

LE POLITICHE URBANE DEGLI STATI EUROPEI

*Francia, Germania, Regno Unito
e Spagna a confronto*



LE POLITICHE URBANE DEGLI STATI EUROPEI

*Francia, Germania, Regno Unito
e Spagna a confronto*

Maggio 2009



Il presente documento è stato realizzato da Ernesto d'Albergo, nell'ambito del progetto "Piano di accompagnamento alle regioni del Mezzogiorno per il rafforzamento della capacità amministrativa in preparazione della nuova politica per la competitività, lo sviluppo e la coesione (2007-2013). Linea di attività 4: Dimensione urbana", attuato da Anci su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

ISBN 978-88-6306-007-2

INDICE

PREMESSA	1
1. I MOTIVI E LE BASI CONOSCITIVE DI QUESTO STUDIO COMPARATIVO	3
1.1 Le premesse dello studio: i problemi urbani e il mutato scenario dell'azione statale	3
1.2 Gli obiettivi dello studio: le conoscenze disponibili sulle politiche urbane degli stati e le domande aggiuntive	8
2. I TIPI DI POLITICHE URBANE STATALI E I PROFILI NAZIONALI	16
2.1 Una tipologia delle politiche urbane statali	17
2.2 I principali motivi di convergenza e differenziazione	22
2.3 Quattro profili nazionali	30
2.3.1 Francia	32
2.3.2 Regno Unito	33
2.3.3 Germania	34
2.3.4 Spagna	36
3. LE POLITICHE MAINSTREAM	37
4. I PROGRAMMI AREA BASED CON FINALITÀ ECONOMICA	43
4.1 Promuovere competitività per rispondere a situazioni di crisi	43
4.2 Il dilemma spaziale: riequilibrio o selezione competitiva?	45
4.3 Gli interventi	47
4.3.1 Regno Unito	47
4.3.2 Germania	51
4.3.3 Francia	51
4.3.4 Spagna	54
5. I PROGRAMMI AREA BASED CON FINALITÀ SOCIALE E DI SICUREZZA	55
5.1 La tematizzazione delle priorità sociali e la crescita delle preoccupazioni securitarie	55
5.1.1 Francia	56
5.1.2 Regno Unito	57
5.1.3 Germania	57
5.1.4 Spagna	58
5.2 Il tema della sicurezza	58
5.2.1 Francia	59
5.2.2 Regno Unito	60
5.3 I programmi e le azioni	64
5.3.1 Francia	64

5.3.2 Regno Unito	69
5.3.3 Germania	74
5.4 Gli strumenti utilizzati	77
5.4.1 Il finanziamento delle azioni	77
5.4.2 Strumenti fiscali	78
5.4.3 Strumenti cognitivi	79
5.5 Gli attori e il governo dei programmi	81
5.5.1 Gli attori centrali	81
5.5.2 La gestione delle relazioni multilivello	82
6. LE POLITICHE DI RI-SPAZIALIZZAZIONE DEL GOVERNO TERRITORIALE	84
7. LE POLITICHE DI INNOVAZIONE E MANUTENZIONE DEL GOVERNO LOCALE	91
7.1 Il decentramento istituzionale e le relazioni intergovernative	92
7.1.1 L'instabile decentramento nel Regno Unito	94
7.1.2 Regionalizzazione e «patto locale» in Spagna	95
7.1.3 Il decentramento parziale in Francia	97
7.1.4 Germania: la riserva di competenza dei Länder	98
7.2 L'innovazione delle strutture e dei processi di governo locale	98
7.3 L'ordinamento e l'organizzazione dei governi locali	100
7.4 L'inclusione di attori non istituzionali nelle politiche: partnership e partecipazione	101
8. QUALI SONO GLI EFFETTI DELLE POLITICHE URBANE STATALI?	107
8.1 I risultati dei programmi area based per la crescita economica	107
8.2 Successi, fallimenti e apprendimento nei programmi area based con finalità sociale e di sicurezza	108
8.2.1 Francia	109
8.2.2 Regno Unito	111
8.2.3 Germania	114
8.3 Gli esiti delle politiche di innovazione istituzionale	116
8.3.1 Francia	116
8.3.2 Regno Unito	119
8.3.3 Spagna	121
BIBLIOGRAFIA E FONTI CITATE	129

PREMESSA

La globalizzazione ha riportato le città al centro dell'attenzione: esse rappresentano sempre più uno spazio nodale all'interno dell'economia globale. Pur occupando attualmente solo il 2% della superficie terrestre, concentrano la metà della popolazione mondiale e utilizzano il 75% delle risorse naturali mondiali.

Il concetto di città è sempre più complesso. In passato le città erano entità geografiche ben delimitate, identificabili, cui corrispondevano livelli istituzionali precisi. Oggi ciò non è più necessariamente vero. I processi di globalizzazione hanno, in maniera crescente e continua, allontanato questa corrispondenza. Le città si presentano oggi come importanti generatori di ricchezza, di opportunità di lavoro e di crescita della produttività, e spesso sono indicate come motori delle rispettive economie nazionali, da un lato, e come luoghi in cui si concentrano criticità e problemi in una misura sinora sconosciuta, in cui coesistono nuove ricchezza e nuove povertà, in cui spesso si realizza una difficile convivenza tra culture autoctone e culture degli immigrati, ed in cui si acquiscono i rischi ambientali, la sicurezza e l'ordine pubblico.

Parallelamente, le città rappresentano nuovi spazi di una regolazione socio-economica e politica che non possono più essere limitate dalla dimensione nazionale. Esse sono gli snodi delle relazioni economiche e culturali globali, si confrontano direttamente con le forze del mercato internazionale. Le strategie politiche finalizzate alla crescita e allo sviluppo competitivo si proiettano, pertanto, su scala transnazionale.

In tutti i Paesi dell'area Ocse, i governi nazionali hanno aumentato lo spazio di autonomia delle città. I governi locali sono posti di fronte a decisioni politiche difficili, sono pressati da interessi contrapposti. E' uno scenario nuovo che richiede sia idee di *policy*, sia strumenti istituzionali in continuo aggiornamento.

In questi ultimi anni, si è assistito anche ad una riarticolazione delle gerarchie della regolazione politica. Sono cresciuti i poteri locali ma anche i poteri delle istituzioni sovranazionali. Le nazioni si sono adattate alla globalizzazione e all'integrazione economica e politica attraverso un processo di riarticolazione territoriale della sovranità. Si sono sviluppate dinamiche contestuali di *upscaling* e *downscaling* della statualità. Sono

queste dinamiche ad aver prodotto un nuovo protagonismo delle città in uno scenario istituzionale molto complesso.

Le istituzioni nazionali continuano a giocare un ruolo fondamentale nel formulare, coordinare e implementare iniziative di politica urbana. Ma questo ruolo è ormai condiviso con altri luoghi e attori che producono regole, risorse e strategie per le città. In queste nuove condizioni il coordinamento orizzontale e verticale delle politiche si rende più necessario, ma anche più difficile. In particolare, è più incerta e sfumata la divisione del lavoro fra i livelli istituzionali nel trattare problemi (economici, sociali, ambientali, etc.) che hanno impatto diretto sulla vita delle città. La capacità di ogni singolo livello di rispondere alle domande della società è legata al suo grado di autonomia, politica e finanziaria, ma dipende soprattutto dalla sua capacità di interazioni con gli altri livelli di governo.

Il Rapporto rappresenta un contributo ragionato alla riflessione in materia di città e di politiche urbane: dal confronto con le esperienze in corso in quattro paesi europei – Francia, Germania, Spagna e Regno Unito - emergono una quantità di spunti per avviare il dibattito e proseguire il ragionamento su una serie di *suggerimenti* per porre le nostre città al centro delle agende nazionali, rendendole così sempre più competitive sul piano internazionale.

1. I MOTIVI E LE BASI CONOSCITIVE DI QUESTO STUDIO COMPARATIVO

In Europa occidentale, per un lungo periodo storico che comprende anche la gran parte del novecento, il modo «normale» per affrontare i problemi delle città attraverso azioni pubbliche è consistito in una miscela di interventi locali e statali, al cui interno le politiche dei governi nazionali hanno avuto grande importanza. Negli ultimi venticinque anni sono però intervenuti cambiamenti che rendono legittimo e privo di risposte scontate un interrogativo circa cosa oggi possano fare ed effettivamente facciano gli stati nazionali – con quali obiettivi, quali strumenti e quali effetti – per affrontare le sfide urbane. Da un lato l'ambiente economico, culturale e istituzionale entro il quale si realizza ogni tipo di politiche pubbliche è in parte trasformato; dall'altro sono mutati i rischi e le opportunità che le città devono affrontare e, quindi, la natura delle sfide urbane per le rispettive comunità nazionali.

Questo testo presenta i risultati di uno studio che ha tentato di rispondere a questo interrogativo comparando i quattro casi di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna¹. Oltre a un'utilità conoscitiva, i risultati proposti potrebbero averne una pratica, se si ipotizza che all'interno delle esperienze studiate siano annidate delle soluzioni di politiche pubbliche e delle pratiche istituzionali suscettibili di traslazione e adattamento a contesti diversi, così come degli errori da evitare. I processi di apprendimento collettivo attraverso i quali sempre più passa il miglioramento di politiche pubbliche complesse si alimentano infatti anche di confronti di questo tipo.

1.1 LE PREMESSE DELLO STUDIO: I PROBLEMI URBANI E IL MUTATO SCENARIO DELL'AZIONE STATALE

Quali sono i problemi urbani che si rende oggi necessario affrontare con azioni pubbliche? Le città europee hanno avuto storicamente sia dei tratti strutturali in comune, sia elementi che le hanno rese fra loro diverse. Sono state inoltre investite negli ultimi tre decenni da cambiamenti ambientali, a

¹ L'analisi comparativa si è potuta avvalere di studi di base sui quattro casi nazionali, realizzati sotto la direzione dell'autore da L. Alteri (Spagna), D. Lotrecchiano (Francia), L.F. Lucianetti (Regno Unito) e S. Mössner (Germania). Su questi studi e sulle prime ipotesi interpretative relative al proprio paese hanno formulato utili commenti, rispettivamente, i professori A. Harding, H. Heinelt, Ch. Lefèvre e Josè Manuel Rodriguez Alvarez. L'autore ringrazia tutti coloro i quali hanno preso parte a questo lavoro, rimanendo ovviamente unico responsabile per le interpretazioni presentate nel testo.

partire dalla globalizzazione e dall'integrazione comunitaria, che in parte le hanno accomunate e rese più simili e in parte hanno approfondito le differenziazioni preesistenti. A partire dalla fine degli anni settanta soprattutto le aree urbane con economia a base principalmente industriale hanno attraversato un periodo di crisi economica e sociale causata da processi di deindustrializzazione, con nuove forme di povertà, disoccupazione e immigrazione, problemi che le modalità di ripresa degli anni successivi non hanno automaticamente risolto [Vicari Haddock 2004; Kazepov 2005]. I fenomeni di disagio sociale si sono manifestati in modo più acuto in quei quartieri nei quali era più densa la concentrazione di gruppi sociali colpiti dal mutamento economico, come testimoniano i disordini dagli anni ottanta non solo in Francia, ma anche in Gran Bretagna, in misura minore in Germania e altri paesi dell'Europa continentale [Le Galès 2007, 231]. Questi fenomeni di crisi sono stati resi più intensi dalle tendenze a ridurre l'intervento pubblico nel settore abitativo, a privatizzare i servizi pubblici e rendere flessibile il mercato del lavoro.

A partire dalla metà degli anni ottanta, parallelamente a processi di suburbanizzazione e metropolizzazione, si sono manifestate diffuse tendenze di ripresa delle economie cittadine, tanto che la crescita tende in questo periodo a diventare sempre più un fenomeno urbano: i livelli più elevati sono concentrati nelle aree centrate sulle città più grandi e, in particolare, in quelle in cui è maggiormente sviluppata l'emergente economia basata sulla conoscenza [Harding 2007, 50]. Invece, le città interessate da declino industriale che sono rimaste periferiche e non sono riuscite a posizionarsi nell'economia della conoscenza non si sono avvantaggiate del clima economico più favorevole [van den Berg et al. 2007, 400-1]. Fra la seconda metà degli anni novanta e il decennio successivo i modelli spaziali di crescita economica hanno rafforzato le pre-esistenti gerarchie urbane, vedendo la o le principali regioni urbane crescere più rapidamente del resto del territorio nazionale [Harding 2007, 55 e ss.]. Le differenze fra le città sono perciò cresciute, anche all'interno di uno stesso paese.

L'economia della conoscenza è considerato il fattore cruciale per la crescita delle città e la loro posizione nel mercato globale, come è evidenziato dalle traiettorie di ristrutturazione e sviluppo delle cosiddette *global cities* [Sassen 1991], in cui si concentrano quelle funzioni di comando dell'economia globale che i *policy maker* locali cercano di attrarre attraverso specifiche azioni pubbliche, conquistando un migliore piazzamento nelle graduatorie urbane transnazionali [Taylor 2004]. Queste stesse città contengono però

anche produzione di servizi a basso costo, immigrazione e sacche di povertà, giustificando una rappresentazione della loro struttura sociale come una «clessidra» [Vicari Haddock 2004, 90] che avrebbe sostituito il «rombo» del periodo fordista e del welfare (un vertice e una base ristretti, con al centro un'area vasta di lavoro dipendente industriale e del settore pubblico). La clessidra è formata invece da uno strato superiore in cui si concentrano le maggiori risorse economiche, culturali e di potere politico, da una classe media di minore consistenza e da un'ampia area sociale caratterizzata da una collocazione debole nel mercato del lavoro, da un basso status socio-economico, da una scarsa capacità di influenza politica e spesso da segregazione spaziale all'interno delle aree urbane.

Questo modello di polarizzazione sociale e spaziale (la città «duale») deve essere considerato valido per tutte le grandi città europee? Le risposte non sono univoche: da un lato anche in Europa sarebbero presenti delle tendenze di concentrazione spaziale del disagio, con comunità socialmente svantaggiate, estranee ai segmenti elevati del mercato del lavoro e dai benefici della crescita, anche a causa di una mobilità sociale generalmente bassa [Hutton 2007, 144]. Questo fenomeno sarebbe reso più evidente dalla presenza nelle stesse aree urbane di comunità avvantaggiate, poiché le zone nelle quali si concentrano povertà, disoccupazione anche molto al di sopra della media urbana, criminalità, abitazioni prive di servizi di base e trasporti pubblici di cattiva qualità sono presenti anche in città complessivamente ricche [Commissione Ue 2005, 16; Ecotec 2007, VI]. E' questo un motivo strutturale per il quale cresce nelle agende politiche locali la preoccupazione per la sicurezza.

Secondo altre interpretazioni [Le Galès 2006, 122; 2007, 227] sarebbe più appropriato rappresentare le città europee come un «mosaico di situazioni differenziate e mobili», in cui sono presenti sia la polarizzazione strutturale e la concentrazione delle povertà e del disagio sociale in alcuni quartieri, sia una loro diffusione spaziale. Un fattore importante è anche la presenza degli stati nazionali sul terreno sociale ed economico: se fra le città europee il grado di segregazione e di esclusione è diverso, ciò dipende in buona misura dal tipo di politiche di welfare, dell'abitazione e di gestione dello spazio che vengono perseguite, e non solo dai livelli di ricchezza e dalla sua distribuzione [Vranken 2005, 257]. Per questo il ritiro dell'intervento pubblico dai diversi settori di welfare può acuire ulteriormente i fenomeni di esclusione e segregazione, così come una regolazione politica del mercato abitativo e un elevato tasso di proprietà delle abitazioni riducono i fenomeni

di *gentrification* e di segregazione [Van Kempen 2005]. Un aspetto, questo, che in diversi paesi può chiamare in causa tanto le politiche locali, quanto quelle statali.

Sia i problemi urbani sommariamente richiamati, sia le risposte date dai sistemi pubblici acquistano caratteri diversi dal passato perché collocati nello scenario dei processi di globalizzazione che caratterizzano l'attuale fase del capitalismo. Il nuovo rapporto fra globale e locale (glocalizzazione) induce alterazioni non solo nei comportamenti economici e sociali, ma anche negli intrecci fra economia e politica e nella stessa gerarchia spaziale del potere politico. Con il crescere dell'importanza della competizione fra spazi economici sulla scala urbana e della città-regione cresce anche l'importanza e l'autonomia dei corrispondenti spazi politici, all'interno dei quali possono essere formulate strategie reattive o proattive di posizionamento all'interno dello «spazio di flussi» informativi e economici [Castells 1996] transnazionali. Emergono così propensioni degli attori territoriali a sviluppare in autonomia forme di azione collettiva e strategica [Perulli 2007], anche attraverso reti transnazionali di carattere non solo economico, ma anche politico [Mariotti 2007; d'Albergo e Lefèvre 2007].

A causa dei processi di deterritorializzazione e riterritorializzazione dell'economia e della politica [Magatti 2006], le società urbane sembrano dunque determinate meno che in passato dallo stato-nazione e dalle sue politiche [Le Galès 2002 trad it. 2006, 125]. Ci si può perciò chiedere non solo quale sia attualmente l'importanza delle questioni urbane nelle agende politiche statali, ma anche quali siano gli effettivi margini di intervento degli stati. A partire dalla metà degli anni novanta, infatti, l'insieme delle dinamiche e delle spinte sinora considerate (globalizzazione, glocalizzazione, integrazione europea) è stato interpretato dalla sociologia e dalla scienza politica talvolta come la fonte della riduzione di importanza, in altri casi di una trasformazione del ruolo svolto dalla dimensione nazionale dei processi non solo economici e culturali, ma anche politici [Held e McGrew 2003]. Secondo la prima versione, gli stati nazionali sarebbero interessati da un processo irreversibile di svuotamento di poteri e di crisi della sovranità. Il suo risultato dovrebbe essere rappresentato come un gioco a somma zero fra i livelli territoriali delle istituzioni, nel quale il potere acquisito su scala transnazionale o locale corrisponde al potere ceduto (volontariamente o meno) dalla scala statale.

Più recentemente queste tesi hanno goduto di minor credito. Da un lato per quanto riguarda il rapporto fra stati e città: se all'inizio del XXI secolo le dinamiche dell'economia globalizzata e la transnazionalizzazione della politica hanno permesso alle città di conquistare più autonomia, questo non comporterebbe necessariamente l'instaurarsi di una fiera competizione politica con gli stati, cosicché «l'indipendenza delle città-Stato non è all'ordine del giorno» [Le Galès 2002; trad. it. 2006, 152]. Da un altro lato, è stato evidenziato come le varietà nazionali di regolazione politica dell'economia e del welfare [Hall e Soskice 2001; 2003] siano ancora importanti nel plasmare le stesse dinamiche economiche e sociali delle città, anche se il ruolo degli stati viene svolto con nuove modalità. A causa dei processi di *rescaling* della statualità [Brenner 2004], i governi statali sono divenuti parte di un intreccio di poteri che trasforma e mette in comune l'autorità [Weiss 2005], dando luogo a sistemi e processi di governo multilivello variamente istituzionalizzati. Le dinamiche di *upscaling* (trasferimento di poteri dagli stati verso entità sopranazionali) e *downscaling* (trasferimento di poteri verso entità sub-statali) della politica sono fra loro collegate. Ne derivano regimi di *governance* transnazionali che configurano arene politiche diverse dalle tradizionali relazioni internazionali [Held 2004; d'Albergo 2007], a partire dall'istituzionalizzazione di uno spazio politico europeo, dando luogo a ragnatele di relazioni politiche «verticali», o di intersezione fra «sfere di governance» [Lazar e Leuprecht 2007] transnazionali, statali, regionali e locali, e «orizzontali», come le reti di città. Prendendo parte alla produzione delle politiche comunitarie gli stati europei sono passati dall'esercizio di una sovranità indivisa a un suo esercizio congiunto o «cooperativo», soprattutto in alcuni settori di politiche [Cavatorto 2008, 181; 206] e a svolgere un ruolo di mediazione, *gatekeeping* e facilitazione nell'ambito di programmi e sistemi di azione complessi, anche nel campo delle politiche urbane [Tedesco 2005]. In questo modo gli stati agiscono a loro volta come vettori e mediatori di quella influenza sopranazionale sul «come fare le cose» nella politica e nelle politiche pubbliche che viene concettualizzata nelle scienze politiche e sociali come «europeizzazione» [Radaelli 2000; 2003; Gualini 2006, 31].

Questa complessificazione ha indotto i governi locali e nazionali a reinterpretare il loro ruolo e le loro relazioni reciproche. Infatti l'Unione e il suo sistema di *governance* da un lato forniscono un nuovo scenario per l'azione degli stati (anche) sulle questioni urbane, dall'altro agiscono come agenti di legittimazione delle città (oltre che delle regioni, che in questo

senso sono state sinora le principali beneficiarie) in quanto attori politici su scala nazionale e transnazionale, contribuendo a orientarne le strategie. Nella politica comunitaria di coesione le città, insieme ai partner economici e sociali coinvolti nell'intervento, sono considerate «non solo luoghi in cui i cittadini europei vivono e lavorano, ma anche attori» [European Commission 2007, 10]. L'attivismo dell'Unione sul fronte delle politiche regionali e urbane ha così introdotto un'opportunità per quello delle città. *Downloading Europe* (utilizzo di risorse provenienti dalla Comunità) e *uploading Europe* (influenza sulla produzione di politiche comunitarie e inserimento delle proprie preferenze nell'agenda della Commissione) sono divenuti due orizzonti importanti nelle agende delle città europee [Kübler e Piliutyte 2007] sostituendo in parte quello nazionale come fonte di risorse.

1.2 GLI OBIETTIVI DELLO STUDIO: LE CONOSCENZE DISPONIBILI SULLE POLITICHE URBANE DEGLI STATI E LE DOMANDE AGGIUNTIVE

Se durante il secolo scorso le politiche urbane erano state definite nei diversi contesti nazionali, di fronte al nuovo scenario in cui gli stati-nazione svolgono ancora funzioni importanti, ma in modo meno esclusivo e con un più ridotto potenziale di controllo delle dinamiche territoriali, ci si può chiedere:

- se e quanto il ruolo svolto dai governi statali in particolare nella realizzazione di politiche urbane sia ancora importante;
- se la natura (definizione dei problemi, obiettivi, modalità di intervento, strumenti) delle agende di politica urbana degli stati siano cambiate, e in quale direzione;
- se in relazione a tali elementi vi sia convergenza fra le politiche realizzate negli ultimi trent'anni dagli stati in Europa o se, invece, prevalgano le differenze.

I risultati delle (poche) ricerche sinora effettuate aventi specificamente per oggetto le politiche urbane degli stati nello stesso periodo sono stati ovviamente assunti come punto di partenza di questa analisi. Si è però tenuto conto anche degli studi che hanno approfondito il ruolo degli stati nelle vicende urbane nel periodo precedente, evidenziando come nell'Europa occidentale gli interessi e le strategie delle élite degli stati e delle città non siano stati sempre convergenti. Quella del vecchio continente è anzi una storia di città «assorbite in quello che appare, a posteriori, come il trionfo

degli Stati-nazione» [Le Galès 2006, 29] o di «tartarughe» (gli stati) vincenti nei confronti delle «lepri» (le città, ambiti spaziali privilegiati dell'innovazione) [Mariotti 2007].

Nel corso di una modernità non priva di svolte e fasi differenziate e ancora nel XX secolo l'appartenere a uno stato-nazione ha costituito per le città europee una fonte di:

- riduzione della loro autonomia, economica e politica rispetto ai secoli precedenti, come evidenziato dalla ricostruzione di M. Weber [1950], con il prodursi di conflitti fra i centri statali e le città più capaci di innovazione;
- protezione contro minacce e rischi esterni economici (protezionismo), sociali (migrazioni e cittadinanza) e politici (difesa militare);
- risorse di legittimazione dell'auto-governo dello spazio urbano, con sovranità variabile a seconda degli ordinamenti nazionali;
- trasferimenti finanziari e/o possibilità di procurarsi risorse fiscali autonome;
- politiche realizzate dalle amministrazioni statali, raramente in modo spazialmente mirato e più spesso attraverso interventi genericamente diretti all'intero territorio nazionale, ma con importanti impatti sui problemi urbani (economici, sociali e fisici).

Le politiche con le quali sono stati affrontati i problemi sociali delle città hanno avuto il massimo sviluppo nel periodo dello stato keynesiano e hanno coinciso sostanzialmente con uno sviluppo dei programmi e dei servizi di welfare, governato però al di fuori di una logica spazialmente mirata. Un secondo obiettivo presente a molte latitudini è stato quello di regolare, indirizzare e riequilibrare lo sviluppo economico del territorio nazionale (e dunque anche delle città), attraverso una varietà di interventi orientati a ridurre la polarizzazione socio-spaziale intra-nazionale, distribuendo industria e popolazione sull'intera superficie di ciascun paese [Brenner e Theodore 2002, 12], con lo scopo di ridurre i divari territoriali e bilanciare lo sviluppo. Una responsabilità assunta dagli stati attraverso queste politiche è stata di regolare la concorrenza e le rivalità fra le città entro lo spazio nazionale, anche per risorse e installazioni pubbliche nazionali, come università, aeroporti, stazioni ferroviarie, ospedali e centri di ricerca [Le Galès 2006, 182]. A partire dagli anni ottanta le politiche urbane degli stati e dei governi locali in Europa hanno virato in modo generalizzato nella

direzione di interventi volti a fronteggiare i fenomeni di crisi sociale ed economica indotti dalla globalizzazione, specialmente nelle città industriali.

Ma come emerge, dagli studi sinora realizzati, il ruolo svolto dalle politiche statali in questo ultimo periodo? Nella consapevolezza di trascurarne altri, consideriamo tre aspetti principali.

Un *primo* aspetto riguarda la dimensione territoriale delle politiche economiche. Nel contesto competitivo della glocalizzazione l'obiettivo delle politiche statali non sarebbe più quello, tipico della fase dello stato fordista-keynesiano, di favorire il riequilibrio e la perequazione territoriale fra le aree e le città più o meno sviluppate di un paese. Invece gli stati asseconderebbero i processi di differenziazione della geografia del capitale, rafforzando le risorse di competitività e attrattività delle aree già competitive. Nel sostenerne le *performance* economiche, ridurrebbero gli sforzi a favore delle aree meno competitive, lasciando questo compito ad interventi di altri. Attraverso queste politiche, che alimentano la differenziazione dello sviluppo economico di ciascun territorio sub-statale e in particolare fra le città, la competitività interlocale sarebbe divenuta anche un progetto statale [Brenner 2004]. Questo spiegherebbe anche lo spazio concesso e gli incentivi introdotti dagli stati per quelle pratiche, come la pianificazione strategica, attraverso le quali le città si confrontano più autonomamente con rischi e opportunità economiche e politiche. La stessa devoluzione di funzioni e poteri nei confronti di autorità politiche o agenzie regionali e/o locali non coinciderebbe quindi necessariamente con uno «svuotamento» degli stati, ma darebbe luogo a una ridefinizione delle modalità di esercizio del potere su scala nazionale, attraverso lo svolgimento di funzioni di coordinamento e di sostegno a specifici ruoli svolti da istituzioni locali, in un rapporto che non è a somma zero [Savitch e Kantor 2003, 1024].

Un *secondo* aspetto riguarda la questione sociale. In primo piano vi è un ritiro parziale dei governi nazionali dagli impegni di protezione dello stato sociale, mentre le politiche sociali, rese più necessarie dall'invecchiamento della popolazione e dagli accresciuti livelli di povertà, sono state affidate per l'implementazione alle autorità locali e alle partnership che esse sono in grado di costruire [Le Galès 2007, 232]. La questione sociale è stata così ritematizzata in alcuni paesi proprio come questione urbana, da affrontare con programmi *ad hoc*, ai quali sono stati talvolta affiancate, talaltra anteposte, azioni finalizzate a favorire la competitività urbana nel nuovo

ambiente del capitalismo post-fordista [Le Galès 2002; 2005, 2007]. Il decentramento del welfare, attivato però spesso con poche risorse e specialmente se combinato con la *devolution* fiscale, accresce per le città la dipendenza dall'economia locale e può spingere le leadership locali a intraprendere percorsi più simili che nel passato a quelli delle città nord-americane, con strategie finalizzate alla crescita e basate su coalizioni fra governi urbani e interessi economici dominanti o a ricercare vie diverse per lo sviluppo [Vicari Haddock 2004, 105] quando le circostanze lo permettono.

Un *terzo* aspetto delle politiche statali riguarda le conseguenze per le autorità locali e le loro politiche, che si limitano più alla prestazione di servizi e alla disciplina dell'uso del territorio, ma intervengono anche in ambiti che precedentemente rientravano principalmente nelle competenze degli stati nazionali, come lo sviluppo economico, la sicurezza, l'esclusione sociale e la promozione degli interessi locali all'estero. Questa nuova natura delle politiche e il conseguente ampliamento dei sistemi di azione pubblica a includere attori non-istituzionali spiegano da un lato il diffondersi dei modelli di *governance* urbana [Debernardi e Rosso 2007] e dall'altro la loro tensione spaziale con i confini territoriali esistenti del governo locale e con le modalità di distribuzione del potere fra i diversi livelli istituzionali. In particolare, quando queste non sono compatibili con il nuovo fabbisogno di autonomia delle politiche locali si ritiene necessario allineare i confini amministrativi agli schemi spaziali delle geografie economiche. Una spinta alla modificazione delle scale territoriali di governo dei sistemi urbani emerge specialmente quando la dimensione funzionale e le politiche ritenute necessarie assumono caratteristiche di agglomerazione, area metropolitana o regione urbana.

Quello tratteggiato è, in estrema sintesi, il panorama che emerge dagli studi sul vecchio e il nuovo scenario dell'azione statale di cui si è detto in precedenza. Il retroterra più specifico di questo studio è però costituito da due ricerche che hanno focalizzato più nitidamente la realizzazione di politiche urbane da parte degli stati nel nuovo contesto. Nella prima ricerca il ruolo degli stati nazionali emerge come uno dei fattori fondamentali che contribuiscono a orientare le strategie di sviluppo economico delle città. La seconda ricerca è ancora più vicina alle domande di questo studio, poiché ha fatto oggetto di una ampia comparazione proprio le risposte date attraverso politiche pubbliche nazionali alle sfide urbane in Europa.

(i) «*Cities in the international marketplace*». La ricerca di H. Savitch e P. Kantor [2002; 2003]

Nell'esaminare i motivi di convergenza e di differenziazione nel modo in cui le città affrontano l'ambiente competitivo della globalizzazione, H. Savitch e P. Kantor hanno spiegato l'affermarsi di diverse strategie urbane di sviluppo attraverso la maggiore o minore capacità degli attori locali di negoziare con il capitale internazionale. Questa non dipende solo da caratteristiche endogene dei sistemi urbani, ma anche dal maggiore o minore sostegno fornito alle città dallo stato nazionale di appartenenza attraverso le sue politiche. Analizzando i casi di dieci città occidentali, la ricerca ha evidenziato che alcuni stati (quelli considerati anche da questo studio sono il Regno Unito e la Francia) rimangono una presenza importante per le città, mentre altri (in particolare gli Usa) hanno preferito lasciare che le città facessero «da sole», riconoscendo al contempo loro maggiore autonomia.

In particolare, gli stati possono:

- intervenire o meno attraverso le politiche che possono essere definite *mainstream*, che hanno un impatto uguale in tutto il paese. Questi interventi (ad esempio le regolazioni in campi come la protezione del reddito e le reti di protezione sociale) riduce la possibilità che le strategie di competitività locale siano orientate a una «corsa verso il basso» nell'offerta di vantaggi comparativi per gli investimenti su scala locale, basati su di una mera riduzione dei costi di investimenti per le imprese, necessariamente poco attenta a fattori ambientali e sociali;
- realizzare o meno loro programmi *ad hoc* per il rilancio economico delle città o di carattere sociale. Quelli condotti nel Regno Unito e in Francia avrebbero aiutato le città in crisi e rivitalizzarsi potendo optare fra un maggior numero di alternative strategiche, senza essere obbligate a scegliere quella che impone di ridurre drasticamente gli impegni in campo sociale;
- attuare o meno interventi di redistribuzione fiscale: la centralizzazione di imposte locali (o la destinazione del gettito alle casse statali) con la restituzione parziale da parte del governo centrale sotto forma di trasferimenti basati sulle necessità locali (*needs-based grants*) viene considerata una pratica redistributiva che garantisce un livello minimo di risorse per tutte le città, riducendo la necessità per ciascuna di utilizzare l'imposizione locale sulle proprietà. La redistribuzione statale aiuterebbe le città anche a fare fronte ai problemi dei quartieri più svantaggiati. Da

un lato infatti approcci di lungo termine basati sia su *soft policies* (come ad esempio gli interventi nel campo del capitale umano), sia sulle *hard policies* dei grandi progetti di sviluppo (ad esempio nel campo delle infrastrutture dei trasporti) sono difficili da sostenere senza risorse derivanti dall'aiuto degli stati nazionali, i quali possono disporre di basi fiscali più ampie ed elastiche. Da un altro lato la negoziazione delle città con gli investitori (il capitale internazionale) è aiutata da sistemi fiscali che riducono la dipendenza da fonti di tassazione locale e facilita quindi regolazioni e prestazioni pubbliche locali meno inclini a sacrificare beni comuni per favorire investimenti privati a qualunque costo.

Secondo le conclusioni di questa ricerca il ruolo dello stato nazionale ha caratteristiche ambivalenti. Uno svantaggio della presenza politica dei governi nelle questioni urbane può consistere in un eccesso di controllo centrale, che può soffocare le iniziative locali e causare conformismo da parte degli attori urbani, specialmente quando vengono perseguite politiche «uguali per tutte le città», restringendo i margini di scelta locali, come è accaduto ad esempio nel Regno Unito nel periodo del governo Thatcher. D'altro canto l'intervento nazionale può aumentare le possibilità di scelta per le città quando queste si confrontano con il mercato internazionale: «se praticati con attenzione, gli interventi nazionali di politica urbana possono costituire delle utili fondamenta per rendere più forte l'iniziativa locale». Gli stati possono cioè proteggere le città e aiutarle a confrontarsi con sfide globali. Corrispettivamente la devoluzione di poteri alle autorità regionali e locali non è da interpretare necessariamente come un gioco a somma zero fra i livelli. Può infatti avere il significato non di un ritiro, ma di un'attitudine degli stati centrali a coordinare e supportare specifici ruoli locali in un regime di sovranità condivisa (*pooled sovereignty*).

(ii) « *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe* » Le ricerche di L. van den Berg, E. Braun, e J. van der Meer [1998; 2007]

Nel 1997 un gruppo di studiosi dell'università Erasmus di Rotterdam ha realizzato uno studio comparativo sulle risposte date a livello nazionale alle sfide urbane in Europa e un secondo studio, pubblicato solo nel 2007, ne ha aggiornato i risultati. La comparazione ha messo capo a una tipologia di risposte politiche nazionali consistenti: (i) nella produzione di politiche urbane «esplicite» (ii) in una «crescente attenzione» per le città (iii), o nell'«assenza» di politiche urbane nazionali. I temi-chiave presi in

considerazione dallo studio, che segnalano l'esistenza di alcune tendenze diffuse nei paesi europei, sono:

- il maggiore o minore *empowerment* istituzionale delle città da parte dei governi centrali, attraverso trasformazioni dell'assetto istituzionale su scala regionale e locale. Per diversi motivi restano aperti interrogativi circa la coerenza dei disegni di *empowerment*;
- l'importanza dei sistemi di partnership pubblico-pubblico e pubblico-privato e del coinvolgimento dei cittadini, resi obbligatori o incentivati con strumenti finanziari o in sede di valutazione, adottando strategie di «bastone e carota»;
- l'aspirazione alla produzione di politiche integrate, attraverso la sincronizzazione di programmi e interventi settoriali dei diversi attori pubblici nazionali e gli sforzi per evitare la frammentazione nella fase di implementazione a livello locale;
- i programmi *area based*, che hanno un bersaglio territoriale circoscritto – il *target* può essere la regione urbana o il quartiere – e sono condotti per un periodo limitato di anni, con interventi plurisettoriali e aggiuntivi rispetto alle politiche statali di carattere più generale. Questi programmi hanno dovuto affrontare problemi come: i confini effettivi dell'intervento, spesso troppo ridotti per produrre gli effetti voluti; i criteri per selezionare le aree destinatarie, spesso non coerenti; la difficoltà di evitare incongruenze e realizzare sinergie con il resto delle politiche nazionali che esercitano i loro impatti anche nelle città;
- l'obiettivo di prevenire la competizione intra-regionale, spesso favorita dall'esistenza di regimi fiscali locali che inducono comportamenti ispirati a logiche di egoismo territoriale.

Secondo quanto è emerso da questo studio i fattori che spiegano il diverso grado di attenzione alle questioni urbane da parte dei sistemi politici nazionali e lo sviluppo o meno di politiche urbane degli stati, sono:

- le caratteristiche del sistema urbano nazionale, il grado e lo stadio di urbanizzazione di un paese e, in particolare, i processi di sub-urbanizzazione, che rinforzano i processi di frammentazione spaziale e polarizzazione sociale e spesso non sono accompagnati da un adeguato rafforzamento delle infrastrutture e dei servizi di mobilità, provocando congestione e inquinamento;
- gli assetti del sistema istituzionale nazionale e della finanza pubblica;

-
- il tipo di sviluppo economico del paese e il ruolo delle città: a partire dalla seconda metà degli anni novanta si è verificato in alcuni paesi europei un processo di «rinascimento urbano», ossia l'uscita da un periodo di crisi anche grazie alla capacità di molte città di rigenerarsi e divenire «motori» della crescita economica, ma altre città sono rimaste periferiche.

Questo studio ha il merito di aver confrontato con sistematicità le esperienze nazionali in un ampio numero (quindici) di paesi europei e di avere per primo proposto una tipologia di politiche urbane degli stati. I limiti delle conclusioni raggiunte consistono da un lato nella collocazione solo parziale delle politiche urbane definite «esplicitate» – ossia specificamente disegnate con un *target* urbano [Van den Berg et al 2007, 4] – in un quadro che consenta di evidenziare e interpretare le analogie e le differenze con altri tipi di azioni statali, se si escludono quelle *mainstream*, che hanno impatto sulle città. Da un altro lato gli strumenti e le modalità di conduzione delle politiche che sono stati individuati, così come i temi-chiave sopra elencati, consentono solo parzialmente di individuare le componenti significative ai fini di una tipizzazione discriminante delle politiche urbane nazionali, limitandosi a differenziarle in base agli obiettivi.

