessico essi costituiscono l'élite civica di governo.

Occorre premettere - senza poterlo qui argomentare - che quella torinese è stata un'élite abile e fortunata. Abile perché ha colto l'occasione storica del vuoto di legittimità determinatosi a seguito del fallimento dei governi locali degli anni ottanta e degli scandali di Tangentopoli. Fortunata perché ha intercettato risorse e opportunità - la ripresa della FIAT e le Olimpiadi invernali - che, pur valorizzate da una gestione efficace, non possono essere prevalentemente ascritte alla sua iniziativa autonoma e senza le quali sarebbe stata presumibilmente scritta un'altra storia. Nondimeno, come si è detto, questa élite ha *governato* e non solo *amministrato* la città, progettando e realizzando innovazioni di agenda, di prodotto e di processo e promuovendo efficacemente la sua azione sul piano simbolico e propagandistico. Descriverne i caratteri e metterne a fuoco le peculiarità può consentire di meglio inquadrarne le scelte e di illuminare alcune cause di successo e alcuni limiti della sua azione di governo.

Chi sono dunque, e *quanti* sono, coloro che fanno parte dell'ECG torinese? Per identificarli si è fatto ricorso a una combinazione di metodo posizionale e metodo reputazionale¹³. Attraverso il percorso sintetizzato nella fig. 3 (e illustrato più in dettaglio in appendice)¹⁴ abbiamo ricavato un gruppo di 120 individui con cariche direttive in 192 organizzazioni pubbliche e private¹⁵.

La prospettiva del regime urbano presuppone a) che il gruppo di governo rispecchi nella sua composizione la morfologia della coalizione dominante e b) che esso non sia una semplice costellazione di individui socialmente e politicamente eminenti, ma un attore collettivo che agisce di concerto innalzando il livello di azione della città: un *gruppo di potere* e non solo un *gruppo di potenti*.

Allo scopo di testare queste ipotesi - rappresentatività e potere - abbiamo preso in esame da un lato la *composizione*, dall'altro la *topologia* dell'ECG¹⁶. Prima di affrontare questi aspetti, conviene però avere presente la "struttura istituzionale" della stessa, dando conto del modo in cui gli individui che ne fanno parte si distribuiscono tra le organizzazioni pubbliche e i gruppi privati che concorrono al "governo misto" della città. Notiamo così che poco meno di un terzo (30%) del gruppo opera in organizzazioni private (del mondo degli affari e del *nonprofit*). Un altro terzo comprende funzionari pubblici elettivi e non (sindaco, presidenti, assessori, consiglieri, alti burocrati); ma ben il 28% - ed è forse il dato più significativo - è composto da nomine nel settore parapubblico (*utilities*, agenzie, fondazioni)¹⁷; il 6% è in forza all'accademia¹⁸ e il residuo 3% è composto da "uomini di partito"

¹³ L'approccio prescelto assume che il potere è una risorsa istituzionale e non personale o di classe ("elitismo istituzionale"). Un individuo è politicamente potente se e nella misura in cui a) detiene cariche direttive b) in molte organizzazioni c) e/o in organizzazioni rilevanti (centrali) per la *governance* locale d) e/o viene riconosciuto come potente da osservatori indipendenti.

¹⁴ L'elaborazione riguarda l'intervallo di tempo intercorrente tra il 2001 e il 2006. Del procedimento seguito si dà conto più in dettaglio in Belligni, Ravazzi e Salerno 2007 e 2008b.

¹⁵ Che per numero travalicano ampiamente le istituzioni che costituiscono il *core* della *governance coalition*.

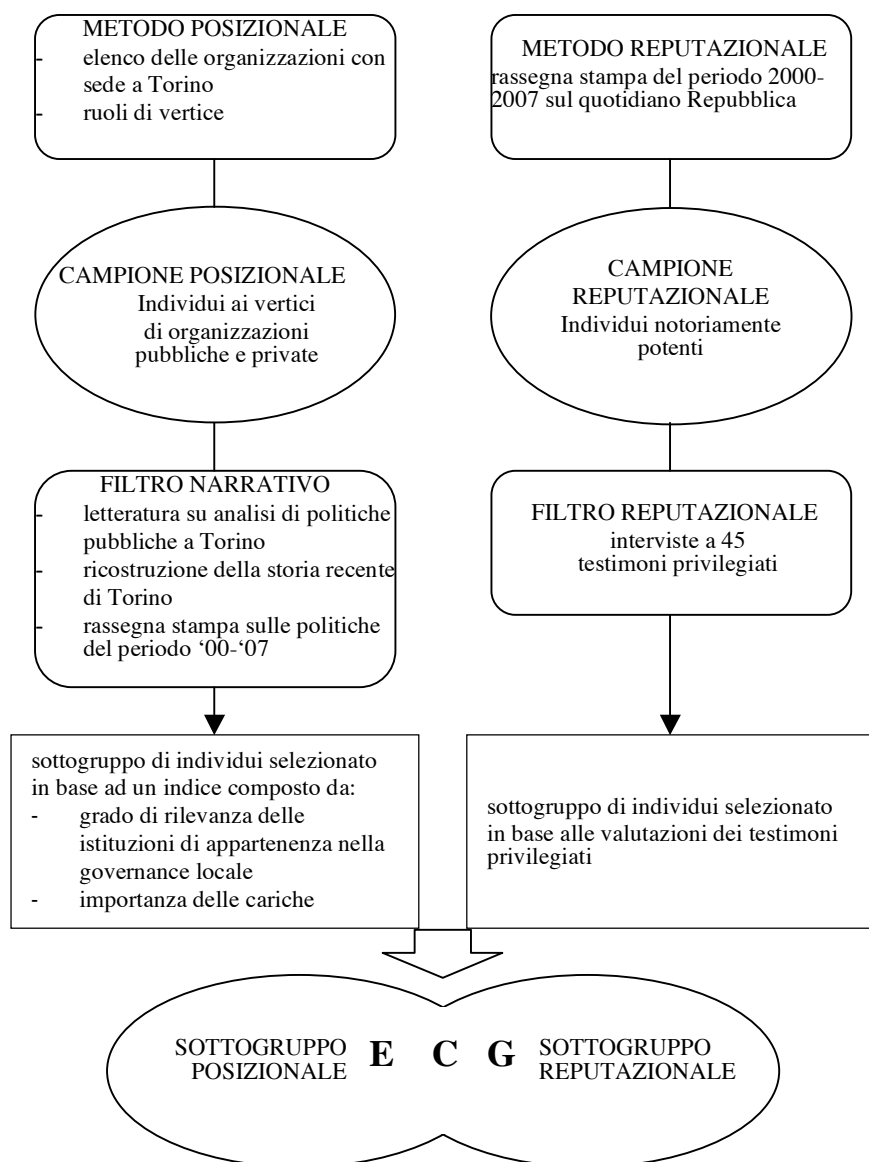
¹⁶ Questo gruppo include di *default* gli agenti che rappresentano la coalizione che ha dettato l'agenda cittadina e instaurato il regime urbano; ma sono presenti nei suoi ranghi anche forze non organiche, che esprimono interessi collaterali, alleanze contingenti, esigenze e percezioni autonome del ceto politico, rapporti di forza sedimentati, individualità idiosincratiche. In quanto tale esso non è meccanicamente deducibile dalla struttura del regime urbano, ma va analizzato empiricamente in modo indipendente.