Infine, i fattori attraverso i quali è stato spiegato il diverso grado di attenzione per le sfide urbane da parte dei sistemi politici nazionali sono stati messi solo parzialmente in connessione con la tipologia delle politiche riscontrate, mentre altri non sono stati considerati, evidenziando in questo modo solo debolmente i nessi che consentono di ascrivere un determinato tipo di intervento statale a delle circostanze specifiche. In altri termini, da questo studio emerge solo parzialmente un'interpretazione circa i motivi per i quali nei diversi paesi si ritrova l'uno o l'altro tipo di risposta alle sfide urbane attraverso politiche nazionali.

Considerando l'insieme di queste basi di partenza conoscitive, a questo studio sui casi di Francia, Germania, Regno Unito e Spagna è stato dato l'obiettivo di approfondire le esperienze realizzate dai governi dei quattro stati europei nell'affrontare la questione urbana, al fine di produrre una più compiuta tipizzazione comparativa. Ciò è stato fatto riprendendo dove possibile le classificazioni proposte dagli studi sopra menzionati, aggiornandole e precisandole. Agli interrogativi identificati in precedenza, relativi alla maggiore o minore importanza della presenza dei governi nazionali europei nella realizzazione di politiche urbane, ai mutamenti

eventualmente intervenuti nelle rispettive agende e alle convergenze e/o differenziazioni nelle azioni attraverso i quali gli stati danno risposte alle sfide e alle opportunità per le loro città, se ne è aggiunto uno relativo alla presenza o meno, nei diversi paesi, di una *strategia* nazionale per le città, o di *policy frame*² dotati di coerenza interna. Una finalità espressamente esplicativa, indirizzata cioè a individuare i motivi dai quali dipendono convergenze e differenziazioni fra le politiche urbane degli stati esaminati non rientrava fra gli obiettivi iniziali di questo studio. Tuttavia è stato possibile avanzare delle ipotesi in proposito, sinteticamente illustrate nel paragrafo 2.

2. I TIPI DI POLITICHE URBANE STATALI E I PROFILI NAZIONALI

La comparazione condotta sul modo in cui i governi di Francia, Regno Unito, Germania e Spagna cercano di rispondere ai problemi e alle sfide che le città si trovano di fronte e che esse propongono alle rispettive comunità nazionali ha evidenziato che difficilmente questi tentativi producono una politica pubblica urbana nazionale integrata, coerente e ispirata a una strategia, a sua volta riconducibile a un *frame* chiaro e stabile nel tempo. Laddove (Francia, Regno Unito, per alcuni versi Germania) una strategia emerge essa è piuttosto «sottotraccia» e deve essere identificata all'interno di una sommatoria di programmi, interventi, regolazioni e misure eterogenei e instabili, gestiti da centri di potere politico e amministrativo che hanno compiti istituzionali e visioni fra loro diversi. Nel caso della Spagna invece non si può parlare di una strategia, né di una vera e propria politica urbana nazionale.

² Per *strategia* si intende un tentativo consapevole di raggiungere coerenza fra i valori, gli scopi e i mezzi che danno senso e sono implicati nelle misure statali che esercitano un impatto sulle città. Essa è orientata da una specifica rappresentazione dei problemi, collegata all'assunzione di un obiettivo principale, e può produrre effetti e conseguenze più o meno in linea con le aspettative enunciate nei processi di comunicazione politica. Per *policy frame* si intende la cornice di una politica pubblica, ossia quella «costruzione del senso che inquadra una serie di azioni politico-amministrative all'interno di un obiettivo unitario» [Sebastiani 2007, 150]. E' cioè l'insieme delle credenze, delle norme e delle pratiche condivise, fondate su valori e su conoscenze, che forniscono a chi formula politiche le risorse cognitive e normative per dare senso ai problemi collettivi percepiti e affiancare ad essi delle soluzioni, selezionando, organizzando e interpretando una realtà complessa e fornendo le indicazioni per esercitare persuasione e agire [Rein e Schön 1993, 146]. La natura specifica di un *frame* si può desumere dalle argomentazioni utilizzate nella discussione pubblica su una politica, relative alla necessità o meno di intervenire, per fronteggiare quale tipo di problemi, con quali aspettative di risultati.

2.1 UNA TIPOLOGIA DELLE POLITICHE URBANE STATALI

Questo giudizio sintetico emerge esaminando i principali aspetti di convergenza e di differenziazione fra quattro i casi esaminati, i quali permettono di proporre una tipologia di politiche urbane nazionali, basata su due loro principali qualità. Nel momento in cui l'attenzione degli attori politici e degli organi statali per i problemi urbani viene trasformata in decisioni pubbliche si presentano due principali alternative: la prima consiste nel dare risposte che configurano politiche urbane *esplicite* oppure *implicite*; una seconda alternativa consiste nella produzione di politiche urbane che possono essere *dirette* oppure *indirette*. Le politiche statali sono *esplicitamente* urbane se sono progettate e messe in opera sulla base di un evidente e preminente focus territoriale. In questi casi la dimensione urbana del *target* è chiaramente individuabile nel dibattito pubblico, nei documenti ufficiali e nelle norme legislative come il parametro spaziale attraverso il quale sono identificati e circoscritti i problemi da aggredire e con riferimento al quale sono ideati, o selezionati da un menù già disponibile, le soluzioni e gli strumenti da utilizzare. Le politiche sono invece *implicitamente* urbane quando, pur esercitando un forte impatto sulla vita sociale, economica e culturale delle città, le azioni pubbliche sono realizzate senza uno specifico parametro territoriale, cosicché l'impatto su scala urbana finisce, come sostiene A. Harding [2007, 62], per essere casuale.

Prendiamo ora in considerazione la seconda alternativa. Nel caso delle politiche urbane *dirette* le azioni del governo centrale – o, come più spesso accade, promosse, finanziate e regolate dal governo, ma messe in opera attraverso la cooperazione fra questo livello istituzionale e quelli sub-statali – esercitano i loro effetti aggredendo immediatamente le cause delle sfide urbane, o perlomeno i fenomeni che ne costituiscono le conseguenze. Le politiche urbane degli stati invece possono essere considerate *indirette* allorché sono mirate non a intervenire sui problemi, bensì a creare o modificare le condizioni istituzionali e strumentali affinché altri attori pubblici e privati, strutturati e operanti su livelli territoriali sub-statali, possano affrontare le sfide delle città attraverso proprie, specifiche politiche pubbliche.

Se si considerano contestualmente queste due possibilità alternative si profilano quattro tipi di politiche urbane statali, sintetizzati nella tavola n. 1, ciascuno dei quali non è necessariamente presente in tutte le esperienze nazionali, o può trovarvisi ma avere un peso politico e amministrativo

differente ed essere caratterizzato da diverse modalità di realizzazione, a seconda delle circostanze politiche e istituzionali.

Tavola 1 – Una tipologia delle politiche urbane statali

	Espicite (con focus spaziale urbano)	Implicite (senza focus spaziale urbano)
Dirette (mirate ad affrontare le sfide urbane)	programmi area - based: - per la crescita economica (UK, Francia) - per l'inclusione sociale (UK, Francia, Germania) - per la sicurezza (Uk, Francia)	politiche mainstream - settoriali o - integrate (tutti i paesi)
Dirette (mirate ad affrontare le sfide urbane)	politiche di ri-spazializzazione degli ambiti di governo (UK, Francia)	politiche di innovazione istituzionale -decentramento e multilivello (UK, Spagna, Francia) - riforme ordinamentali locali (Uk, Spagna) -riforme di strutture e processi dell'azione pubblica (Francia, UK)

(i) Le politiche urbane *esplicite e dirette* sono costituite dai programmi cosiddetti *area based*, già individuati nella ricerca dell'Università Erasmus. Si tratta di iniziative – importanti in Francia, nel Regno Unito e in Germania – finalizzate ad affrontare problemi sociali e indirizzate a specifiche porzioni di territorio all'interno delle aree urbane. Appartengono ai governi centrali, che le progettano e le finanziano, ma spesso sono messe in opera attraverso forme di cooperazione con i governi locali. A causa del loro *target* spaziale definito e specificamente urbano si considerano *area based* anche quei programmi con priorità di tipo economico – presenti in Francia e nel Regno Unito – che hanno come *target* spaziale intere aree urbane.

La presenza di questo tipo di programmi – analizzati spesso insieme a quelli europei sotto l'etichetta di *Urban Development Programmes*³ – evidenzia più di altre linee di azione l'acquisizione di uno status di rilievo da parte delle questioni urbane nell'agenda politica statale. Nelle diverse esperienze

³ Per una raccolta di studi su questo genere di interventi, spesso implementati come parte della politica urbana dell'Unione europea, si veda il numero dedicato a *Governance and Urban Development Programmes in Europe* della rivista *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Volume 96 Issue 4, pp. 357 – 464

(<http://www3.interscience.wiley.com/journal/118648820/issue>).

nazionali i programmi *area based* hanno alcuni elementi in comune, fra i quali: il *target* territoriale circoscritto, consistente non in tutte le città del paese, ma in specifiche aree urbane o, più spesso, in quelle zone al cui interno si concentrano i problemi sociali, spesso singoli o più quartieri, tendenzialmente nelle *inner cities* nel Regno Unito e in Germania e nelle *banlieues* in Francia. Le dimensioni delle aree complessivamente interessate possono però variare. Lungo lo sviluppo temporale della *Politique de la ville* francese, ad esempio, gli interventi hanno riguardato un numero crescente di zone «sensibili», collocate all'interno di aree urbane sovra-cittadine, le agglomerazioni, che sono divenute basi territoriali e politiche per gli interventi.

Un *secondo* elemento comune dei programmi *area based* nazionali consiste nell'essere sottodimensionati nei confronti delle politiche *mainstream* degli stati, rispetto alle quali hanno minore durata, minore rilevanza finanziaria e, perciò, producono impatti meno significativi sulla realtà sociale urbana. Tuttavia, per gli stessi motivi questi programmi sono più duttili, possono entrare e uscire dall'agenda politica con maggiore facilità (non essendo rifinanziati, per esempio), nel corso del tempo ciascuno può affiancare, sostituire ed essere sostituito da un altro e costituire per gli attori che vi prenderanno parte un'opportunità di apprendimento circa l'interpretazione dei problemi, la precisazione degli obiettivi, la maggiore o minore capacità degli strumenti di funzionare, il modo in cui evitare i fallimenti. Un *terzo* elemento è la loro tendenza espansiva, giudicata in alcuni casi ipertrofica. In ciascun paese la strategia attuata attraverso questi programmi deriva così dalla sommatoria di più interventi e misure, talvolta attuati in virtù di decisioni assunte in periodi differenti e collocati dalla loro durata pluriennale in sovrapposizione reciproca. Il *quarto* elemento comune è, come si vedrà, il costituire il tipo di risposta più probabile da parte dei governi nei casi in cui le questioni urbane vengono portate nell'agenda politica da ondate di allarme sociale.

(ii) Le politiche *esplicite*, ossia con un *target* spaziale dichiaratamente urbano, possono essere anche *indirette*, quando i governi statali affrontano i problemi fisici, economici e sociali delle città attraverso azioni che hanno l'obiettivo di mettere altri attori, in particolare le autorità locali, nelle condizioni di sviluppare più efficacemente le proprie politiche urbane. E' questo il caso in cui uno stato impone o incentiva una *ri-spazializzazione* degli ambiti territoriali di governo, ritenendo che sia opportuno affrontare i problemi delle aree urbane e/o delle città-regione del paese attraverso una

nuova (normalmente più ampia) scala geografica di esercizio dell'autorità politica e di gestione delle politiche pubbliche. L'obiettivo prioritario è in questi casi superare la frammentazione del governo territoriale, anche quando è effetto di precedenti politiche di decentramento, se questa pregiudica la conduzione di efficaci politiche urbane. Misure di questo tipo si ritrovano soprattutto in Francia e nel Regno Unito, mentre in Spagna e in Germania i tentativi di realizzare strutture o regolare processi di governo sulla scala metropolitana o della regione urbana hanno raggiunto soglie di realizzazione meno avanzate o questi temi sono entrati solo debolmente e occasionalmente nell'agenda politica nazionale.

(iii) Le politiche urbane *indirette* possono esercitare un effetto sulla governabilità e il modo in cui si producono politiche urbane anche quando non hanno un dichiarato *target* spaziale di questo tipo. In questo caso sono politiche urbane *implicite*, perché indirizzate a tutti gli ambiti territoriali sub-statali o, in modo generico, a quelli superiori a una certa soglia di popolazione. Si ritrovano in tutti i paesi esaminati, con esclusione della Germania, e possono avere per oggetto il decentramento di funzioni e competenze in diversi settori di intervento pubblico dagli stati (o dal livello regionale) verso le autorità locali, o la trasformazione degli ordinamenti locali, investendo le forme di legittimazione degli organi istituzionali (sindaco, giunta, consiglio) e i rapporti fra di loro o, infine, la regolazione delle strutture e dei processi attraverso i quali vengono realizzate le politiche urbane locali. Rientrano fra le azioni di questo tipo anche la dotazione o l'innovazione di strumenti per l'inclusione di attori non istituzionali nella produzione delle politiche locali (come la realizzazione di partnership fra attori territoriali pubblici e privati, molto sviluppate nel Regno Unito) e per sviluppare cooperazione verticale (fra attori pubblici di diversa scala territoriale), come i contratti presenti in Francia e Spagna e i negoziati intergovernativi sulle risorse finanziarie istituzionalizzati in Germania.

(iv) Infine, politiche urbane statali *implicite e dirette* sono quelle azioni *mainstream* dei governi nazionali, normalmente a carattere permanente e non straordinario o aggiuntivo, che esercitano un impatto immediato sulla vita economica e sociale delle città, anche se, essendo indirizzate all'intero territorio nazionale, o a sue estese porzioni, sono formulate e condotte senza che un focus territoriale identifichi la dimensione urbana come il parametro spaziale per individuare i problemi da aggredire e selezionare le soluzioni. Un importante effetto delle politiche *mainstream* – un tipo di

azione pubblica che si ritrova praticamente in tutte le esperienze nazionali – può riguardare le relazioni fra le aree urbane di un paese, a partire dal grado di concentrazione/differenziazione o di distribuzione fra di esse di risorse e opportunità di crescita economica (un esempio: gli interventi statali nel campo *hard* delle infrastrutture o in quello *soft* dell'innovazione scientifica e tecnologica).

Come evidenziato nella tavola n. 1, in un paese si possono ritrovare uno o più dei quattro tipi di politiche urbane così delineati. Tuttavia, poiché queste azioni spesso «appartengono» (anche negli esecutivi statali) a soggetti titolari di responsabilità politiche diversi e fanno uso di una strumentazione differenziata, non è detto che la sommatoria di tali interventi componga una coerente strategia nazionale per le città. La conduzione di politiche *esplicite* dei governi statali per le città è comunque una condizione minima per poter parlare di una strategia nazionale di politica urbana, indipendentemente dai suoi contenuti e dai suoi orientamenti. Invece è più difficile che ne esista una quando si è solo in presenza di politiche urbane *implicite*, siano esse di tipo *indiretto* o *mainstream*. In altri termini la presenza di una strategia urbana è rivelata da un'esplicita focalizzazione spaziale dell'azione di governo, quale emerge da un lato nei programmi *area based* e dall'altro nelle riforme istituzionali che hanno per oggetto la ri-spazializzazione degli ambiti di governo in cui si producono le politiche urbane locali.

L'aver natura implicita o esplicita, diretta o indiretta non esaurisce però i motivi per i quali le politiche e le strategie urbane di più stati possono essere tra loro simili o diverse. Questo studio ha fatto emergere l'esistenza di un campo di variazione significativo anche per quanto attiene a:

- la natura dei *policy frame*, ossia il rapporto che al momento dell'ingresso dei temi nelle agende politiche e della loro trasformazione in concrete misure si stabilisce fra l'interpretazione dei problemi e delle sfide urbane e la formulazione degli obiettivi delle politiche (cfr. nota n.2). Entrambi possono essere in primo luogo coerenti con uno dei due paradigmi di politiche pubbliche che sono stati dominanti in Europa negli ultimi venticinque anni. Nel primo, di tipo neo-liberista radicale, la competitività e la crescita economica territoriali sono le priorità assolute. Nel secondo, invece, queste sono temperate dall'affiancamento di accorgimenti per contrastare i fenomeni di crisi sociale, anche se con misure più riparative che strutturali. Seppure presenti nel dibattito politico e culturale in Europa, orientamenti fondati sui beni comuni, che

alla crescita economica contrappongono idee di sviluppo più autocentrato e sostenibile che fondato sulla competizione globale, non sono al momento in grado di influenzare la formazione dell'agenda delle politiche urbane nazionali;

- l'orientamento statale a favorire l'esercizio di poteri e responsabilità da parte delle autorità locali (e/o regionali) nella realizzazione di queste politiche o, invece, a riservare al governo centrale – normalmente caratterizzato in questi casi dalla presenza di attori governativi forti e istituzionalmente dedicati alla politica urbana – la definizione degli obiettivi, delle regole del gioco e degli strumenti di *policy*;
- la natura delle risorse impiegate, che possono essere di tipo finanziario (diverse per ammontare e provenienza) e cognitivo (disponibilità e specificità delle conoscenze utilizzate e delle procedure per produrle, come studi e ricerche, valutazione ex post), mentre solo in parte sono di tipo autoritativo;
- i risultati e le conseguenze prodotti e il modo in cui essi sono valutati nel sistema istituzionale e da parte della ricerca accademica. Non solo un maggiore successo o insuccesso, dunque, ma anche il modo in cui questo viene percepito e rappresentato, e la maggiore o minore capacità di realizzare apprendimento, soprattutto nelle politiche strutturate sulla base di programmi e/o cicli temporali.

2.2 I PRINCIPALI MOTIVI DI CONVERGENZA E DIFFERENZIAZIONE

Le caratteristiche delle politiche urbane statali di uno stato e il grado di convergenza o differenziazione con quelle messe in opera in altri paesi sono da ascrivere a svariati fattori. In questo studio la natura dei sistemi urbani nazionali e i problemi economici e sociali che li interessano, registrati da statistiche e dati ufficiali, pur essendo importanti non sono emersi come di per sé sufficienti a spiegare perché vi siano o meno risposte governative e perché, quando ciò accade, esse possano configurare politiche urbane *esplicite* o *implicite*, *dirette* o *indirette*. Né è possibile desumere automaticamente dalla natura fisico-spaziale dei sistemi urbani o dai trend demografici ed economici quali saranno le caratteristiche predominanti dei *policy frame*, la natura accentrata o decentrata della *governance* di queste politiche, le risorse e gli strumenti impiegati. I fattori ai quali, secondo

l'ipotesi qui adottata, devono essere ricondotte – con diversa forza esplicativa – queste diverse modalità sono piuttosto:

- (i) le modalità di formazione dell'agenda nazionale di politica urbana;
- (ii) le regole del gioco istituzionali;
- (iii) gli orientamenti impressi dalla politica (*politics*);
- (iv) il ruolo dei vettori transnazionali, a partire dalle politiche dell'Unione europea, di modelli cognitivi da usare nell'interpretazione dei problemi e nella scelta di soluzioni e strumenti.

(i) La formazione delle agende di politica urbana nazionale è influenzata dal grado di attenzione politica e dalle modalità con le quali gli attori interessati selezionano – sulla base di *frame* cognitivi [Fischer 2003] e sotto l'influenza degli interessi economici e politici in campo – i problemi sui quali intervenire, li definiscono e li accoppiano con delle soluzioni [Kingdon 1984].

Non tutti i sistemi politici nazionali riservano lo stesso grado di attenzione alle questioni urbane, o tematizzano in chiave urbana le sfide che il paese deve affrontare. Una «graduatoria» dell'attenzione politica dei governi dei quattro paesi esaminati – testimoniata dalla discussione pubblica e dalla presenza sia di organismi (ministri, dipartimenti, agenzie...) *ad hoc* all'interno dell'organizzazione politica e amministrativa del governo centrale, deputati ad occuparsi in termini esclusivi o prevalenti di tali questioni, sia di programmi e di stanziamenti esplicitamente ed esclusivamente finalizzati ad affrontare i problemi delle città – è guidata dalla Francia e dal Regno Unito, seguiti dalla Germania, mentre in Spagna l'attenzione è decisamente più bassa. Tuttavia, a un pari grado di attenzione politica per i problemi urbani non corrispondono risposte analoghe, poiché l'avvio di nuove politiche urbane o il ri-orientamento di quelle già messe in opera dipende anche da altri fattori. Importante è a questo fine il ruolo svolto da «imprenditori di *policy*», che agiscono come sostenitori e innovatori delle politiche urbane nazionali. Si tratta di attori capaci di introdurre cambiamenti nelle politiche agendo sul terreno cognitivo e su quello strategico, manipolando i discorsi sui problemi e le soluzioni, riformulandoli e ponendo le basi per coalizioni e reti di attori che si riconoscono in una comune definizione dei motivi per i quali occorre intervenire e di che cosa sia meglio fare [Giuliani 1998]. Nelle

politiche urbane degli stati esaminati queste figure sono normalmente collocate nei governi centrali (sottosegretari, ministri) e hanno responsabilità istituzionali in misura corrispondente all'importanza delle politiche che riescono ad attivare e gestire. In Francia e nel Regno Unito la presenza di simili figure e le loro azioni sono sostenute dalla legittimazione conferita dal primo ministro o dal presidente della Repubblica.

Gli effetti provocati da questi fattori sulle politiche urbane dei quattro stati esaminati si possono così sintetizzare:

- politiche urbane *esplicite* e *dirette* (programmi *area based* con finalità sociale) entrano nell'agenda statale quando a causa di un intenso allarme sociale l'attenzione politica cresce e nel dibattito che segue viene convertita in necessità di azioni mirate a specifici problemi e/o gruppi sociali identificati come specificamente urbani e dislocati in specifici spazi nelle metropoli. E' accaduto in Francia con la *Politique de la ville*, la cui esistenza e i cui sviluppi (da ultimo con il *Plan Espoir Banlieues*, lanciato nel 2008 dal presidente Sarkozy) sono direttamente legati alle evidenze di disagio sociale veicolate dai media in occasione delle periodiche rivolte nelle *banlieues*, e nel Regno Unito con i programmi della *Neighbourhood Renewal Agenda*, che hanno fatto seguito ai precedenti degli anni ottanta. In Germania il governo federale ha avviato programmi *area based* per fronteggiare la contrazione di popolazione delle città dell'Est e le difficoltà economiche ed occupazionali concentrate nelle aree urbane della parte occidentale del paese. In tutti questi casi è decisiva la pressione derivante da eventi che suscitano periodicamente forte preoccupazione nell'opinione pubblica, interpretata e tradotta in orientamenti all'azione da imprenditori politici nel governo centrale. In Spagna, invece, sono significativamente assenti tanto indicatori di disagio concentrato spazialmente (rivolte urbane e cadute verticali dell'occupazione), quanto programmi governativi *area based*;
- politiche urbane *esplicite* e *indirette* (riforme di ri-spazializzazione del governo locale) vengono tendenzialmente adottate in presenza di problemi identificati attraverso la loro dimensione spaziale (urbana, di area metropolitana o di «città-regione»), i quali non sono relativi a un acuto allarme sociale, ma ad evidenze di crisi economica e/o di rallentata crescita. In particolare, quando la discussione nelle sedi istituzionali solleva interrogativi circa l'efficacia delle politiche per lo sviluppo regionale e locale. In questi casi vengono adottate riforme istituzionali

finalizzate a dare risposte non di emergenza, ma di carattere più sistemico, volte a cambiare (normalmente ampliandola) la scala territoriale delle istituzioni e delle azioni di governo. Nel discutere le misure hanno spesso un peso anche i governi locali;

- politiche urbane *implicite* e *indirette* (innovazioni delle strutture e degli strumenti istituzionali) entrano nell'agenda statale quando al centro delle preoccupazioni è ancora l'efficacia delle politiche che esercitano conseguenze sulla vita economica e sociale locale, *anche* delle grandi città, ma i problemi individuati non hanno una specifica dimensione urbana. Quando si diffonde la convinzione che l'efficacia delle azioni locali dipende dagli strumenti istituzionali e amministrativi utilizzati per realizzarle, si aprono spazi per riforme finalizzate a fornire alle autorità locali nuovi strumenti e modelli di intervento (piani, progetti, contratti, forme di partnership, formule organizzative e manageriali), spesso imitando quelli utilizzati altrove;
- politiche urbane *implicite*, in quanto indirizzate genericamente al territorio nazionale e quindi prive di un focus spaziale, e *dirette* (*mainstream*) sono presenti in modo costante nelle agende politiche statali. Ovviamente quando i problemi che raggiungono il centro dell'attenzione politica – si tratti della disoccupazione, della percezione di insicurezza o di altri specifici rischi – sono presenti o addirittura si concentrano nelle città è probabile che le misure adottate dai governi esercitino un forte impatto nella scala urbana, anche se non sono state ideate né organizzate avendo a mente questa dimensione territoriale. Esse non contribuiscono quindi a formare una strategia di politica urbana nazionale.

(ii) Le «regole del gioco» che pre-strutturano il campo di tutte le possibili forme di azione (esplicite e implicite, dirette e indirette) degli stati distribuiscono fra diversi attori istituzionali la facoltà di prendere legittimamente delle decisioni e il potere di influenzarne i contenuti. Nei casi analizzati queste regole sono inserite in parte significativa nelle costituzioni scritte, con eccezione del Regno Unito, in cui vi è comunque una implicita regolazione di rango comparabile. Per la parte rimanente sono il risultato delle relazioni informali fra i livelli amministrativi territoriali, il cui assetto si è strutturato storicamente per effetto di dinamiche non solo istituzionali, ma anche politiche, economiche e culturali.

Gli effetti provocati da questo fattore sulle politiche urbane dei quattro stati esaminati si possono così sintetizzare:

- nei regimi federali o quasi-federali come la Germania e la Spagna le possibilità per i governi statali di affrontare direttamente con loro politiche i problemi su scala urbana sono minori. Queste politiche «appartengono» normalmente alle autorità regionali e/o locali, che per gli stessi motivi hanno anche maggiori risorse per affrontarli. In Germania sono stati sviluppati programmi federali *area based*, ma con una sostanziosa partecipazione dei Länder, il potere dei quali in materia di governo locale spiega anche la sostanziale assenza di politiche di innovazione istituzionale nell'agenda nazionale. Queste sono invece presenti in Spagna, ma richiedono almeno in parte la cooperazione delle regioni;
- nei sistemi con maggiore centralizzazione istituzionale, anche se interessati da processi di *devolution* e decentramento (Francia e Regno Unito), i governi hanno maggiori possibilità di intervento diretto sulle questioni urbane. I governi locali sono coinvolti nei programmi *area based* e li implementano in modo che può anche essere differenziato, ma rimanendo all'interno della cornice stabilita dal governo nazionale. Le politiche *mainstream* sono gestite prevalentemente su scala nazionale e la centralizzazione ne riduce la possibilità di adattamento locale, rispetto a quanto accade negli ordinamenti federali.

Questi due primi fattori sono quindi in grado di spiegare «se» i governi fanno qualcosa per rispondere alle sfide urbane e, in caso positivo, «che cosa» fanno (quali tipi di politiche adottano). In altri termini, il carattere *diretto* o *indiretto* della politica urbana dipende prevalentemente da «quale istituzione può fare che cosa» all'interno dell'ordinamento statale. Invece, il prevalere di una politica urbana *esplicita* o *implicita* dipende soprattutto dal modo in cui il problema viene introdotto e «costruito» nell'agenda politica. La propensione degli attori governativi ad utilizzare pienamente i margini di azione consentiti dalla cornice costituzionale esistente è comunque influenzata dal grado di urgenza con il quale le questioni urbane entrano nell'agenda.

I rimanenti due fattori sono invece in grado di spiegare meglio il «come», ossia gli obiettivi e gli strumenti utilizzati dalle politiche urbane degli stati.

(iii) La «politica delle politiche» (*politics of policy making*) è l'insieme dei valori e parametri cognitivi e delle relazioni con interessi economici e sociali in base ai quali vengono selezionate le priorità poste alla base degli orientamenti impressi alle politiche pubbliche dai governi. Questi sono usualmente distinti in base alla loro collocazione su versanti di sinistra, centro-sinistra, centro-destra, etc. e, per una lunga fase, anche per i rapporti privilegiati con l'ambiente sociale del lavoro dipendente vs. delle imprese. Sul rapporto di influenza fra queste due dimensioni (è la «politica» a determinare come sono fatte le «politiche», o viceversa?) sono state scritte molte pagine nell'ambito delle scienze politiche e sociali, senza che la discussione abbia messo capo a determinazioni conclusive. Nel valutare il ruolo svolto da questo fattore occorre inoltre tenere presente che le conseguenze delle scelte governative sulle politiche possono prodursi con effetti inerziali anche dopo che un governo e la sua maggioranza politica sono stati sostituiti da altri [Sellers 2005, 438]. Nel caso dei programmi *area based*, i quali hanno durata pluriennale, un governo può trovarsi (magari impegnato da contratti, come in Francia) a gestire stanziamenti e linee di azione che il precedente esecutivo e/o una maggioranza di colore diverso ha stabilito o negoziato con altri livelli istituzionali. Ciò nonostante, i cambiamenti di governo e gli stessi avvicendamenti nelle cariche ministeriali possono offrire l'occasione a nuovi «imprenditori politici» di lanciare i loro programmi, talvolta incollando nuove etichette o ri assemblando e dando nuovi significati ad iniziative preesistenti, anche solo per comunicare simbolicamente all'opinione pubblica che i problemi urbani vengono affrontati [Le Galès 2007, 220].

Tenendo conto di queste avvertenze, gli effetti provocati da questo fattore sulle politiche urbane dei quattro stati esaminati si possono così sintetizzare:

- di per sé, la presenza al governo nazionale di partiti o coalizioni che si collocano sulla destra, sulla sinistra, o al centro degli schieramenti politici e delle molteplici possibili combinazioni fra di essi non incide sul «se» e «cosa» fanno gli stati, ossia non determina o esclude la realizzazione di politiche urbane *esplicite, implicite, dirette, o indirette*: ciascuno schieramento, indipendentemente dalle sue culture politiche e dal suo legame con diversi tipi di interessi e organizzazioni sociali ed economiche, può trovarsi a fare uso delle diverse tipologie di intervento;

-
- sarebbe possibile ipotizzare che la politica eserciti un ruolo più significativo nel far prevalere uno o l'altro fra i paradigmi le cui priorità sono, rispettivamente, il mercato e la crescita, la sicurezza (destra) o la combinazione di crescita economica ed equità sociale attraverso la regolazione pubblica (sinistra). Nel periodo 1980-2008 Regno Unito, Francia, Germania e Spagna sono stati tutti interessati dall'alternanza fra governi dei «colori» politici menzionati, ma i mutamenti subiti dall'orientamento effettivo e dagli effetti esercitati dalle politiche urbane sono stati meno drastici di quanto si potrebbe supporre considerando le stesse differenziazioni circa le priorità di intervento formulate nel discorso politico. Questa connessione debole non significa però che i valori e le priorità strategiche derivanti dagli orientamenti politici prevalenti a livello statale siano particolarmente influenti nel caso delle politiche urbane. Piuttosto essa costituisce una riprova della relativa indistinzione che negli ultimi venti anni ha caratterizzato, al momento di governare, le interpretazioni dei problemi collettivi e la formulazione delle priorità da parte di *policy maker* dalla diversa collocazione politica, mentre le differenziazioni sono più marcate quando riguardano retoriche e linguaggi impiegati nella competizione fra i leader e i partiti;
 - fa eccezione all'irrilevanza del colore dei governi per la tipologia di politiche una maggiore propensione dei governi socialdemocratici/laburisti ad adottare iniziative di decentramento dei poteri e rafforzamento dei governi locali. Una spiegazione può essere ritrovata – almeno per quanto riguarda la Francia e il Regno Unito – nel rapporto fra i sistemi e gli attori politici di livello nazionale, regionale e locale, più che in una distanza «ideologica» fra le visioni che orientano la costruzione delle politiche istituzionali da parte dei governi di centro-destra e centro-sinistra. Nei paesi esaminati da questo studio infatti i partiti predominanti nel centro-sinistra hanno un consistente radicamento locale e un maggiore insediamento alla guida dei governi cittadini. Questa tendenza ha delle ragioni sociali e a volte si manifesta indipendentemente dai cicli elettorali nazionali, producendo effetti di conflittualità interistituzionale (pronunciati nel caso del Regno Unito). Questo è uno dei motivi per i quali i governi e le maggioranze parlamentari corrispondenti appaiono più inclini dei «conservatori» a stabilire un dialogo con gli attori politici locali al momento di prendere le loro decisioni, e a fornire loro maggiori poteri, mentre i governi di centro-destra tendono di più a valorizzare il rapporto con gli interessi

economici, anche strutturati su base territoriale, includendoli nella conduzione delle politiche urbane, più che il rafforzamento istituzionale dei poteri locali.

(iv) I parametri cognitivi attraverso i quali gli attori riconoscono l'esistenza di un problema collettivo e valutano il modo migliore (o peggiore) di realizzare interventi – così importanti nella definizione di un *policy frame* – viaggiano attraverso i confini degli stati e sono veicolati anche da organizzazioni e istituzioni transnazionali fra loro molto diverse, come l'Unione europea o le reti di città. I governi statali possono essere più o meno esposti a queste sollecitazioni – si pensi alle diverse velocità e intensità di «europeizzazione» rilevate in tutte le politiche pubbliche nazionali – anche per quanto riguarda la loro politica urbana. A questo proposito la partecipazione ai programmi comunitari *area based* (come le due generazioni di URBAN e la politica regionale e di coesione nella stagione 2007-2013) influenza la disposizione dei governi ad inserire nella propria agenda politiche urbane esplicite e dirette e a configurarne la strutturazione e i procedimenti coerentemente con lo «*acquis URBAN*» (approccio partecipativo e integrato allo sviluppo urbano).

Gli effetti provocati da questo fattore sulle politiche urbane dei quattro stati esaminati si possono così sintetizzare:

- i programmi *area based* statali esemplificano più di altri quei processi di *lesson-drawing* in cui gli attori nazionali costruiscono le soluzioni per le politiche cercando all'estero esperienze e innovazioni che li possano aiutare ad affrontare le sfide che si presentano nel contesto domestico. Le diverse generazioni di programmi europei – i progetti pilota urbani (1989), URBAN I (1994), URBAN II (1999), il consolidamento della politica urbana all'interno degli obiettivi di convergenza e competitività regionale dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013⁴ – hanno offerto agli stati membri l'opportunità di svolgere un ruolo, in particolare nella fase di attuazione, da ultimo formulando un quadro strategico nazionale e programmi operativi in cui è compresa una priorità urbana: «nel campo delle politiche urbane e regionali l'Unione europea riassegna un ruolo all'apparato dello stato centrale» [Le Galès 2002; trad. it 2006, 85].

⁴ Nel regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale è specificamente previsto che il Fondo può sostenere «lo sviluppo di strategie partecipative, integrate e sostenibili per affrontare la elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali nelle aree urbane (...)» (Articolo 8 della REGULATION (EC) n. 1080/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the European Regional Development Fund).

-
- le modalità di messa a punto di strategie e obiettivi adottate in sede comunitaria, in primo luogo il *frame* fondato sulla combinazione di competitività e coesione sociale, unitamente a strumenti e modelli di azione, sono stati utilizzati in modo più diffuso per i programmi *area based* su scala nazionale dopo la sperimentazione europea. Questa ha fornito agli stati uno schema di riferimento che si è tradotto in un'«europeizzazione» delle loro politiche urbane. Tuttavia, avere implementato la politica urbana comunitaria non introduce di per sé un incentivo per gli stati a realizzarne di propri. Ad esempio, la Spagna ha usufruito delle opportunità europee in misura pari ad altri stati, ma non per questo ha adottato una politica urbana *esplicita* e *diretta*. Se di convergenza si tratta – e in proposito vi sono perplessità circa la convergenza nella stessa implementazione della politica europea per le città, evidenti soprattutto dove le condizioni di partenza erano più distanti [Tedesco 2005; Cremaschi 2006, 217] – questa riguarda quindi il «come» e non il «se» inserire nell'agenda degli stati politiche urbane *area based*;
 - a loro volta, nel rivendicare un ruolo di impostazione «a livello nazionale» della politica urbana⁵ e nell'esprimere un interesse politico per la questione urbana, gli stati evidenziano come la politica urbana dell'Unione sia il risultato non solo della cooperazione, ma anche della concorrenza fra i governi e la Commissione europea.

2.3 QUATTRO PROFILI NAZIONALI

Come viene evidenziato sinteticamente nella tavola n. 2, nel periodo esaminato da questo studio ciascuna delle quattro esperienze nazionali è stata caratterizzata dalla conduzione di politiche urbane statali in misura e con modalità diverse. Di queste esperienze viene fornito di seguito un breve prospetto attraverso sintetici «profili» nazionali, rinviando per una comparazione più approfondita delle azioni, degli strumenti e degli effetti all'esposizione sintetica contenuta nei paragrafi e nei capitoli successivi.

⁵ Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili, approvata dal vertice informale dei ministri responsabili dello sviluppo urbano dei 27 paesi europei", 24 e 25 maggio 2007.

Tavola 2 – Le politiche urbane nazionali in Francia, Regno Unito, Germania e Spagna

	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna
politiche urbane esplicite e dirette (programmi area based a priorità economica)	<ul style="list-style-type: none"> - poli di competitività - policy di cooperazione metropolitana 		<ul style="list-style-type: none"> - Urban Renaissance agenda - Local Enterprise Growth Initiative - City Strategy - Housing Market Renewal Pathfinders 	
politiche urbane esplicite e dirette (programmi area based a priorità sociale)	<ul style="list-style-type: none"> - politique de la ville: - Développement social des quartiers - Développement social urbain - Grands projets urbains - Pacte de relance pour la ville - Grands projets de ville - Opérations de renouvellement urbain - Contratti Urbani di Coesione Sociale - Espoir banlieues 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Soziale Stadt - Stadtumbau Est - Stadtumbau Ovest 	<ul style="list-style-type: none"> - Neighbourhood Renewal agenda - Social Control agenda - Working Community Fund 	
politiche urbane esplicite e indirette (ri-spazializzazione ambiti di governo)	<ul style="list-style-type: none"> - istituzioni intercomunali (comunità di agglomerazione e urbane), compresa fiscalità 		<ul style="list-style-type: none"> - Regional Development Agencies - Regional Assemblies - Greater London Authority 	
politiche urbane implicite e indirette (decentramento, regole multilivello e strumenti di governo)	<ul style="list-style-type: none"> - contrats des villes - contratti piani-regione - contratti di agglomerazione - contratti locali di sicurezza - CUCS - pianificazione strategica - strumenti per la partecipazione 	<ul style="list-style-type: none"> - regolazione negoziale delle relazioni multivello nel campo delle politiche urbane (legge del 1971 e successive modificazioni) 	<ul style="list-style-type: none"> - Devolution e decentramento - Configurazioni interne del governo locale (Local government act, 2000) - modelli di partnership 	<ul style="list-style-type: none"> - regole e strumenti per il governo delle grandi città - pacto local per il decentramento
politiche urbane implicite e dirette (mainstream)*	<ul style="list-style-type: none"> - piano di coesione sociale (occupazione, abitazione, pari opportunità) 	<ul style="list-style-type: none"> - abitazione e mercato immobiliare - disciplina del mercato del lavoro e dell'assistenza (riforma Hartz IV) 	<ul style="list-style-type: none"> - innovazione scientifica e tecnologica - istruzione e competenze - mercato del lavoro e occupazione - infrastrutture e trasporti 	<ul style="list-style-type: none"> - infrastrutture trasporti e comunicazioni - welfare e abitazione - innovazione scientifica e tecnologica - sicurezza

* sono riportati solo esempi di politiche *mainstream* successivamente considerate nel testo.

2.3.1 Francia

Anche se l'impegno dei governi ha subito nel corso del tempo modificazioni significative per quanto riguarda sia le azioni, sia i loro significati, anche per effetto delle diverse visioni delle coalizioni che si sono succedute al governo, in Francia le questioni urbane e territoriali sono collocate in posizione rilevante nell'agenda politica da circa trenta anni. Le politiche realizzate sono di tutti e quattro i tipi qui identificati e le loro priorità sono state due: da un lato dare risposta ai problemi sociali che, specialmente nelle grandi periferie urbane, sono stati all'origine di ricorrenti episodi di disordine e rivolta. Da un altro lato, dalla fine degli anni novanta, promuovere la crescita economica delle aree urbane. Alla prima esigenza è stata data risposta attraverso la *politique de la ville*, un complesso contenitore di programmi *area based*. Alla seconda, sia attraverso specifiche iniziative con *target* spaziale definito (come i *poles de competitivité* e il programma per la «cooperazione metropolitana»), sia affrontando i problemi di scala nella *governance* territoriale, con interventi legislativi che hanno tentato di rispondere alla frammentazione istituzionale ridisegnando la dimensione territoriale dei governi urbani e delle loro politiche e concentrandosi su innovazioni di tipo:

- strutturale: l'istituzione di enti intercomunali, finalizzata a consentire alle aree urbane di trovare nella cooperazione interna un punto di forza per competere meglio sia a livello nazionale che internazionale;
- procedurale: l'introduzione di nuovi strumenti, finalizzati a migliorare l'efficacia delle politiche adottate a livello locale per rispondere ai problemi urbani. In particolare: i contratti di città, i contratti di agglomerazione e i contratti piani-regione;
- processuale: il tentativo di coinvolgere gli *stakeholder* privati, l'associazionismo sociale e la popolazione urbana nel processo di costruzione e attuazione delle politiche, istituzionalizzata anche attraverso la creazione di strutture ad hoc (consigli di sviluppo, di quartiere), finalizzate a prendere decisioni pubbliche in modo maggiormente condiviso.

Nel governo francese sono presenti responsabilità politiche e divisioni amministrative dedicate ai problemi urbani: un *Ministère du Logement et de la Ville* istituito nel 1990, un segretariato di stato per la *Politique de la ville*,

una *Délégation interministérielle à la Ville*, organo amministrativo istituito nel 1988 che istruisce ed esegue le decisioni del *Comité interministériel des villes*, organo di indirizzo politico, due agenzie controllate dalla *Délégation*, l'*Agence nationale pour la rénovation urbaine* (istituita nel 2005) e l'*Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances* (istituita nel 2006). Un importante ruolo consultivo è svolto dal *Conseil national des villes*, costituito nel 1988 come istanza di concertazione e proposta, presieduto dal Primo ministro o dal ministro incaricato della *politique* e composto da eletti locali, responsabili di associazioni, sindacalisti, personalità qualificate in materia di politiche urbane.

Che la presenza di tutte queste attività comporti l'esistenza di una coerente e integrata strategia nazionale per le città è oggetto di discussione anche in Francia. L'articolazione degli interventi, il ruolo esercitato da soggetti governativi caratterizzati da *mission* diverse e il passaggio attraverso cicli ripetuti di alternanza politica fanno propendere per l'esistenza di reiterati tentativi soggettivi di configurare una simile strategia, il cui esito viene però ostacolato da una tendenza alla frammentazione delle azioni e all'instabilità degli orientamenti di fondo. La politica urbana francese è continua e istituzionalizzata, ma il suo orientamento è instabile e alla ricerca di un'identità precisa.

2.3.2 Regno Unito

Anche a causa della centralizzazione del sistema istituzionale, le politiche urbane nel Regno Unito sono state comunemente considerate come politiche nazionali, più ancora che locali. La percezione dell'esistenza di fenomeni di crisi economica e sociale specificamente urbani ha dato luogo a più generazioni di programmi *area based*, i cui interventi sono stati sviluppati all'interno di un'agenda in cui le priorità sono collocate entro lo spazio circoscritto da tre distinte polarità: una economica, una sociale e una terza legata alla sicurezza. Questo spazio e queste polarità evidenziano la complessità del *policy frame* della politica urbana nazionale e gli orientamenti principali delle politiche *mainstream* nazionali. Come si vedrà, l'angolazione che a partire dalla metà degli anni ottanta ha esercitato un peso prevalente nello strutturare il *frame* della politica urbana nazionale è stata quella economica, alla luce della quale sono stati interpretati anche i problemi sociali e quelli della sicurezza, pure oggetto di interventi,

programmi e stanziamenti specifici. A partire dal 1997 si è resa più visibile la ricerca di integrazione e coordinamento fra le azioni ed è emersa una strategia di politica urbana coerente con la *vision* politica del *New Labour*. Questo mutamento è stato interpretato come una virata da politiche «guidate dai problemi» verso politiche «guidate dalle opportunità» [Van den Berg et al. 2007].

Un *frame* simile ha orientato gli interventi di ri-spazializzazione (politiche urbane esplicite e indirette), i quali hanno condotto da un lato al profilarsi di uno spazio istituzionale regionale (con le *Regional Development Agencies* e le *Regional Assemblies*) precedentemente inesistente, in particolare per quanto riguarda le politiche per lo sviluppo economico e di pianificazione del territorio e, da un altro lato, a restituire nel 2000 alla capitale un governo locale e metropolitano (con la *Greater London Authority*). Di rilievo è anche la riforma degli ordinamenti delle autorità locali e la predisposizione di modelli per la costituzione e il funzionamento di partnership pubblico-privato, divenuto un vero e proprio paradigma della *governance* locale britannica. L'insieme di questi interventi deve essere letto anche alla luce dell'interesse differenziato che conservatori e laburisti hanno per il rafforzamento degli spazi politici e istituzionali territoriali.

Nel 2006 il *Department for Communities and Local Government* ha sostituito lo *Office of Deputy Prime Minister* alla guida politica delle attività governative indirizzate a dare risposta ai problemi urbani, attribuendo alla politica urbana maggiore importanza e visibilità politica. Il Dipartimento assomma competenze in materia di programmi *area based* e di ordinamento locale, fatto che testimonia di una specifica attenzione governativa per il problema dell'integrazione fra i diversi flussi di politiche urbane statali e che conferma perlomeno il tentativo consapevole di configurare una strategia di politica urbana coerente.

2.3.3 Germania

Nell'agenda politica tedesca la questione urbana si è intrecciata con le grandi fratture geografiche del paese: quella fra Nord e Sud, di antica data, e quella aperta negli anni novanta dopo l'unificazione fra le parti occidentale e orientale del paese, caratterizzate da profonde differenze economiche e sociali. Queste fratture, insieme ai problemi indotti dalla de-industrializzazione e con i fenomeni di contrazione demografica e

abbandono del patrimonio immobiliare nelle città, sono state considerate dai governi nazionali nella loro specifica dimensione spaziale urbana e ciò ha dato luogo allo sviluppo di tre programmi *area based* (*Die Soziale Stadt*, *Stadtumbau Est* e *Stadtumbau Ovest*) con priorità prevalentemente sociale.

Il carattere federale dell'ordinamento costituzionale svolge un ruolo di grande importanza nel determinare la natura della politica urbana nazionale, per almeno tre motivi. Esso infatti:

- riserva ai Länder la competenza per le politiche di sviluppo economico e per l'ordinamento del governo locale. Per questo motivo sia programmi per la competitività urbana, sia riforme miranti alla ri-spazializzazione degli ambiti di governo regionale (al di sotto dei Länder) e alla dotazione di strumenti per realizzare politiche urbane incontrano difficoltà maggiori che in altri paesi ad entrare nell'agenda nazionale;
- vincola gli interventi federali per le città al consenso e alla cooperazione dei Länder e, in misura minore, dei governi locali. Queste procedure consensuali sono state istituzionalizzate con la legge *Städtebauförderungsgesetzes* del 1971, che fornisce una cornice istituzionale per l'aggiornamento costante delle politiche urbane statali attraverso le decisioni di spesa;
- impone ai governi di assegnare un ruolo importante e maggiore che nelle altre tre esperienze analizzate alla redistribuzione «perequativa» delle risorse e delle opportunità fra le regioni del paese più o meno sviluppate.

Per l'insieme delle caratteristiche considerate, nel caso tedesco le risorse amministrative specificamente dedicate alla politica urbana dalle istituzioni nazionali hanno un peso politico e organizzativo inferiore a quello che si ritrova in Francia e nel Regno Unito. Le politiche urbane sono di competenza del *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* (Ministero federale dei trasporti, costruzioni e abitazione) e, al suo interno di due dipartimenti (su sette). Dei quindici uffici federali subordinati al ministero uno (Ufficio federale per le costruzioni e la pianificazione regionale) ha competenze in materia urbana. Nel governo federale manca invece una specifica responsabilità politica per la politica urbana, presente invece in Francia e nel Regno Unito.

Queste caratteristiche rendono difficile parlare di una vera e propria strategia urbana del governo federale. Un disegno su scala nazionale con delle priorità e degli strumenti dotati di una certa coerenza è rinvenibile, ma

esso viene formato e implementato e in certa misura «appartiene» al complesso delle istituzioni che formano il sistema di governo tedesco. Senza il consenso dei Länder nessuna strategia unitaria potrebbe essere perseguita.

2.3.4 Spagna

E' da confermare l'opinione di I. Tosics e T. Dukes [2005, 400] secondo i quali in Spagna «non c'è una politica urbana nazionale» e i governi locali tendono ad essere gli attori principali anche «nella realizzazione dei cosiddetti programmi di sviluppo urbano». O. Nel.lo [1998; 2007, 344] individua nel fatto che il sistema costituzionale riconosce ampi poteri alle diciassette *Comunidades Autonomas* (governi regionali) nei settori di politiche attinenti le questioni urbane (l'urbanistica, il trasporto pubblico, l'ambiente e l'abitazione) la ragione per cui non esiste una politica nazionale per le città. Insieme alla mancante percezione di gravi crisi economiche o sociali nelle città del paese tale da orientare le priorità nell'agenda politica nazionale, questo spiega l'assenza degli interventi *area based* riscontrati in Francia, nel Regno Unito e in Germania. Non mancano politiche pubbliche finalizzate a contrastare la polarizzazione sociale e a promuovere competitività e crescita economica, ma questi obiettivi sono oggetto (e principalmente), delle azioni realizzate dalle *Comunidades Autonomas*, che sono il vero epicentro istituzionale delle politiche urbane in Spagna e, dall'altro, delle politiche *mainstream* statali. Gli unici programmi *area based* non eminentemente locali attuati nelle città spagnole sono stati quelli realizzati nell'ambito delle due edizioni (1994-1999 e 2000-2006) dell'iniziativa comunitaria URBAN.

Se gli interventi con un focus territoriale sono di competenza delle *Comunidades Autonomas*, l'intervento statale in Spagna si concretizza:

- nelle suddette politiche (dirette) *mainstream*, molto sviluppate e ben visibili in alcuni piani nazionali relativi ad ambiti (come la protezione ambientale, le politiche sociali, i trasporti, l'innovazione scientifica e tecnologica e la sicurezza) ritenuti strategici per lo sviluppo della comunità nazionale, che producono effetti rilevanti sulle aree urbane;
- in un'attività reiterata di manutenzione (politiche urbane implicite e indirette) che ha come obiettivo principale la governabilità delle città e delle politiche sul loro territorio, attraverso l'aggiornamento –

limitatamente agli aspetti che la Costituzione assegna alla competenza dello stato nazionale – delle premesse istituzionali e organizzative dalle quali dipende l'efficacia e l'efficienza dell'azione di governo locale e che mirano a mettere a punto il sistema istituzionale multilivello instaurato dalla Costituzione del 1978.

Per questi motivi non esiste nell'organizzazione del governo spagnolo una specifica responsabilità politica, né un'unità amministrativa precipuamente e specificamente dedicata ai problemi urbani.

3. LE POLITICHE *MAINSTREAM*

Sono da considerare politiche urbane *dirette* (volte ad affrontare i problemi collettivi attraverso le azioni del governo centrale, spesso in cooperazione con autorità locali) ma *implicite* (ossia prive di un manifesto focus spaziale di tipo urbano) le politiche *mainstream* degli stati, indirizzate in modo indistinto a tutto il territorio nazionale o ad ampie porzioni di esso, che ricomprendono più aree urbane.

La popolazione – e, dato non secondario nella formazione delle agende politiche, l'elettorato – dei paesi esaminati da questo studio sono ampiamente urbanizzati. Il 60% della popolazione dell'Unione europea vive in aree urbane con più di 50.000 abitanti e la popolazione delle aree urbane cresce più velocemente che nelle rimanenti aree territoriali (Ecotec 2007, 1-7]. Per questo la gran parte delle questioni che entrano nelle agende politiche nazionali non può non riguardare aspetti economici, sociali e culturali della vita nelle città, così come la maggior parte delle decisioni prese dai governi e dai parlamenti riguarda politiche pubbliche che hanno impatti sulla popolazione urbana. Un elenco approssimativo degli ambiti o settori in cui si possono trovare sviluppate le politiche statali di tipo *mainstream* – viene adattato nel Box 1 quello proposto da P. Le Galès [2005, 245] – può abbracciare un ampio numero di settori e tipologie di interventi, in alcuni dei quali l'azione nazionale può includere anche la formulazione di linee guida, direttive o vincoli per lo sviluppo di politiche locali.

Box 1 – Ambiti e interventi delle politiche statali *mainstream*

- gestione e regolazione del territorio (urbanistica)
- abitazione e social housing
- costituzione e gestione di utilities nei servizi e nelle infrastrutture
- trasporti: ferrovie, stazioni, aeroporti, metropolitane,
- servizi sociali, anche destinati a categorie specifiche
- formazione della forza-lavoro
- istruzione (ai diversi livelli)
- politiche contro l'esclusione sociale
- politiche culturali, tutela e valorizzazione del patrimonio artistico e monumentale,
- regolazione e controllo dell'immigrazione
- interventi di rigenerazione urbana, risanamento di aree degradate, flagship projects (progetti di innovazione);
- sviluppo economico: sostegno alle imprese e alla loro creazione, politiche fiscali
- interventi contro la violenza e di controllo sociale, trattamento dei gruppi marginali, sorveglianza, sicurezza, prevenzione dei rischi, integrazione e/o controllo sociale degli immigrati
- qualità della vita, ambiente, inquinamento
- promozione del turismo
- politiche sanitarie, in particolare per gruppi sociali a rischio
- investimenti, anche infrastrutturali, in scienza, università, centri di ricerca, distretti e parchi scientifici

Fonte: Le Galès [2005, 245], con modificazioni.

Come si può facilmente intuire, le politiche *mainstream* degli stati hanno effetti importantissimi sulle città, dal momento che veicolano una quota di spesa maggiore di qualsiasi programma *area based* e che da esse dipende la regolazione di processi e comportamenti che influenzano in modo decisivo le condizioni economiche e sociali delle aree urbane. Tuttavia, in queste politiche i problemi collettivi considerati dagli organi di governo non sono affrontati, né le azioni sono ideate, progettate e implementate a partire o tenendo specificamente conto di questa specifica dimensione spaziale. In altri termini, la dimensione urbana non è centrale nel processo di «accoppiamento» dei problemi e delle soluzioni in ambiti di politiche come la regolazione del mercato abitativo, la salute, lo sviluppo economico e l'innovazione, la formazione di competenze e l'istruzione, i trasporti, le telecomunicazioni, il mercato del lavoro, la cultura, la prevenzione del crimine e la sicurezza, né nella scelta degli strumenti. Per esempio, la politica statale del mercato del lavoro non adotta regolazioni *ad hoc*, né mette a disposizione strumenti speciali per le grandi città o per i quartieri maggiormente svantaggiati. Un'indistinzione spaziale delle politiche si

ritrova spesso anche per quanto riguarda l'istruzione e la formazione di competenze, nonostante che una parte significativa dell'abbandono scolastico si concentri in aree urbane degradate e che le città abbiano conclamato bisogno di risorse umane di qualità per attrarre investimenti.

Nel realizzare politiche *mainstream* gli stati non assumono dunque come prioritario l'obiettivo di fornire alle città risorse per sviluppare proprie strategie, né considerano la necessità di flessibilità nel loro impiego in particolari contesti territoriali [Hutton 2007, 141], trattando di fatto le diverse aree territoriali (e le diverse città) di un paese come se tutte affrontassero gli stessi problemi [Savitch e Kantor 2003, 1024]. Spesso invece i problemi delle aree urbane e anche al loro interno sono diversificati e la conduzione di siffatte politiche statali difficilmente rende possibile affrontarli con uno sguardo di insieme e allo stesso tempo aderente alle singole specificità territoriali. Per questi motivi queste politiche possono provocare risultati spazialmente non desiderabili, consolidando divari territoriali fra le aree urbane e soprattutto al loro interno, invece di contribuire alla loro riduzione. Ovviamente nei paesi con un elevato grado di decentramento e di autonomia delle autorità regionali e/o locali i problemi specificamente urbani possono più facilmente essere affrontati localmente e con il grado di differenziazione necessario, ma questo li pone al di fuori dell'agenda politica nazionale.

A fronte delle differenti strutture e traiettorie economiche delle città europee, ai fenomeni di crisi menzionati nel capitolo 1 gli stati hanno risposto con obiettivi, intensità e strumenti diversificati. Ad esempio, per quanto riguarda il welfare sono state riconfermate le distanze fra le «famiglie» (liberale, socialdemocratica e familista) indicate da Esping Andersen [2006], o i modelli liberale, scandinavo, continentale e meridionale [Mingione 2005]. Queste ed altre politiche statali sono anche all'origine di quella differenziazione fra i «tipi nazionali» o «varietà» di capitalismo», cui corrispondono ambienti caratterizzati da un rapporto complementare fra forme di *governance*, regolazione politica dell'economia e dei sistemi di welfare, del mercato del lavoro e delle relazioni industriali [Hall e Soskice 2001; 2003; Terhorst e van der Heiden 2007]. L'affermarsi dell'uno o dell'altro modello non solo comporta delle conseguenze dirette per la vita economica e sociale nelle città, ma costituisce anche una cornice all'interno della quale si collocano gli altri tipi di politiche urbane, degli stati e delle autorità locali. Infatti questi modelli differenziano i contesti istituzionali al cui interno sono inserite le città europee e forniscono agli

stessi attori urbani specifici vincoli e possibilità, cornici regolative che coordinano le relazioni fra di essi, regolano l'allocazione di risorse, strutturano i conflitti attraverso meccanismi cognitivi, normativi e regolativi [Kazepov 2005, 7 e ss.) e predefiniscono aspetti della *governance* urbana.

In Francia l'esistenza di una politica urbana esplicita (sia diretta, sia indiretta) e di una comunità di attori ad essa dedicati, i quali hanno sviluppato un linguaggio comune, ha fatto sì che nei documenti e nei «discorsi» di *policy* analizzati vi siano spesso riferimenti alle politiche qui denominate *mainstream*, che ne sottolineano la differenziazione con quelle *area based*. A testimonianza di una cultura politica e istituzionale nazionale fortemente basata su di un'intelaiatura giuridica, alle azioni pubbliche non esplicitamente focalizzate sulle aree urbane si fa riferimento come politiche «di diritto comune» [Cour des comptes 2002, 109]. Con riguardo a un'esperienza politica e amministrativa tradizionalmente centralizzata come quella francese l'assoluto rilievo delle politiche statali *mainstream* non ha bisogno di essere sottolineato. Lo stato è presente in modo massiccio pressoché in tutti gli ambiti di politiche pubbliche che hanno conseguenze per le modalità di svolgimento della vita economica, sociale e culturale delle città, oltre che per l'assetto e l'uso del suolo urbano, con interventi e regolazioni come quelli relativi all'istruzione, alle infrastrutture, ai trasporti, al mercato del lavoro e all'occupazione, all'integrazione degli immigrati, alle pari opportunità, etc.

In Germania le politiche *mainstream* che esercitano gli effetti più rilevanti sulle città sono quelle tradizionalmente condotte nei settori dell'abitazione e della modernizzazione dello stock immobiliare (anche per effetto dell'eredità lasciata dall'emergenza post-bellica), la disciplina generale delle costruzioni, le politiche economiche finalizzate a superare le maggiori disparità territoriali (principalmente fra le aree occidentali e orientali del paese) e, recentemente, anche le politiche ambientali. La regolazione del mercato del lavoro, interessata dal 2004 da un cambiamento nella direzione del *welfare-to-work* introdotto dalla c.d. riforma «Hartz IV», ha un impatto particolarmente significativo sulle città.

Anche nel Regno Unito, laddove i programmi *area based* sono particolarmente sviluppati, le politiche *mainstream* esercitano un'influenza significativa sulle economie locali e sulle condizioni delle città, anche perché le spese sono molto più elevate di quelle sostenute nell'ambito dei programmi con esplicito focus spaziale urbano. In particolare, le politiche

macroeconomiche e fiscali e le politiche nazionali per la salute, l'istruzione, la scienza e la tecnologia – insieme con i cicli favorevoli dell'economia nazionale, come quello degli anni novanta – sono considerate particolarmente rilevanti nel determinare il grado di crescita economica delle città [ODPM 2006a, 143] e, almeno potenzialmente, nel ridurre i divari fra le aree urbane più povere e il resto del paese, misurabili specialmente in termini di compimento degli studi e tassi di occupazione.

E' stato sottolineato come all'interno dei diversi paesi l'allocazione di risorse – materiali e immateriali – realizzata attraverso queste politiche comporti comunque una distribuzione di «ricompense» e «punizioni» fra le diverse aree urbane attraverso decisioni politiche dei governi, per di più senza che questo effetto sia oggetto di una trasparente discussione pubblica [Harding 2007, 68] e talvolta senza che di questo vi sia nemmeno consapevolezza pubblica. La mancanza di un esplicito focus spaziale rende insomma questi impatti urbani poco mirati e per lo più casuali. Come ha evidenziato ancora A. Harding [2007, 62]

«la gran parte di ciò che oggi consideriamo politiche *mainstream* nazionali era stata spesso sviluppata inizialmente come risposta più localizzata a cambiamenti e sfide urbane. Le politiche pubbliche sviluppate nel campo della salute e della sanità, dell'istruzione, della pianificazione, dell'ambiente, del tempo libero, per esempio, erano 'urbane' molto prima che divenissero questioni parte dell'agenda politica nazionale. Una volta che sono state 'nazionalizzate', comunque, hanno cessato di essere pensate come urbane e sono divenute oggetto di visioni settoriali».

Ma come vengono gestite le politiche urbane *mainstream*? Appartengono ai soli governi nazionali, o le autorità locali (e regionali) hanno voce in capitolo? Questo provoca conflitti interistituzionali e, in particolare, gli strumenti esistenti consentono di gestirli?

Generalmente le scelte relative a politiche e a investimenti statali che esercitano impatti rilevanti sul territorio o l'economia di una o più città – come la localizzazione di un aeroporto o di un impianto *high-tech*, o la concessione di sussidi per programmi di rigenerazione urbana – sono fatte attraverso processi politici in cui sono coinvolti principalmente attori di livello nazionale. Non solo le pressioni dell'associazionismo delle autorità locali, ma anche le misure autonomamente adottate nelle politiche urbane gestite a livello locale possono tuttavia influenzare le decisioni statali

[Sellers 2002, 437]. Questo viene in alcuni casi esplicitamente auspicato: «le città dovrebbero essere oggetto di iniziative nazionali, ma dovrebbero anche avere autonomia sufficiente per prendere decisioni in proposito e rispondere a tali iniziative in un modo che rifletta le circostanze locali e le renda capaci di rispondere in modo più efficace ai più ampi cambiamenti economici e sociali» [Hutton 2007, 147]. Ancora secondo Hutton [*ibidem*, 144], la politica dell'istruzione è un buon esempio del fabbisogno di integrare nelle politiche *mainstream* la specificità di un *target* urbano, così come dell'opportunità che vi sia un collegamento multilivello fra i *policy maker* urbani e nazionali: «i *policy maker* a livello cittadino dovrebbero lavorare all'interno del sistema di politica nazionale (dell'istruzione) per assicurare che le istituzioni (educative) nella città possano soddisfare le necessità degli individui e delle imprese».

La necessità da un lato di coordinare politiche *mainstream* e programmi *area based* e dall'altro di collegare le politiche macroeconomiche degli stati con quelle per lo sviluppo costruite su di una base spaziale specifica [Hall 2007] viene riconosciuta in modo crescente, anche a livello internazionale. Un convegno organizzato dall'OECD nel 2007⁶ ha affrontato questi problemi ricercando risposte ad interrogativi circa il modo in cui le «politiche urbane implicite» possano essere rese più «esplicite», ossia dotate di più precise priorità spaziali (specialmente per quanto riguarda le politiche relative allo sviluppo di capitale umano e quelle delle infrastrutture), e come la presenza delle città in queste politiche possa essere rafforzata. Implicitamente sono state date anche delle prime risposte, individuando le contromisure nella messa a punto di migliori strumenti per il coordinamento delle politiche fra i livelli istituzionali, per rispondere alla mancanza di interazione fra governi locali e nazionali sulle questioni urbane – un approccio di tipo intergovernativo basato sulla partnership – e nel coinvolgimento della leadership urbana di ciascun paese nella fase di formulazione delle politiche nazionali *mainstream*.

Il caso spagnolo propone un esempio in proposito, poiché le politiche *mainstream* (che insieme alle riforme istituzionali sono il cuore della politica urbana statale) hanno la caratteristica di essere decise e implementate attraverso il consenso fra gli attori centrali e regionali, mentre quelli locali sono coinvolti indirettamente. Quando questo consenso non è presente

⁶ *What Policies for Globalising Cities? Rethinking the urban policy agenda*, Madrid, 29-30 marzo 2007, atti su

http://www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_201185_38361640_1_1_1_1,00.html.

vengono attivate risorse politiche e strumenti istituzionali appositi per negoziare e raggiungere accordi. A sua volta, il caso tedesco propone un quadro di concertazione fra stato federale e Länder nella costruzione delle politiche statali.

4. I PROGRAMMI AREA BASED CON FINALITÀ ECONOMICA

Le politiche urbane nazionali che adottano l'obiettivo della crescita economica possono essere *dirette* (azioni finalizzate ad esercitare immediatamente conseguenze sulle condizioni delle economie urbane), oppure *indirette* (azioni rivolte a creare le condizioni per migliorare l'efficacia delle politiche di sviluppo economico condotte da soggetti sub-statali attraverso la ri-spazializzazione degli ambiti di governo). L'esistenza di ampi margini per interventi statali in risposta alle minacce provenienti dalla maggiore apertura e interconnessione dei mercati e per cogliere le opportunità che la stessa propone non dovrebbe essere data per scontata. Infatti in un contesto di *rescaling* della politica e delle politiche pubbliche (cfr. §1) le iniziative per la competitività urbana sono sempre più spesso condotte dalle amministrazioni locali.

Per comprendere ciò che gli stati effettivamente fanno (e possono fare) in questo campo è utile tenere conto di tre aspetti:

- (i) le modalità di rappresentazione dei problemi e, in particolare, il collegamento o meno dell'iniziativa statale a definizioni della situazione in termini di crisi e di incombenti minacce esogene per le economie urbane del paese;
- (ii) il modo in cui nella formazione dell'agenda di queste politiche si pone il dilemma fra due macro-obiettivi spaziali fra loro non facilmente compatibili: da un lato necessità di migliorare la competitività delle singole aree urbane e dall'altro l'opportunità di tenere sotto controllo o correggere gli squilibri all'interno dei sistemi urbani nazionali;
- (iii) le caratteristiche delle misure dirette effettivamente adottate.

4.1 PROMUOVERE COMPETITIVITÀ PER RISPONDERE A SITUAZIONI DI CRISI

La realizzazione di politiche statali con un esplicito focus spaziale di tipo urbano e caratterizzate da obiettivi di tipo economico è da mettere in relazione con l'esistenza di una percezione diffusa all'interno dei sistemi

politici nazionali dell'esistenza di condizioni di crisi o di rischio in primo luogo di carattere economico nelle città dei rispettivi paesi, dovute in primo luogo all'esposizione a contesti competitivi, dai quali originano le sfide della de-localizzazione che hanno investito molte città europee la cui economia ha o aveva una preponderante base industriale.

La rappresentazione divenuta «ortodossa» negli ultimi venti anni, secondo la quale nel contesto della globalizzazione lo sviluppo di città e città-regioni dipende sempre più dalla capacità di sviluppare vantaggi – comparativi e competitivi [Jessop 2002] – per attrarre investimenti e residenti «pregiati» è effettivamente ben diffusa in Europa. Essa sottende in modo piuttosto generalizzato (anche se con intensità diverse) la costruzione dei problemi e delle soluzioni nelle agende politiche esaminate, tanto da spiegare in buona parte gli elementi di convergenza delle risposte politiche nazionali, in particolare per quanto riguarda il *policy frame* della competitività.

Nel Regno Unito una forte preoccupazione per la competitività delle città nei mercati internazionali è stata costantemente presente nell'agenda nazionale fino dagli anni ottanta dando luogo, come si vedrà, a specifiche iniziative di politica urbana esplicita, tanto dirette (come la *Regional Economic Strategy*, e i programmi finalizzati a promuovere la crescita delle imprese, l'occupazione e l'innovazione), quanto indirette (iniziative di regionalizzazione, cfr. §6). La necessità di rendere competitive metropoli e regioni urbane francesi ha fatto il suo ingresso nella formazione dell'agenda politica solo negli anni novanta, ma su questa ha prevalso il problema di ridurre anzitutto quella competitività fra le autorità locali all'interno delle maggiori aree urbane, che rischiava di dare risultati a somma negativa, inducendo squilibri territoriali e peggiorando la competitività complessiva nei confronti delle città di altri paesi. Le contromisure adottate riguardano il cambiamento (ampliamento) di scala della fiscalità locale. Anche in Germania sono state adottate misure in campo fiscale (tassa locale sulla proprietà) finalizzate a ridurre la competizione per l'attrazione di investimenti e di popolazione fra le città e all'interno di ciascuna città-regione. In Spagna il problema della competitività territoriale nel contesto di mercati transnazionali aperti è stato posto per quanto riguarda il paese nel suo insieme. Per quanto riguarda le aree urbane questo aspetto è stato all'origine di iniziative del tipo *mainstream* (ad esempio nel campo dei trasporti e delle infrastrutture), esplicitamente finalizzate a sostenere la competitività *anche* delle città spagnole, ma non di iniziative con focus spaziale esplicito.

4.2 IL DILEMMA SPAZIALE: RIEQUILIBRIO O SELEZIONE COMPETITIVA?

Un aspetto rilevante nella realizzazione di politiche urbane con finalità economiche da parte degli stati è il rapporto fra la competitività *delle* città di un paese verso l'esterno e quella *fra* le città (e/o più ampie aree territoriali) dello stesso paese. Le priorità adottate dalle politiche statali dipendono infatti anche dalla rappresentazione del sistema urbano nazionale come equilibrato o caratterizzato invece da squilibri fra uno o più centri maggiormente popolati e sviluppati (normalmente tali caratteristiche coincidono anche con la maggiore capacità di queste aree urbane di posizionarsi favorevolmente nelle reti e nei *ranking* transnazionali di città e di attrarre investimenti) e altri meno sviluppati e sfavoriti nella competizione globale.

L'esistenza di una rilevante differenziazione all'interno del sistema urbano di un paese e nel modo in cui le sue parti rispondono alle sfide della globalizzazione può essere interpretata dai decisori statali come una minaccia per la coesione nazionale da contrastare o, invece, come l'inevitabile portato del modo in cui si configura attualmente il rapporto fra la dimensione locale e quella globale dei processi economici, all'interno del quale i luoghi e i loro destini vengono selezionati sulla base della competitività. Nell'uno o nell'altro caso saranno prodotte politiche diverse, in primo luogo per quanto riguarda la ricerca e la produzione o meno di effetti redistributivi sul piano territoriale. All'estremo opposto delle politiche statali di riequilibrio prevalenti nel periodo del keynesismo si colloca una politica basata sull'idea che la selezione «naturale» operata dal posizionamento delle aree urbane di un paese all'interno di reti e flussi dell'economia globale possa essere portatrice di benefici non solo per le città che si ritrovano avvantaggiate, o che sono in grado per proprio conto di recuperare gradini nella scala della competizione fra i luoghi, ma anche per l'economia nazionale, che potrebbe in tal modo avvalersi dei vantaggi prodotti da questi «motori» territoriali.

Nei quattro paesi esaminati i sistemi urbani sono interessati da diversi ma consistenti divari territoriali, i quali nel corso del tempo sono stati oggetto di discussione e di iniziative politiche. Si tratta in particolare del rapporto fra Parigi e il resto delle città francesi, fra Londra e il resto delle città inglesi e del Regno Unito, della preminenza di Madrid e Barcellona, distanti dalle altre città spagnole, ma anche caratterizzate da un dualismo con accenti competitivi e, infine, delle differenze fra le città della Germania occidentale

e quelle dell'ex Germania Est, le quali fanno di quello tedesco un caso emblematico di una condizione spaziale che influisce sulla natura del *policy frame*, ispirato esplicitamente anche all'obiettivo di riequilibrare la crescita all'interno del paese e degli interventi nazionali. Lo stato federale ha infatti messo fra i suoi obiettivi la riduzione delle disparità territoriali di sviluppo fra la parte orientale e occidentale del paese e fra quella settentrionale e meridionale. Il rapporto fra questo principio di riequilibrio, che ha un'importante legittimazione costituzionale, il manifestarsi di tendenze competitive fra comuni e fra regioni urbane e il crescente orientamento a stimolare la competizione a questo livello (ma non fra i Länder) [Mäding 2006] introduce una tensione all'interno del *policy frame* della politica urbana nazionale tedesca. Mentre le esigenze di competitività sono avvertite, soprattutto a livello locale, la prescrizione costituzionale circa il ruolo delle politiche federali per il riequilibrio fra ambiti territoriali più o meno forti economicamente sembra essere infatti profondamente introiettata dagli attori di governo nazionali, indipendentemente dalla loro collocazione politica.

Nel Regno Unito la differenziazione territoriale delle condizioni economiche strutturali nell'esposizione alle minacce e alle opportunità della competizione globale, così come la diversificazione fra aree regionali per quanto riguarda i processi di sub-urbanizzazione, sono state tenute in considerazione nella formulazione delle strategie economiche regionali delle *Regional Development Agencies* e delle strategie spaziali regionali delle *Regional Assemblies*. Tuttavia è stata posta una minore enfasi sulla riduzione delle differenze all'interno del sistema urbano.

Anche nel caso francese emerge una rappresentazione del sistema urbano nazionale come caratterizzato da un netto squilibrio fra la capitale e il resto delle città. Il rapporto fra «Parigi e il deserto» della provincia è stato a lungo considerato un nodo centrale e ineludibile da parte delle politiche statali, tanto da essere adottato come obiettivo della *Politique des métropoles d'équilibre*, un intervento per il riequilibrio territoriale condotto a partire dagli anni sessanta. Oggi il tema continua ad essere fonte di controversie, anche di fronte a iniziative governative recenti, come l'istituzione nel marzo del 2008 di un ministero per la Regione-Capitale e la formulazione da parte del governo di una proposta di riforma della *governance* dell'area metropolitana e di un progetto di iniziativa per lo sviluppo dell'area parigina. Per motivi diversi in Spagna, dove le esigenze di coesione territoriale sono tenute presenti dai decisori statali nel momento di formulare politiche

mainstream, e in Francia l'obiettivo del riequilibrio è esplicitato in misura maggiore o minore a seconda dei periodi, ma sembra continuare ad essere un importante parametro nella formazione dei discorsi relativi alle politiche a livello nazionale.

Guardando a queste quattro esperienze nazionali non si può quindi concludere che le esigenze di promuovere in modo selettivo la competitività dei «motori» territoriali abbiano del tutto scalzato quella di mantenere equilibrato lo sviluppo delle diverse aree regionali e urbane, o che le due priorità non siano oggetto di discussione. Le politiche statali sembrano confermare solo parzialmente l'ipotesi di una rinuncia a considerare la necessità di politiche di riequilibrio e ad affidare questa finalità solo agli obiettivi di convergenza e coesione della politica territoriale europea. Come si vedrà, tuttavia, al momento di adottare misure di ri-spazializzazione degli ambiti di governo – mirate a tenere sotto controllo gli effetti indesiderati della competitività *all'interno* delle aree metropolitane e delle città-regione, e non *fra* di esse (cfr. §6) – l'obiettivo di favorire la crescita economica di specifiche aree urbane ha avuto spazio.

4.3 GLI INTERVENTI

Le politiche urbane statali *esplicite* e *dirette* per la crescita economica consistono in interventi specificamente indirizzati alle grandi città di un paese che comportano una mobilitazione di risorse finanziarie *ad hoc* e aggiuntiva rispetto agli stanziamenti delle politiche *mainstream*. I fondi vengono attribuiti sulla base di regole stabilite dal governo centrale e normalmente gli interventi sono promossi senza individuare fin dal provvedimento iniziale le aree destinatarie, ma indicando dei criteri sulla base dei quali sarà operata una selezione. Le città del paese entrano così in competizione fra loro per ottenere gli stanziamenti. Il potere di influenzare i programmi è allocato prevalentemente al centro e gli attori locali non partecipano che in misura marginale alla formulazione e decisione delle iniziative.