¹⁷ Svolgono attività nel settore parapubblico coloro che operano nelle società a partecipazione mista pubblico-privato o nelle organizzazioni private i cui vertici sono almeno in parte nominati dalle istituzioni elettive locali: alcuni enti creati per gestire servizi di pubblica utilità, le fondazioni bancarie e la Camera di Commercio.

¹⁸ Per quanto formalmente appartenente al comparto pubblico si è ritenuto di considerare a parte Università e Politecnico.

(fig. 4)¹⁹.

Fig. 3. Il percorso metodologico

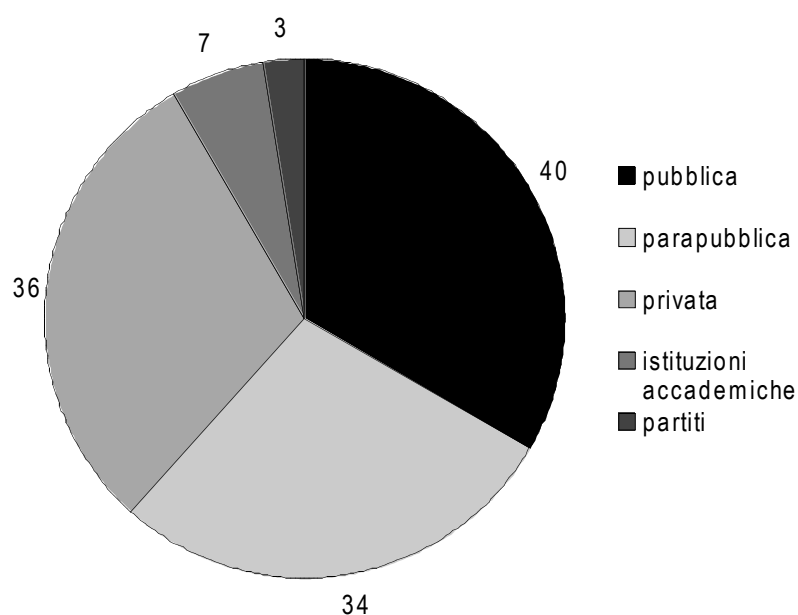


Il profilo complessivo che emerge dalla rilevazione è quello di un gruppo eterogeneo in cui si equilibrano *business*, *government* e *nonprofit*. Eterogeneità ed equilibrio nell'appartenenza organizzativa degli attori non smentiscono, e anzi per molti aspetti corroborano, l'ipotesi del regime urbano "misto" avanzata nella prima parte. Inoltre, per quanto manchi al riguardo la possibilità di comparazioni omogenee col passato, i confronti indiretti disponibili autorizzano a ipotizzare una netta discontinuità con i regimi di *governance* che hanno caratterizzato gli anni della "prima repubblica" (Belligni 2005).

¹⁹

Nel caso di appartenenza multipla, l'attribuzione è stata assegnata in base al *ranking* di rilevanza funzionale.

Fig. 4. Ambiti d'azione organizzativa dei componenti



Dal punto di vista socio-demografico, la fisionomia del gruppo sembra poco rappresentativa della composizione della comunità locale. L'età media (59 anni) e la scolarità elevate (con la netta prevalenza di laureati), la schiacciante predominanza maschile (11% di donne), l'assenza o la carenza di addetti alle professioni subordinate, operaie e impiegatizie, disegnano un identikit nettamente elitario, anche se non dissimile da quello di altre situazioni comparabili²⁰. Se sociologicamente l'ECG "rappresenta" la coalizione di *governance*, certo non rappresenta la città. E' un élite sociale prima che una élite politica.

L'analisi del *background* professionale consente di arricchire il quadro di ulteriori determinazioni (fig. 5)²¹. Due membri dell'ECG su tre provengono professionalmente dalla cosiddetta "società civile"²²: sono gli *insider*. Si tratta non solo di quanti hanno scalato i vertici di grandi aziende, magari di famiglia o inserite nell'orbita della FIAT, ma anche di individui formati professionalmente in ambienti come l'accademia, le organizzazioni di categoria, la burocrazia pubblica, l'associazionismo. Solo un terzo del totale è composto di politici di professione (*professional politician*) che hanno trascorso l'intera vita lavorativa nella sfera del *government* o dei partiti. Anche in questo caso, la novità rispetto agli anni settanta e ottanta è a prima vista assai marcata. Tuttavia un quarto del gruppo è composto da "para-professionisti", persone cioè che, pur avendo un altro mestiere, per un periodo sufficientemente lungo sono impegnate a tempo pieno nelle istituzioni di governo o in qualcuna delle alture del potere che ne dipendono (tab. 2)²³. Questi "politici di complemento" (*career politician*) hanno interiorizzato le regole non scritte del gioco del potere, apprezzandone i benefici e in molti casi cercando di perpetuarli. Il trend *deprofessionalizzante* (meno politici di professione) sembra dunque attenuarsi alla luce della controtendenza ad una *riprofessionalizzazione* surrettizia incarnata dai para-professionisti, non sappiamo se destinata a confermarsi o a rifluire. Le conseguenze di questi mutamenti della

²⁰ Da ultimo cfr. Catanzaro *et al.* 2002.

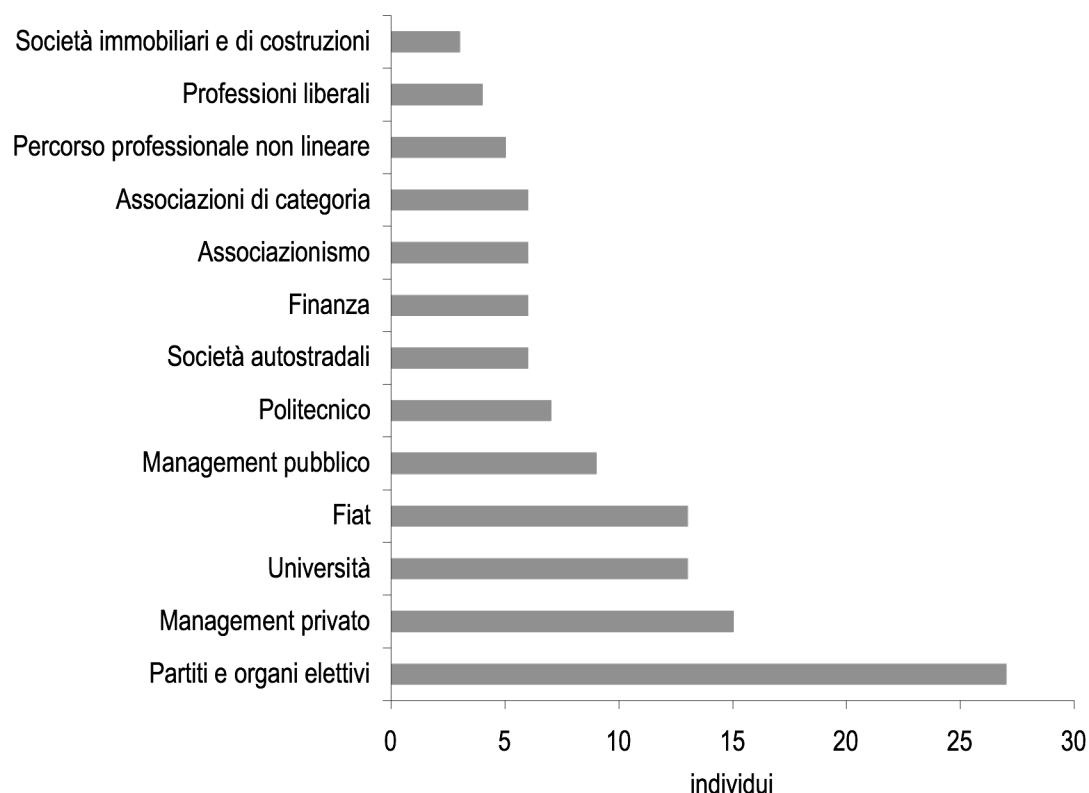
²¹ Le carriere sono state ricostruite ricorrendo a varie fonti documentarie (giornali e curricula pubblicati nei siti delle istituzioni di appartenenza) e ad alcune interviste, risalendo indicativamente fino alla prima metà degli anni settanta.

²² Gli attuali detentori di ruoli pubblici e parapubblici provengono spesso dal *business* o dal *nonprofit*.

²³ Per almeno una legislatura nella politica locale con compiti di direzione o di alta gestione (una sorta di "terzo settore" della politica).

composizione organica del ceto di governo sono intuitivamente rilevanti, anche se generalmente sottovalutate.