4.3.1 Regno Unito

Nel Regno Unito lo slittamento nel *framing* della politica urbana nazionale dalla centralità delle questioni sociali – che avevano ispirato generazioni di programmi statali nei decenni precedenti [Leunig e Swaffield 2007] – a

quella delle rigenerazione economica risale agli anni ottanta (governi conservatori), quando le sfide urbane sono state definite nei termini di un problema di declino strutturale da contrastare attraverso una rigenerazione economica [Cochrane 2007, 85]. L'obiettivo principale è stato quello di stimolare il riposizionamento delle città all'interno di flussi e mercati globali, migliorando le opportunità di crescita, in particolare di quelle più severamente colpite dai processi di delocalizzazione e deindustrializzazione, attraverso incrementi di competitività. Alla base di questi programmi vi era l'aspettativa di contribuire attraverso la crescita economica anche al miglioramento delle condizioni sociali delle *inner cities*, attraverso un effetto *trickle-down* (per il quale i gruppi sociali più poveri dovrebbero beneficiare indirettamente e gradualmente dell'incremento di ricchezza dei più ricchi).

Nel periodo successivo al cambiamento politico del 1997 le città sono state considerate non più solo come problemi per la comunità nazionale, ma anche come luoghi nei quali si concentrano opportunità economiche e sociali (rapporto della *Urban Task Force* del 1999 sulla *Urban Renaissance* e Libro Bianco sulla politica urbana del 2000). La strategia governativa del *New Labour* ha cercato di combinare l'obiettivo di «costruire nuovi ambiti urbani sostenibili, fondati sui principi di *mixing* sociale, sostenibilità, connettività, più alta densità, percorribilità e più elevata qualità dell'ambiente urbano, con lo scopo esplicito di attrarre nuovamente nelle parti centrali delle città la popolazione ricca di conoscenze e i servizi alle imprese che si sono spostati nelle zone sub-urbane» [Rogers e Coafee 2005, 323].

Oltre a strumenti di incentivazione fiscale, per favorire crescita economica, ricerca e sviluppo e rigenerazione fisica delle aree urbane sono stati sviluppati programmi *area based* nazionali. Una sintetica cronologia dei principali programmi⁷ orientati in senso economico nel decennio del *New Labour*, include i seguenti momenti fondamentali:

- 1998: avvio delle prime *Regional Economic Strategies*
- 2000: *Urban White Paper: Our Towns and Cities: the Future. Delivering an urban renaissance*
- 2005: *Local Enterprise Growth Initiative*
- 2007 *World class skills; City Strategy*

⁷ I programmi economici sono diretti dal *Department of Trade and Industry* e dalla *HM Treasury*, mentre più raramente interviene anche il *Department for Communities and Local Government*, costituito nel 2006 e protagonista dei programmi governativi focalizzati sui problemi sociali (cfr. § 3.3).

-
- 2008 Liverpool *European Capital of Culture*.

Nell'impossibilità, per ragioni di spazio, di fornire informazioni sullo sviluppo di tutti questi programmi si sofferma l'attenzione sulle iniziative per la promozione di impresa e sulle iniziative di marketing urbano fondate sull'uso di risorse culturali, che delineano un campo di cooperazione fra azioni statali e azioni locali.

La Local Enterprise Growth Initiative

La *Local Enterprise Growth Initiative*, lanciata nel 2005, è un programma che finanzia azioni degli enti locali (solo inglesi), al quale possono accedere a richiesta le autorità già eleggibili per ricevere fondi dal *Neighbourhood Renewal Fund* (cfr. §5). Le azioni per incrementare il numero delle imprese all'interno delle aree urbane svantaggiate sono condotte attraverso partnership delle autorità locali con le *Regional Development Agencies*, gli uffici governativi competenti e attori economici locali. Le partnership servono per presentare domande di finanziamento, in competizione le une con le altre. Si tratta di un tentativo di realizzare una difficile integrazione fra le azioni *area based* in campo economico e quelle in campo sociale (cfr. §7).

Altre iniziative per lo sviluppo di imprese in contesti urbani sono: servizi di formazione e consulenza, incubatori, sostegno per imprese sociali, sostegno alle iniziative nelle aree svantaggiate (attraverso programmi come *City Challenge*, *Urban Programme*, *Urban Development Corporations*); misure per promuovere accesso al credito, come lo *Small Firm Loan Guarantee* e la *Community Investment Tax Relief*; misure per contrastare l'assenza di investimenti privati come la *Stamp Duty Exemption* [ODPM, 2006a].

La City strategy

La *City strategy*, lanciata nel 2007 è finalizzata ad affrontare il problema dei bassi livelli di occupazione nelle città più grandi e nelle aree più lontane dall'obiettivo nazionale dell'80% di occupati, attraverso un approccio *bottom-up* che include la devoluzione di alcune decisioni e della gestione di una parte dei fondi al livello locale. L'iniziativa, gestita dal *Department for Work and Pensions*, è basata sull'assunzione che i portatori di interesse su scala locale possano realizzare azioni più efficaci se combinano e allineano i loro sforzi intorno a priorità condivise e vengono messi nelle condizioni di

creare innovazione e di personalizzare i servizi in risposta alle necessità locali. L'obiettivo del programma è sostenere il passaggio di coloro i quali beneficiano di prestazioni legate alla disoccupazione a un «impiego sostenibile» e di contrastare la povertà. Per ciascuna iniziativa locale finanziata dal governo centrale viene concordato – ma in realtà approvato dal governo nazionale – un obiettivo di riduzione percentuale del numero di persone che usufruiscono di assistenza e un'equivalente crescita dell'occupazione. Il governo assegna le risorse sulla base dei livelli di svantaggio economico (*deprivation*) nel caso della *City Strategy* o sulla base di criteri competitivi, per esempio concedendo ricompense finanziarie alle *City Strategy pathfinders* (attive già dal 2006) di maggiore successo o alle autorità locali che hanno presentato le migliori proposte nell'ambito della *Local Enterprise Growth Initiative*. Su questa base, infatti, le città di tutto il Regno Unito sono state invitate a presentare «espressioni di interesse» per divenire *City strategy Pathfinder*. Le *pathfinder* consistono in partnership per stimolare la formulazione di piani di investimento [DCLG 2007, 19]. Nel 2006 sono state avviate due *pathfinders* a Londra (West London, East London) e tredici in altre città (Birmingham, Blackburn, Dundee, Edinburgh, Glasgow, Heads of the Valley, Leicester, Greater Manchester, Nottingham, Rhyll, South Yorkshire, Tyne and Wear, Liverpool).

Iniziativa culturali e di marketing urbano

Un'importante componente delle politiche per la competitività e lo sviluppo delle città del Regno Unito, finalizzata a complementare la rigenerazione fisica della parti centrali delle grandi città, è costituita da diverse forme di «politiche culturali» [DETR 2000], il *frame* delle quali viene così decisamente orientato verso una prospettiva commerciale e di *marketing* urbano, sia essa legata all'attrazione di turisti o di investimenti produttivi.

Nell'articolazione proposta da A. Cochrane [2007] questi programmi fondati su risorse culturali sono composti da azioni dei seguenti tipi:

- investimenti infrastrutturali per sostenere la produzione culturale. Di questo tipo sono le iniziative per lo sviluppo di distretti o quartieri dell'industria culturale (ad esempio, quello di Sheffield è centrato sulla musica);

-
- progetti culturali *flagship*, come edifici prestigiosi, o eventi culturali, sportivi (tipici esempi sono la candidatura olimpica di Londra, sostenuta dal governo centrale, o la capitale europea della cultura a Liverpool);
 - grandi progetti urbani non collegati direttamente all'industria culturale, ma focalizzati sul *branding* delle città, possono avere aspetti culturali importanti, ad esempio per quanto riguarda il simbolismo in architettura. Il *branding* non si sviluppa su una cultura preesistente ma è direttamente funzionale alle esigenze imprenditoriali di creare un'identità commerciale della città [Garcia 2004];
 - investimenti nelle università, che si suppongono comportare effetti positivi per le economie urbane (ad esempio, Cambridge e il suo parco scientifico).

4.3.2 Germania

La necessità di far guadagnare competitività alle città, in particolare a quelle colpite dai processi di delocalizzazione e deindustrializzazione è una preoccupazione presente nell'agenda della politica urbana tedesca. Questa preoccupazione si ritrova principalmente fra gli attori locali, ma anche il governo federale ha cercato di migliorare la competitività delle città-regione. Da un lato ha utilizzato misure fiscali, mettendo la tassazione delle proprietà a disposizione delle autorità locali. Dall'altro lato ha messo a disposizione finanziamenti per politiche di sviluppo da assegnare sulla base di una competizione fra le città. Queste iniziative evidenziano la già menzionata «tensione spaziale» fra gli obiettivi di miglioramento della competitività delle singole città e aree territoriali – e quindi anche *fra* di esse – e il principio di equilibrio territoriale dell'economia nazionale, di cooperazione e solidarietà territoriale, riconosciuto e prescritto come base per le politiche statali dalla costituzione federale. Anche se sono almeno in parte contrastanti, infatti, questi due macro-obiettivi sembrano essere stati perseguiti contemporaneamente.

4.3.3 Francia

Sviluppo economico e competitività delle aree urbane non sono state effettive priorità per le politiche dello stato francese fino alla metà degli anni novanta [Lefèvre 2007, 151], né il riferimento alla necessità di attrezzarsi per fronteggiare la globalizzazione ha avuto qui il grado di esplicitazione e di

centralità che si può constatare nell'esperienza britannica. Nel decennio successivo però il tema è divenuto decisamente più importante, e sono state sviluppate politiche statali specificamente finalizzate a migliorare il grado di visibilità e competitività delle aree urbane francesi, in particolare di quelle più grandi insieme a politiche di ri-spazializzazione degli ambiti di governo (cfr. §6), ritenuti necessari anche per migliorare le capacità di sviluppare strategie e comportamenti competitivi nella scala dell'agglomerazione e della regione urbana.

Lo sviluppo economico dei territori (e delle città) francesi è perseguito anche attraverso attività che, anziché come programmi *area based*, si configurano maggiormente come sostegno all'iniziativa degli attori di governo regionali e locali, ponendosi in un certo senso a metà fra una politica urbana esplicita e una politica *mainstream*. Rientra in questo campo il sostegno veicolato dai contratti di cooperazione (successivamente di progetto) stato-regione e da quelli urbani e di agglomerazione. Nel governo funzioni specificamente dedicate a questi obiettivi sono assegnate alla *Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires*, che ha per missione:

- aiutare gli attori territoriali a sviluppare vantaggi competitivi, migliorare la loro organizzazione e rafforzare le loro strategie di sviluppo economico e d'innovazione;
- implementare una politica attiva di coesione a vantaggio dei territori meno sviluppati o che si trovano in situazioni di crisi economica ed industriale;
- sviluppare partenariati e sinergie con tutti gli attori dell'assetto del territorio: enti territoriali, imprese, associazioni, utilizzando la via contrattuale e gli incentivi.

Sono inoltre da menzionare tre iniziative specifiche: una ha lanciato dei *Pôles de compétitivité* tecnologici (2004) e due sono finalizzate a migliorare la competitività delle aree metropolitane verso l'esterno attraverso un rafforzamento della solidarietà interna, significativamente articolate in un *Appel à la coopération métropolitaine* (2003), indirizzato alle grandi aree urbane con l'esclusione di Parigi e in un progetto *Grand Paris* (2008) indirizzato alla sola città-capitale.

I Pôles de compétitivité

Il programma dei *pôles de compétitivité* è stato lanciato nel 2004 (budget di 1,5 miliardi di euro su 3 anni (2006-2008), con l'obiettivo di favorire la crescita e l'occupazione sviluppando la competitività e l'attrattività dell'economia francese, puntando in particolare sull'innovazione. A questo fine vengono favoriti il consolidamento e la concentrazione in determinate aree territoriali di attività, soprattutto industriali, a forte contenuto tecnologico o di innovazione. Ogni *pôle de compétitivité* – al 2008 quelli attivi sono 71 – elabora la propria strategia con un programma a cinque anni al fine di concretizzare partenariati tra attori con competenze riconosciute e complementari, costruire progetti di collaborazione strategici di ricerca e sviluppo che possano beneficiare di aiuti statali, e promuovere un ambiente globale favorevole all'innovazione e agli attori del polo, conducendo azioni di animazione e di accompagnamento su tematiche come la formazione e le risorse umane, la proprietà industriale, il finanziamento privato e lo sviluppo all'internazionale.

L'Appel à coopération métropolitaine

Questa iniziativa testimonia la volontà dello stato francese di ampliare la scala territoriale dell'azione pubblica locale, puntando non più solo sulla dimensione di agglomerazione, ma anche su strategie metropolitane. Il programma ha la finalità di rafforzare la capacità di irradiazione delle metropoli francesi al livello europeo attraverso la cooperazione fra le istituzioni e fra queste e partner privati all'interno di queste aree territoriali. Le motivazioni dell'iniziativa sono nella constatazione che le metropoli sono i motori dell'economia nazionale, ma che le grandi città francesi sono relativamente deboli, se osservate su scala europea. E' quindi necessario un «accompagnamento» delle metropoli francesi nella competizione internazionale fra città, incentivando la cooperazione e sfavorendo la frammentazione e la competizione fra le componenti istituzionali all'interno delle aree metropolitane (città centrali e altre autorità locali). Il programma, finanziato inizialmente con 3,5 milioni di Euro, consiste nel sostenere progetti presentati da partenariati locali fra *communauté urbaine* o *communauté d'agglomération* e altre autorità locali. I progetti devono prevedere delle azioni trasversali per migliorare la capacità di «irradiamento» delle metropoli, rinforzare le loro funzioni economiche superiori evitando gli effetti di frammentazione, e prevedere forme flessibili

di cooperazione metropolitana fra le grandi città e quelle medie circostanti. Gli spazi ammessi al programma di cooperazione devono contare almeno 500.000 abitanti comprendendo una *aire urbaine* di più di 200.000 abitanti e coinvolgendo più città di medie dimensioni. La regione dell'*Ile-de-France* non può beneficiare del programma. La selezione dei progetti da finanziare ha tenuto conto di criteri come la qualità delle azioni proposte e la composizione e qualità del partenariato.

Il progetto Grand Paris

Gli obiettivi fissati dal governo nel 2008 per la regione capitale in una prospettiva ventennale attraverso il *Progetto Grand Paris* consistono nello sviluppare la vitalità economica dell'area per competere con Londra e New York, riorganizzandone il sistema di governo e offrendo nel contempo un aiuto agli abitanti dell'*Ile de France* che vivono in zone «in grande difficoltà». Le azioni devono tenere conto di variabili ambientali (anticipare le «conseguenze del nuovo contesto ecologico planetario») e prevedere «forti gesti architettonici, che contribuiscano all'irradiazione culturale della regione capitale nel mondo». La predisposizione di un progetto definitivo «per l'avvenire della regione capitale», atteso per la fine del 2009, è affidata alla responsabilità di un *secrétaire d'Etat au Développement de la région capitale*, mentre per il 2008 è prevista la creazione di un polo tecnologico e scientifico. Le autorità locali sembrano escluse dalla gestione del programma, circostanza che potrebbe essere spiegata attraverso motivazioni diverse, sia istituzionali, sia di *partisan politics*.

4.3.4 Spagna

A differenza di altri sistemi urbani europei, negli ultimi venti anni le città spagnole hanno dovuto affrontare in misura ridotta i fenomeni di crisi economica e sociale verticale causati altrove da processi di delocalizzazione e deindustrializzazione. Anche per questo i problemi del paese maggiormente percepiti da parte del sistema politico nazionale – non solo sociali, come quelli relativi all'abitazione o all'immigrazione, ma anche quelli legati all'economia, come l'esigenza di infrastrutture e innovazione scientifico-tecnologica per incrementare produttività e competitività – non sono stati tematizzati come specificamente urbani. Per questo hanno alimentato agende di politiche pubbliche *mainstream*, prive di un definito

focus spaziale, anche se destinate ad esercitare impatti rilevanti sulle città del paese.

5. I PROGRAMMI *AREA BASED* CON FINALITÀ SOCIALE E DI SICUREZZA

5.1 LA TEMATIZZAZIONE DELLE PRIORITÀ SOCIALI E LA CRESCITA DELLE PREOCCUPAZIONI SECURITARIE

Molta parte degli interventi statali che configurano una politica urbana esplicita e diretta ha obiettivi di tipo sociale. In Francia, in Germania e nel Regno Unito gli interventi statali hanno questo connotato comune, insieme a una natura *area based* che invece, come si è visto, è sostanzialmente assente in Spagna. Ma a quale rappresentazione dei problemi sociali delle città fa riferimento questa componente della politica urbana? Presenta delle specificità in ciascun contesto nazionale?

Una caratteristica condivisa degli interventi finalizzati ad affrontare problemi sociali è di essere ispirati a un concetto, la «coesione sociale», rapidamente divenuto un'espressione ortodossa per definire la filosofia delle politiche territoriali nel continente, a tutti i livelli istituzionali, a partire dalle politiche dell'Unione europea. La tendenziale ambiguità del suo significato si evidenzia però al momento di definire più precisamente gli obiettivi degli interventi, che possono consistere nel ridurre le disuguaglianze sociali e nel distribuire la ricchezza, nel favorire una maggiore intensità delle relazioni sociali e l'accesso a reti e comunità, o anche nel realizzare livelli maggiori di ordine sociale, quando il focus si sposta, come si vedrà, sulla sicurezza [Le Galès 2007, 224].

Attribuire alle politiche l'obiettivo di creare coesione sociale implica, soprattutto quando i programmi sono oggetto di procedure di valutazione *ex post*, scegliere indicatori e parametri di riferimento, normalmente rapportati a diverse evidenze del disagio. Alcuni esempi di fenomeni da affrontare attraverso programmi *area based* finalizzati a creare coesione e, perciò, assunti dai sistemi politici come sintomi di mancanza di coesione sociale in una città o, come si vedrà, di polarizzazione spaziale del disagio sono: sommosse, violenze collettive; perdita di popolazione residente; drammatizzazione della questione abitativa; differenziazione spaziale dell'accesso ai servizi e alle infrastrutture pubblici in una area urbana; presenza di tensioni interculturali ed etniche; significativa differenziazione

fra i tassi di disoccupazione o di istruzione di diversi quartieri (scarti elevati caratterizzano molte città francesi, alcune del Regno Unito, con alti livelli di disoccupazione nella *inner city* a Londra, mentre sul versante opposto si collocano mediamente le città tedesche, con l'eccezione di Berlino) [Ecotec 2007, 90].

Le risposte *area based* al disagio sociale delle città sono basate sull'assunto che siano necessarie risorse aggiuntive e di compensazione per le aree in crisi rispetto a quelle contenute nelle politiche *mainstream* [Harding 2007, 63], in presenza non solo di un declino delle economie urbane, ma anche di crescita economica, a causa dell'operare di quegli automatismi di mercato che per loro natura non minimizzano i costi sociali dello sviluppo. Gli obiettivi principali degli interventi *area based* con finalità sociali consistono nel ridurre la concentrazione in specifiche zone all'interno delle aree urbane di povertà, disoccupazione, presenza di singoli gruppi etnici svantaggiati e carenza di legami sociali e di «capitale sociale». Alla polarizzazione sociale e spaziale (differenziazione fra zone ricche e povere, *gentrification* e suburbanizzazione selettiva) si tende a dare risposte specifiche e differenziate per area territoriale [van den Berg et al. 2007, 401].

Nei paragrafi successivi si presenta una breve descrizione della percezione dei problemi sociali nei quattro paesi esaminati.

5.1.1 Francia

Nel corso degli anni novanta un processo di de-industrializzazione ha investito molte città francesi con economia basata sull'industria, lasciando aree bisognose di rigenerazione e facendo crescere la disoccupazione, insieme ai fenomeni di polarizzazione sociale. Tra il 1990 e il 1999, ad esempio, la disoccupazione è aumentata dal 25% in 75 *Zone urbane sensibili* [IAURIF, 2001], con una notevole concentrazione spaziale di questo problema sociale. Da questo momento il problema della disoccupazione è cresciuto nelle agende dei governi nazionali, sia progressisti sia conservatori, e la coesione sociale, intesa come la capacità di una società di mantenere una pacifica coesistenza tra i territori e chi ci vive, è divenuta uno degli obiettivi prioritari delle politiche statali. Insieme al problema della disoccupazione si è rafforzata, anche a seguito delle sommosse e dei disordini cittadini, la percezione di una sempre maggiore insicurezza nei quartieri, dando luogo a una specifica generazione di programmi securitari nell'ambito della politica urbana nazionale.

5.1.2 Regno Unito

Ne Regno Unito i problemi sociali delle città sono stati diretta conseguenza della crisi e delle delocalizzazioni industriali a partire dalla seconda parte degli anni settanta. Questi fenomeni hanno causato disoccupazione, impoverimento e una forte concentrazione spaziale del disagio sociale, dato che in un numero relativamente piccolo di *districts* si trova la maggior parte della disoccupazione (il 60% in soli 40 *districts*) [DCLG 2007, 12]. Negli ultimi 20 anni molti quartieri poveri sono stati interessati da un peggioramento nella qualità della vita (ad esempio, la proporzione di disoccupati nelle zone di *social housing* è cresciuta dal 30% nel 1981 al 55% nel 2006). In queste zone ci sono un più elevato grado di criminalità, un minore *turnover* della popolazione e minori opportunità di investimento. Queste situazioni sono concentrate in alcune aree regionali e in alcune città, come Birmingham, Liverpool e Manchester. Dei 5,2 milioni di persone che nel 2007 hanno richiesto sussidi di disoccupazione circa un quinto vive nel 10% più svantaggiato dei quartieri inglesi [DCLG e DWP 2007, 13].

Nel periodo dei governi conservatori (1979-1997) gli obiettivi legati alle città «imprenditoriali» (promozione di luoghi attrattivi per investimenti, *city marketing*, infrastrutturazione, rigenerazione di aree con effetti di *gentrification*, etc.) (cfr §4) hanno prevalso sugli obiettivi di gestione di processi di riproduzione sociale [Cochrane 2007, 124]. Anche per questo motivo, la ripresa economica che ha interessato molte città, in particolare in Inghilterra, non ha portato automaticamente sollievo al disagio e alla deprivazione sociale nelle grandi città.

5.1.3 Germania

A partire dalla metà degli anni novanta in Germania sono stati percepiti gravi problemi associati al cambiamento demografico nelle aree urbane. Si tratta in particolare della riduzione e dell'invecchiamento della popolazione urbana, prevalentemente (ma non solo) nell'Est e della sua crescente multietnicità ed eterogeneità, sociale e culturale. A questo si aggiunge l'interpretazione della globalizzazione come sfida competitiva per le economie urbane. Oltre agli aspetti della dimensione e della composizione della popolazione urbana, è stato ritenuto urgente dai governi affrontare anche i problemi dell'esclusione sociale, della disoccupazione e della povertà

urbana, associati in alcune aree ai fenomeni di dispersione e sub-urbanizzazione.

5.1.4 Spagna

I profondi cambiamenti a cui è andata incontro la Spagna negli ultimi venticinque anni hanno avuto ricadute dirette e immediate sul tessuto urbano. La crescita economica che ha caratterizzato il paese ha mutato alcuni caratteri fondamentali della società e modificato di conseguenza gli indirizzi delle politiche sociali. A causa del processo di urbanizzazione della società spagnola grande parte dei fenomeni riguarda in modo preponderante le aree urbane. Questi sono stati però oggetto di politiche *mainstream* dei governi nazionali, mentre i pochi programmi *area based* sono condotti su scala regionale e locale (e perciò non sono stati analizzati in questo studio), o dando attuazione a iniziative comunitarie.

5.2 IL TEMA DELLA SICUREZZA

Nei casi esaminati – soprattutto nel Regno Unito e in Francia – gli obiettivi delle politiche *area based* statali sono stati fondati in misura crescente nel corso del tempo su di un'interpretazione delle problematiche urbane che ne esalta il carattere di minaccia per l'integrazione e la coesione sociale, oltre che – in modo particolarmente esplicito nel Regno Unito – di ostacolo per la competitività urbana e, dunque, per lo sviluppo economico.

Nella costruzione dei *frame* delle politiche urbane nazionali la questione dell'immigrazione ha guadagnato importanza, soprattutto in quei paesi in che hanno conosciuto improvvise e impreviste ondate di ingressi, regolari o clandestini. Oltre che in termini di coesione sociale, il problema dell'immigrazione tende ad essere interpretato nei sistemi politici nazionali in termini di insicurezza patrimoniale e personale dei cittadini. Questa percezione si è sommata ad altre fonti di incertezza, come quelle dovute alla microcriminalità autoctona. Quanto effettivamente l'esistenza e la gravità di questi problemi sia riscontrabile attraverso gli indicatori relativi ai comportamenti delittuosi e quanto invece l'allarme sociale ad essi associato sia da ascrivere a processi di comunicazione può essere ritenuto secondario. Se si considera il risultato prodotto in termini di *framing* delle politiche urbane, appare chiaro infatti che sulla questione della sicurezza si gioca attualmente una parte importante della governabilità delle città europee e

del consenso di cui gode la leadership politica, tanto a livello locale, quanto a livello nazionale. E' perciò utile verificare se e in che modo nella costruzione dei problemi e degli obiettivi delle politiche statali aventi ad oggetto il disagio sociale nelle città una declinazione in termini di sicurezza sia stata tale da determinare un riorientamento dei programmi esistenti, e/o la messa a punto di iniziative *ad hoc*. Questo esame riguarda i casi del Regno Unito e della Francia, gli unici fra quelli esaminati nei quali la sicurezza sia stata affrontata anche attraverso programmi *area based* e strumenti esplicitamente focalizzati su una dimensione spaziale.

Nell'agenda politica tedesca infatti il problema della sicurezza nelle città (crimine e paura del crimine) non è stato una questione importante nel periodo analizzato, anche se nel programma *Die Soziale Stadt* i temi del crimine e della sicurezza sono menzionati. In Spagna invece l'intervento statale per la sicurezza, oltre che sui rischi dovuti al terrorismo, basco e internazionale, si concentra sulle politiche per l'integrazione dei migranti e la fruizione dei diritti di inclusione, necessariamente di concerto con disposizioni regionali. E' uno dei settori di politiche *mainstream* per il quale l'interazione dei tre livelli di governo è più delicata, ma anche potenzialmente fruttuosa. Il governo centrale, infatti, ha competenze per gli affari sociali, lo sviluppo economico, il lavoro, l'abitazione, le infrastrutture, la sicurezza, la cultura, ognuna con un ministero corrispondente, mentre le *Comunidades Autonomas* insieme alle autorità municipali hanno responsabilità in materia di integrazione dei migranti nel tessuto economico e sociale delle città.

5.2.1 Francia

Buona parte dei programmi e delle attività che fanno parte della *Politique de la ville* traggono il loro motivo di essere dalla percezione di problemi legati all'insicurezza, i quali vengono associati a comportamenti individuali o collettivi (le sommosse nelle *banlieues*), più che di crimine organizzato o microcriminalità. In una prima fase il problema è stato perciò affrontato tentando di rimuovere alcune cause dei comportamenti devianti [Chevalier 2005]. Alla percezione dell'insicurezza lo stato rispondeva attraverso la prevenzione sociale, cercando di rimuovere i fattori (povertà, esclusione, polarizzazione sociale) che determinano comportamenti rischiosi per il resto della comunità.

Nel corso degli anni novanta si è assistito a un parziale rovesciamento di questo indirizzo, poiché la prevenzione non appare più come il solo asse da privilegiare per la lotta contro l'insicurezza. La sicurezza diviene un nuovo e distinto approccio della politica urbana diretta, con iniziative basate ancora una volta sulla partnership, in particolare tra i sindaci e l'amministrazione statale, e sull'idea che quella della «prossimità» sia la scala spaziale adatta per intervenire. In nome della «coproduzione della sicurezza»⁸ nel 1997 vengono introdotti i *Contrat Locaux de Sécurité*, i quali privilegiano la cittadinanza come asse di prevenzione, la prossimità come modalità di intervento e puntano sulla cooperazione tra i servizi pubblici – la gendarmeria, la polizia, la giustizia – e le autorità locali come condizione di efficacia. Al 1 settembre 2005 risultavano siglati 685 *Contrat Local de Sécurité*. Dopo il 2002 sono state introdotte anche delle sedi di concertazione, i *Conseil local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance*, al fine di sviluppare cooperazioni attive e permanenti tra gli attori che, al livello locale, sono in grado di dare un contributo alla sicurezza. Al 1 settembre 2005 risultavano creati 818 *Conseil local de Sécurité*.. dei quali 717 avevano iniziato le attività (un terzo dei quali intercomunali) [DIV 2007, 29]. Nel 2006 una circolare del Ministero degli Interni ha fornito nuove indicazioni per la costruzione di contratti locali di sicurezza «di seconda generazione».

5.2.2 Regno Unito

Nel Regno Unito la sicurezza dei cittadini nelle aree urbane è da considerarsi principalmente il prodotto di politiche statali *mainstream*. Queste hanno i loro attori principali nelle forze di polizia e nel sistema giudiziario e penitenziario nazionali, i quali per propria natura sfuggono a determinazioni spaziali specifiche. Tuttavia, la crescente importanza del tema nell'agenda politica e l'interpretazione dei problemi in termini di concentrazione del rischio-criminalità in specifiche aree urbane hanno dato luogo, dopo il *Crime and Disorder Act* del 1998, a un trattamento della questione-sicurezza anche attraverso programmi focalizzati nelle grandi città e al loro interno, i quali devono essere considerati parte della politica urbana esplicita e diretta del Regno Unito. Di questi interventi è stato individuato un significato non solo funzionale – ridurre il crimine e la paura dei cittadini – ma anche simbolico, consistente nella soddisfazione di un bisogno di legittimazione

⁸ <http://www.cls.interieur.gouv.fr/>

delle istituzioni statali [Jonas e Ward 2002]. La centralità nell'agenda politica di un discorso di «controllo del crimine» consente infatti di presentare lo stato e la politica come capaci di mantenere *law and order* [Gilling 2005], anche attraverso il decentramento della gestione su scala locale [Hughes e Edwards 2005].

Una «svolta punitiva» nelle politiche urbane del Regno Unito [Lewis 2000] è chiaramente espressa nei libri bianchi governativi [DETR 2000; DCLG 2006]. Come in altri paesi anglosassoni, durante gli anni ottanta insieme all'affermarsi dei modelli di politiche e di *governance* neo-liberisti, l'egemonia dei conservatori ha favorito la trasformazione dei precedenti modelli di controllo sociale orientati verso strategie di inclusione sociale, aprendo la strada all'imposizione di *policy frame* centrati sulla «responsabilizzazione» della popolazione e di politiche di «tolleranza zero» [Hughes 2002a].

Nel corso del tempo questo aspetto dei problemi sociali urbani è stato affrontato da diversi punti di vista, anche dalle scienze sociali. Una visione basata sulla «strategia della responsabilizzazione» [Garland 1996] è stata declinata dal governo britannico attraverso la soluzione proposta dalla *Social Exclusion Unit* [1998; 2001], di «ricostruire comunità e governo integrato, collegando il miglioramento sociale con forme più efficaci di intervento punitivo e controllo sociale» [Cochrane 2007, 71]. L'enfasi è posta sulla combinazione fra l'autogestione e l'azione della polizia, laddove necessaria, nei confronti di coloro i quali si comportano in modo inappropriato.

In questo modo la politica urbana del *New Labour* è diventata (anche) un modo per gestire i problemi delle «popolazioni pericolose», della criminalità e del disordine, attraverso un trattamento dei potenziali trasgressori senza ricorrere alla legge penale, ma attraverso tentativi di cambiare i comportamenti sociali. Questo obiettivo è perseguito da un lato attraverso iniziative *community based*, ossia che coinvolgono nell'implementazione anche il settore privato e il volontariato, dall'altro attraverso programmi di prevenzione della criminalità, condotti dalla polizia e/o dalle autorità locali, i quali pur essendo formalmente *community-based* riflettono modelli di politiche *top-down* [Goetz 1996]. Essi impongono infatti un'interpretazione del problema della sicurezza in termini di devianza sociale e pongono l'enfasi su soluzioni che producono una peculiare forma di criminalizzazione sia di comportamenti precedentemente legali, sia di gruppi sociali,

prevalentemente giovanili, operata però ricorrendo il meno possibile a misure di tipo penale.

Anche il *frame* della politica per la sicurezza nelle città del Regno Unito è però influenzato da preoccupazioni di carattere economico, che si basano sull'assunto secondo il quale città più sicure attraggono più facilmente investimenti. Per questo diversi programmi governativi di rigenerazione fisica ed economica delle città includono anche specifiche misure per contrastare il crimine e la paura del crimine.

La strategia governativa per la sicurezza nella sua dimensione «spazializzata» viene implementata attraverso diverse iniziative e strumenti. Le tappe principali nelle quali si è articolata la politica «spazializzata» della sicurezza sono il *Crime and Disorder Act* del 1998 e l'avvio del programma *Neighbourhood Wardens* nel 2000. I programmi principali sono stati sinora tutti finalizzati a promuovere il controllo su scala locale attraverso la collaborazione della polizia e della popolazione residente nelle aree svantaggiate e negli *hot spot* (aree nelle quali si concentrano o si manifestano con maggiore virulenza i comportamenti delittuosi). Il finanziamento è gestito attraverso il *Safer and Stronger Communities Fund* (660 milioni di sterline per gli anni 2005-2008), che unifica le risorse di due dipartimenti governativi (Home Office e DCLG) finalizzati a contrastare la criminalità.

Le *Community Safety Strategies*, adottate a livello locale attraverso partnership fra soggetti pubblici e privati, definiscono le azioni per contrastare i comportamenti «anti-sociali» (in particolare giovanili), le modalità di esercizio delle funzioni di polizia locale, i servizi di sostegno per fronteggiare i problemi che emergono nella vita delle comunità, misure di vario tipo contro il disturbo della quiete pubblica e utilizzano strumenti come servizi di consulenza, lavoro di associazioni, ricerche sui fenomeni da contrastare. Le partnership locali (*Crime and Disorder Reduction Partnerships* in Inghilterra, *Community Safety Partnerships* in Galles) devono sviluppare una strategia triennale, ma sono guidate dalle istituzioni centrali [Hughes 2002b] o comunque da organismi di livello nazionale, come lo *Home Office*, la *Audit Commission*, la *Local Government Association*, la *National Association for the Care and Resettlement of Offenders* e *Crime Concern*.

I principali programmi in questo campo sono:

-
- *Neighbourhood Watch*, avviata nel 1982 ha sviluppato circa 170.000 piani di intervento in tutto il Regno Unito. Rappresenta una delle principali e più note iniziative di prevenzione del crimine. Ciascun cittadino può essere coinvolto in un *Neighbourhood Watch Scheme*, aiutando così la polizia;
 - *Neighbourhood Policing* si riferisce al modo in cui la polizia locale lavora con i residenti e altri attori per identificare, ridurre e prevenire il crimine. E' un sistema che coinvolge operatori della polizia, e di *police community support officers*, spesso insieme con *warden* delle autorità locali e volontari.
 - *Neighbourhood Wardens Scheme* è stato lanciato nel 2000 come programma in comune fra *Department of Environment, Transport & Regions* e *Home Office*. E' finalizzato a fornire una presenza semi-ufficiale ma uniforme e altamente visibile nelle aree residenziali e negli spazi pubblici e nelle aree ad elevato tasso di criminalità, con l'obiettivo di ridurre il crimine e la paura del crimine, di agire da deterrente nei confronti dei comportamenti anti-sociali, di promuovere inclusione sociale e rispetto dell'ambiente. Il programma è gestito da una *Neighbourhood Wardens Unit* costituita nel 2000 all'interno del *Department for Communities and Local Government* e più recentemente unificata con il *Neighbourhood Management Team*, costituito nel 2001, per formare il *Neighbourhood Management and Warden Team*, attualmente responsabile per 160 *Warden Schemes*.
 - *Street Crime Initiative*, avviata nel 2002 ha l'obiettivo di ridurre il micro-crimine di strada (furti e scippi) nelle dieci zone che ne sono maggiormente colpite in Inghilterra, attraverso il sostegno alle vittime di queste forme di microcriminalità e l'organizzazione di un *Witness Service*.

Le politiche urbane centrate sulla sicurezza hanno utilizzato strumenti *ad hoc*. Insieme al *Child Curfews* (coprifuoco per i bambini), il più significativo è costituito dagli *Anti Social Behaviour Orders*, misure che possono essere imposte dalla polizia o dalle autorità locali nei confronti di individui di età superiore a dieci anni che siano fonte di allarme, pericolo o aggressioni. Le misure durano un minimo di cinque anni e la loro inosservanza è punibile con fino a cinque anni di detenzione [Muncie 2002]. Il *Respect Action Plan* opera a sua volta attraverso una legislazione finalizzata a contrastare i comportamenti etichettati come anti-sociali, limitando le assenze non

giustificate dalla scuola, spronando i genitori giudicati irresponsabili e prevenendo il crimine giovanile.

5.3 I PROGRAMMI E LE AZIONI

Di seguito sono presentati i contenuti delle politiche urbane *area based* con finalità sociale (diversa dalla sicurezza) e le azioni intraprese, mentre più avanti saranno considerati distintamente gli strumenti utilizzati, gli attori e le modalità di governo dei programmi e delle relazioni intergovernative multilivello da questi attivate (o all'interno delle quali si trovano inseriti).

5.3.1 Francia

I problemi sociali delle aree urbane sono stati al centro della *Politique de la ville*, composta di successive generazioni di interventi mirati ad affrontare i problemi dei quartieri più degradati delle città con le finalità prioritarie di contrastare l'esclusione sociale e le sue conseguenze in termini di comportamenti devianti [Blaqué, Denjean, 2006] e di favorire lo sviluppo economico. Fra i due obiettivi – sviluppo e competitività da un lato e coesione sociale dall'altro – vi è una relazione debole che, nonostante alcuni sviluppi dell'enfasi posta nel discorso politico sul coordinamento fra di essi, ha dato difficilmente luogo ad azioni effettivamente integrate. Più recentemente negli interventi *area based* francesi sembra prevalere una declinazione in termini di riqualificazione degli spazi fisici e di controllo sociale (sicurezza, tranquillità pubblica, prevenzione della delinquenza).

E' possibile distinguere diverse fasi temporali di questa lunga e complessa politica pubblica (una cronologia è nella tavola n. 3) nel corso delle quali sono stati modificati gli obiettivi, gli strumenti e almeno in parte anche il *frame*.