Fig. 5. I percorsi socio-professionali dei componenti



Tab. 2. La carriera politica dei componenti

	PROFESSIONISTI	NON PROFESSIONISTI	PARAPROFESSIONISTI	TOTALE
LOCALE	33	35	27	95 (79%)
NAZIONALE	3	20	2	25 (21%)
TOTALE	36 (29,7%)	55 (45,5%)	29 (24,8%)	120 (100%)

Su un registro autonomo ma convergente si pone la questione del rapporto tra ECG e partiti. Questi ultimi – direttamente o attraverso le correnti - hanno tradizionalmente monopolizzato il controllo delle cariche pubbliche e regolato l’accesso all’élite di governo; sono cioè i meccanismi che governano la selezione dell’élite politica locale. Dopo la parziale ritirata degli anni novanta, seguita a Tangentopoli, molti osservatori hanno denunciato il “ritorno dei partiti” al centro della costellazione del potere urbano (Catanzaro *et al.* 2002; Dente, Bobbio, Spada 2005). Dal nostro angolo visuale il fenomeno appare controvertibile. Nell’ECG torinese la quota di persone riferibili a un partito o a un’area partitica è verosimilmente bassa, anche se alcune attribuzioni individuali sono incerte²⁴. Se i dati disponibili non consentono di parlare senz’altro di “departitizzazione dell’élite”, perché l’alto tasso di informazioni mancanti può nascondere la realtà, segnalano comunque – specie se letti in contrappunto con le interviste – un declino dell’identificazione e dell’orgoglio di partito. Più precisamente, se i partiti continuano a esercitare un diritto di *gatekeeping* nel controllo degli accessi alle cariche di *sottogoverno*, ciò avviene con minor intensità ed efficacia per i ruoli di

²⁴ Spesso riesce difficile individuare il legame partitico dalle schede biografiche e nelle interviste vi è una certa reticenza a identificarsi con un partito.

governo e di *paragoverno*. L'ECG in quanto struttura di *metagoverno* sembra sfuggire in larga parte alla loro egemonia, alimentando malumori e rivalse.

Il basso tasso di partigianeria (*partisanship*) dell'ECG autorizza a pensare che vi siano altri e più efficaci *meccanismi* di selezione del gruppo dominante. Uno dei principali, anche se dei più sfuggenti, sembra essere costituito dai *milieu*, intesi come reti elitarie di radicamento sociale, di tipo familiare, professionale, politico-ideologico, confessionale. In quanto ambienti esclusivi caratterizzati da legami informali, ma stabili ed omogenei, da codici intersoggettivi di riconoscimento e – talora - da vincoli di amicizia strumentale, i *milieu* conferiscono dotazioni di capitale sociale utilizzabili nella lotta per il potere. Non si tratta infatti di meri mondi di vita extrapolitici, ma di *comunità di discorso* che condividono se non un *idem de repubblica sentire* quantomeno un linguaggio e uno specifico retroterra cognitivo e valoriale che ne fanno spazi privati a vocazione pubblica. A Torino è possibile circoscrivere alcune cerchie che presentano le caratteristiche succitate e che sono luoghi privilegiati di socializzazione anticipata e di reclutamento dell'élite (fig. 6). Gli uomini dei *milieu* (quasi due terzi dei componenti dell'ECG) sono il nerbo di quei *neo-notabili* diventati nel nuovo corso una componente essenziale dello strato politico locale dominante.

Il più ovvio, considerata la storia della città, è il *milieu* “FIAT” che comprende la rete di relazioni che lega la famiglia Agnelli al *management* aziendale e ai professionisti dell'*entourage* (avvocati e commercialisti). Nell'ECG diciassette persone provengono da questo ambiente (pur essendosene in molti casi distaccate). Se è scontata la presenza tra i membri dell'élite dei maggiorenti della casa torinese, meno facilmente spiegabile è il fatto che un terzo degli uomini (ex) FIAT presenti nell'ECG occupi cariche direttive in società pubbliche e a partecipazione mista, nelle Fondazioni bancarie e nella Camera di commercio.

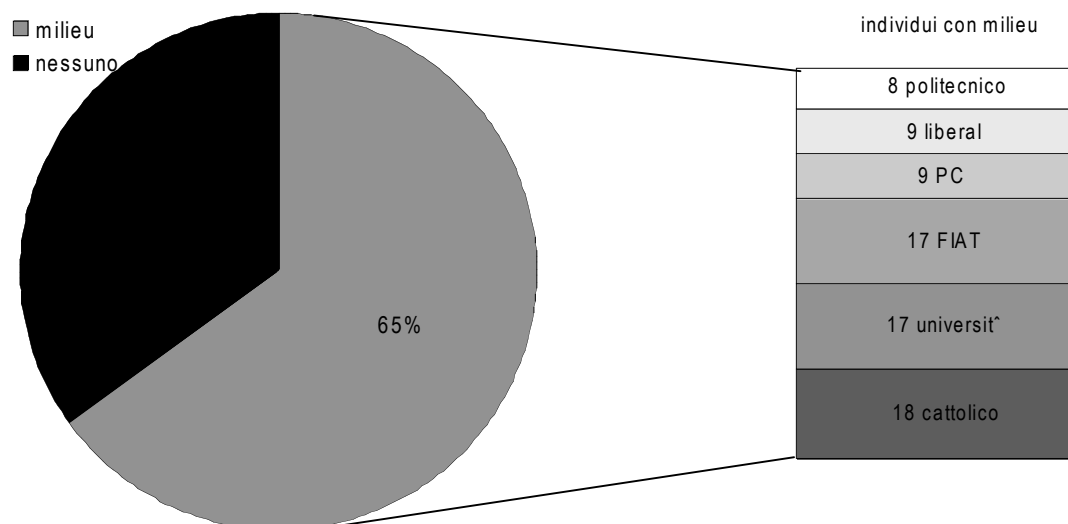
Un secondo *milieu* di pari rilievo è costituito dall'accademia, rappresentata da un folto drappello di docenti quasi tutti all'apice della carriera che hanno scelto di impegnarsi sul territorio. L'apporto degli accademici fa capo a due sottogruppi principali a cui si aggiungono partecipazioni collaterali. Il primo è il Politecnico (8 individui): qui il collante è la cultura tecnica applicata allo sviluppo del territorio e delle infrastrutture. Il secondo sottogruppo che dimostra una notevole capacità di espansione e di autopromozione nei ranghi dell'élite è costituito dai docenti di Economia e Commercio (17 persone). Nell'insieme, all'accademia fa capo un quinto degli uomini dell'ECG, metà dei quali detiene cariche in istituzioni di governo (assessorati) e paragoverno (Fondazioni culturali e bancarie, Agenzie di sviluppo, Camera di commercio).

Un terzo ambiente di reclutamento è quello dei quadri comunisti della generazione politica formatasi nei governi locali e regionali degli anni settanta-ottanta. Nove membri dell'ECG provengono dai ranghi del vecchio PCI, distribuiti tra assessorati, paragoverno locale, Camera dei Deputati e Parlamento Europeo. Questo sottogruppo, al di là delle vicende personali seguite alla diaspora politico-ideologica degli anni novanta, condivide non solo un percorso e un'esperienza amministrativa maturati nel corso del tempo ma un comune *imprinting* identitario che, per quanto edulcorato, continua a segnarne lo stile di azione.

A questi tre *milieu* principali – manageriale, amministrativo, tecnico - vanno aggiunti due “mondi” unificati dalla comune ispirazione ideologica. Il primo è quello potremmo chiamare “liberal”, anche se l'orientamento politico-culturale è solo uno dei legami che caratterizzano questa cerchia, ibridata da appartenenze disparate (cattolici e massoni) e che ha nella Camera di commercio uno dei suoi centri di aggregazione. Al vertice di questo gruppo (9 persone) si colloca una figura preminente, che da almeno un ventennio è una delle personalità di maggiore spicco della scena cittadina e alla cui iniziativa si deve per buona parte il nuovo corso politico inaugurato negli anni novanta. L'altro ambiente è quello che si ispira al cattolicesimo popolare e alla tradizione democratica di intervento dei cattolici in politica e nella società. Le sue reti affondano le radici in alcune realtà associative da lungo tempo presenti sul territorio e più o meno direttamente legate alla Curia e agli ordini ecclesiastici (Salesiani e Gesuiti *in primis*) o a strutture consolidate di intervento caritativo come il Cottolengo, il Gruppo Abele, il Sermig. Diciotto membri dell'ECG provengono da queste cerchie e

sono oggi impegnati in posizioni di vertice nelle istituzioni di governo o collocati nelle fondazioni bancarie. Per quanto i suoi esponenti gravitino preferibilmente nell'orbita del centro-sinistra, la vocazione politica di questa componente è tipicamente trasversale.

Fig. 6. I membri classificati per *milieu* di appartenenza*



* La somma dei numeri assoluti non coincide con la percentuale perché 3 persone risultano appartenere contemporaneamente a due *milieu* diversi.

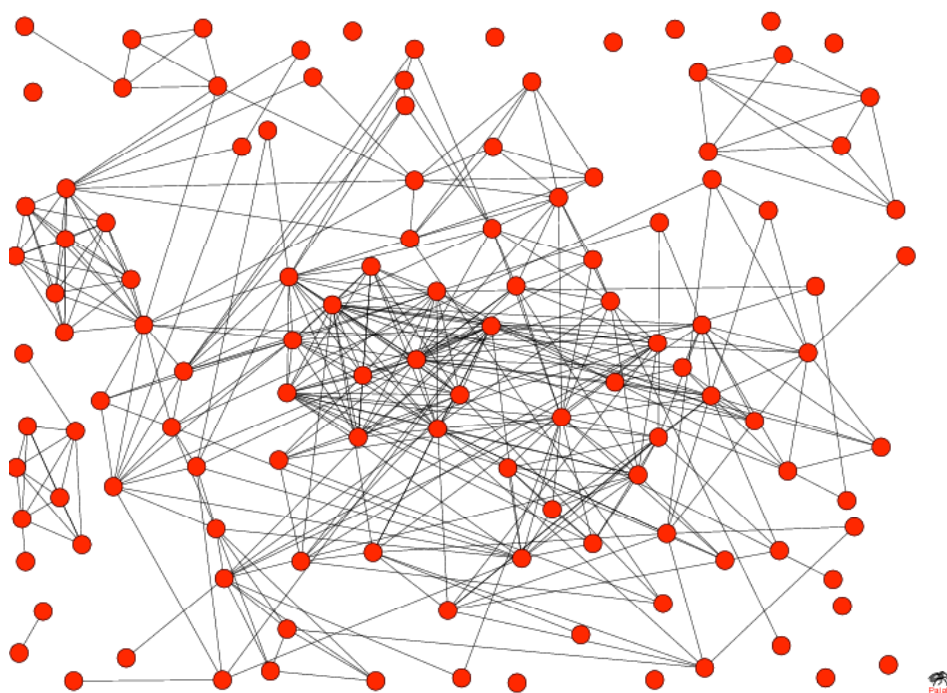
Come si è detto, in ipotesi l'ECG è sia un gruppo stratificato in termini di potere che un gruppo "potente". Potere *nel* gruppo e potere *del* gruppo possono essere testati indirettamente attraverso le tecniche della *network analysis* supportate da rilevazioni qualitative. Per quanto l'approccio prescelto – l'analisi delle relazioni organizzative integrate da interviste a testimoni privilegiati – consenta soltanto una visione parziale, emergono tuttavia elementi utili se non a risolvere, quantomeno ad istruire la questione della struttura del potere dell'élite urbana e della sua capacità di agire in quanto attore collettivo.