Tavola 3 – Cronologia essenziale della *Politique de la ville*

1981	<ul style="list-style-type: none"> - Sommosa nel quartiere di Minguettes, à Vénissieux (banlieue di Lyon) durante l'estate - Avvio della politica <i>Développement social des quartiers</i>, istituzione di una Commissione nazionale per lo sviluppo sociale dei quartieri - Istituzione delle <i>Zones d'éducation prioritaire</i>
1984	<ul style="list-style-type: none"> - Istituzione del <i>Comité interministériel des villes</i> - Creazione dei <i>Fonds social urbain</i>
1988	<ul style="list-style-type: none"> - Avvio del programma <i>Développement social urbain</i> - Istituzione di un <i>Conseil national des villes</i> e di un <i>Comité interministériel des villes</i>, istituzione della <i>Délégation interministérielle à la ville</i>
1989	<ul style="list-style-type: none"> - Messa in opera dei contratti <i>Développement social des quartiers</i> nel quadro del X Plan (1989-1993)
1990	<ul style="list-style-type: none"> - legge 31 maggio 1990 che mira alla realizzazione del diritto all'alloggio (detta « loi Besson ») - Sommosa nel quartiere del Mas-du-Taureau, a Vaulx-en-Velin (banlieue di Lyon) in ottobre - Istituzione del <i>Ministère de la ville</i> in dicembre
1991	<ul style="list-style-type: none"> - Sommosa nel quartiere del Val-Fourré, à Mantes-la-Jolie (Yvelines, banlieue parigina) in giugno - legge 13 maggio 1991 che istituisce una Dotation de solidarité urbaine e Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France - legge 13 luglio 1991 <i>d'orientation pour la ville</i>, attraverso la quale viene perseguito un obiettivo di <i>mixité sociale</i> imponendo a tutti i comuni di una agglomerazione con popolazione superiore a 200.000 abitanti di avere nel proprio territorio almeno il 20% di alloggi di edilizia sociale
1992	<ul style="list-style-type: none"> - Avvio dei <i>Grands projets urbains</i>
1995	<ul style="list-style-type: none"> - legge 4 febbraio 1995 <i>d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire</i> (LOADT) - Avvio del <i>Pacte de relance pour la ville</i> (legge 14 novembre 1996) che disciplina le <i>Zones franches urbaines</i>, le <i>Zones de redynamisation urbaine</i> e le <i>Zones urbaines sensibles</i>
1997	<ul style="list-style-type: none"> - Avvio dei contratti locali di sicurezza
1998	<ul style="list-style-type: none"> - Rilancio dei <i>contrats de ville</i> - Legge 29 luglio 1998 relativa alla lotta contro l'esclusione sociale
1999	<ul style="list-style-type: none"> - legge 25 giugno 1999 <i>d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire</i> (LOADDT, detta « loi Voynet ») che modifica la LOADT del 1995 e istituisce i <i>contrats d'agglomération</i> - legge 12 luglio 1999 relativa al rafforzamento e alla semplificazione della cooperazione intercomunale (detta « loi Chevènement ») - Avvio dei <i>Grands projets de ville</i> e delle <i>Opérations de renouvellement urbain</i>
2000	<ul style="list-style-type: none"> - legge 13 dicembre 2000 relativa alla solidarietà e al rinnovo urbani (detta « loi SRU »)
2002	<ul style="list-style-type: none"> - Rapporto della Cour des comptes sulla <i>Politique de la ville</i>
2003	<ul style="list-style-type: none"> - legge 1 agosto 2003 <i>d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine</i>
2005	<ul style="list-style-type: none"> - legge 18 gennaio 2005 <i>de programmation pour la cohésion sociale</i> - Sommosse nelle <i>banlieues</i> delle grandi città e dichiarazione dello stato di emergenza (decreto 8/11/2005)
2006	<ul style="list-style-type: none"> - lancio da parte del Comitato interministeriale delle città dei <i>Contrat Urbain de Cohésion Sociale</i> che sostituiscono i <i>Contrats de Ville</i> - legge 31 marzo 2006 per le pari opportunità
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Legge 5 marzo 2007 che sancisce il diritto all'alloggio
2008	<ul style="list-style-type: none"> - lancio del programma <i>Espoir Banlieues</i>

Fonte: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/politique-ville/chronologie.shtml>

Nella prima fase (anni ottanta) prevalgono gli interventi urbanistici e le misure sociali ispirate all'assunto secondo il quale la risposta migliore al crescere del degrado dei quartieri e della segregazione sociale è la demolizione di edifici e la ricostruzione delle aree interessate. Il programma *Développement social des quartiers*, attuato fino al 1988, pone al centro dell'azione sia i luoghi (quartieri), sia la valorizzazione delle persone (sviluppo sociale). L'idea-chiave è che fra gli abitanti delle *banlieues* vi sia una ricchezza potenziale di relazione e di capacità di azione che deve essere sviluppata [Donzelot 2006, 70]. A partire da questa ricchezza sociale latente, ma agendo anche sul degrado fisico dei quartieri, dovrebbe essere trovata una soluzione ai problemi delle zone difficili. Strumenti sono la partnership, la trasversalità, la partecipazione degli abitanti. Per effetto delle leggi sul decentramento del 1982 le iniziative di *Développement social des quartiers* si moltiplicano, e tra il 1984 e il 1988 ne vengono realizzate 148 [DIV 26-1-2004].

Nel 1988 il passaggio dal programma *Développement social des quartiers* al *Développement Social Urbain* segna una prima tappa nell'evoluzione della *Politique de la ville*: il quartiere non è più considerato la scala di per sé pertinente di intervento per affrontare tutti i problemi, e il livello più appropriato per gestire le politiche locali diviene piuttosto quello dell'agglomerazione. Per attuare questa visione vengono realizzati i primi *contrats de ville*, strumento utilizzato per mettere in opera interventi in cooperazione fra le amministrazioni statali e quelle locali che non riguardano più singoli quartieri ma più ampie aree urbane.

La successiva fase (1990–1997) avviata con la presidenza Mitterrand, è stata definita come il periodo della «discriminazione positiva territoriale» [Donzelot 2006, 73], basata sull'idea secondo cui i quartieri privi di risorse soffrono di un deficit costitutivo relativo alla qualità dei servizi e all'offerta di opportunità lavorative, il quale deve essere compensato attraverso l'intervento dello stato. In risposta ai disordini urbani nel 1990 viene costituito un *Ministère de la Ville*, avviando un processo di istituzionalizzazione della *Politique de la ville*, completato con la creazione di altri tre organi istituzionali: il *Comité interministériel des villes* che decide le azioni, la *Délégation interministérielle à la ville*, organismo amministrativo con funzioni di messa in opera e di animazione della politica e il *Conseil national des villes*, con funzioni di coinvolgimento delle amministrazioni locali nella formulazione degli interventi. La *Loi d'orientation pour la Ville* del 1991 ha l'obiettivo di promuovere integrazione sociale nelle periferie

attraverso un intervento nel campo dell'abitazione, che consiste nell'imporre ai comuni con popolazione superiore ai 200.000 abitanti di avere nel proprio territorio almeno il 20% degli alloggi per l'affitto di tipo sociale. Viene anche avviato il programma dei *Grands projets urbains*, per ristrutturare, specialmente attraverso demolizioni, 13 zone in diverse città francesi.

Il successivo cambiamento politico (governo e poi presidenza di centro-destra) favorisce un cambiamento anche della *Politique de la ville*. Vengono approvati la legge *d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* (LOADT, 1995) e il *Pacte de relance pour la ville* (1996), che introduce una delimitazione spaziale differenziata dei territori «difficili»: le *Zones franches urbaines*, le *Zones de redynamisation urbaine* e le *Zones urbaines sensibles*. In ciascuno di questi territori gli interventi pubblici hanno caratteristiche specifiche e differenziate, ma afferma l'idea di fondo è che sia necessario puntare alla crescita economica delle zone a rischio, offrendo vantaggi per le imprese che vi si localizzano. In questa emerge che quanto più si istituzionalizza, tanto più la *Politique de la ville* diviene una politica aggiuntiva e separata nei confronti delle politiche *mainstream* e al cosiddetto «diritto comune» [Behar, 1999, 3] che essa non riesce però a influenzare.

Nella terza fase (1998-2002: coabitazione fra il Presidente Chirac e il governo socialista) del «rinnovamento urbano» la *mixité sociale*⁹ [Behar 2001, 3; Epstein e Kirzbaum 2006, 42], diviene la parola-chiave dei programmi *area based* e le riforme istituzionali miranti alla ri-spazializzazione degli ambiti di governo del territorio (cfr. §6) esercitano le loro conseguenze anche sulla *Politique de la ville*. Da un insieme di programmi settoriali indirizzati a quarteri specifici essa diviene così una strategia locale che aspira ad essere integrata e che ha come riferimento spaziale non più uno specifico territorio all'interno di un contesto urbano, ma un'area più vasta. Conseguentemente gli attori locali coinvolti divengono non più tanto i comuni, quanto i nuovi enti di cooperazione intercomunale (*communautés d'agglomération* e *communautés urbaines*). I contratti di agglomerazione sono strumenti per la cooperazione fra amministrazioni statali e governi locali attraverso i quali, tra le altre, vengono sviluppate le azioni della *Politique de la ville*.

⁹ Per *mixité sociale* si intende la coabitazione nella stessa zona urbana di persone che hanno provenienza socio professionale diversa (per tenore di vita, culture e/o origini nazionali). Attraverso la mescolanza si favorisce l'integrazione sociale, si combattono l'esclusione e le fratture sociali.

Il *Piano governativo di rinnovamento urbano e di solidarietà* (1999) adotta come assi di intervento, oltre alla cooperazione intercomunale, l'occupazione e la rivitalizzazione economica delle zone urbane, l'alloggio, la lotta contro l'esclusione sociale e per il rafforzamento del legame sociale, l'istruzione di base, lo sviluppo di servizi pubblici di qualità, il rinnovo urbanistico, centrato su 50 *Grands projets de ville* (che seguono e si sostituiscono ai *Grands projets urbains* dei primi anni novanta) e su 30 *Opérations de renouvellement urbain* destinati ad essere attuati attraverso lo strumento del contratto. Le azioni dei *Grands projets de ville* puntano a reintegrare le aree svantaggiate nello sviluppo metropolitano, dando a questi territori un valore economico. Attraverso il rinnovamento fisico dei grandi insediamenti immobiliari tentano di trasformare l'immagine delle periferie e infine puntano a migliorare le condizioni di vita degli abitanti, utilizzando misure contro disoccupazione e povertà e di prevenzione del crimine. Torna dunque l'idea di integrare le prospettive di riqualificazione dello spazio fisico urbano e di miglioramento della qualità della vita (*people strategy* e *place strategy*).

La legge *Solidarité et Renouvellement Urbain - SRU* (2000) detta nuove regole per la pianificazione territoriale, a livello sia comunale, sia di area vasta. Nel ribadire il principio di *mixité sociale* promuove l'inclusione sociale attraverso due strumenti: da un lato la costruzione di alloggi popolari (è riconfermato che essi devono costituire in ogni comune almeno il 20% in locazione del totale delle abitazioni, pena sanzioni finanziarie ai comuni); dall'altro un rafforzamento dei trasporti pubblici che permetta una migliore mobilità e quindi una maggiore accessibilità al territorio urbano nel suo insieme, riducendo gli effetti di segregazione spaziale.

Nella quarta fase, infine (dal 2003, con presidenza e governo di centro-destra), la *Politique de la ville* è basata su di una separazione tra gli interventi urbanistici (costruzione/demolizione di edifici), centralizzati e decisi dallo stato, e gli interventi per la coesione sociale, lasciati maggiormente all'iniziativa delle comunità locali ma pur sempre coordinati dagli organi istituzionali centrali. Vengono introdotti nuovi strumenti e istituzioni (l'*Agenzia nazionale per il rinnovamento urbano* e un *Osservatorio nazionale delle Zone Urbane Sensibili*), mentre il *Programma nazionale di rinnovamento urbano* mira a riqualificare le *Zone urbane sensibili* con operazioni di riabilitazione del territorio, la *residentialisation*, la demolizione di strutture pubbliche o collettive, la riorganizzazione di spazi dedicati ad attività economica.

Nel 2005 viene istituita la *Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires* (DIACT) che succede alla DATAR. Nel 2006 il Comitato interministeriale per le città lancia i *Contrats Urbain de Cohésion Sociale*, destinati a succedere ai *contrats de ville*, i quali devono essere riferiti a un progetto per il territorio e contenere azioni a beneficio degli abitanti, determinando dei quartieri prioritari e basandosi su una diagnosi e su indicatori che rendano possibile misurare i risultati. Contestualmente viene approvata la legge per le pari opportunità (2006) che istituisce l'*Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances*, con il compito principale di mettere in atto programmi operativi di sviluppo sociale in favore degli abitanti dei quartieri sensibili.

Nel 2007 una prima legge (n. 290) sancisce il diritto all'alloggio e introduce altre misure in favore della coesione sociale e una seconda (n. 297) si occupa della prevenzione della delinquenza. Più recentemente (2008), con *Espoir Banlieues* la Presidenza Sarkozy ha aggiunto il proprio tassello allo sviluppo della *Politique de la ville*, aggiornando i programmi di intervento nei 215 quartieri prioritari nell'ambito della *politique de rénovation urbaine*. Gli obiettivi sono: ridurre gli scarti fra il livello di servizi prestati in questi quartieri e quello assicurato in altri contesti territoriali, attraverso una più esplicita focalizzazione territoriale di parte delle politiche statali *mainstream*. Per questo è stato richiesto dal Presidente ai ministri di presentare un programma triennale delle attività e dei servizi di cui sono responsabili in questi quartieri. Può essere considerato una discontinuità il tentativo di evidenziare la dimensione urbana delle politiche che i francesi chiamano di «diritto comune», ma questo si accompagna a una maggiore centralizzazione dei processi decisionali.

5.3.2 Regno Unito

La filosofia che ha presieduto allo sviluppo dei programmi *area based* nel Regno Unito¹⁰ è stata affrontare contemporaneamente problemi di natura economica, sociale e relativi alla sicurezza nelle aree urbane, ma attraverso iniziative diverse e dalla problematica integrazione reciproca. In particolare,

¹⁰ A causa della strategia istituzionale di devoluzione nei confronti delle nazionalità non-inglesi messa in atto dal *New Labour*, sia prima, sia dopo il 1997 una parte consistente dei programmi *area based* è stata diretta solo all'Inghilterra (e al Galles), nella quale risiede comunque circa l'85% della popolazione del Regno Unito ed è localizzata la grande maggioranza delle aree urbane e, in particolare, si trovano quelle caratterizzate da più acuti problemi sociali.

il rapporto fra obiettivi di tipo economico e sociale non è di facile lettura, a causa da un lato del complicato intreccio fra una molteplicità di programmi e, da un altro lato, del riorientamento degli interventi nel corso del tempo, da ricondurre anche al cambiamento politico intervenuto nel 1997. Nel *framing* della politica urbana del *New Labour* il rapporto fra l'approccio economico e quello sociale, sbilanciato sul primo versante nel periodo dei governi conservatori, è invece divenuto a somma positiva, perché coesione sociale e sicurezza nelle città sono state interpretate anche come risorse per la competitività e l'attrattiva economica delle aree urbane e per realizzare una loro efficace *governance* [Harding 2007]. Questo coincide con la credenza, che si è peraltro diffusa in molti stati europei e nelle stesse politiche dell'Unione, secondo la quale una maggiore equità sociale dovrebbe contribuire anche all'efficienza economica e allo sviluppo. La politica sociale rappresenterebbe un «vincolo vantaggioso» perché capace di ridurre l'incertezza, migliorare la capacità di adeguarsi ai cambiamenti, prendere più rischi, acquisire più competenze e favorire le opportunità di investimento [Hemerijck 2002].

Una sintetica cronologia dei principali sviluppi delle iniziative governative nel periodo che si è qui scelto di approfondire, corrispondente al decennio dei governi *New Labour*, include i seguenti momenti fondamentali:

- 1998: *New Deal for Communities*;
- 2000: Avvio della *Planning Policy Guidance*; *National Strategy Framework for major diseases*;
- 2001: *Neighbourhood Renewal Strategy*; *Neighbourhood Management Pathfinders*; *Learning and Skills Council*
- 2003: *Sustainable Communities Plan*
- 2006: *Local Government White Paper*

Il *New Deal for Communities* (1998-2011, stanziamento di 2 miliardi di sterline, inizialmente gestito dall'*Office of Deputy Prime Minister*, in seguito dal *Department of Communities and Local Government*) è il programma più importante fra quelli finalizzati a rigenerare i quartieri più svantaggiati [DCLG e DWP 2007]. Al suo interno sono state avviate 39 *pathfinder partnership* con la partecipazione di autorità locali, agenzie pubbliche, organizzazioni del settore non governativo e del volontariato, oltre alle imprese. L'obiettivo è ridurre il divario fra le comunità svantaggiate e il

resto del paese nelle aree dell'istruzione, della disoccupazione, della salute e della criminalità.

La *Neighbourhood Renewal Strategy* (2001-2008, gestita dalla *Social Exclusion Unit*, parte del *Department for Communities and Local Government* mentre la *Neighbourhood Renewal Unit*, parte dello stesso dipartimento, è responsabile della supervisione delle iniziative stanziamento di 3 miliardi di sterline) ha l'obiettivo di ridurre il divario fra i 91 quartieri *deprived* individuati come *target* e il resto del paese, sostenendo i gruppi sociali più vulnerabili. Le azioni riguardano l'occupazione, la prevenzione del crimine, l'istruzione e le competenze, la salute, l'abitazione e l'ambiente. I finanziamenti statali sono distribuiti sulla base di *Indices of Deprivation*, non hanno rigidi vincoli di destinazione e le *Local Strategic Partnerships* (raggruppamenti di soggetti pubblici, privati e del settore no-profit e del volontariato articolati secondo i confini delle autorità locali) possono usarli nel modo che ritengono più adatto alla situazione locale.

In posizione contigua alla *Neighbourhood Renewal Strategy* sono stati attivati più programmi specifici:

- *Neighbourhood Management* (2001-2007, gestito dalla *Neighbourhood Renewal Unit*, stanziamento di 200.000 sterline per anno per ciascuna partnership) per ottenere una migliore gestione dell'ambiente locale, il miglioramento del patrimonio abitativo, un incremento del livello di sicurezza e dell'occupazione, specialmente giovanile e migliorare i servizi a livello di quartiere. Le risorse sono distribuite sulla base di criteri di eleggibilità che includono: le comunità a rischio di declino a causa di una bassa domanda di abitazioni, sacche di povertà, opportunità di investimenti nel settore edilizio. La priorità va ai quartieri che coincidono con il 10% di quelli che versano nelle peggiori condizioni.
- *New Deal for Young People* (1998), dedicato ai giovani dai 18 ai 24 anni in cerca di occupazione), *New Deal for 25 plus* (dal 2001, dedicato ai disoccupati da almeno 18 mesi), *New Deal for 50 plus* e *New Deal for Disabled* sono programmi *area based* per l'occupazione in un'ottica di *workfare*. operano fornendo assistenza nella ricerca di impiego, consulenza personalizzata, misure per ridurre i deficit individuali di formazione. Nel 2000 è stato introdotto anche lo strumento delle *Employment Zones*, in 15 aree svantaggiate, con ampia libertà di determinare il tipo appropriato di supporto, con pagamenti collegati al raggiungimento di obiettivi in termini di posti di lavoro. Altri programmi

per attuare la strategia *welfare to work* sono *New Deal for Lone Parents* ed *Employment and Support Allowance*, mirato a coloro i quali usufruiscono di *Incapacity Benefit*.

- Il *Sustainable Communities Plan* (2003) è stato considerato il più significativo indirizzo di *policy* relativo alle aree urbane del Regno Unito [Parkinson, 2007, 391], anche se è particolarmente focalizzato sui problemi dell'abitazione. E' in parte sostitutivo della *Urban Renaissance agenda*, con finalità prevalentemente economiche ma anche (indirettamente) sociali. L'intervento nel campo dell'abitazione è considerato un mezzo per creare comunità inclusive, promuovere la rinascita delle città, per esempio riciclando terreni per usi residenziali, e anche per prevenire il crimine. Il programma è finalizzato ad affrontare la mancanza di alloggi a buon mercato nell'Est e nel Sud-Est dell'Inghilterra, il basso livello di domanda e l'abbandono di immobili specialmente nelle aree urbane in crisi del Nord e delle *Midlands* e la qualità degli spazi pubblici, attraverso un consistente stanziamento di risorse finanziarie, l'introduzione di innovazioni nella disciplina dell'abitazione e nella pianificazione urbanistica e di una prospettiva spaziale di scala regionale [ODPM 2003]. Per attuare il *Sustainable Communities Plan* sono state costituite le *Arms Length Housing Market Organisations*, di scala regionale.
- Parte del *Sustainable Communities Plan* è il preesistente (avviato nel 2002) *Housing Market Renewal Pathfinder*. Il programma, per il quale nel biennio 2007-2008 sono stati stanziati 1,2 miliardi di sterline, affronta problemi di obsolescenza o surplus del patrimonio abitativo, attraverso partnership (*Pathfinders*) fra autorità locali e altri attori (comprese le *English Partnerships*, la *Housing Corporation* e le *Regional Development Agencies*), sviluppando piani strategici per intere aree di mercato abitativo. Recentemente la gestione del programma è stata oggetto di decentramento verso le *Regional Development Agencies* e la sua stessa prosecuzione dipende assai meno che in passato dalla volontà del governo centrale. L'istituzione di nove *Renewal Pathfinders* nel Nord dell'Inghilterra e nelle *Midlands*, regioni interessate da debolezze del mercato abitativo, edifici non utilizzati, riduzione dei valori immobiliari, bassa domanda e spopolamento di quartieri, corrisponde alla presa d'atto del fatto che «il tradizionale approccio *neighbourhood* alle politiche urbane non è sufficiente per invertire i processi di declino» e che è

necessario invece un «approccio olistico ai problemi dell'economia, dell'ambiente e dell'occupazione a un livello sub-regionale»¹¹.

Nel 2007 la *Neighbourhood Renewal Strategy* è stata rimpiazzata dal *Working Communities Fund* (stanziamento di 1,5 miliardi di sterline fra il 2008 e il 2011. Inoltre sono state liberate risorse per 5 miliardi, gestito dal *Department of Communities and Local Government* e dal *Department for Work and Pensions* attraverso la fusione del *Neighbourhood Renewal Fund* e del *Deprived Areas Fund*). La strategia si concentra sulla disoccupazione più di quanto non facesse la *Neighbourhood Renewal* ed è fondata sul riconoscimento della sua persistente concentrazione spaziale, in particolare nelle zone di edilizia sociale, nelle quali rimangono i gruppi sociali più poveri e senza lavoro, mentre chi riesce a trovare un'occupazione tende anche a trovare una nuova sistemazione abitativa.

L'obiettivo del *Working Communities Fund* è dunque più circoscritto: riportare al lavoro le persone economicamente inattive, molte delle quali appartenenti a minoranze etniche (rispetto alla media nazionale del 75% di occupati quella delle minoranze è di circa il 60%, con pachistani e bengalesi rispettivamente al 47% e 40%, mentre i musulmani di varie nazionalità sono occupati solo per il 43%)), nella logica di un *welfare-to-work* che premia la proattività delle iniziative e il cosiddetto *empowerment* delle comunità locali. Anche questo programma è fondato sul modello secondo il quale il governo nazionale definisce le aree destinarie degli interventi, fornisce le risorse e definisce le regole del gioco. Tuttavia ha la caratteristica innovativa di assegnare alle autorità locali maggiore flessibilità nella scelta degli interventi [DCLG e DWP 2007, 4], puntando sul «supporto e la pressione dei pari» per riportare le persone al lavoro, ad esempio lavorando con le organizzazioni delle comunità musulmane per raggiungere gruppi di quella minoranza etnica che sono rimasti lontani dal mercato del lavoro. Il programma si basa su un meccanismo premiale: le autorità locali – impegnate insieme ad agenzie come *Jobcentre Plus* e i *Learning and Skills Council* – sono destinarie di finanziamenti nella misura in cui ottengono successi nel combattere la disoccupazione e nell'accrescere i livelli di competenze e imprenditorialità.

Nello sviluppo dei programmi *area based* nel Regno Unito è dunque stata cruciale la questione «razziale». Una parte rilevante degli interventi statali può essere interpretata come una risposta alle preoccupazioni indotte dalle

¹¹ <http://www.englishpartnerships.co.uk/pathfinders.htm>

tensioni etniche nelle città del paese. Anche se questa motivazione è stata raramente esplicitata nei «discorsi» di *policy*, il cui linguaggio ha utilizzato termini più generici, come «deprivazione», «povertà» o «comunità» rispetto a quelli di «neri» o «immigrati», gli interventi *area based* sarebbero comunque divenuti un surrogato per misure *race-based*, poiché le minoranze etniche sono concentrate nelle aree centrali delle città [Cochrane 2007, 27].

5.3.3 Germania

In Germania l'importanza dei temi urbani nell'agenda politica è cresciuta a partire dagli anni novanta, a causa della necessità di gestire da un lato i problemi urbanistici e sociali nelle città della ex DDR dopo la riunificazione e dall'altro quelli economici e sociali delle città della parte occidentale del paese, colpite dai processi di de-industrializzazione. Nei programmi *area based* tedeschi vi è una definizione in termini piuttosto generici degli obiettivi al livello federale, poiché la loro specificazione avviene principalmente durante la fase di implementazione, a livello locale.

I programmi più importanti sono:

- *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt*¹², che costituisce l'intervento più rilevante finalizzato allo sviluppo sociale e fisico dei quartieri urbani [Walther e Günther 2005];
- *Stadtumbau* (Rinnovo urbano) Ost e *Stadtumbau* Ovest, due programmi indirizzati rispettivamente ai due gruppi di Länder orientali e occidentali, che enfatizzano la divisione geografica del paese adottando obiettivi e modalità operative in parte simili e in parte diverse per fronteggiare i problemi associati al collasso del mercato delle abitazioni e quelli fisico-spaziali, demografici e sociali prodotti dal processo di deindustrializzazione.

Si può ipotizzare che questi tre programmi, fortemente legittimati nel sistema politico tedesco, potranno fondersi in uno più ampio e integrato, dal momento che gli obiettivi e gli strumenti di ciascuno di essi stanno cambiando nel corso dell'implementazione, divenendo sempre più simili fra loro.

¹² Città sociale, o Città socialmente integrativa, secondo la traduzione ufficiale in inglese di *Socially Integrative City*. Cfr. <http://www.sozialestadt.de/en/programm/>

Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt

Avviato nel 1999 (dopo una prima decisione assunta nel 1996) avvalendosi del co-finanziamento dell'Unione europea attraverso il Fondo di Sviluppo Regionale, è un programma basato su misure per affrontare problemi fisico-spaziali (condizioni di alloggio e di vita nei quartieri, degrado del patrimonio abitativo) e socio-economici (accesso all'istruzione, disoccupazione di lunga durata, invecchiamento della popolazione, immigrazione, concentrazione di fasce povere di popolazione) in quartieri svantaggiati. Le sue origini sono da rintracciare nelle precedenti esperienze realizzate non a livello nazionale ma nei Länder di Hamburg e North-Rein-Westphalia, circostanza che non si ritrova nelle esperienze francese e del Regno Unito.

Sino alla primavera del 2008 sono state finanziate 447 aree di intervento all'interno di 300 comuni, con un meccanismo che prevede un terzo del finanziamento da parte del governo centrale (quota che è stata pari per il 2007 a 105 milioni di euro). Gli stanziamenti coprono spese per obiettivi sia «materiali», sia «non-materiali». I primi riguardano le condizioni di vita e alloggiative e le basi economiche dei quartieri, mentre i secondi si concentrano da un lato sul miglioramento delle opportunità per gli abitanti, attraverso l'incoraggiamento e la facilitazione dell'accesso alla conoscenza, all'istruzione e alle competenze e dall'altro sul rafforzamento dell'immagine e dell'identità dei quartieri all'interno della città [DIFU 2008].

Per realizzare queste aspettative sono necessari un approccio integrativo e un elevato grado di coordinamento fra gli attori pubblici [Walther e Günther 2005] e quelli del settore privato coinvolti. Fra gli oltre 400 interventi realizzati sono state scelte 16 aree pilota per essere sottoposte ad osservazione e divenire «buone pratiche» nell'ambito del servizio di informazione, di valutazione e di guida fornito al programma dall'Istituto tedesco per gli affari urbani (*Deutsches Institut für Urbanistik*) e concentrato sulla parte «non materiale» degli obiettivi.

Stadtumbau Est

Avviato nel 2002 (anche questo con il co-finanziamento del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) con una durata prevista fino al 2009, è un programma di riconversione urbana finalizzato a migliorare l'attrattività delle città dell'ex DDR, rafforzando le loro zone centrali e riducendo l'elevato numero di edifici inutilizzati, il quale deriva anche dagli effetti di interventi

immediatamente successivi alla riunificazione tedesca, che avevano prodotto uno sviluppo urbano non pianificato, una rapida e incontrollata sub-urbanizzazione di carattere residenziale e commerciale [Brake et al. 2001] e un declino delle città centrali in tutti i Länder della ex DDR, con una particolare ed evidente conseguenza: il collasso dei mercati locali delle abitazioni.

Al 2000 il 14,9% degli appartamenti dell'intera Germania orientale erano vuoti [Bundesministerium f. Verkehr 2000] e la situazione del mercato abitativo era per questo motivo disastrosa [Liebmann 2007]. Nel 2001 il governo ha adottato *Stadtumbau Est*, al centro del quale vi è una strategia di demolizione di interi complessi abitativi finanziata dallo stato. Il programma, per il quale sono stati stanziati più di 2,5 miliardi di euro fra fondi federali e dei Länder [BMVBS 2007a], riguarda più di 300 autorità locali di tutta la ex DDR, messe in competizione fra loro per l'accesso ai fondi statali. La differenziazione delle dimensioni delle città coinvolte implica una flessibilità dell'approccio, consistente da un lato nella riduzione e la demolizione dello stock di abitazioni e dall'altro nel miglioramento e nella conservazione di altri edifici [Liebmann e Haller 2007]. Questo secondo obiettivo, integrato con iniziative per migliorare l'attrattività delle aree urbane interessate, nel corso del tempo si è relativamente affermato a scapito del primo. Alcuni effetti negativi di questa strategia sono stati denunciati da coloro i quali hanno richiesto che fosse piuttosto adottato l'obiettivo di rafforzare la posizione e le funzioni delle *inner cities* della Germania orientale concentrandosi su altre priorità.

Stadtumbau Ovest

Avviato nel 2004 con una durata prevista di cinque anni, *Stadtumbau Ovest* è un programma di riconversione urbana che promuove interventi per affrontare i problemi fisico-spaziali, demografici e sociali prodotti dal processo di deindustrializzazione nella parte occidentale della Germania, specialmente nelle aree urbane il cui sviluppo era basato sull'industria manifatturiera. Benché la deindustrializzazione abbia colpito anche le città dell'Est, lo stesso processo è stato affrontato nell'Ovest in un modo diverso e sperimentale, sottolineando in questo modo le differenze fra le due parti del paese. Per l'attuazione del programma sono state inizialmente selezionate 11 città, proposte dai governi locali degli 8 Länder interessati, alle quali ne sono successivamente state aggiunte altre 5. Le azioni

riguardano aree specifiche al loro interno, selezionate dalle autorità locali. Il programma ha una portata minore di *Stadtumbau Est*, essendo il *target* limitato a sole 16 città caratterizzate da una struttura economica simile, dipendente dalla produzione di carbone, di acciaio e dalla presenza di cantieri navali [Kunzmann 2007].

A prima vista il problema da affrontare sembrava piuttosto simile a quelli del programma esaminato in precedenza: cambiamento economico strutturale, contrazione della popolazione, presenza di abitazioni vuote e problemi derivanti da una struttura sociale eterogenea e multi-etnica [BMVBS 2007a]. Tuttavia il collegamento con *Stadtumbau Est* è rilevante soprattutto per l'importanza attribuita all'apprendimento dall'esperienza compiuta, che ha fatto maturare nelle autorità locali della parte occidentale una preferenza per evitare il ricorso a massicce demolizioni di complessi abitativi. «Imparare dall'Est» è divenuto un importante slogan [Goderbauer e Karsten 2003; Hunger 2003], che sottolinea sia la distinzione, sia il collegamento fra le due parti del paese.

5.4 GLI STRUMENTI UTILIZZATI

Gli strumenti delle politiche pubbliche non sono meccanismi o tecniche neutrali, ma dispositivi dotati di una componente tecnica e di una politica, poiché distribuiscono potere fra gli attori che partecipano al processo, preconstituendo almeno in parte i percorsi e i significati stessi delle azioni. Dalla loro analisi si possono perciò desumere importanti informazioni per lo studio dei cambiamenti che interessano le politiche [Lascoumes e Le Galès 2007]. In questo paragrafo sono esaminati gli strumenti utilizzati dai programmi *area based*, ponendo particolare attenzione a quelli di tipo finanziario (il finanziamento delle azioni e l'uso della leva fiscale) e a quelli di tipo cognitivo (l'impiego di conoscenze, informazioni e di metodologie per finalizzarne l'uso alla gestione dei programmi).

5.4.1 Il finanziamento delle azioni

Tutti programmi *area based* fanno uso di finanziamenti statali per azioni realizzate nelle aree urbane da parte di attori prevalentemente locali, spesso cofinanziate da bilanci regionali e/o locali e per questo oggetto di contratti e accordi fra le autorità territoriali e quelle statali. Controllare il «rubinetto» delle risorse permette però ai governi non solo di distribuire

risorse all'interno del sistema urbano di un paese, ma anche di indirizzare e controllare i comportamenti nella fase di attuazione dei programmi. Questo diviene più facile allorché i fondi sono allocati sulla base di meccanismi competitivi fra città.

La quantificazione delle somme stanziare per i programmi *area based* non è ovunque semplice e scontata. Nell'esperienza del Regno Unito il dispositivo di avvio di un programma ne stabilisce insieme durata e budget complessivo, unitamente ai criteri di distribuzione delle risorse disponibili. In Germania il finanziamento dei programmi qui presi in considerazione rientra nell'ambito del meccanismo negoziale fra federazione e Länder che stabilisce annualmente l'importo dei trasferimenti anche per questo tipo di spesa. In Francia la situazione è più complessa, tanto che una delle critiche indirizzate alla *Politique de la ville* dalla *Cour des Comptes* [2002] consiste nella difficile ricostruzione *ex post* di quanto sia stato effettivamente stanziato. I piani o progetti cui è subordinata la concessione di finanziamenti centrali formano l'oggetto di contratti e accordi intergovernativi, che i governi francesi hanno voluto ispirare a una progettualità di area vasta, attraverso la subordinazione dei trasferimenti a iniziative attestare sulla scala dell'agglomerazione.

Nei programmi *area based* del Regno Unito l'accesso ai finanziamenti statali è stato sottoposto in modo più rigido che altrove a regole competitive. La competizione inter-urbana è stata così internalizzata nella politica pubblica e le è stata conferita una forma istituzionale [Jones e Ward 2002, 484]. Questi accorgimenti consentono di centralizzare il *decision making* e mantenere nel governo un controllo sulla formulazione di strategie e visioni per lo sviluppo delle città. Ulteriori strumenti di centralizzazione dei programmi *area based* sono anche nel Regno Unito quelli di pianificazione dell'azione pubblica. Come viene evidenziato nell'*Urban White Paper* [DETR 2000], le *Planning Policy Guidance* sono parte del più ampio programma *Modernising Planning Program*, strutturato su tre livelli (nazionale, regionale e locale) di pianificazione.

5.4.2 Strumenti fiscali

In Francia la leva fiscale è stata utilizzata dallo stato soprattutto per ridurre la competizione fra i comuni all'interno degli agglomerati e delle città-regione. In particolare, la legge *Chevènement* del 1999 ha spostato la tassa professionale dal livello comunale all'intera area intercomunale, per

scoraggiare la competizione tra territori di una stessa regione urbana, favorita invece dalla possibilità per i singoli comuni di decidere autonomamente le aliquote per le imprese localizzate nel loro territorio (quanto minore l'aliquota, tanto più attrattivo il territorio per le imprese). I comuni sufficientemente ricchi potevano mantenere basso il livello dell'imposizione e attrarre più investimenti, mentre i comuni più poveri erano portati a mantenerlo alto, riducendo la loro attrattività.

In Germania l'obiettivo di incrementare il numero e delle abitazioni di proprietà è stato perseguito anche attraverso sussidi e incentivi fiscali. Questa politica è stata discussa a causa dei suoi impatti negativi in termini di sub-urbanizzazione, fino ad essere abolita a partire dal 2006.

Nel Regno Unito è stato fatto un uso della leva fiscale focalizzato sulle aree urbane in casi come l'esenzione dell'imposta di bollo per le transazioni nelle aree svantaggiate, i crediti di imposta per il risanamento di terreni degradati, o la riforma dell'imposta sul valore aggiunto per incoraggiare le riconversioni del patrimonio edilizio per usi residenziali. Tuttavia, l'uso dello strumento fiscale si è concentrato nelle politiche *mainstream*, specialmente quelle finalizzate allo sviluppo economico, attraverso la promozione di impresa, la facilitazione dell'accesso al credito, con misure in favore degli investimenti in ricerca e sviluppo e nella regolazione del mercato del lavoro.

5.4.3 Strumenti cognitivi

Altri importanti strumenti delle politiche *area based* sono da un lato le modalità di acquisizione delle conoscenze e delle informazioni necessarie per precisare gli obiettivi e scegliere le metodologie da utilizzare nell'azione e dall'altro le tecniche impiegate per valutare l'efficacia e gli impatti dei programmi. L'importanza delle seconde è cresciuta in tutti i paesi, anche per effetto del ruolo svolto dai programmi dell'Unione europea. Strumenti di questo tipo sono usati più raramente e con maggiori difficoltà nelle politiche *mainstream*. Strumenti conoscitivi *ad hoc* (come libri bianchi, report mirati, etc.) si ritrovano infatti in misura ridotta in Spagna, laddove non vengono condotte politiche *area based*.

Nel Regno Unito normalmente l'avvio di un programma governativo *area based* si basa sull'analisi del contesto al quale si riferiscono le azioni da promuovere. A questo fa seguito l'indicazione da parte del governo centrale di *format* per l'azione, come strategie, linee guida, criteri di scelta (come gli

indicatori da utilizzare per l'allocazione delle risorse) e raccomandazioni (come le *Planning Policy Guidance*). Vengono inoltre utilizzati strumenti e procedure di valutazione *ex post* dei risultati e degli impatti dei programmi. La cultura della valutazione delle azioni pubbliche, in particolare dopo la svolta neoliberista dell'inizio degli anni ottanta, ha trovato in questo paese il massimo sviluppo. L'insieme degli strumenti per razionalizzare le decisioni e l'implementazione dei programmi è considerato un ingrediente di un *evidence-based policy making*, il quale può anche contribuire a processi di miglioramento delle politiche attraverso apprendimento. Indicatori di *performance*, uso di standard e di procedure valutative producono infatti conoscenze che possono risultare tanto più utili quanto più i programmi ai quali si riferiscono hanno natura sperimentale e breve durata, circostanza questa che caratterizza molti dei programmi *area based*.