I modelli (non gerarchici) di distribuzione del potere all'interno del gruppo possono essere il prodotto di due tipi di struttura organizzativa: la sovrapposizione (*overlapping*) e l'interazione (*interaction*). Nel primo caso, un piccolo gruppo di attori (*interlocking directorate*) cumula cariche nelle principali organizzazioni della *governance* urbana, condividendo risorse ed esercitando verso il resto del gruppo un controllo unilaterale. Nel secondo caso, gli attori del gruppo interagiscono in modo diretto o indiretto (per mezzo di intermediari) influenzandosi reciprocamente.

Nella rete riprodotta nella fig. 7 gli attori individuali sono i nodi e i legami indicano l'appartenenza a una stessa organizzazione. Ad un primo sguardo emerge il profilo di un reticolo relativamente denso (la densità è pari a 0,055), in cui sono visibili numerosi *cluster*, che non presenta importanti buchi strutturali, con un'area interna dove l'intreccio fra i nodi si fa più fitto e una periferia in cui sono presenti attori poco o per nulla connessi. L'analisi dei diversi tipi di centralità (di grado, di intermediazione e di vicinanza) consente di tracciare una mappa approssimativa della struttura di potere del *network* apprezzando la presenza e la rilevanza dei diversi tipi di figure – *leader*, *broker*, *hub* – che controllano i flussi di comunicazione e di influenza. Il dato più significativo è che non vi sono nodi centrali rispetto alla struttura complessiva: mancano cioè *leader di sistema* e vi sono solo *leader locali* che controllano ambienti circostanti. Analogamente limitato è il potere di intermediazione tra i nodi e tra i *cluster* esercitato da *broker* anche in questo caso locali. Sebbene l'analisi evidenzi un sottogruppo di una trentina di persone facenti capo ai principali *boards* della *governance* locale (soprattutto del settore privato e parapubblico: solo 9 sono esponenti di comitati pubblici elettivi), con un cumulo di cariche (da 3 a 7) e di contatti superiore alla media, nella

configurazione del *network* non prevalgono né la centralizzazione né la frammentazione²⁵.

Fig. 7. La rete di contatti organizzativi



Quanto al potere *del* gruppo, il *network* rivela una struttura abbastanza resistente ai guasti e agli attacchi (ma non invulnerabile), flessibile ma non tale da impedire l'esercizio dell'azione collettiva: una via di mezzo fra un gruppo molto coeso ma poco resistente – tipicamente rappresentato dai reticoli altamente centralizzati – e un gruppo scarsamente coeso ma perciò anche poco vulnerabile, come nel caso delle reti pluralistiche. L'analisi qualitativa condotta su una prima batteria di interviste conferma questa immagine²⁶. Pur ponendosi sotto l'egida di una cultura condivisa dello sviluppo urbano incentrata sul primato della crescita competitiva, l'ECG non si presenta perciò né come un élite del potere arroccata intorno ad un progetto di dominio né come una costellazione di *policy network* indipendenti orientati a sostenere singoli corsi d'azione, bensì come un'ecologia di coalizioni o di "cricche" settoriali strategicamente riconducibili alle tre componenti dell'agenda urbana. Ricorrendo ad una ennesima metafora potremmo dire: come una *leadership distribuita*.

3. Conclusioni

Tiriamo le fila. A Torino la transizione dalla monocultura automobilistica alla metropoli post-industriale è stata gestita da un "gruppo di governo" relativamente ristretto e stabile, eterogeneo nella composizione ma equilibrato nelle sue componenti fondamentali. Questa élite civica – poco più di un centinaio di persone, con un limitato ricambio interno²⁷, di varia estrazione ideologica (liberale, cattolica e marxista) ma omologata da frequentazioni e giochi ripetuti – ha centralizzato il potere nella comunità e modellato il *policy-making* elaborando e implementando un innovativo progetto di sviluppo urbano. Essa esprime, seppur non senza anomalie, gli interessi di un'ampia coalizione dominante *pro-growth* poggiante su tre pilastri fondamentali: il mondo degli affari (con

²⁵ Per approfondimenti cfr. Belligni, Ravazzi e Salerno 2008a.

²⁶ Cfr. nota metodologica in Belligni, Ravazzi e Salerno 2008b.

²⁷ «Un *core group* di *insiders* con accesso a risorse istituzionali che costruisce fiducia instaurando interazioni ripetute nei contesti di *decision-making*» (Stone 1989, 4).

diffusi intrecci tra rendita e profitto); il settore *nonprofit* (con un ruolo chiave dell'accademia e delle fondazioni); il potere pubblico (comune e regione). Quest'ultimo, forte di una autonoma legittimazione elettorale e di una base politica indipendente, ha svolto all'interno del "governo misto" cittadino un ruolo dinamico di pilotaggio, oltre che di regolazione, di coordinamento e di facilitazione delle transazioni. L'insieme di queste caratteristiche autorizza a considerare quello torinese un caso originale di regime urbano.