In Germania al livello nazionale vi è una lunga tradizione nel produrre e utilizzare strumenti di valutazione al fine di identificare le innovazioni di successo nell'azione pubblica [Altrock 2007]. Per stabilire gli obiettivi dei programmi di politica urbana *area based* il governo tedesco fa uso di conoscenze provenienti da ricerche, sia affidate dal *Ministero per i trasporti le costruzioni e gli affari urbani* e all'*Ufficio federale per le costruzioni e la pianificazione regionale*, sia provenienti da iniziative *ad hoc*, come il programma *ExWost* (Sviluppo urbano sperimentale), finalizzato a esplorare l'applicazione di nuovi strumenti nella pianificazione urbana [BMVBW 2005]. La valutazione di *Die Soziale Stadt* è condotta dal *Deutsches Institut für Urbanistik* e quella dei due programmi *Stadtumbau* è affidata anche a centri di ricerca indipendenti, e adotta standard già utilizzati dai programmi europei URBAN I e II.

I due più importanti strumenti cognitivi utilizzati per gli interventi *area based* in Francia consistono da un lato nella determinazione degli ambiti territoriali ai quali riferire le azioni e dall'altro nelle metodologie e procedure di valutazione dei programmi. Alla rilevanza della dimensione spaziale nella *Politique de la ville* corrispondono strumenti specifici, come le *Zone Franche Urbane*, le *Zone di Rinnovo Urbano* e le *Zone Urbane Sensibili*, definite dalla legge LOADT del 1995, utilizzati per circoscrivere i territori ai fini dell'implementazione differenziata di misure di tipo sia sociale, sia economico e fiscale (in particolare, finalizzate alla sicurezza pubblica, alla prevenzione della delinquenza, nonché alla *mixité sociale* e alla rottura dell'isolamento sociale). Un altro strumento di questo tipo è costituito dalle *aires urbaines*, definizione geografico-statistica da utilizzare per la

delimitazione delle istituzioni di cooperazione intercomunale. Confermata dal *Pacte de Relance de la ville* nel 1996 e ribadito nel 2003 (legge *Borloo*), questa strumentazione del *design* territoriale degli interventi ha continuato ad essere utilizzata anche per l'attuazione dei successivi programmi nell'ambito della *Politique de la ville*. Questa ha avuto dal 1991 un *Comitato di valutazione* presso la *Delegazione Interministeriale per la Città*, il quale utilizza indicatori e parametri per analizzare programmi e rendimenti dei contratti. Nel 2002 questo comitato è stato sostituito dal *Comitato nazionale di valutazione della Politique de la ville*.

5.5 GLI ATTORI E IL GOVERNO DEI PROGRAMMI

Per la progettazione, gestione e valutazione delle azioni *area based* si formano sistemi di azione formati da una molteplicità di attori e livelli territoriali (statali, regionali e locali; pubblici e privati), con un grado di istituzionalizzazione più o meno elevato.

5.5.1 Gli attori centrali

In tutti i paesi i programmi *area based* sono gestiti da unità organizzative e politiche *ad hoc* dei governi centrali. Quanto maggiore l'importanza dei programmi in termini politici e di spesa, tanto maggiore è anche il peso e la visibilità dell'organizzazione istituzionale necessaria per governarli. In Francia e nel Regno Unito, laddove i programmi *area based* hanno maggiore rilievo e sono attuati ininterrottamente da molti anni, in seno al governo centrale sono state istituite amministrazioni e corrispondenti cariche politiche dedicate solo o principalmente a questi compiti: rispettivamente, il *Ministère de la ville* e il *Department for Communities and Local Government* (dal 2006). Questi attori e i loro responsabili politici sono i principali «imprenditori» della politica urbana nazionale. Ciò non accade ovviamente in Spagna, laddove non vi sono programmi di questo tipo, né esiste un'organizzazione governativa specializzata sui problemi urbani, mentre in Germania la gestione dei programmi *area based* è solo una – e nemmeno la principale – fra le competenze del Ministero per i trasporti, il traffico, le costruzioni e gli affari urbani (*Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*). Un elenco delle organizzazioni dedicate a questo tipo di politica urbana è nella tavola n. 4.

Tavola 4. Gli organismi di livello nazionale dei programmi *area based* con finalità sociali

Francia	Germania	Regno Unito
<ul style="list-style-type: none"> - Ministère de la ville - Délégation interministérielle à la ville - Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires - Comité interministériel des villes - Conseil national des villes - Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine - Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances - Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances - Caisse des Dépôts - prefetti 	<ul style="list-style-type: none"> - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Ministero Federale dei Trasporti, costruzioni e abitazione) e suoi dipartimenti - Bundestransferstelle (gestisce Stadtumbau Est) - Deutsches Institut für Urbanistik - Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Ufficio federale per le costruzioni e la pianificazione regionale) 	<ul style="list-style-type: none"> - 1979-1997: Department for the Environment - 2001 - 2006: Office of Deputy Prime Minister, parte del Cabinet Office e dal 2000 Dipartimento autonomo - Dal 2006: Department for Communities and Local Government, sotto la responsabilità politica del Secretary of State for Communities and Local Government e al suo interno: - Sustainable Communities Delivery Unit - Regional Coordination Unit - Neighbourhood Renewal Unit - Social Exclusion Unit - 19 non-departmental public bodies - Dal 1999 English Partnerships (ha sostituito la Urban Regeneration Agency, istituita nel 1993)

5.5.2 La gestione delle relazioni multilivello

Il grado di accentramento o decentralizzazione delle politiche urbane *area based* in Francia e nel Regno Unito va ricercato nel funzionamento dei dispositivi attraverso i quali vengono decisi le aree urbane destinatarie degli interventi, gli obiettivi, le azioni possibili, gli strumenti da utilizzare, le modalità di coinvolgimento di partner, istituzionali e non. Il formato istituzionale e procedurale dei programmi – il governo nazionale stabilisce le aree urbane e i soggetti destinatari, fornisce finanziamenti, stabilisce regole e procedure e controlla i risultati, mentre i governi locali (spesso insieme ad attori privati), formulano proposte e domande di finanziamento che possono essere accettate o meno, spesso in competizione fra loro, e svolgono un ruolo importante nell'implementare le azioni finanziate – sembra consegnare il massimo potere alle amministrazioni statali. In presenza di processi di decentramento istituzionale (cfr. §6), anche la gestione centralizzata delle politiche *area based* è però sottoposta a tensioni e cambiamenti. Le politiche *area based* forniscono peraltro la possibilità di verificare se le retoriche di devoluzione e decentramento diffuse nel discorso politico in alcuni paesi (in Francia, Spagna e nel Regno Unito, non in Germania) e le conseguenti riforme trovano corrispondenza nell'azione di

governo, anche se relativa ad un ambito parziale e di portata finanziaria inferiore, se confrontato con le politiche *mainstream*.

Sia nel caso francese, sia nel Regno Unito, pur rimanendo le decisioni sui programmi *area based* di prevalente competenza delle amministrazioni centrali, il loro potere viene temperato da regole di gestione che offrono anche agli attori non governativi le opportunità di influenzare la distribuzione e l'effettivo uso delle risorse, per lo più attraverso modalità negoziali o consultive.

Sistemi contrattuali di gestione delle relazioni multilivello sono sviluppati in Germania e in Francia. Nel primo caso una decisione annuale relativa al finanziamento dell'insieme dei programmi viene presa ratificando un accordo politico previsto dalla legge fra il governo e i Länder, i quali hanno un peso importante nei programmi *area based*, anche rispetto a quello delle autorità locali. Nel caso francese una contrattualizzazione delle relazioni intergovernative è stata resa necessaria dalla regionalizzazione e dal decentramento, che hanno eroso il tradizionale assetto gerarchico dello stato e il negoziato avviene di volta in volta fra il governo e le singole comunità territoriali. Sia nell'ambito della *Politique de la ville*, sia quando l'obiettivo è lo sviluppo economico locale, il miglioramento delle partnership intergovernative è stato ricercato attraverso tipi e generazioni differenziate di strumenti contrattuali, come: *Contrat de ville*, *Contrats d'agglomération*, *Contrats de plan Etat-région*, *Contrats de projets*, *Contrats Urbain de Cohésion Sociale*, Contratti locali di sicurezza, Contratti per la cooperazione metropolitana. L'ultimo decennio appare caratterizzato da una nuova divisione del lavoro: lo stato controlla gli interventi urbanistici (costruzione/demolizione di edifici, *housing* sociale) nelle zone sensibili e le politiche per la sicurezza, mentre attraverso i *Contrats Urbain de Cohésion Sociale* agli attori locali è stato lasciato maggiore peso nella gestione degli interventi sociali e per lo sviluppo economico.

Nel Regno Unito i governi locali non sono stati significativamente coinvolti nella fase di progettazione e decisione dei principali interventi *area based*, mentre sono chiamati ad implementarli utilizzando gli strumenti predisposti dal governo (meccanismi di partnership pubblico-privato, *contracting out*, etc.), che definisce così le aree destinatarie degli interventi, fornisce le risorse e impone le regole del gioco. Quando queste hanno una connotazione competitiva i governi locali devono adeguarvisi, se vogliono prendere parte alla suddivisione delle risorse disponibili. La competizione fra

soggetti locali per accedere a finanziamenti centrali dei programmi *area based* costituisce così una forma di regolazione delle relazioni centro-periferia (e anche dei rapporti fra le città). Il programma *Housing Market Renewal Pathfinders* lanciato nel 2002 costituisce un'eccezione al modello centralizzato di governo delle politiche urbane nazionali. Questa prospettiva – come indica il carattere ancora più decentrato del programma *Working Neighbourhoods Communities*, lanciato nel 2007 – sembra destinata a rendere in prospettiva più importante il ruolo delle autorità locali e delle istituzioni di scala regionale, riducendo in misura corrispondente quello del governo centrale. Vi sono però opinioni secondo le quali anche questo programma, sebbene sia collocato ufficialmente nel solco della devoluzione e del decentramento, replicherebbe il modello di *governance* sostanzialmente centralizzato delle politiche *area based* nel Regno Unito, sorretto anche dai sistemi di valutazione.

In conclusione, nella gestione dei programmi *area based* emergono tendenze contraddittorie, poiché decentramento e ri-centralizzazione sono dinamiche contrastanti ma coesistenti e intrecciate. I governi da un lato usano risorse di autorità o di condizionalità, dall'altro negoziano con gli enti locali, e questi a loro volta con attori privati, al fine di mobilitare risorse e formare quelle capacità di azione collettiva che sono particolarmente importanti nelle politiche urbane [Le Galès 2007]. Gli stati forniscono anche cornici normative (forme contrattuali fra pubblico e privato) che rendono possibili le attività locali come la pianificazione strategica [Perulli 2007, 102]. Tuttavia, la *governance* dei programmi *area based* è in molti casi il risultato di processi non lineari, in cui i rapporti cooperativi fra gli attori sono solo uno dei possibili esiti.

6. LE POLITICHE DI RI-SPAZIALIZZAZIONE DEL GOVERNO TERRITORIALE

Una conseguenza della credenza diffusa secondo la quale nel contesto della globalizzazione lo sviluppo delle aree urbane dipende sempre più dalla capacità di sviluppare vantaggi comparativi e competitivi per attrarre investimenti consiste nel riconoscimento da parte dei sistemi politici nazionali della necessità di attribuire ai sistemi territoriali l'autonomia e gli strumenti istituzionali necessari per sviluppare proprie strategie e politiche pubbliche. L'importanza di ciò che possono fare gli stati in proposito è potenzialmente elevata, ma ciò che essi effettivamente fanno è in parte

simile e in parte diversificato. Il tipo di intervento che configura politiche urbane *indirette* consiste nell'introdurre nelle agende nazionali riforme istituzionali e amministrative finalizzate a migliorare quelle capacità strategiche e di gestione dei governi locali dalle quali dipende l'esistenza o meno di un ambiente favorevole agli investimenti e, dunque, alla crescita economica. In questo modo le politiche governative contribuiscono a creare opportunità per la conduzione di politiche e lo sviluppo delle forme di *governance* locale, in molti casi introducendo però anche dei vincoli e indicando degli obiettivi, oltre che mettere a disposizione dei mezzi [Navarro Yanez et al. 2008, 533].

Per facilitare modalità efficaci di realizzazione dell'azione pubblica sono infatti necessarie diverse condizioni e risorse, non solo finanziarie e cognitive, ma anche organizzative e istituzionali, e in tutti i paesi europei l'organizzazione del governo locale è inquadrata nell'ambito degli ordinamenti costituzionali nazionali. Ciò significa che governi e parlamenti hanno la possibilità, maggiore nei paesi unitari, minore in quelli federali, di utilizzare come leve indirette per lo sviluppo urbano, oltre alla manovra del grado di autonomia, delle risorse e degli strumenti disponibili per i governi territoriali (cfr. §7), la determinazione degli ambiti territoriali entro i quali può essere esercitata l'autorità locale producendo politiche locali autonome, i quali possono coincidere con una porzione di territorio urbano ristretta, con un'agglomerazione, con un'area metropolitana o una regione urbana. Gli interventi statali che fanno leva su questa variabile configurano le politiche urbane che nell'ambito di questo studio sono classificate come *esplicite* e *indirette*, le quali hanno per oggetto la *ri-spazializzazione degli ambiti di governo* nei quali vengono prodotte politiche urbane regionali e locali.

Nei quattro paesi esaminati le politiche caratterizzate da una specifica dimensione urbana come parametro preminente di progettazione dell'innovazione istituzionale (politiche urbane *esplicite*) sono importanti solo nel Regno Unito e in Francia, mentre sono sostanzialmente assenti dall'agenda politica federale tedesca¹³. In Spagna non sono state rilevate significative misure di ri-spazializzazione, a causa della definizione relativamente recente (costituzione del 1978 e sua attuazione negli anni ottanta) del modello di allocazione territoriale del potere politico e amministrativo e del fallimento delle ipotesi di governo metropolitano

¹³ La recente (2006) revisione costituzionale ha avuto per oggetto la distribuzione di competenze fra livello federale e *Länder*.

diverse da Madrid. Inoltre non sono stati ricondotti a limiti di funzionamento del sistema istituzionale (locale e intergovernativo), ma dovuti ad aspetti spaziali (se non nel senso della dimensione demografica). Per questi motivi la priorità delle azioni statali, oltre alle politiche *mainstream*, è stata di fornire ai territori risorse e strumenti di innovazione e gli interventi *impliciti* e *indiretti* hanno assunto la massima importanza.

Gli interventi di *rescaling* degli ambiti territoriali di governo spingono normalmente in direzione di un «regionalismo» attraverso il quale si suppone che le aree urbane possano trarre vantaggio dalla cooperazione fra enti di governo locale e dalla costruzione di assetti istituzionali flessibili. La loro finalità è riavvicinare gli spazi geografici delle istituzioni e delle politiche pubbliche alla geografia funzionale dell'economia e della mobilità quando, a causa dei processi di sub-urbanizzazione, questi tendono ad ampliarsi nelle dimensioni dell'area metropolitana e della città-regione. Associato a questo scopo vi è quello di ridurre la frammentazione dei singoli sistemi di governo urbano e di scoraggiare una competizione al loro interno che viene considerata distruttiva e dannosa per tutte le componenti, per favorire invece la competitività di più ampi aggregati urbani, ciascuno nel suo insieme verso l'esterno. Questo obiettivo si colloca entro una prospettiva opposta a quella della divisione delle aree metropolitane e delle città-regione in più unità amministrative, caldeggiata da una prospettiva neo-liberista e dall'approccio economico di *public choice*, in quanto ritenuta foriera di competizione fra giurisdizioni amministrative e quindi di efficienza amministrativa. A posteriori si può dire infatti che la frammentazione accresce le difficoltà di coordinamento delle azioni pubbliche e favorisce più competizione a somma zero che collaborazione [Harding 2007, 50].

Le due possibilità acquistano un significato di più ampio respiro se considerate alla luce dell'alternativa strategica che, come si è visto, oppone strategie nazionali orientate alla competizione fra aree urbane, anche intranazionale, a strategie basate sul riequilibrio spaziale delle opportunità di sviluppo e sulla solidarietà interterritoriale all'interno di un paese.

Le politiche statali di ri-spazializzazione possono privilegiare diverse scale territoriali. Da questo studio è emersa la mancanza di definizioni spaziali univoche a proposito della città e dell'ambiente urbano all'interno delle politiche di diversi paesi, mentre l'Unione europea svolge in proposito un

ruolo di omogeneizzazione importante, ma non decisivo. Le dimensioni più considerate¹⁴ sono:

- l'agglomerazione, concetto utilizzato specialmente in Francia per indicare la parte più densa all'interno dell'area metropolitana, caratterizzata dalla continuità dello spazio costruito, in cui si raggruppa una gran parte delle attività, delle funzioni e dei posti di lavoro di un'area urbana [Rozenblatt e Cicille 2003].
- l'area metropolitana e la regione urbana, concetti più diffusi nelle politiche qui esaminate. Secondo l'Ufficio del primo ministro britannico la regione urbana è un'area geografica funzionalmente interrelata che comprende una città centrale (*Core city*), come parte di una rete di centri urbani e hinterland rurali. Un po' come il mozzo (la città) e i raggi (le aree urbane e rurali circostanti) nella ruota di una bicicletta, zone «dalle quali le aree urbane centrali ricavano persone per le attività produttive e di servizio, come commercio, istruzione, salute, tempo libero e intrattenimento (...) e svolgono un ruolo significativo per il *business* nell'organizzare catene dell'offerta e rendere accessibili servizi [ODPM, 2006b, 5].

L'estensione di un'area metropolitana o di una città regione funzionale può coincidere con un'istituzione di governo, come accade con la regione dell'Ile-de-France (che ha però pochi poteri) e con la *Comunidad Autonoma* di Madrid, due istituzioni in perenne rischio di dualismo con i governi comunali delle rispettive città, o con un livello di governo più forte, come nel caso della *Greater London Authority*. Quando questa coincidenza territoriale non c'è, fra un livello metropolitano esistente o in via di costituzione e gli altri esistenti si può instaurare una contesa che ha per oggetto la legittimazione dell'uno o dell'altro ad esercitare la leadership territoriale al livello meso (fra lo stato e le autorità locali) [Lefèvre 2001].

Il disallineamento fra territorio funzionale e territorio istituzionale è percepito in modo piuttosto diffuso come fonte di problemi di scala. Questa percezione alimenta interventi di politica istituzionale volti a riallineare queste due dimensioni [Lefèvre 1998; Jouve e Lefèvre 2002], per definire governi metropolitani *truly bounded* [Bennett 1997] o per incentivare cooperazione fra gli enti di governo esistenti. La ricerca di soluzioni fondate

¹⁴ In questa versione sintetica del rapporto si omette di riportare e discutere i significati di agglomerazione, città-regione e regione urbana negli studi economici, geografici e di scienza politica e sociologia del territorio, limitandosi invece a considerare i significati attribuiti a questi concetti nel discorso politico e nelle riforme.

sulla ri-localizzazione nelle regioni urbane – più che nella dimensione nazionale – delle strategie e delle iniziative di sviluppo economico [Brenner 2004, 255] ha animato un «neo-regionalismo» alla ricerca di forme di coordinamento su questa scala, per migliorare le capacità competitive al livello dell'intera città-regione ed esercitare la leadership sulla scala adeguata [Hutton 2007, 146].

La diatriba sulle diverse soluzioni al problema delle funzioni di governo nella scala metropolitana e della città regione ha ormai riempito interi scaffali. Soluzioni strutturali e basate sulla *governance* a rete sono state contrapposte soppesando vantaggi e svantaggi della frammentazione e dell'integrazione, costi politici (a causa dei conflitti identitari e di quelli aventi per posta in gioco l'insediamento politico al governo di un macro-territorio) e benefici dei processi di riforma necessari per approvare e attuare le necessarie trasformazioni istituzionali. Una possibile «terza» soluzione consiste nel differenziare i modelli di governo *all'interno* di ciascun paese, «personalizzando» le infrastrutture di *governance* sulla base delle specifiche necessità, vocazioni e domande dei luoghi. Questo orientamento è emerso nel Regno Unito con la ricostituzione di un'autorità metropolitana a Londra (*Greater London Authority*) nel 2000 e in Germania, con esperienze differenziate e meno dipendenti dalle politiche statali, come Stoccarda, Hannover, Francoforte.

Nel Regno Unito il *New Labour* ha inoltre perseguito una strategia di ri-spazializzazione attraverso la regionalizzazione delle strutture e dei processi di governo, esplicitamente finalizzata a creare le condizioni istituzionali adeguate per affrontare le sfide della competizione globale fra territori. La costituzione di istituzioni di livello regionale è stata avviata per attuare una *Regional Economic Strategy* del governo centrale [HM Treasury, DBERR, DCLG 2007, 26]. A questo fine fra il 1998 e il 2000 sono state costituite nove *Regional Development Agencies* (enti di sviluppo economico, non elettivi) e otto *Regional Assemblies* (composte di rappresentanti nominati dalle autorità locali, hanno limitati poteri di vigilanza e valutazione sulle *agencies*). Questa politica di regionalizzazione ha anche un rilievo urbano, perché una parte significativa delle azioni regionali è indirizzata verso questa dimensione spaziale. Non va però confusa con un'esplicita politica per le città-regione (o regioni urbane), una scala che in diversi casi è differente da quella delle istituzioni regionali e che ha iniziato ad essere tematizzata recentemente, ma ha rapidamente guadagnato una risonanza economica e culturale maggiore delle istituzioni regionali esistenti e delle

autorità locali [ODPM, 2006b). A causa della presenza di visioni differenti nel sistema politico e nel tessuto istituzionale non vi sono ancora stati tentativi formali di sviluppare le regioni urbane in termini di enti amministrativi sub-nazionali, né le decisioni ministeriali *mainstream*, specialmente quelle che hanno un impatto su aspetti regionali e urbani tengono conto di considerazioni sulle implicazioni spaziali sulla scala della regione urbana delle politiche o degli investimenti [ODPM, 2006b, 15-17].

In Francia sono state condotte riforme finalizzate a dotare il territorio e le città di strutture istituzionali e strumenti amministrativi adeguati alle nuove sfide, istituendo centri di responsabilità politica e amministrativa nella dimensione dell'agglomerazione e, in certa misura, della regione urbana. Questi interventi hanno avuto come bersaglio sia l'eccessiva frammentazione istituzionale del territorio, sia l'obsolescenza degli strumenti per la conduzione delle politiche, in particolare urbanistiche e di sviluppo. A fronte dell'esigenza di condurre strategie territoriali integrate, secondo la logica «una metropoli (o un'agglomerazione) = un progetto di sviluppo», la frammentazione istituzionale finisce per favorire strategie comunali fra loro non coordinate e «solidali», che riproducono e aggravano i fattori di debolezza complessiva di un'area metropolitana o di una regione urbana. Obiettivo delle riforme del periodo 1999-2000 è stato dunque favorire l'orientamento dell'azione locale verso strategie di sviluppo coerenti e orientate alla scala spaziale degli agglomerati e delle regioni urbane, incentivare la solidarietà territoriale tra le componenti all'interno di questi spazi, contrastando le tendenze alla produzione di politiche auto-orientate delle singole autorità locali. In particolare:

- la legge *Chevènement (renforcement et simplification de la coopération intercommunale)* del 1999, ha introdotto tre tipi di autorità *sovracomunali* (comunità di comuni, *communautés d'agglomération* e *communautés urbaines*) dotate di ampie competenze settoriali e di strumenti fiscali propri, per favorire politiche di area vasta con un orientamento strategico. Le aree sono corrispondenti a territori funzionali e differenziate a seconda delle dimensioni demografiche. A ciascuna di esse corrispondono delle competenze istituzionali (cfr. tavola n. 5).

Tavola 5 – Le strutture istituzionali introdotte dalla legge Chévenement

Istituzione intercomunale	Soglia popolazione	Competenze
Comunità urbana	>500.000	Sviluppo economico, culturale e sociale, Pianificazione del territorio, Alloggi sociali, Politiche per le aree depresse, Aziende municipali e servizi pubblici, Ambiente
Comunità di agglomerazione	>50.000	Sviluppo economico, culturale e sociale, Pianificazione del territorio, Alloggi sociali, Politiche per le aree depresse
Comunità di comuni	<50.000	Sviluppo economico, Pianificazione del territorio

- la legge *Voynet (d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire)* del 1999, ha introdotto corrispondenti strumenti per la gestione integrata delle politiche territoriali su ampia scala: i *progetti e contratti di agglomerazione*, parte del *contratto di piano Stato-regione*, successivamente *contratto di progetto Stato-regione*. Lo stato si rende disponibile ad aiutare i territori, ma solo a certe condizioni. Per ricevere sussidi nazionali le autorità territoriali unite in forma intercomunale devono dotarsi di un *progetto di agglomerazione*, consistente in un documento elaborato congiuntamente e che abbia come obiettivo quello di «definire gli orientamenti dell'area urbana per ciò che riguarda lo sviluppo economico, la coesione sociale, la pianificazione territoriale, i trasporti, gli alloggi, la politica per le città e la politica ambientale, in linea con quanto stabilisce l'Agenda 21» [Lefèvre 2007, 157]. Il progetto è oggetto di un *contratto di agglomerazione* che viene poi inserito nel *contratto di progetto Stato-regione* e, di conseguenza, viene firmato anche dai consigli regionali;
- la legge *Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU)* del 2000 ha introdotto gli *schemi di coerenza territoriale*, documenti strategici e basati sull'area vasta, i quali comprendono regolazioni intersettoriali del territorio, come un piano ambientale, un piano abitativo, e sostituiscono i precedenti strumenti urbanistici di portata più ristretta. Un'analogia intersettorialità caratterizza anche i *piani locali urbanistici* dei comuni.

In Germania una discussione sul governo metropolitano è stata avviata fino dagli anni sessanta e nel 1995 il governo nazionale ha parlato esplicitamente di «città-regione come motore della crescita economica» [Heinz 2000] e l'importanza di questa dimensione territoriale è stata

recentemente sottolineata da due istituzioni di ricerca tedesche [Adam et al. 2005]. Nonostante questa tematizzazione la ri-spazializzazione degli ambiti di governi non ha acquisito centralità nell'agenda politica nazionale, in primo luogo perché rientra nelle competenze dei Länder. Le eccezioni sono infatti dovute più all'iniziativa dei Länder che a quella federale, come l'istituzione della *Verband Region* di Stoccarda nel 1994, per effetto di un'iniziativa del Land. La regione di Hannover costituisce a sua volta una forma di cooperazione intercomunale ritenuta ben funzionante [Prieps 2005]. L'associazione per la pianificazione a Francoforte all'inizio degli anni novanta ha rappresentato un importante sviluppo, ma è stata depotenziata dal suo ampliamento ad opera del Land, ritenuto eccessivo. Ad Amburgo, Brema e Berlino le rispettive strutture di governo si configurano come *Città-Land*, in cui l'esigenza di una riforma in senso metropolitano sembra essere avvertita, ma in tutti questi casi le iniziative volte a istituire un governo su scala metropolitana hanno incontrato ostacoli di natura politica, economica ed emozionale.

In Spagna l'articolazione di un governo territoriale già fortemente regionalizzato è stata tematizzata in chiave di ulteriore decentramento piuttosto che di costituzione di sistemi di governo di area metropolitana o di città-regione. Quindi interventi per la ri-spazializzazione delle strutture e dei processi di governo in funzione della variabile urbana non sono entrati nell'agenda delle riforme istituzionali. Dopo una lunga stagione (i decenni precedenti alla Costituzione) nella quale i temi del governo delle aree metropolitane erano stati importanti, soprattutto in chiave di scala più adeguata per la pianificazione urbanistica, la centralità e il potere delle *Comunidades autonomas* hanno provocato la sostanziale rinuncia a governi di area vasta, interpretati come potenziali loro concorrenti. Fa eccezione Madrid, caso nel quale si ritrovano una sostanziale coincidenza fra territorio metropolitano e governo regionale, ma anche un dualismo fra questo governo e quello della città centrale [OECD 2007].

7. LE POLITICHE DI INNOVAZIONE E MANUTENZIONE DEL GOVERNO LOCALE

Una seconda modalità di intervento indiretto degli stati per favorire lo sviluppo di strategie e politiche urbane su scala locale consiste nel (ri)determinare i settori di politiche pubbliche sulle quali può essere esercitata l'autorità locale in rapporto al controllo esercitato da altre autorità

territoriali, alle quali in molti casi è riservato il potere di fissare linee di indirizzo, con modalità più o meno cogenti. Insieme alle decisioni attraverso le quali vengono determinati le risorse finanziarie e l'assetto del sistema fiscale (la distribuzione della capacità impositiva fra i livelli di governo) e alle misure che hanno per oggetto le modalità di regolazione delle relazioni fra i diversi livelli territoriali di governo, gli interventi che fanno leva su questa variabile configurano le riforme che vanno convenzionalmente sotto la denominazione di *decentramento istituzionale*. Nell'ambito di questo studio queste politiche urbane *indirette* sono classificate come *implicite*, poiché indirizzate in modo generalmente indistinto a tutti i governi locali di un paese.

Altri interventi appartenenti a questo stesso tipo consistono nelle misure di *innovazione delle strutture e dei processi* del governo locale, di *government* da un lato e di *governance* dall'altro. Le innovazioni riguardano in questo caso le forme di legittimazione e di esercizio dell'autorità politica locale (ordinamento interno) e la determinazione del menù di strumenti – specialmente di carattere legale – da utilizzare nell'ambito delle relazioni fra attori pubblici che operano allo stesso livello territoriale e fra questi e gli attori privati e sociali, a partire dalle forme di partnership pubblico-privato e di partecipazione all'azione pubblica della società civile organizzata e dei cittadini. Queste politiche sono affrontate nel paragrafo successivo.

7.1 IL DECENTRAMENTO ISTITUZIONALE E LE RELAZIONI INTERGOVERNATIVE

Un trend diffuso nel campo delle politiche statali di innovazione e manutenzione istituzionale consiste nel trasferimento di poteri decisionali, funzioni amministrative e di risorse economiche e organizzative (anche se non sempre in modo corrispondente) dallo stato alle istituzioni di governo del territorio su scala regionale e/o locale. A decisioni di questo tipo spesso si accompagnano – e in alcuni casi fanno necessariamente seguito – adattamenti nella regolazione delle relazioni fra i livelli territoriali di governo. Perché queste riforme entrano nelle agende politiche degli stati? Da un lato il decentramento risponde al principio normativo della «sussidiarietà verticale» attualmente ortodosso in Europa, ma attuato sinora con modalità diverse fra loro, secondo il quale le autorità di livello territoriale più elevato dovrebbero svolgere solo i compiti che non possono essere svolti in modo efficace su scala territoriale inferiore. Da un altro lato, secondo N. Brenner [2004], i processi di *downscaling* caratterizzano

diffusamente le trasformazioni della statualità contemporanea perché aiutano ad applicare la ricetta secondo la quale nel contesto della competizione globale fra territori e fra città gli stati dovrebbero mettere le proprie aree urbane nelle condizioni di sviluppare più autonomamente che nel passato le proprie strategie competitive. Il decentramento consente quindi agli stati, almeno in teoria, non solo di dotare i loro territori di un «capitale istituzionale», ma anche di ridurre i vincoli che limitano la differenziazione fra le agende di politica economica e sociale delle città di uno stesso paese.

In che modo si sono manifestate queste dinamiche nei quattro paesi esaminati in questo studio? Tematizzazioni di questo tipo (sussidiarietà e sostegno alla competitività delle aree urbane) si ritrovano generalmente al momento in cui nelle agende politiche statali vengono inseriti questi interventi. Il semplice incrocio fra le variabili relative a «cosa» viene decentrato dagli stati e «verso quale scala territoriale» evidenzia però modelli di sussidiarietà e tracciati di decentramento fra loro diversi. In particolare, il decentramento è stato presente nell'agenda politica nel Regno Unito e in Francia mentre in Germania gli ordinamenti regionalista e, rispettivamente, federalista, hanno impedito alla politica nazionale di adottare consistenti politiche di rafforzamento delle autorità locali. Il caso spagnolo evidenzia i limiti posti dal «quasi-federalismo» a politiche statali di decentramento.

Anche laddove il decentramento è stato oggetto dell'intervento statale, da un lato questo è stato solo parziale perché ha trovato dei contrappesi nel persistente accentramento del sistema fiscale, o nella regolazione di specifiche politiche pubbliche (il finanziamento e il *design* dei programmi *area based* e le procedure di valutazione nel Regno Unito), da un altro lato è stato privo di un effettivo focus urbano. In altri termini, mentre l'innovazione istituzionale configura, seppure indirettamente, una politica esplicitamente urbana quando si concentra sulla ri-spazializzazione dei governi e delle politiche pubbliche, il decentramento di poteri dallo stato verso le autorità locali induce – almeno nei quattro paesi esaminati da questo studio – delle conseguenze per la governabilità delle aree urbane, ma senza considerarne le specificità.

7.1.1 L'instabile decentramento nel Regno Unito

Nel Regno Unito il periodo dei governi conservatori (1979-1997) è stato caratterizzato da un processo di centralizzazione, consistente in una redistribuzione del peso istituzionale e degli ambiti di scelta dai governi locali verso quello centrale: il governo locale è stato sostanzialmente smantellato e il suo sistema reso più frammentato, in particolare dopo il 1987 (terza elezione di M. Thatcher), nel corso di un intenso conflitto politico fra centro e periferia laburista, tanto da far parlare di «fine dei governi urbani» o «sparizione dei governi locali» [Le Galès 2002]. Il periodo del *New Labour* è stato invece caratterizzato da un processo di decentramento consistente nell'istituzione e devoluzione di poteri verso i governi locali, finalizzato a rafforzarli, insieme alla costituzione di nuove istituzioni.

Un primo flusso di innovazione ha riguardato la creazione di istituzioni territoriali laddove inesistenti. Un secondo flusso ha riguardato il rafforzamento di quelle esistenti, mediante il trasferimento di competenze dal centro. Oltre a ristabilire un governo locale di scala metropolitana con la *Greater London Authority*, il governo ha avviato un processo di *devolution* nei confronti delle nazionalità non inglesi (in particolare *Scotland Act* e *Government of Wales Act, Belfast Agreement* del 1998), che attribuisce all'assetto territoriale del Regno Unito un carattere asimmetrico, sul piano sia funzionale, sia strutturale [Frosini 2006, 115]. Con il *Local Government Act* del 2000 sono stati conferiti alle autorità locali in Inghilterra e Galles nuovi poteri nel campo delle politiche economiche, sociali e ambientali ed è stata messa a loro disposizione la scelta fra diversi modelli istituzionali.

L'«ombra della gerarchia» è però ancora presente nel decentramento del Regno Unito, dal momento che al governo nazionale rimangono importanti poteri di intervento nelle materie locali che lo stesso può esercitare direttamente. Il decentramento è stato inoltre accompagnato da misure di controllo attraverso la valutazione dell'efficacia delle azioni e delle *performance* locali, sia nell'ambito delle politiche *area based*, sia delle politiche *mainstream*. Il Libro bianco del governo *Strong and Prosperous Communities* (2006) contiene tuttavia nuovi propositi di limitazione delle imposizioni centrali, al fine di fornire alle autorità locali più ampi margini di azione nello stabilire le priorità locali. Viene preso un impegno per lo sviluppo dell'autonomia dei governi locali nella conduzione delle loro politiche non solo attraverso le disposizioni nazionali relative agli assetti

istituzionali, ma anche per quanto riguarda le risorse finanziarie. Inoltre, nel 2008 al fine di accrescere la flessibilità nell'uso in direzione di priorità individuate in sede locale delle risorse canalizzate dalle politiche nazionali *mainstream*, il governo ha stanziato circa 5 miliardi di sterline (circa 6,3 miliardi di euro) per trasferimenti aggiuntivi agli enti locali attraverso un nuovo contenitore, privo di vincoli di destinazione, denominato *Area Based Grants*, trasferito su base triennale. L'allocazione avviene secondo parametri non generici, ma riferiti a specifici criteri di politiche pubbliche, anche se le autorità locali sono libere di spendere i fondi secondo preferenze relative a priorità locali, regionali e nazionali nelle loro aree¹⁵. Come si è visto (§5), anche nell'ambito dei programmi *area based* per le città la tendenza più recente (con il *Working Communities Fund* del 2007) testimonia di un orientamento meno centralista da parte del governo, ma è ovviamente presto per trarre conclusioni circa le effettive realizzazioni.

7.1.2 Regionalizzazione e «patto locale» in Spagna

Con l'avvento del regime democratico, (1978) la Spagna ha sperimentato un'ondata di decentramento in favore dei governi territoriali, con la creazione delle *Comunidades autonomas* (1983), alle quali sono stati attribuiti poteri importanti anche per le politiche urbane, e il rafforzamento delle autorità locali. Oltre al decentramento di competenze e risorse statali la definizione di un sistema di auto-governo delle città e dei territori regionali comprende anche misure fiscali a disposizione delle amministrazioni territoriali. Gran parte delle riforme istituzionali è il risultato di spinte provenienti dall'ambiente delle autorità locali, spesso attraverso le loro associazioni: identificato il decentramento come un «meta-obiettivo» che legittima i singoli *target* delle politiche istituzionali, l'attivismo statale nella produzione di riforme in favore delle amministrazioni di prossimità è una conseguenza di istanze che trovano d'accordo regioni e comuni o il risultato di procedure di composizione *ad hoc*. Per questo il processo di decentramento è stato molto complesso e difficile da regolare politicamente: ogni livello istituzionale ha dovuto cooperare con gli altri per giungere a una determinazione consensuale di quali risorse fossero necessarie per la conduzione delle politiche pubbliche. Il governo centrale

15

<http://www.communities.gov.uk/localgovernment/localgovernmentfinance/areabasedgrant/>

ha contrattato separatamente con ogni *Comunidad Autonoma* le risorse necessarie per il decentramento.

A seguito di una pressione della «lobby» delle grandi città contro quello che è stato considerato un neo-centralismo regionale e per l'adozione di un principio di prossimità, iniziata nel 1993¹⁶ e proseguita in un negoziato con il governo durato fino al 1997, è stata adottata nel 1999 una politica (denominata *Pacto local*) di riequilibrio e trasferimento di poteri, competenze e funzioni amministrative dal livello regionale di governo verso le autorità comunali. A causa della ripartizione costituzionale di competenze e poteri tra stato centrale e *Comunidades Autonomas*, l'attuazione di questa politica non può però fare leva sull'autorità statale. La realizzazione del *Pacto local* dipende perciò dalla capacità di negoziazione e compromesso delle forze politiche e, soprattutto, degli attori di governo regionali e locali.

A causa del forte potere delle *Comunidades autonomas* e dell'elevato numero (e importanza) di iniziative attuate in cooperazione fra più livelli di governo, nel sistema istituzionale spagnolo la qualità delle politiche pubbliche dipende dalla qualità delle relazioni intergovernative. Poiché il sistema di *governance* rischia un dualismo di poteri, con duplicazione di funzioni e ridotta efficacia delle politiche pubbliche, tra i due principali livelli di governo (stato e regioni), soprattutto nel campo dello sviluppo economico, la cooperazione fra istituzioni, il consenso e la prevenzione dei conflitti sono il criterio di base adottato dalla politica spagnola per massimizzare l'efficacia dell'azione pubblica. La regolazione delle relazioni fra i livelli territoriali di governo (statale, regionale, locale) è stata realizzata attraverso la messa a punto di strumenti, di natura prevalentemente contrattuale, attraverso i quali rendere operativa la cooperazione e prevenire i conflitti fra le istituzioni. Il grande sviluppo di questi strumenti è dovuto anche alla preponderante importanza delle politiche *mainstream* nell'affrontare i problemi urbani spagnoli. Si tratta in particolare di:

- diversi tipi di commissioni miste, organi di cooperazione bilaterale tra lo Stato e ciascuna *comunidad autonoma*;

¹⁶ E' stata infatti la Federazione Spagnola dei Municipi e delle Province (FEMP) nel corso di un'assemblea generale straordinaria (novembre 1993) a denunciare come il percorso di decentramento avesse favorito quasi solo le *Comunidades Autonomas*: queste ultime «aggredivano» gli enti locali attraverso la loro legislazione settoriale ed erano anche sovra-rappresentate nel Comitato delle Regioni dell'Unione Europea, dove la Spagna aveva diritto a 21 membri, dei quali solo 4 andavano agli enti locali). Proprio in quell'assemblea è stata coniata l'espressione *Pacto Local*, sollecitando provvedimenti legislativi che favorissero lo sviluppo del principio di prossimità, concedendo agli enti locali l'effettiva capacità finanziaria già prevista dall'art.142 della Costituzione.

-
- conferenze settoriali per la cooperazione in specifici ambiti di politiche fra le amministrazioni centrali e tutte le regioni. Gli enti locali non ne fanno parte, ma ad alcune di esse viene invitato, senza diritto di voto, un rappresentante della FEMP;
 - consorzi (*consorcios*), formule associative verticali per la gestione comune di servizi da parte di stato, *comunidades autonomas* e comuni, con composizione diversa a seconda dei casi.

7.1.3 Il decentramento parziale in Francia

Il tradizionale impianto centralistico dello stato francese è stato eroso da un processo di decentramento avviato nel corso negli anni ottanta (*décentralisation*) dai governi socialisti e proseguito negli anni novanta (*déconcentration*), con l'approvazione di leggi ordinarie nel 1982, 1992, 1995, 1999 e, infine, con una riforma costituzionale nel 2003. Tuttavia il centralismo francese non è scomparso, ma si è evoluto passando «da una rigida imposizione a uno scambio negoziato fra il potere centrale e quello territoriale», poiché le autorità locali sono divenute partner del potere statale, con il quale concorrono alla gestione del territorio [Pavani 2006, 14-19]. Le competenze più significative oggetto di decentramento sono state in materia di sviluppo economico, assistenza sociale, gestione del territorio e urbanistica, formazione professionale. Nel considerare sia il centralismo, sia il processo di decentramento francesi occorre tenere conto anche del «cumulo dei mandati», che consente alla classe politica locale di influenzare i processi decisionali in modo più diretto che attraverso le sole forme di negoziato fra il potere centrale e le associazioni delle autorità territoriali.

Quando ai dipartimenti sono state affiancate le regioni i primi sono rimasti più potenti in termini finanziari, così come i bilanci delle maggiori città sono più rilevanti di quelli delle regioni. Non si è trattato, a differenza di quanto è avvenuto nel Regno Unito, in Spagna e nel federalismo tedesco, di una devoluzione di poteri a favore di livelli regionali dotati di competenze legislative [Ventura 2005, 118], ma dell'istituzione di un livello di governo più debole, per evitare di ridurre corrispettivamente il peso delle altre autorità locali. Ne è derivato un sistema di condivisione e sovrapposizione di competenze nei diversi campi di politiche – favorito dall'introduzione nella costituzione di un principio di sussidiarietà verticale piuttosto generico – che richiede forme specifiche di cooperazione e accordo.

Un seppur limitato focus urbano di queste riforme è costituito dall'identificazione di specifiche necessità per la governabilità dei tre maggiori centri francesi, ma le leggi sul decentramento «hanno evitato di interessarsi alla città come spazio funzionale» e in particolare a quello di dimensione metropolitana [Lefèvre 2002, 39]. La legge costituzionale del 2003 ha confermato uno statuto particolare per grandi città come Parigi, Lione e Marsiglia, consentendo anche la sperimentazione di nuove forme organizzative per le autorità locali.

7.1.4 Germania: la riserva di competenza dei Länder

In Germania una politica di decentramento istituzionale non è presente nell'agenda politica nazionale, fatta eccezione per il tema della finanza locale. Questo si deve alla natura federale del sistema costituzionale tedesco il quale riduce la portata dell'intervento statale su questioni dall'ambito territoriale circoscritto. Ordinamento e organizzazione dei governi locali sono di competenza dei *Länder* e ciò esclude che l'adeguamento dell'assetto e degli strumenti della politica locale entri nell'agenda federale. Per quanto riguarda le relazioni multilivello, la legge sullo sviluppo e il rinnovamento urbano del 1971 (*Städtebauförderungsgesetzes*) ha introdotto un importante dispositivo negoziale che consente di determinare in modo consensuale (fra *Bund* e *Länder*) non solo l'ammontare dei finanziamenti, ma anche le modificazioni nei programmi di intervento urbano federali.

7.2 L'INNOVAZIONE DELLE STRUTTURE E DEI PROCESSI DI GOVERNO LOCALE

Un altro tipo di azione governativa con un impatto *indiretto* sui problemi urbani, la cui importanza è tanto maggiore quanto più le strategie statali intendono favorire la possibilità di città e territori di migliorare la propria competitività attraverso la capacità di autogoverno, consiste nell'agire come fonte di innovazione per quanto riguarda le modalità di organizzazione e azione dei governi locali. Oltre che attraverso la ri-spazializzazione degli ambiti di governo (che stabilisce «dove», su quale area territoriale, i governi locali possono esercitare autorità attraverso le loro politiche) e il decentramento di funzioni e competenze statali verso le autorità regionali e/o locali (che determina «su che cosa», in che ambito di politiche e «con quali poteri» essi possono farlo), questo obiettivo può essere perseguito

modificando il «come». In questo caso le riforme sono indirizzate a fornire risorse di «governabilità» delle istituzioni rappresentative locali, a partire da una *leadership* capace di promuovere e regolare più ampie coalizioni sociali, e a introdurre innovazioni per migliorare le capacità operative dei governi locali in ambito sia intra-organizzativo (strutture e processi amministrativi), sia inter-organizzativo (strutture e processi di governo delle politiche pubbliche in cui sono coinvolti attori non istituzionali, *partnership* e altre forme di inclusione di attori economici e/o sociali nei processi di politiche pubbliche).

In questo tipo di riforme una dimensione spaziale urbana rimane *implicita*, poiché l'innovazione ha solo raramente come *target* specifico e distinto le città, individuate in questi casi attraverso le loro dimensioni, o i particolari problemi economici o sociali dai quali sono interessate¹⁷. Quest'ambito di azione evidenzia alcune convergenze fra i quattro paesi analizzati, nei quali la logica di queste riforme ha riguardato, anche se con modalità diverse:

- (i) le forme istituzionali del governo, della rappresentanza e della leadership politica locali (Regno Unito, Francia e Spagna) e la managerializzazione delle amministrazioni (Regno Unito, Spagna);
- (ii) la promozione di forme e pratiche di inclusione di attori non istituzionali e di partecipazione nelle politiche urbane (Regno Unito, Francia, Spagna);

Anche queste azioni non sono possibili per tutti gli stati, dal momento che presuppongono la possibilità per governi e parlamenti di utilizzare competenze legislative in materia di ordinamento locale, tipicamente preclusa o limitata negli stati a ordinamento federale. In questo campo l'influenza degli stati sui governi delle città può però essere esercitata non solo con le modalità *hard* della normazione formale, ma anche con quelle *soft* della circolazione di conoscenze e modalità operative, attraverso il *benchmarking* dell'innovazione organizzativa e delle pratiche nelle politiche pubbliche. Questa è una lezione che i governi le cui politiche sono state considerate in questo studio sembrano avere appreso dalle politiche dell'Unione europea.

¹⁷ Fanno eccezione i provvedimenti mirati a specifiche città, principalmente le capitali, come è avvenuto per Londra, Parigi e Madrid.

7.3 L'ORDINAMENTO E L'ORGANIZZAZIONE DEI GOVERNI LOCALI

L'ordinamento locale (dai sistemi elettorali al ruolo di assemblee elettive ed esecutivi e rapporti fra loro, dalla disponibilità di strumenti legali e organizzativi in capo alle amministrazioni al rapporto fra politica e amministrazione, alla regolazione delle relazioni fra enti territoriali, etc.) è una fondamentale componente dell'«infrastruttura» istituzionale che condiziona i processi politici e le politiche poste in essere nelle città [Sellers 2005]. Al suo interno le modalità di elezione del sindaco costituiscono un fattore rilevante della governabilità e della possibilità di perseguire politiche urbane. Nei paesi considerati l'elezione diretta è presente in Germania, laddove si è diffusa in tutti i Länder negli anni novanta, a partire da quelli dell'Est, ma non nelle tre città-stato di Berlino, Brema e Amburgo, nelle quali il primo cittadino è eletto indirettamente dall'assemblea comune della Città e del Länd. Nel Regno Unito invece la legge sul governo locale del 2000 ha rotto l'uniformità nazionale, concedendo alle autorità locali del Galles e dell'Inghilterra la facoltà di scegliere fra una forma di governo con un sindaco eletto direttamente e modelli meno monocratici in cui il «leader» del *council* è eletto da questo organismo o, ancora, un sistema in cui il potere del sindaco eletto direttamente è controbilanciato da un *city manager* designato dal consiglio¹⁸. In Francia e in Spagna il sindaco è eletto dall'assemblea elettiva comunale. Mentre in Germania il tema è di competenza dei Länder, e in Francia altri aspetti del governo locale sono stati, come si è visto, più importanti nell'agenda politica nazionale, il paese nel quale questo tipo di intervento ha avuto maggiore spazio è la Spagna.

Dopo la riforma del regime locale del 1999, che aveva stabilito la ripartizione delle competenze fra i livelli di governo territoriale e avviato il *Pacto local*, con la *Ley de Grandes Ciudades* del 2003 è stata messa in atto un'innovazione specificamente dedicata al modello di governo delle «grandi città» e quindi caratterizzata da un sia pur grezzo focus spaziale urbano. In questo modo il sistema politico centrale ha dato risposta attraverso un accordo *bipartisan* alla pressione delle sette maggiori città spagnole, che avevano richiesto queste misure fin dai primi anni novanta [Rodriguez Alvarez 2005a, 20]. Le grandi città sono riconosciute da questa riforma come bisognose di un regime giuridico che permetta loro di affrontare la particolare complessità politica e amministrativa che le caratterizza, rompendo l'uniformità nazionale del modello di governo locale. Le

¹⁸ Al 2007 erano presenti 11 autorità locali con sindaci direttamente eletti, oltre al sindaco della *Greater London Authority*, con uno status e dei poteri particolari

responsabilità e i poteri dell'esecutivo comunale e in particolare del sindaco sono stati rafforzati [Rodriguez Alvarez 2005a; Salvador Crespo 2006] ai danni dell'assemblea elettiva, è stata approfondita la separazione fra politica e amministrazione ed è stata incoraggiata la managerializzazione della gestione amministrativa, in applicazione dei principi del *New Public Management*, oltre ad essere state promosse forme di partecipazione popolare e della società civile.

Per effetto di questa riforma nei comuni «*de gran población*» la forma di governo replica quella parlamentare, ma con una separazione più netta tra l'assemblea elettiva e l'organo esecutivo. Il sindaco ha una doppia funzione, dal momento che è sia capo dell'esecutivo, sia presidente del *pleno* (funzione che può però delegare). Pur occupando una posizione di assoluta centralità, il sindaco è di per sé titolare di poche competenze esecutive, per le quali l'organo di riferimento è la «giunta del governo locale», che sostituisce la precedente «commissione di governo» e che assume poteri che, nel regime riservato agli altri municipi spagnoli, sono appannaggio di sindaco o assemblea elettiva.

Un altro intervento legislativo a supporto del *Pacto local* Locale e della *Ley de Grandes Ciudades*, è la *Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, votata dal Parlamento nel 2006. Aggiungendosi a una preesistente lista di interventi mirati (nel 1957, 1963, 1980), essa contiene misure in materia di cooperazione intergovernativa (stato, regione, comune), di decentramento amministrativo dallo stato e dalla regione verso il comune di Madrid e per la gestione delle infrastrutture di trasporto e della sicurezza. Questa legge può essere considerata come un intervento statale, ma negoziato all'interno di un rapporto complesso e non privo di contrasti fra comune e regione di Madrid [OECD 2007].

7.4 L'INCLUSIONE DI ATTORI NON ISTITUZIONALI NELLE POLITICHE: PARTNERSHIP E PARTECIPAZIONE

La presenza di istituzioni che strutturano l'accesso ai processi di governo da parte di interessi, valori e visioni diversificati è un ingrediente specifico dei sistemi di *governance* locale e pone delle premesse importanti non solo per poter perseguire delle politiche urbane, ma anche per definire il loro orientamento. Negli ultimi venti anni l'inclusione di attori non istituzionali nella produzione delle politiche pubbliche è stata ampliata e regolata ricorrendo a metodologie e tecniche fra loro diverse, che si avvicinano in

ondate e mode successive, fra le quali spiccano oggi le partnership pubblico-privato e le pratiche di «democrazia deliberativa». Oltre che da fattori e scelte locali, le diverse modalità di inclusione nei processi di governo dipendono anche da fattori esogeni ai sistemi politici territoriali, consistenti negli incentivi e nei vincoli introdotti dalle regolazioni nazionali, laddove gli stati possono (e vogliono) normare tali aspetti del processo politico urbani.

Nel Regno Unito questa è una componente significativa della politica urbana nazionale e una condizione fondamentale nelle modalità di implementazione dei programmi *area based*, nell'ambito dei quali la partnership è la parola-chiave della gestione degli interventi. L'inclusione di attori non istituzionali nelle politiche messe in opera su scala regionale e locale è stata una delle giustificazioni addotte per legittimare i processi di *devolution* e decentramento avviati dopo il 1997. Tuttavia, non è tanto nelle politiche di innovazione istituzionale britanniche che si concentra l'incentivazione e regolazione delle forme di inclusione, quanto nei programmi *area based*. Mentre nel periodo conservatore, e in particolare di governi Thatcher, l'invito a coinvolgersi nella rigenerazione urbana veniva rivolto ad attori economici, a partire dal periodo di governo del *New Labour* (e già con le iniziative del precedente governo Major) il criterio di inclusività è stato esteso per ricomprendere, oltre al *business* anche componenti della società civile *no-profit*. Generalmente gli attori del primo tipo sono coinvolti nei programmi finalizzati alla crescita economica, mentre quelli del secondo tipo partecipano prevalentemente ai programmi *area based* orientati ai problemi sociali e anche a quelli mirati al problema della sicurezza, ma il tentativo di realizzare integrazione fra i due obiettivi ha dato luogo anche alla formazione di arene più complesse.

Esempi di partnership nelle politiche *area based* sono:

- le *Local Strategic Partnership*, strumento della *National Strategy for Neighbourhood Renewal*. In particolare, le partnership formate per implementare il programma *New Deal for Communities* sono formate da cittadini, organizzazioni di *community* e volontariato, autorità locali, e attori economici in aree urbane che ricomprendono da 1.000 a 4.000 famiglie, dando ai rappresentanti di queste diverse «categorie» posto nelle strutture e negli organismi che gestiscono l'intervento su scala locale;

-
- le partnership formate nell'ambito del programma *City Strategy*, la cui conformazione dipende dalle scelte locali. Secondo la visione governativa tuttavia, ciascuna *City Strategy Pathfinder* dovrebbe comprendere le agenzie pubbliche responsabili per l'impiego e le competenze (*Jobcentre Plus* e *Learning and Skills Council*), le autorità elettive locali (diverse all'interno del Regno Unito), i più importanti datori di lavoro e organizzazioni del volontariato e comunitarie, come fonte di *expertise* sui gruppi sociali svantaggiati e di collegamenti con essi. In questo modo si formano dei *consorzi*, come associazioni di organizzazioni tenute insieme da un fine condiviso;
 - le partnership realizzate nell'ambito dei programmi per la sicurezza: le *Crime and Disorder Reduction Partnerships* (in Inghilterra, denominate invece *Community Safety Partnerships* nel Galles), introdotte dal *Crime and Disorder Act* del 1998, sono composte da polizia, autorità locali, autorità di soccorso (vigili del fuoco e protezione civile), organizzazioni locali della politica sanitaria (*Local Health Boards* in Galles e *Primary Care Trusts* in Inghilterra). Hanno un ruolo cruciale nell'implementazione delle politiche governative di riduzione del crimine e contro la tossicodipendenza. L'introduzione dei *Local Area Agreements* e del *Safer and Stronger Communities Fund* (lo strumento per la gestione dei finanziamenti statali ai programmi contro la criminalità) è finalizzata a permettere maggiore flessibilità in risposta alle necessità locali.

Minore importanza, rispetto ai rimanenti tre casi, è stata data nel Regno Unito al tema della partecipazione e dell'*empowerment* dei cittadini, in particolare alla creazione di opportunità per attribuire quote di potere decisionale a gruppi sociali più deboli. L'enfasi è stata posta piuttosto su un approccio *community based* alla rigenerazione urbana e all'inclusione sociale, come si è visto per il programma *New Deal for Communities*, ma studi che hanno ricostruito le conseguenze di questo approccio ne hanno minimizzato l'impatto in termini di democratizzazione: agli attori sociali è consentito di avere voce, ma non di esercitare un controllo sulle scelte [Somerville 2002].

In Francia la promozione e la regolazione da parte dello stato centrale di forme di inclusione di attori economici e sociali organizzati e dei cittadini nelle politiche urbane presenta caratteristiche in parte diverse. Il coinvolgimento degli attori socio-economici è stato ricercato attraverso

forme istituzionalizzate e ideate per divenire parte delle modalità «ordinarie» di governo del territorio. I *conseils de développement* (istituiti dalla legge Voynet del 1999) raccolgono i più importanti attori organizzati dell'area urbana e hanno tra le loro principali funzioni la partecipazione consultiva – un ruolo simile a quello dei consigli economici e sociali di livello regionale¹⁹ – al processo di approvazione dei progetti di agglomerazione e di comunità urbana.

La partecipazione di singoli cittadini e dei gruppi sociali più deboli è stata ricercata principalmente attraverso i dispositivi di attuazione della *Politique de la ville* e considerata sia uno strumento, sia un fine in sé, in quanto ad essa sono legate aspettative non solo di miglioramento della qualità degli interventi, ma anche di rafforzamento dei legami di integrazione sociale nelle zone urbane sensibili. Già con i programmi di *développement social des quartiers* (primi anni ottanta), erano state introdotte forme di partecipazione degli abitanti nelle discussioni sulle iniziative di riqualificazione dei quartieri, sulle quali si è continuato a puntare in seguito con l'elaborazione dei *contrats de ville*. L'ambizione era di promuovere la capacità dei cittadini di pesare sull'azione pubblica, dal momento della definizione degli obiettivi fino alla messa in opera e alla valutazione dei risultati. Attraverso la partecipazione alle scelte pubbliche i cittadini dovrebbero anche incrementare la loro cultura civica e il loro senso di responsabilità e gli attori politici avvicinarsi di più ai cittadini [Sintomer e DeMaillard 2004, 7].

Complementari con gli strumenti partecipativi della *Politique de la ville* sono i meccanismi previsti dalla *loi Vaillant* del 2002 sulla democrazia di prossimità, il cui obiettivo è fornire ai cittadini l'opportunità di prendere parte, anche in questo caso con un potere consultivo, ad alcune decisioni pubbliche. Lo strumento più significativo è l'istituzione nei comuni con almeno 80.000 abitanti di *conseil de quartier* composti da consiglieri comunali e rappresentanti della società civile, la cui denominazione, composizione e modalità di funzionamento sono stabiliti dai consigli comunali.

In Germania la cooperazione fra attori pubblici e privati nelle politiche territoriali è ritenuta particolarmente importante a livello locale. A livello

¹⁹ Il Consiglio economico e sociale regionale, previsto dalla Legge n. 72-619 del 1972 con cui venivano istituite le regioni, ha un ruolo consultivo per i governi e i suoi pareri non sono vincolanti per i Consigli regionali. Esso fornisce consulenza e si impegna studi di propria iniziativa o su richiesta del Consiglio regionale.

nazionale recentemente il Codice federale delle costruzioni ha aperto le regole delle decisioni locali alla negoziazione e alla cooperazione con partner privati [Schmidt-Eichstädt 2005] e anche i programmi governativi *area based*, in particolare *Stadtumbau Est*, *Stadtumbau Ovest* e *Die Soziale Stadt*, sono esplicitamente basati sulla cooperazione fra attori pubblici e attori di mercato [DIFU 2008]. Nel 2004 è stata conclusa una ricerca nell'ambito dell'*ExWoSt* denominata *3stadt2*, che ha analizzato le potenzialità di diverse forme di cooperazione fra pubblico e privato. I risultati evidenziano come la cooperazione abbia maggiori chance di essere realizzata quando gli strumenti di collaborazione formali sono affiancati da strumenti informali [BBR 2004]. Rispetto a quanto è accaduto nel Regno Unito, anche in Germania sono stati maggiormente sviluppati dalle politiche statali gli aspetti della partecipazione e dell'*empowerment* dei cittadini. Questi sono centrali in particolare, nel programma *die Soziale Stadt*, che mira a fornire un aiuto agli abitanti dei quartieri svantaggiati al fine di rafforzare la loro capacità di migliorare le proprie condizioni [Alisch 2002].

Un simile approccio richiede strategie idonee per coordinare attori pubblici, privati e della società civile. A questo fine è stato ideato lo strumento del «manager di quartiere», con il compito da un lato di coordinare e gestire l'attuazione in sede locale del programma, e dall'altro di facilitare il coinvolgimento di attori non istituzionali e la partecipazione dei cittadini. La sua realizzazione concreta è stata multiforme, ossia questa funzione di gestione è stata declinata attraverso assetti e figure organizzative diversi. Mentre in alcuni Länder le autorità locali hanno scelto un approccio *top-down* e il manager di quartiere non è altro che il loro braccio esecutivo, altri hanno allocato questa funzione all'esterno dell'amministrazione. La valutazione del programma *Die Soziale Stadt* ha messo in luce come la capacità della figura del «manager di quartiere» di produrre coordinamento e cooperazione, sia verticale, sia orizzontale, fosse ancora debole e passibile di miglioramento [IFS 2004].

Anche in Spagna le politiche statali hanno definito un modello di produzione di politiche locali che prevede forme di coinvolgimento della popolazione nella sfera pubblica. Parte delle misure contenute nella legge sulle grandi città è dedicata ad accorgimenti per incentivare la partecipazione dei cittadini nei comuni *de gran población* [Rodríguez Álvarez 2005a, 447]. Per tutte le città la normativa nazionale contiene:

-
- la necessità di regolare mediante regolamenti organici (votati a maggioranza assoluta) i procedimenti e gli organi adeguati all'effettiva partecipazione della popolazione residente, tanto nell'ambito del comune, quanto dei *distritos*;
 - il diritto all'iniziativa popolare (su richiesta del 10% dei residenti, nei municipi con oltre ventimila abitanti);
 - l'impulso all'utilizzo di tecnologie interattive dell'informazione e della comunicazione, al fine di diffondere documenti e realizzare momenti di confronto con i cittadini.

Tra le misure riservate alle grandi città hanno invece particolare importanza:

- la divisione del territorio dell'autorità locale in *distritos* dotati di organi propri, che gestiscono una parte degli investimenti previsti dal *pleno* comunale. Questa misura era stata proposta già in occasione della riforma del regime locale del 1999, ma in quella occasione la FEMP (associazione dei comuni spagnoli) esercitò delle pressioni affinché fosse resa solo facoltativa. Gli organi dei *distritos* si differenziano dagli *arrondissements* delle grandi città francesi perché non sono eletti direttamente dai cittadini, ma sono nominati indirettamente sulla base di criteri disomogenei. In qualche caso, infatti, la giunta di un distretto riproduce la composizione politica del *pleno* cittadino, a prescindere dagli esiti elettorali del distretto stesso (ad esempio a Madrid, Valencia, Malaga, Valladolid). In altri casi la costituzione della giunta tiene conto dei risultati elettorali locali (Barcellona, Siviglia, Barcellona). Al di là della tecnica di rappresentanza, i *distritos* sono «meccanismi misti di decentramento dei servizi e di partecipazione» [Rodríguez Álvarez 2005, 451];
- la costituzione di un Consiglio Sociale della città, composto da rappresentanti delle organizzazioni economiche, sociali, professionali, con la funzione di realizzare ricerche, studi e proposte in materia di sviluppo urbano. Si tratta della prima occasione nella quale il diritto pubblico spagnolo ufficializza concetti come quello di pianificazione strategica o anche di sviluppo economico locale, dando luogo ad organismi che replicano su scala locale esperienze di tipo neocorporativo, realizzate all'estero o anche in Spagna a livello regionale [OECD 2007];

-
- la formazione di una *comisión de sugerencias y reclamaciones* di natura economica o amministrativa;
 - strumenti di democrazia diretta, come le consultazioni popolari.

8. QUALI SONO GLI EFFETTI DELLE POLITICHE URBANE STATALI?

Gli investimenti realizzati nei paesi analizzati per la conduzione di politiche urbane statali di diverso tipo in termini non solo finanziari, ma anche di attenzione politica, di risorse cognitive e istituzionali giustificano un interrogativo: questi sforzi hanno avuto successo? E, indipendentemente dal rapporto fra obiettivi e risultati, è possibile valutarne le conseguenze? Alcuni spunti di riflessione in proposito sono sintetizzati di seguito, in primo luogo con riferimento a ciascuno dei diversi tipi di politiche urbane – *esplicite e implicite, dirette e indirette* – con l'esclusione per ovvie ragioni di quelle *mainstream* e, in secondo luogo, per quanto riguarda il rapporto che si è stabilito fra le diverse linee di intervento governative.

8.1 I RISULTATI DEI PROGRAMMI AREA BASED PER LA CRESCITA ECONOMICA

Il Regno Unito è il paese nel quale sono state adottate le più significative iniziative *area based* con finalità di carattere economico. Sotto il profilo demografico le iniziative di rigenerazione urbana sembrano aver mancato l'obiettivo di fermare l'esodo urbano, specialmente di unità sociali come le famiglie con figli [Champion e Fisher 2004]. Sotto il profilo economico la capacità di promuovere la crescita locale e ridurre la disoccupazione è stata relativamente ridotta e la disoccupazione rimane concentrata nelle maggiori conurbazioni mentre, più generalmente, la gerarchia fra le città del paese in termini di *performance* economica è rimasta sostanzialmente inalterata [Boddy e Parkinson 2004]. Anche la povertà mantiene la sua concentrazione nelle aree urbane interessate dagli interventi di rigenerazione, in particolare in quei quartieri svantaggiati che hanno formato il *target* principale dell'intervento di molti programmi [Gripaios 2002]. Comparando le città raggiunte dalle politiche *area based* per lo sviluppo economico con le città di successo, e dunque non bisognose di questo supporto, emerge che le prime hanno peggiorato le loro *performance*, con un divario con le seconde nel valore aggiunto che è passato dal 7% del 1997 al 14% del 2007 [Leunig e Swaffield 2007]. In altri termini, le città di successo stanno diventando sempre di più, quelle più povere sempre di meno e anche per questo motivo

la popolazione tende ad abbandonarle. Le città che sono state destinatarie di significativi interventi (e finanziamenti) di politica urbana non solo non convergono con le altre del Regno Unito, ma stanno anche scivolando indietro.

I programmi finalizzati a favorire lo sviluppo delle imprese evidenziano [ODPM 2006a, 57] elementi di forza e di debolezza. Per quanto riguarda la promozione di innovazione, uno studio sul sostegno alle imprese nelle aree svantaggiate è arrivato alla conclusione che concentrare gli sforzi sulle imprese che hanno già maggiore capacità di innovazione è un modo per assicurare più elevati tassi di crescita e sopravvivenza [ODPM, NRU e SBS 2003], mentre le piccole imprese hanno un potenziale di maggiore sviluppo di innovazioni significative rispetto a quelle più grandi [Mole 2002]. Le valutazioni circa il successo dei programmi per la formazione di competenze, il completamento dei percorsi educativi e la qualificazione della forza lavoro sono particolarmente controverse. Secondo alcune ricostruzioni, queste azioni avrebbero ridotto i divari nelle prestazioni fra le aree più svantaggiate e la media nazionale [ODPM 2006a, 49] e la gran parte degli interventi per la formazione degli adulti avrebbe migliorato le competenze di base disponibili su scala territoriale [LSC 2005]. Secondo altre valutazioni, invece, gli squilibri urbani e regionali nella dotazione di competenze rimarrebbero significativi [TNEF 2004].

Per quanto riguarda le misure di carattere fiscale, quelle adottate in Germania mettendo la tassazione delle proprietà a disposizione delle autorità locali hanno dato luogo anche a conseguenze inattese, soprattutto a una tendenza alla competizione inframetropolitana, come quella alla quale le autorità statali francesi hanno contrapposto misure di unificazione, anche fiscale, su scala spaziale più ampia²⁰.

8.2 SUCCESSI, FALLIMENTI E APPRENDIMENTO NEI PROGRAMMI AREA BASED CON FINALITÀ SOCIALE E DI SICUREZZA

I programmi *area based* con finalità sociale sono il tipo di politica urbana degli stati sul quale è disponibile una maggiore e differenziata varietà di fonti che ne propongono una valutazione. Si tratta da un lato dei sistemi

²⁰ Per quanto riguarda la Francia, i programmi finalizzati a migliorare la competitività delle città - *Pôles de compétitivité* tecnologici (2004), *Appel à la coopération métropolitaine* (2003) e *Projet Grand Paris* (2008) - sono come si è visto recenti e mancano ancora valutazioni sui risultati.

permanenti e istituzionalizzati di valutazione che accompagnano questi programmi in Francia, Germania e Regno Unito e che permettono, almeno in teoria, di fondare i nuovi cicli di intervento su di una base conoscitiva strutturata e trasparente²¹ relativa agli effetti dei precedenti. Da un altro lato studiosi e centri di ricerca esterni alla conduzione delle politiche hanno prodotto analisi che hanno sollevato dubbi maggiori circa la capacità di questi programmi di realizzare i risultati attesi, se non di produrre effetti non desiderati. I programmi *area based* possono infatti rivelarsi inutili qualora si ritenga che l'esclusione sociale e la sua concentrazione spaziale siano inevitabilmente collegati con la struttura e i processi delle società urbane nell'attuale fase del sistema economico e ad essi può essere preferibile una migliore focalizzazione delle politiche *mainstream*, specialmente per affrontare problemi come la disoccupazione o la povertà [Andersson e Musterd 2005]. In ogni caso, la realizzazione di effetti di *social mix* nei quartieri deprivati è difficile e c'è il rischio che l'effetto degli interventi sia lo spostamento di alcuni problemi sociali da una zona di una città ad altre [Vranken 2005].

8.2.1 Francia

La modificazione di obiettivi e strumenti che ha caratterizzato nel corso di trenta anni la *politique de la ville* potrebbe essere interpretata in modi fra loro alternativi: come l'evidenza di una buona capacità di apprendimento da parte delle istituzioni coinvolte o, al contrario, come la prova delle difficoltà incontrate, e mai davvero risolte, nel rendere efficaci gli interventi, nonostante l'elevato ammontare di risorse finanziarie e organizzative investite. Il riproporsi di situazioni di crisi sociale come le sommosse nei quartieri periferici sembra accreditare questa seconda ipotesi.

Secondo le opinioni più drastiche diffuse alla fine degli anni novanta, la *Politique de la ville*, concepita inizialmente come un nuovo modo di fare le politiche [Donzelot e Estebe 1994], non aveva realmente progettato e realizzato azioni riparative efficaci per i quartieri difficili, né efficaci strategie di intervento per trasformare le loro condizioni strutturali. Erano piuttosto le innovazioni metodologiche e strumentali utilizzate (la contrattualizzazione,

²¹ Un elevato investimento in sistemi di valutazione istituzionalizzati può però dare luogo a conseguenze non desiderate, come una sovrabbondanza di *output* valutativi, che mette capo, come sta accadendo nel Regno Unito, a una necessità di semplificazione di questi sistemi, considerati peraltro da molti uno strumento di ri-centralizzazione, che contrasta con le dinamiche di decentramento istituzionale.

l'azione globale di prossimità e il tentativo di coinvolgere gli abitanti) a dare la sensazione di aver introdotto cambiamenti nel funzionamento dell'azione pubblica e di rispondere nello stesso tempo all'emergenza sociale dei quartieri [Behar 1999]. Invece il fallimento tanto degli intenti riparativi, quanto di quelli trasformativi aveva prodotto un effetto addirittura contrario agli obiettivi ufficiali, ossia una crescente stigmatizzazione negativa delle aree urbane *target* degli interventi.

Le principali criticità segnalate nel corso del tempo dai rapporti di valutazione istituzionali, fra i quali ha particolare importanza l'intervento della *Cour des comptes* del 2002 riguardano:

- la frammentazione e settorialità degli interventi, segnalata ad esempio da un rapporto del *Conseil national des villes* [2005], che dovrebbero essere invece indirizzati a correggere non i sintomi ma le cause dell'esclusione e del malessere nelle città, attraverso misure multi-settoriali;
- la confusione e l'instabilità strategica, testimoniata dalla compresenza o dalla rapida alternanza nel tempo di approcci e obiettivi contraddittori (ad esempio: *place strategy* vs. *people strategy*; settorialità vs. tentativi di intersettorialità; riparazione vs. trasformazione fisica delle zone urbane degradate; migliorare le condizioni di vita nelle zone difficili vs. permettere agli abitanti delle zone difficili di lasciarle);
- l'oscillazione nell'interpretazione dei problemi e delle soluzioni. Ad esempio, le leggi dal 1991 in poi hanno privilegiato l'obiettivo della *mixité sociale*, ma il concetto è ambivalente, caratterizzato da una concezione non ben precisata del bene comune, in quanto definita solo dal suo contrario: il ghetto [Epstein, Kirzbaum 2006]. Di fatto la sua applicazione avrebbe finito per riguardare le sole *zone sensibili*, attraverso programmi di demolizione e ricostruzione tanto decisionisti sul piano della realizzazione, quanto incerti sul piano degli effetti sui percorsi socio residenziali della popolazione. Alcuni effetti paradossali del principio di *mixité sociale* consistono nella sua capacità di produrre *gentrification* e/o amplificazione della stigmatizzazione legata alla segregazione urbana [Oberti 2006, 193], per esempio giustificando anche il rifiuto alla concessione di un alloggio sociale alle *minorités visibles* nei quartieri in cui queste sono già sopra-rappresentate;
- la dimensione spaziale: secondo un rapporto governativo [Sueur 1998], le azioni non avrebbero avuto successo poiché i programmi implementati

fino alla fine degli anni novanta erano focalizzati in modo frammentato su quartieri periferici e sui singoli comuni, non considerando invece il territorio urbano come un insieme [Lefèvre 2007, 154]. Ma anche quando la scala territoriale è stata ampliata – con le modificazioni introdotte alla fine degli anni novanta – questo deficit spaziale non sarebbe stato del tutto superato, a causa della contraddizione fra la suddivisione delle azioni in zone specifiche, motivata da una volontà di «discriminazione positiva», e l'estensione dell'approccio all'insieme delle agglomerazioni urbane. Secondo la *Cour des comptes* [2002] queste esitazioni rischiano di far perdere alla *Politique de la ville* la sua specificità e di trasformarla in un semplice aspetto della politica ordinaria di gestione del territorio;

- funzionamento deludente degli strumenti, a partire dalla contrattualizzazione, che la *Cour des comptes* ha giudicato insoddisfacente per quanto attiene alle modalità di suddivisione delle competenze fra le diverse comunità locali e lo stato, alla fattibilità dei progetti, anche in termini di risorse finanziarie stanziabili e al peso eccessivo degli impegni contrattuali assunti sulle finanze dei comuni più bisognosi.

8.2.2 Regno Unito

Secondo la gran parte delle valutazioni istituzionali i risultati ottenuti dagli interventi realizzati nel Regno Unito in campo sociale e per la sicurezza sono da considerare più favorevolmente di quelli finalizzati a promuovere competitività e crescita economica. Secondo il rapporto *State of English Cities* [ODPM 2006a], in particolare la *Neighbourhood Renewal Strategy* avrebbe ottenuto un buon successo [HM Treasury, DBERR, DCLG, 2007]. La citata *Review of sub-national economic development and regeneration*, basata su questi dati, ritiene che le evidenze siano incoraggianti poiché il divario fra i quartieri più poveri e il resto del paese, misurato attraverso gli indicatori chiave a livello locale, è in via di riduzione. Tuttavia, rimangono forti disparità in particolare per quanto riguarda la disoccupazione, con persistenti sacche concentrate in alcune aree urbane (in particolare nelle abitazioni di *social housing*) e in prossimità spaziale di aree più affluenti. Ad esempio, nel maggio 2007 il 30% della popolazione in età lavorativa in queste aree ha richiesto sussidi di disoccupazione, contro il 12% dell'Inghilterra nel complesso. [DCLG 2007, 13]. Queste evidenze,

nonostante il buon andamento del tasso di occupazione su scala nazionale, hanno spinto il governo a lanciare nel 2007 il nuovo programma *Working Neighbourhoods Fund*.

La prima fase di valutazione del programma *New Deal for Communities*, prodotta da un consorzio di organizzazioni guidato dal *Centre for Regional Economic and Social Research*, ha riguardato il periodo 2001-2005, la seconda il periodo 2006-2009 [DCLG 2008]. I risultati evidenziano segni di cambiamento positivo in relazione ai luoghi interessati dall'intervento (atteggiamenti, paura del crimine), più che impatti sulla popolazione (salute, istruzione, disoccupazione). Complessivamente le 39 aree coinvolte hanno evidenziato cambiamenti modesti per quanto riguarda indicatori come tasso di disoccupazione, famiglie con disoccupati, tassi di criminalità, tasso di furti, indicatori relativi a salute, abitazione e ambiente fisico, indicatori relativi all'impegno in attività comunitarie [Lawless 2007; Leunig e Swaffield 2007].