L'identikit socio-politico dell'ECG mette in risalto la presenza di uno strato di "neo-notabili", provenienti dalle professioni e dai *milieu* cittadini, che si collocano a metà strada tra il tradizionale professionismo politico di partito e la "società civile" dalla quale pure provengono. Costoro, insediatisi come politici di complemento ai vertici dei governi locali e dei comitati di nomina governativa, sono le figure salienti del nuovo ceto di governo, la cui composizione organica si discosta nettamente da quella della "prima repubblica" dominata dagli *homines novi* e dai politici di professione. Quanto ai partiti, essi dopo la riforma del 1993 sembrano aver perso una parte significativa del loro potere di controllo sugli indirizzi e sulle leve di governo (se non di sottogoverno) a vantaggio di altri attori privati e pubblici.

Sotto il profilo strutturale, l'ECG torinese si presenta come una rete in cui il potere è distribuito tra diversi *cluster* ma non è frammentato né contingente. L'analisi delle centralità rivela la mancanza di un "cerchio interno" di persone (un *interlocking directorate*) che, cumulando incarichi direttivi in comitati di rilevanza strategica, siano in grado di controllare i flussi di informazione e di monopolizzare l'influenza politica; analogamente, non sono presenti mediatori di sistema che presidiano buchi strutturali fondamentali. D'altra parte, se la configurazione dell'ECG non presenta nell'insieme i caratteri di un *inner group* (né ha al suo interno una *top leadership*), essa appare altrettanto distante dal modello pluralista dell'*hollow core*, che prevede un centro della rete vuoto attorno a cui si dispone una molteplicità di sottogruppi separati – o debolmente collegati attraverso lo "strato politico" – unicamente interessati alla propria *policy area*. Piuttosto, l'ECG torinese si presenta come un gruppo multisettoriale, risultante dalla parziale sovrapposizione di sottogruppi funzionalmente differenziati: un *central circle* che riunisce i rappresentanti di un'ampia gamma di organizzazioni pubbliche e private, che usano la loro influenza per promuovere compromessi e accordi distributivi. Alla coesione del gruppo e alla sua capacità di agire di concerto concorre in modo decisivo il suo profilo ideologico. I dati che emergono dall'analisi qualitativa mostrano con sufficiente nettezza che il sostrato condiviso della cultura politica dell'ECG è una visione normativa dello sviluppo urbano incentrata sul paradigma dello sviluppo come crescita competitiva. Su questo isomorfismo culturale si innesta il nucleo trasversale delle *core policy beliefs* che caratterizzano le subagende.

Composizione, struttura e cultura configurano nell'insieme un gruppo potenzialmente capace di azione collettiva e non un semplice *network*. Che questa potenzialità si sia tradotta in una funzione di *leadership* – unitaria o distribuita – o che si sia limitata a compiti di intermediazione e di negoziazione dei conflitti in vista di un superiore interesse alla stabilità dei giochi e dei rapporti di forza, è questione che i dati disponibili non consentono di dirimere.

Riferimenti bibliografici

- Alfieri, F. (2007) *Unità d'Italia come l'Olimpiade. La celebrazione sarà miliardaria*, «La Repubblica», 31 marzo.
- Bagnasco, A. (2004) *Città in cerca di università. Le università regionali e il paradigma dello sviluppo locale*, in «Stato e mercato», n.3, pp. 455-74.
- Baraggioli, S. (2007) *Torino: trasformazioni in cerca di interpreti*, in G. Borelli (a cura di), *Capitali del Nord-Ovest*, Franco Angeli, Milano.
- Belligni, S. (2005) *Il capitale sociale nel governo locale. Modelli di radicamento e performance urbane*, Working Paper, n.6, Dipartimento di Studi Politici, Università di Torino.

- Belligni, S., Ravazzi S. e Salerno R. (2007) *Classe dirigente e élites di governo a Torino. Origini, risorse, reti di radicamento*, Rapporto intermedio, Fondazione CRT, Torino.
- Belligni, S., Ravazzi S. e Salerno R. (2008a) *L'élite che governa Torino*, in «Teoria politica», n.1, pp. 85-105.
- Belligni, S., Ravazzi S. e Salerno R. (2008b) *Classe dirigente e élites di governo a Torino. Origini, risorse, reti di radicamento*, Rapporto finale, Fondazione CRT, Torino.
- Bonomi, A. e Cominu, S. (2007) *Torino. Da one-company town a città-regione*, Consorzio A.A.Ster & Unicredit Group, Torino.
- Catanzaro, R., Piselli, F., Ramella, F. e Trigilia, C. (2002) *Comuni nuovi*, Il Mulino, Bologna.
- Comitato Giorgio Rota (2000) *Lavori in corso*, Guerini e Associati, Torino.
- Comitato Giorgio Rota (2001) *La mappa del mutamento*, Guerini e Associati, Torino.
- Comitato Giorgio Rota (2002) *Voglia di cambiare*, Guerini e Associati, Torino.
- Comitato Giorgio Rota (2003) *Count Down*, Guerini e associati, Torino.
- Comitato Giorgio Rota (2004) *Le radici del nuovo futuro*, Guerini e Associati, Torino.
- Comitato Giorgio Rota (2005) *L'immagine del cambiamento*, Guerini e Associati, Torino.
- Comitato Giorgio Rota (2006) *Giochi aperti*, Guerini e Associati, Torino.
- Comune di Torino (2002) *Piano triennale delle opere pubbliche 2002-2004*.
- Comune di Torino (2003a) *Piano dei servizi sociali*.
- Comune di Torino (2003b) *Bilancio sociale*.
- Comune di Torino (2004) *Bilancio sociale*.
- Comune di Torino (2008) *Indirizzi di politica urbanistica*.
- Civicum-SDA, Bocconi (2006) *La comparazione dei bilanci delle grande città italiane: Milano, Torino, Roma, Napoli*, <http://blog.civicum.it>.
- Dente, B., Bobbio, L. e Spada, A. (2005) *Government o governance per l'innovazione metropolitana? Milano e Torino a confronto*, in «Studi organizzativi», n.2, pp. 29-47.
- Dondona, C.A. (2008) *Il turismo: dopo le Olimpiadi*, in «Informaires», n.1, pp. 18-20.
- Enrietti, A. (2007) *L'industria dell'auto fra crisi e trasformazione*, in AA. VV., *Una trasformazione in atto: il Nord Italia*, Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, pp. 3-43.
- Etzkowitz, H. e Leydesdorff, L. (2000) *Dynamics of Innovation: from National System and 'Mode 2' to Triple Elix of University-Industry-Government Relations*, in «Research Policy», n.29, pp.109-23.
- Harding, A. (1999) *Review Article: North American Urban Political Economy, Urban Theory and British Research*, in «British Journal of Political Science», n.29, pp. 673-698.
- Haying, C.H. (1995) *Civic Élités, Civic Institutions, and the Urban Growth Dynamic*, PhD dissertation, Department of Political science, University of North Carolina at Chapel Hill, http://www.nonprofitresearch.org/usr_doc/16164.pdf.
- Hula, K.W. (1999) *Lobbying Together: Interest Group Coalitions in Legislative Politics*, Georgetown University Press, Washington D.C.
- Lloyd, R. e Clark, T.N. (2001) *The City as an Entertainment Machine*, in «Research in Urban Sociology: Critical Perspectives on Urban Redevelopment», n. 6, pp. 357-378.
- Marchionne, S. (2007) *Noi e Torino, destini incrociati*, in «La Repubblica», 19 novembre.
- Molotch, H. (1976) *The City as a Growth Machine: toward a Political Economy of Place*, in «The American Journal of Sociology», n.2, pp. 309-32.
- Molotch, H. e Logan, J. (1987) *Urban Fortunes: the Political Economy of Place*, University of California Press, Los Angeles.
- Mossberger, K. e Stoker, G. (2001) *The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization*, in «Urban Affairs Review», n.6, pp. 810-35.
- Radicioni, R. (2008) *Il governo del territorio: il caso di Torino*, in «Nuvole», n.32, www.nuvole.it.
- Russo, G. e Terna, P. (2004) *Numeri per Torino*, Otto Editore, Torino.

- Scamuzzi, S. (2005) (a cura di) *Élite e reti in una città in trasformazione*, Franco Angeli, Milano.
- Stone, C.N. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Laurence, KS.
- Stone, C.N. (2006) *Power, Reform, and Urban Regime Analysis*, in «City & Community», n.1, pp. 23-41.
- Swannstrom, T. (1985) *The Crisis of Growth Politics: Cleveland, Kucinich, and the Challenge of Urban Populism*, Temple University Press, Philadelphia.
- Torino Incontra (1992) *Una alternativa al declino. 18 idee per lo sviluppo di Torino negli anni novanta*.
- Torino Incontra (1997) *Crescere in rete. 18 idee per Torino e il Piemonte*.
- Torino Internazionale (2000) *Il piano strategico della città*.
- Torino Internazionale (2006) *Piano strategico dell'area metropolitana di Torino. Direzioni e obiettivi*.
- Trazzi, C. (2006) *Interventi a sostegno delle imprese piemontesi dell'automotive ed ammortizzatori sociali (2000-2005)*, Tesi di laurea, Università di Torino.

Appendice

Per selezionare i componenti dell'ECG, ad ognuno degli individui occupanti posizioni di vertice nelle organizzazioni torinesi della coalizione di *governance* (2266 persone) abbiamo assegnato un *indice di rilevanza civica* (IRC), che tiene conto sia della rilevanza funzionale (legata al tipo di organizzazione) e politica (legata al contesto) delle organizzazioni di appartenenza, sia del numero e del tipo di cariche ricoperte dall'individuo. La formula dell'IRC per ogni individuo è: $IRC_i = \sum GRP_{i,n} + \sum PIO_{i,n}$. Le cariche sono state distinte in quattro classi discendenti per ordine di influenza: ruolo direttivo o di guida; ruolo esecutivo superiore; ruolo rappresentativo superiore; ruolo rappresentativo o tecnico. Questo elenco di persone è stato depurato degli individui con IRC inferiore ad una "soglia di rilevanza civica". Abbiamo fissato la soglia al valore 275, indicativo di situazioni diverse ma ritenute equiparabili al possesso di due cariche di cui una direttiva in un'organizzazione di guida nella coalizione di *governance* e l'altra di minore importanza. La selezione ha generato un gruppo di 94 individui. Parallelamente, attraverso l'analisi della cronaca locale del quotidiano *La Repubblica* fra il 2001 e il 2007, abbiamo stilato un elenco di persone riconosciute dall'opinione pubblica come particolarmente influenti a Torino. L'elenco è stato poi corretto ricorrendo al giudizio di 45 testimoni privilegiati, scelti in ambienti eterogenei fra individui informati in ragione del loro ruolo e delle loro frequentazioni. Il criterio di correzione è stato il seguente: aggiungere o togliere dall'elenco i nomi proposti o rifiutati da almeno un quarto dei testimoni.