Il *Department for Communities and Local Government* ha intrapreso una valutazione su scala nazionale dei *Neighbourhood Management Pathfinders*, insieme con alcune università e consulenti privati. Ne è emerso che i *Neighbourhood Managers* e le loro piccole squadre di supporto possono indurre cambiamenti nei servizi tali da migliorare la vivibilità locale e sensibilizzare i fornitori dei servizi nei confronti dei bisogni locali.

Come emerge da uno studio condotto dalla *Rowntree Foundation* per l'*Office of the Deputy Prime Minister* il programma *Housing Market Renewal Pathfinders*, ha avuto risultati positivi nel coinvolgimento di *stakeholder*, nel consultare le comunità interessate e nel raccogliere le informazioni necessarie per agire [Cole e Nevin 2004]. Meno facile sembra essere stato analizzare e interpretare i fattori principali che determinano i cambiamenti del mercato abitativo in ciascuna area urbana, discriminando all'interno di un grande numero di possibili fonti di influenza. Le azioni sono così risultate prive di una sufficiente base conoscitiva. La *Audit Commission* [2006] ha evidenziato a sua volta punti di forza (in particolare la consultazione locale e i processi di pianificazione urbanistica locale) e di debolezza del programma (in particolare nello sviluppare soluzioni sostenibili a lungo termine).

Le analisi realizzate sui programmi *area based* di tipo tanto economico quanto sociale (spesso considerati insieme) da parte della ricerca «indipendente» giungono a conclusioni meno ottimistiche dei rapporti

prodotti nelle sedi di valutazione istituzionalizzate. In particolare, le principali criticità sono stati individuate nel fatto che questi programmi:

- sono un «mille foglie» fatto della sedimentazione di interventi e programmi speciali, che usano ogni sorta di strumenti e obiettivi [Le Galès 2007, 239], un insieme di iniziative frammentate e che si sovrappongono, alcune delle quali contraddicendosi fra loro, mentre altre ripetono vecchi errori [Jones e Ward 2002];
- sono competitivi fra loro per l'acquisizione di risorse, fattore che inibisce il perseguimento di una strategia unitaria;
- sono stati incapaci di migliorare significativamente la posizione economica e sociale degli abitanti delle città e delle periferie [Cochrane 2007, 4]. Infatti la concentrazione della povertà è aumentata nel tempo, con una polarizzazione maggiore nelle aree di edilizia sociale. Le aree urbane più povere sono caratterizzate dallo stesso raggruppamento spaziale precedente alla realizzazione dei programmi a partire dagli anni novanta [Leunig e Swaffield 2007, 31, 45; DCLG e DWP 2007];
- le reti di relazioni fra autorità politiche, agenzie pubbliche non elettive, *stakeholder* privati, gruppi della società civile hanno determinato maggiore e non minore frammentazione dell'azione pubblica. Fra le cause vi è anche la costituzione di sempre nuove agenzie non elettive, in rapporti non chiari con i governi locali e a volte in competizione fra loro, con insufficienti risorse di fiducia e cooperazione necessarie per fare partnership in progetti di lungo termine. Incide inoltre la devoluzione asimmetrica di poteri verso il territorio in differenti parti della Gran Bretagna [Le Galès 2007, 237];
- i programmi anti povertà, mirati su occupazione, abitazione, istruzione, prevenzione del crimine, ambiente, etc. hanno previsto forme di *community mobilisation*, proclamando l'importanza di consultare e anche di produrre *empowerment* delle comunità più povere. Questo tipo di iniziative avrebbe invece prodotto la sterilizzazione di dinamiche rischiose per la riproduzione consensuale dei *divide* sociali e di potere nelle città [Gough 2002, 71] e ben scarso *empowerment*.

Anche per quanto riguarda la sicurezza, il sostanzioso e diversificato impegno del governo per la riduzione del crimine nelle città del Regno Unito ha prodotto risultati contraddittori. Da un lato alcune categorie di crimine restano la principale preoccupazione nelle città dell'Inghilterra e l'accertata

riduzione dei comportamenti criminali non si traduce automaticamente in una riduzione della paura ad essi associata. Da un altro lato vi sono diversi fattori considerati positivamente. Dal monitoraggio cui sono sottoposti alcuni programmi è emerso che nelle aree urbane più svantaggiate interessate dagli interventi finanziati con il *Neighbourhood Renewal Fund* la crescita dei furti è stata leggermente minore che in Inghilterra e Galles nel loro insieme. Anche il programma *Street Crime* è stato valutato positivamente. Le riprese televisive a circuito chiuso hanno dimostrato una significativa capacità di produrre riduzioni nel crimine [Gill e Spriggs 2005].

La valutazione del programma *Neighbourhood Wardens Scheme* relativa al periodo 2002-2003 ha evidenziato un impatto positivo su: soddisfazione dei residenti, riduzione della paura del crimine, particolarmente da parte degli anziani, e del numero complessivo di residenti vittime di atti criminali, miglioramento percepito nell'ambiente urbano, ad esempio per quanto riguarda i graffiti, leggero declino dei residenti che percepiscono il comportamento anti-sociale dei giovani come un problema. Inoltre, secondo lo Home Office [2002] gli *Anti-social Behaviour Orders* hanno ridotto i comportamenti fuori dalle regole e aiutato a migliorare la qualità della vita nelle comunità interessate, così come la fiducia nei confronti della capacità delle istituzioni, anche se si profila il rischio che i comportamenti considerati inaccettabili, ma non necessariamente criminali siano sottoposti a dure punizioni invece che essere trattati con mezzi meno severi [Charman e Savage 2002].

Infine, fra i risultati positivi va annoverato il rilevante ammontare di conoscenze prodotte all'interno dell'amministrazione che è la principale responsabile di questi programmi, lo *Home Office* [Tilley 2002]. In particolare, la Direzione per lo sviluppo e le statistiche fornisce dati e analisi su criminalità, droga, azione di polizia e sistema giudiziario, focalizzando le sue analisi sulle nazioni del Regno Unito.

8.2.3 Germania

Il programma federale *Die Soziale Stadt* e le due iniziative di riconversione urbana (*Stadtumbau* Est e Ovest) vengono considerati iniziative di successo, il quale sarebbe testimoniato dagli indicatori relativi alle dinamiche della crescita economica e dell'occupazione nelle aree interessate dagli interventi. La *governance* di questi programmi è indicata come un importante fattore di riuscita, tanto che nel dibattito tedesco il dispositivo

istituzionale per la negoziazione annuale dei finanziamenti ai programmi ha finito per essere identificato *tout court* con i programmi, con il loro sistema decisionale e anche con gli effetti positivi esercitati sulla crescita e l'occupazione. Nella Germania occidentale fra il 1985 e il 1986 i finanziamenti passati attraverso la legge *Städtebauförderungsgesetzes* sono arrivati a circa l'1% del PIL e i risultati, ritenuti positivi, hanno legittimato i significativi investimenti pubblici in direzione dei nuovi *Länder* dopo la riunificazione. Così, fra il 1990 e il 2003 questi sono stati destinatari di un ammontare di spesa per programmi urbani pari a quella sostenuta nei *Länder* occidentali negli ultimi 33 anni [Eltges e Lackman 2003].

La regolazione negoziale dei rapporti fra governo federale e *Länder* appare sufficientemente flessibile da consentire l'adattamento degli obiettivi al mutare delle condizioni e l'apprendimento dalle esperienze del passato. Le priorità di *Stadtumbau Est* sono cambiate nel corso del tempo, la formulazione di *Stadtumbau Ovest* ha tenuto conto della prima attuazione del precedente, mentre la strategia di *Die Soziale Stadt* è stata formulata sulla base di alcune esperienze realizzate in precedenza dai *Länder* Nordrhein-Westfalen e di Amburgo, così come dell'implementazione dei fondi strutturali e dell'iniziativa URBAN dell'Unione europea.

Anche con riferimento alla politica *area based* tedesca sono state comunque segnalate alcune criticità, che riguardano:

- la formulazione piuttosto vaga degli obiettivi delle azioni, dovuta al fatto che queste sono indirizzate ad aree territoriali e urbane eterogenee, richiedendo perciò un approccio flessibile nell'implementazione. Una conseguenza è anche la difficoltà di distinguere con precisione fra loro gli obiettivi dei diversi programmi, in particolare *Die Soziale Stadt* e *Stadtumbau Est*, le cui finalità si starebbero lentamente mescolando [Aehnelt 2007];
- la tensione fra interessi pubblici e privati nell'implementazione dei programmi di riconversione urbana. E' quanto si è verificato per *Stadtumbau Est*, nel quale si sovrappongono gli interessi delle agenzie immobiliari (imprese recentemente privatizzate o associazioni privatizzate e semi-pubbliche, a volte investitori esteri che hanno acquistato stock di abitazioni ex-pubbliche, spesso imprese cooperative) e quelli delle autorità locali. Le prime seguono una logica di azione economica guardando al consolidamento dei mercati abitativi deboli e alla modernizzazione delle loro proprietà, indipendentemente dalla

collocazione (in aree centrali o sub-urbane). Le autorità locali seguono invece una prospettiva più ampia, in termini sia temporali, sia di sostenibilità, e preferiscono investire principalmente nella stabilizzazione delle *inner cities*, per prevenire l'ulteriore declino della popolazione [Aehnelt 2007];

- il prevalere inizialmente imprevisto di misure e spese di carattere «materiale» (demolizioni e costruzioni) rispetto a quelle di tipo «immateriale» (interventi direttamente rivolti a gruppi sociali) nel programma *Die Soziale Stadt* (piuttosto scontata invece nei programmi *Stadtumbau*), da imputare a una relativa rigidità del meccanismo di allocazione dei fondi fra diversi tipi di obiettivi all'interno di questo programma [Becker et al. 2002].

8.3 GLI ESITI DELLE POLITICHE DI INNOVAZIONE ISTITUZIONALE

Le decisioni statali che hanno per oggetto la modificazione delle condizioni di produzione di politiche urbane da parte di attori e sistemi di azione regionali e locali- attraverso la *ri-spazializzazione degli ambiti di governo* territoriali, il *decentramento* di funzioni e poteri alle autorità locali e/o *l'innovazione negli strumenti* delle politiche - non sono sottoposte a procedure istituzionalizzate di valutazione. Sono però disponibili molti spunti di riflessione - anche se prevalentemente privi di uno specifico focus urbano - sugli effetti provocati da queste azioni. Attraverso di essi è possibile sintetizzare alcune acquisizioni della discussione sviluppata all'interno dei paesi analizzati con l'esclusione della Germania laddove, per i motivi già illustrati, questi tipi di intervento statale hanno potuto avere uno sviluppo assai minore.

8.3.1 Francia

Circa il successo delle misure di ridefinizione della scala territoriale del governo delle città in Francia esistono versioni contrastanti. Mentre i numeri dicono che la frammentazione amministrativa del territorio è stata effettivamente aggredita dalle politiche di intercomunalità²², alcune

²² Al 1 gennaio 2004 oltre 1.484 Comuni avevano aderito alle strutture collaborative esistenti o ai 101 nuovi enti pubblici di cooperazione intercomunale a fiscalità propria ed erano complessivamente 31.424 su 36.677 (pari all'82% della popolazione) i comuni integrati in una struttura intercomunale. Le *communautés urbaines* erano 14 e raggruppavano 355 comuni. Le *communautés d'agglomération* erano 155 e raggruppavano 2.632 comuni.

osservazioni critiche hanno messo in evidenza una sostanziale irrilevanza dei mutamenti introdotti dalle nuove configurazioni istituzionali ai fini della produzione di politiche pubbliche. Da un lato la scala territoriale degli interventi della *politique de la ville* non sarebbe cambiata significativamente. I progetti che sono oggetto dei contratti di agglomerazione hanno raramente dimostrato una visione basata sulla scala dell'agglomerazione da parte degli attori locali e non sono stati significativamente diversi in termini di scala territoriale dai *contrats de ville*. Da un altro lato le *communautés d'agglomération* e *urbaines* non sono state sempre costituite su confini territoriali pertinenti e corrispondenti alla logica prevista dalle riforme nazionali. Il «Rapporto Dallier» [Sénat 2007] ha denunciato un approccio «opportunistico» degli attori locali alla cooperazione intercomunale, che avrebbe raramente prodotto visioni urbane condivise, essendo stata invece interpretata come opportunità per realizzare coalizioni territoriali allo scopo di ricevere finanziamenti statali. Anche per questo la maggioranza delle *communautés* non è stata costituita sulla base delle *aires urbaines* statistiche, come invece prevedeva la legge. Si è parlato a questo proposito anche di «intercomunalità difensiva» per designare i comportamenti di quei governi locali che decidono di costituirsi in comunità per contrastare o prevenire gli effetti negativi derivanti dalla costituzione di altri enti di quel livello.

Anche a causa dei risultati limitati conseguiti attraverso la ri-spazializzazione l'esigenza di azioni di governo su scala metropolitana tende a rientrare nell'agenda politica. «Le questioni di sviluppo sostenibile delle agglomerazioni si collocano quasi sempre a una scala più ampia di quella del perimetro delle *communautés urbaines* e suggeriscono delle forme di cooperazione più allargate»: questa l'opinione espressa dalla DIACT nel lanciare l'appello alla «cooperazione metropolitana» nel 2004. Un modo in cui questa necessità è stata declinata consiste nell'obiettivo di evitare, attraverso l'introduzione di una *governance* metropolitana in Francia, di offrire un vantaggio comparativo alle grandi città di altri paesi europei.

Anche sugli esiti del decentramento introdotto dagli anni ottanta sono stati espressi pareri contrastanti. Da un lato viene sottolineato il cambiamento di fondo che farebbe dello stato francese un modello non più unitario e accentrato [Lazar e Leuprecht 2007]. Dall'altro si sostiene che gli interventi, non esclusa la legge costituzionale n. 276 del 2003, relativa a «l'organizzazione décentralisée de la République», hanno apportato alcune novità all'organizzazione territoriale francese senza però scalfire la natura

accentrata dell'ordinamento statale [Pavani 2006]. Il decentramento non avrebbe quindi prodotto effetti pari alle aspettative. In particolare, ciò si dovrebbe al trasferimento agli enti locali di compiti, ma non delle risorse finanziarie e amministrative necessarie per farvi fronte. Gli spazi politici territoriali ne sono stati però modificati, dal momento che le regioni e anche le altre autorità territoriali investite di nuovi poteri in campo economico hanno almeno in parte sostituito le amministrazioni centrali come referente per gli interessi economici organizzati [Lefèvre 2002, 44].

Discordanti i anche pareri sugli effetti delle misure volte a favorire l'inclusione di attori non istituzionali nei processi delle politiche urbane condotte su scala locale. Se l'obiettivo della politica nazionale è stato favorire la partecipazione di attori organizzati e cittadini, lo scopo non si può ritenere del tutto raggiunto. Infatti, il coinvolgimento delle forze economiche e sociali alla formulazione delle politiche al livello comunale è stato limitato alla fase di implementazione ed è invece poco presente nella costruzione di decisioni strategiche e di orientamento degli investimenti [Lefèvre 2004], che restano largamente controllate dalle autorità pubbliche elette. Questo non significa che le imprese, per esempio, non entrino in relazione con i poteri pubblici e non facciano sentire la loro voce. Le relazioni passano però attraverso canali più discreti e informali, non per questo inefficaci [Lefèvre 2007].

La partecipazione di cittadini e associazioni all'attuazione della *politique de la ville*, intesa sia come mezzo sia come fine, sembra aver deluso le aspettative, poiché le operazioni di rinnovo urbano sono state formulate senza il coinvolgimento effettivo degli abitanti. Presentata come concertazione, la partecipazione si sarebbe spesso ridotta a semplice informazione, avvicinando le pratiche realizzate al concetto di manipolazione e ricerca di consenso [Epstein e Kirsbaum 2006, 46]. La funzione di creazione di legami sociali assegnata alla partecipazione «non ha prodotto automaticamente uno sviluppo delle reti associative che potrebbero rappresentare lo scheletro di una nuova socialità e non ha prodotto apertura sociale», anche a causa della destinazione dei finanziamenti ad associazioni formate da volontari e professionisti e non dagli abitanti dei quartieri poveri *target* dell'intervento [Sintomer e de Maillard 2004].

8.3.2 Regno Unito

Il sistema di *governance* allo stesso tempo frammentato e centralistico del politiche urbane condotte nel Regno Unito è stato modificato dalle iniziative governative solo in misura limitata. In particolare:

- la frammentazione è cresciuta nel periodo analizzato, a causa della proliferazione di istituzioni e organizzazioni. Nelle grandi città agiscono, oltre alle autorità locali, i *Government Offices* per le regioni, le *Urban Regeneration Companies*, le *Regional Development Agencies*, le *Local Strategic Partnerships*, le organizzazioni costituite per implementare il *New Deal for Communities*, gli *Housing Market Renewal Pathfinders*, gli *Housing Action Trust*, le organizzazioni del *Neighbourhood Management*, le *Education Action Zones*, i *Local Skills Councils*, oltre a varie forme di partnership, comprese quelle per mettere in opera le azioni per la sicurezza e contro la criminalità. Questo sistema provoca sovrapposizioni di responsabilità, replica di ruoli e, secondo lo stesso governo britannico, più inefficienze che benefici [Parkinson 2007]. Lord Rooker, (*Minister of State, Office of the Deputy Prime Minister*), ha definito questa politica come «almost a bowl of spaghetti» [Johnstone e Whitehead 2004, 4]. Le misure governative che hanno indotto le autorità locali a impegnarsi in numerose partnership ha dato luogo a una crescente frammentazione anche nel sistema di prestazione dei servizi locali [Kelly 2007];
- gli obiettivi di ri-spazializzazione del governo sub-nazionale perseguiti con l'istituzione delle *Regional Development Agencies* ed evidenziati dalla discussione sulle città-regione, hanno prodotto una dimensione regionale ancora debole sul piano istituzionale [Perulli 2007, 133]. Il disegno territoriale delle agenzie e l'inconsistenza della dimensione politica regionale (*Regional Assemblies*) fa sì che il focus spaziale delle prime sia stato praticamente concentrato su aree urbane con particolari problemi o potenzialità, facendo della riforma che le ha istituite una «politica urbana» non dichiarata. Infatti, se le agenzie regionali hanno esibito un buon grado di successo nelle iniziative di rigenerazione urbana e nell'affrontare questioni locali, il loro impatto sulle performance economiche su scala regionale è rimasto modesto, così come il loro potere e il loro budget. Nel biennio 2004-2005 le agenzie sono state responsabili in media solo per il 4% della spesa per lo sviluppo economico su scala regionale [LGA, 2007], mentre l'implementazione delle strategie regionali dipende fortemente dal consenso e dall'impegno

degli attori locali. Le agenzie regionali si trovano dunque strette fra i pareri espressi dalle assemblee regionali²³, una dipendenza operativa alle autorità e dalle partnership locali e, per quanto riguarda i macro-obiettivi e il finanziamento, dai dipartimenti del governo centrale (e dai loro *Public Service Agreements*);

- per quanto riguarda il decentramento, il sistema istituzionale e fiscale del Regno Unito non è stato effettivamente rimpiazzato da uno più decentrato, almeno secondo gli standard che si ritrovano in altri paesi europei. Il modello istituzionale risultante è stato definito un «localismo *top-down*» o, con le parole di Jonas e Ward [2002], un «localismo orchestrato centralmente». La gestione dei programmi *area based* evidenzia in particolare come, nonostante l'enfasi posta dal governo sulla sua agenda di *devolution* e decentramento, il trasferimento di competenze sia coesistito con una centralizzazione attraverso le procedure. Le decisioni del governo nazionale sono ancora preponderanti e vengono imposte attraverso modalità formali e informali, poiché le amministrazioni centrali stabiliscono gli obiettivi, le risorse disponibili, le regole di attivazione di soggetti pubblici e privati, nazionali e locali e di governo delle relazioni fra di essi, oltre a svolgere o controllare le attività di valutazione [Le Galès 2004; Lyons 2007, 4]. Anche le modalità di svolgimento delle funzioni locali sono ampiamente determinate dallo stato, che ha imposto il modello delle partnership per regolare le relazioni sia fra attori locali pubblici e privati, sia fra questi e i livelli istituzionali superiori. La diffusione di questo modello – all'inizio del decennio sono stati censiti nel Regno Unito più di 5.500 organismi di partnership costituiti al livello locale e regionale [Sullivan e Skelcher 2002] – ha provocato conseguenze significative sulla natura della *governance*, poiché ha favorito la perdita di potere dei governi locali, sia verso le istituzioni centrali, sia verso il mercato.

E' stato comunque rilevato come il processo di *devolution* verso Scozia, Galles e Irlanda del Nord, insieme alla pur lenta crescita di importanza del livello regionale in Inghilterra stiano facendo crescere, anche se in modo incerto e contraddittorio, il potere dei livelli di governo sub-nazionali. Questo incrementa le potenzialità di differenziazione territoriale degli

²³ Il fatto che le assemblee regionali abbiano rivelato maggiore capacità di influenzare l'azione delle agenzie attraverso modalità informali viene considerato un indicatore di fallimento del sistema di governance costruito su scala regionale (House of Commons, CLGC, 2007, 33).

approcci di politica urbana, a partire dall'implementazione dei programmi governativi. Ad esempio, nel lanciare il programma *Working Neighbourhoods Fund* (2007) è stato precisato che le disponibilità del *Deprived Areas Fund* per combattere la disoccupazione nelle aree urbane svantaggiate saranno gestite in modo differenziato fra Inghilterra Galles e Scozia, «a causa dei differenti assetti del governo locale» [DCLG 2007, 14]. Intenzioni di *devolution* e decentramento più pronunciati sono inoltre presenti nel Libro bianco sul governo locale *Strong and prosperous communities* [DCLG 2006]. Vengono infatti progettati interventi per la devoluzione di maggiori poteri, il rafforzamento tanto della leadership, quanto della partecipazione politica locale e una riduzione delle prescrizioni centrali. Secondo l'inchiesta Lyons [2007] il Libro bianco, seguito da un disegno di legge, costituisce solo l'inizio di un processo di decentramento più deciso che nel passato.

8.3.3 Spagna

Come si è visto, in Spagna le politiche urbane indirette dello stato si sono concentrate: (i) sulla regolazione negoziale della cooperazione fra livelli istituzionali per la realizzazione di politiche che esercitano impatti sulle città; (ii) sul trasferimento di poteri e competenze dalle *comunidades autonomas* ai comuni; (iii) sull'introduzione di forme di partecipazione dei cittadini nei processi delle politiche condotte a livello locale.

(i) Gli strumenti contrattuali

Pur previste dalla legge dal 1983, le conferenze settoriali sono rimaste sostanzialmente inutilizzate fino alla metà degli anni novanta, a causa dello scetticismo delle *comunidades autonomas*. Attualmente ne esistono circa 30, la maggior parte delle quali effettivamente funzionanti e che si riunisce con regolare frequenza, tanto che nel corso di venti anni il totale delle riunioni è più che quadruplicato [MAP 2006]. I *convenios*, strumenti per la co-decisione negoziata delle politiche fra amministrazioni centrali e regioni hanno avuto un notevole impulso negli ultimi anni, passando dai 14 del 1980, ai circa 800 del 2004 (*Registro Nacional de Convenios*), con significativi risvolti finanziari (nel 2004 i tre quarti dei *Convenios* avevano una componente finanziaria, ma la percentuale saliva all'87% per gli *Acuerdos*). I *convenios* dedicati allo sviluppo economico sono secondari

rispetto a quelli dedicati ad altri obiettivi: nel 2002 essi ricevevano solo il 14% delle risorse, contro il 54% dei *convenios* dedicati alla viabilità (trasporto stradale, ferroviario, fluviale) e il 29% dedicato all'imprenditoria e al capitale umano. Il motivo risiede nell'ordinamento spagnolo, che affida la competenza per lo sviluppo locale alle *comunidades*.

A proposito di questi strumenti sono state evidenziate alcune criticità. In particolare, nei casi in cui definiscono obiettivi, azioni e risorse di politiche e programmi pubblici, i contratti richiederebbero di essere supportati da indicatori di *performance* e/o da altre forme di valutazione, cosa che il più delle volte non accade. Questo strumento sarebbe tanto più necessario quando un accordo è il risultato di processi negoziali all'interno di reti complicate e affollate di attori istituzionali (ministeri, regioni, agenzie statali ed enti regionali di diverso status) e nello stesso tempo riproduce questi sistemi complessi affidando loro compiti di implementazione.

(ii) Il Pacto local

A distanza di quasi dieci anni il *Pacto local* per il trasferimento di poteri e risorse dal livello regionale a quello locale rimane attuato solo in parte. La regolazione negoziale di quest'innovazione istituzionale non ha messo i contraenti (*comunidades* e comuni) in posizione paritaria, poiché le prime detengono di fatto il controllo (legislativo e politico) sul processo. Il vincolo costituzionale che salvaguarda l'autonomia regionale impedisce del resto al governo centrale di svolgere un ruolo più incisivo in questa politica di decentramento.

(iii) La partecipazione dei cittadini

Nonostante l'istituzionalizzazione degli strumenti partecipativi, alcuni indicatori (come l'utilizzazione delle consulte popolari, la presenza dei cittadini alle riunioni del *pleno*, le convocazioni delle commissioni informative) lasciano piuttosto supporre una riduzione del tasso di partecipazione cittadina. Tendenzialmente nelle città medio-grandi la partecipazione viene canalizzata all'interno dei consigli settoriali, specializzati per singole materie e di carattere espressamente consultivo [Rodríguez Álvarez 2005, 442-4]. Gli strumenti di democrazia diretta introdotti nelle città spagnole dalla legge statale nel 2003 sono stati inoltre sotto-utilizzati. Delle prime 100 richieste di indire una consultazione

popolare ne sono state autorizzate solo 26, dal momento che la grande maggioranza riguardava temi che esulavano dalla competenza municipale. Quelle svoltesi, inoltre, hanno riguardato per lo più temi di scarsa salienza politica. La quasi totalità delle richieste di consultazione sono state presentate da comuni medio-piccoli e solo due da grandi città (Siviglia e Saragozza). Il diritto all'iniziativa legislativa cittadina, inoltre, non è stato mai utilizzato nelle grandi città, anche per l'oggettiva difficoltà di raggiungere il quorum del 10% non degli aventi diritto al voto, ma dei residenti.

* * *

Ci può chiedere a questo punto quale rapporto si sia stabilito fra le diverse linee di innovazione istituzionale oltre che, più generalmente, fra i diversi tipi di politiche urbane statali. In Francia e nel Regno Unito (e in Spagna negli anni ottanta) le politiche di ri-spazializzazione hanno messo capo alla costituzione di nuovi livelli istituzionali. Questi processi hanno spesso intersecato le azioni per il decentramento dei poteri, ma le hanno raramente incontrate in modo coerente. In altri termini, difficilmente la decentralizzazione di poteri statali ha coinciso con la ri-spazializzazione degli ambiti di governo locali. A questo esito contribuisce la differenziazione e la stratificazione esistente dei governi territoriali, per effetto della quale la costituzione di un nuovo livello istituzionale metropolitano o di regione urbana, o il rafforzamento di uno esistente, viene facilmente considerato dagli attori istituzionali esistenti come una fonte di minacce, oppure come un'opportunità da torcere verso obiettivi diversi da quelli governativi. Questo può bloccare o rallentare ogni tentativo, come in Spagna, o ridurre il potenziale delle istituzioni regionali, come nel Regno Unito, inducendo negli attori locali preferenze per l'uso di risorse politiche o di risorse relazionali extra politiche per realizzare modalità informali di coordinamento nella dimensione della città-regione senza sfruttare le opportunità offerte dalle politiche statali di riforma dei governi territoriali [Kantor 2008]. Anche in presenza di formali politiche di devoluzione di competenze e risorse politiche peraltro le autorità centrali possono mantenere la presa nei confronti di quelle locali attraverso i sistemi di valutazione delle politiche *area based*, come è risultato evidente nell'esperienza del Regno Unito e, per alcuni aspetti, anche in quella francese.

Una criticità emersa da questo studio comparativo riguarda le più ampie relazioni fra i diversi tipi di politiche urbane nazionali, linee di azione che

sono esposte al rischio del mancato coordinamento reciproco, della frammentazione e della settorializzazione, nonostante la retorica del coordinamento e dell'integrazione sia ampiamente diffusa. Questo problema emerge in relazione alle diverse connessioni teoricamente possibili ma difficili da realizzare nella pratica: fra azioni condotte a diversi livelli territoriali, fra le politiche nazionali *mainstream*, fra queste e i programmi *area based*, all'interno di questi ultimi e nel rapporto con le misure di ri-spazializzazione e decentramento.

In *primo* luogo, il fatto che più attori di governo a diversi livelli sviluppino le proprie iniziative di politica urbana va a scapito della coerenza fra le azioni e rende difficile «annidare» le diverse scale di messa in opera delle politiche, facilitando invece il conflitto fra approcci incompatibili. Secondo un'opinione in proposito sarebbe perciò utile valorizzare il ruolo del centro, specialmente se si intende rafforzare le scelte selettive (fra aree urbane) nell'allocazione delle risorse investite [Harding 2007, 50; 68].

In *secondo* luogo, la settorialità delle politiche nazionali *mainstream* comporta specifiche conseguenze per le loro ricadute urbane. Ad esempio, la separazione fra le politiche dell'istruzione, del mercato del lavoro e degli interventi per la rigenerazione urbana non solo rende difficile affrontare i problemi sociali derivanti dal differenziale di rendimento scolastico [Hutton 2007, 141], ma riduce anche la competitività delle città, che ha bisogno di *skill* elevati. Nel Regno Unito sono state costituite *task force* governative per studiare il problema dell'integrazione fra le politiche e fare proposte, ispirando anche tentativi concreti di integrazione, come le *Planning Policy Guidance* emanate dal governo nazionale per sostenere il programma *Urban Renaissance* e i *Public Service Agreements* adottati dal governo nel 1998 per raccordare le azioni delle politiche settoriali, anche attorno a uno specifico focus urbano²⁴.

In *terzo* luogo, si pone un problema di scarsa integrazione fra le politiche *mainstream* e i programmi con un *target* territoriale, con focus sia economico, sia sociale. Secondo opinioni diffuse, ad esempio, la pianificazione urbanistica tradizionale (*master planning*), che per molti aspetti dipende da regolazioni nazionali, dovrebbe essere messa al servizio della pianificazione strategica [Friedmann 2007, 84] uno strumento per lo sviluppo che è locale per definizione, ma è promosso anche dai iniziative

²⁴ Ogni *Public Service Agreement* è sostenuto da un *Delivery Agreement*, condiviso fra tutti i dipartimenti che hanno preso parte all'accordo. Nel 2007 il governo ha annunciato 30 *agreement* interdipartimentali per il periodo 2008-2011.

statali. Se i programmi *area based* e le riforme istituzionali forniscono alle città alcune risorse che gli attori locali non possono procurarsi altrimenti, altre risorse dovrebbero essere fornite da politiche *mainstream* dotate di una capacità maggiore dell'attuale di individuare i propri *target* spaziali in modo differenziato. In particolare, le politiche statali nei campi *soft* delle competenze e capacità, del capitale umano e dell'innovazione dovrebbero e potrebbero essere «spazializzate» o «urbanizzate», ossia contenere misure più definite e mirate sotto il profilo spaziale di quanto lo sono state sinora. In Germania, ad esempio, l'amministrazione federale che gestisce i programmi *area based* (Ministero per i trasporti, il traffico, le costruzioni e lo sviluppo urbano) non agisce sulla base di una visione comune dell'impatto di questi programmi e delle «sue» stesse politiche *mainstream* con altre amministrazioni federali, come il Ministero del lavoro e degli affari sociali, responsabile della politica del mercato del lavoro, e i ministeri per la salute e della famiglia. Questo ha reso difficile stabilire un grado elevato di coerenza fra gli interventi «spazializzati» contro la disoccupazione e il disagio sociale e la riforma «Hartz IV» del mercato del lavoro.

In Francia non solo le politiche *mainstream* non sono ritenute abbastanza sintonizzate fra loro, ma anche i programmi urbanistici e sociali della *Politique de la ville* e le politiche per lo sviluppo economico e la coesione sono considerati debolmente coordinati. In particolare, la *Politique de la ville* risponde a una logica quasi paradossale di «emergenza istituzionalizzata», in cui gli interventi aggiuntivi rispetto alle politiche ordinarie, essendo continuamente riproposti e modificati incrementalmente da un lato perdono il carattere di straordinarietà, ma dall'altro non riescono comunque a essere integrati con le politiche «di diritto comune» (urbanistiche, di assetto del territorio, delle infrastrutture locali). Queste sono a loro volta pensate e attuate in modo settoriale e non orientate in modo integrato ai problemi, come la frammentazione urbana, la disoccupazione etc. [Sueur 1998; Cour des comptes 2002]. La percezione di questo problema sembra essere entrata a far parte del discorso politico in Francia, indipendentemente dalla capacità di trovare anche soluzioni efficaci. Il recente programma *Espoir Banlieues* del Presidente N. Sarkozy ha anche il proposito di rendere più integrata l'azione delle diverse amministrazioni centrali su temi che hanno come riferimento spaziale la città e i quartieri in crisi.

In *quarto* luogo, un problema riguarda l'integrazione fra i due tipi di politiche che condividono una natura esplicitamente urbana, da un lato gli interventi *area based* e dall'altro le riforme che mirano a una ri-

spazializzazione della *governance* urbana. In Francia e nel Regno Unito questa sfida è stata affrontata in modo diverso. Nel Regno Unito è stata adottata una soluzione organizzativa: il *Department for Communities and Local Government* ha competenze tanto per la gestione di molti programmi urbani *area based* (altri sono gestiti dal *Department for Work and Pensions*), quanto per le questioni istituzionali relative ai governi locali. In Francia invece vi è una separazione di competenze: la *Politique de la ville* e le riforme istituzionali che dovrebbero favorire la realizzazione su di una scala adeguata delle politiche per lo sviluppo delle aree urbane «appartengono» ad attori politici e amministrativi diversi nell'ambito del governo centrale. Il tentativo di fare incontrare le due linee di intervento statale ha dato risultati solo parziali, poiché nella gestione degli interventi *area based* la dimensione spaziale delle entità intercomunali e quella della *politique de la ville* non trovano facilmente corrispondenza [DIV 2006]. Per esempio i *contrats de ville* sono tipicamente comunali, i territori interessati dai *Grand Projets* cittadini non corrispondono a quelli delle *communautés*, mentre le *zone sensibili* e le *zone franche* sono spesso infra-comunali. In altri termini non tutte le zone all'interno di un'agglomerazione sono interessate allo stesso modo dalla *Politique de la ville*, mentre la solidarietà intercomunale, ragione di essere delle *communautés*, si realizza al di fuori di questo programma.

Infine, anche all'interno degli interventi *area based* si riscontrano difficoltà di integrazione, non solo fra le azioni mirate ad obiettivi su scala spaziale infra-urbana, urbana e metropolitana o regionale, ma anche fra quelle finalizzate rispettivamente a obiettivi di crescita economica e di coesione sociale. Non a caso la problematicità del rapporto fra preoccupazioni per la competitività urbana e per la coesione sociale è al centro dei tentativi di miglioramento delle iniziative di politica urbana adottate anche a livello e dell'Unione Europea. Questo ha un significato particolare nei casi in cui l'azione pubblica deve fronteggiare le conseguenze sociali non del declino, ma di una crescita economica poco sostenibile in termini sociali e ambientali, le cui criticità si manifestano attraverso evidenze di tipo spaziale (polarizzazione). Un esempio della traduzione in misure concrete di questa consapevolezza si può rinvenire nel *Working Neighbourhoods Fund*, programma che nel 2007 ha sostituito la *Neighbourhood Renewal Strategy* per affrontare la disoccupazione di lunga durata. Il nuovo programma è fondato sull'ipotesi secondo la quale il focus sul contrasto alla disoccupazione può rafforzare il legame fra interventi sociali ed economici e

di rigenerazione [DCLG e DWP 2007, 17], principio che è stato assunto come uno dei cinque fondamentali delle politiche nazionali di welfare del Regno Unito [DCLG 2007]. In altri termini, l'integrazione fra i programmi economici e sociali passa attraverso le relazioni fra organizzazioni pubbliche con missioni settoriali diverse e fra queste e quelle non-istituzionali, ma un *joined-up government* dei programmi *area based* richiede anche una definizione olistica dei problemi da affrontare. Ad esempio, una ridefinizione della povertà in termini di «esclusione sociale», per indicarne la natura di fenomeno sia sociale, economico e culturale che richiede azioni integrate [Gough 2002, 72], poiché prosperità economica ed equità sociale sono considerate complementari [Parkinson 2007, 390].

Nel Regno Unito la messa a punto delle strategie governative tiene così esplicitamente conto della necessità di stabilire un collegamento fra gli interventi *area based* indirizzati alle aree urbane svantaggiate e le strategie di rigenerazione e sviluppo economico su scala regionale, finalizzate alla «crescita sostenibile e agli investimenti del settore privato di lungo periodo», ma anche ad interventi «finalizzati a contrastare i fallimenti del mercato» [DCLG 2007, 17]. Per facilitare il raggiungimento di obiettivi collegati al miglioramento della prosperità economica (in tema di disoccupazione, competenze, abitazione e trasporti) è stata prospettata [DCLG 2007, 17] l'introduzione di *Multi Area Agreements*, accordi volontari, la cui estensione territoriale dovrebbe coincidere con un'area geografica economico-funzionale, fra due o più autorità locali, inclusi anche delle *Regional Development Agencies*, dei loro partner privati e del governo.

Secondo altri osservatori invece i tentativi di integrare le diverse dimensioni interessate dai programmi *area based* non sarebbero stati abbastanza convinti. Così infrastrutture, *housing*, rigenerazione urbana, trasporti, organizzazione istituzionale del governo locale, devolution, politiche sociali redistributive con focus spaziale urbano, competitività, politiche *mainstream* ma che forniscono od organizzano servizi al livello urbano (es. crimine), politiche *ad hoc* per aree urbane e regionali specifiche (Londra, Northern Way, Scozia, Galles), pratiche di valutazione, controllo, auditing dei programmi, sarebbero rimaste linee di azione frammentate. Questo ha riguardato tanto l'agenda politica e il «discorso di *policy*», quanto l'organizzazione e l'implementazione dei programmi, con modalità da ricondursi, nel caso britannico, al prevalere dei principi del *New Public Management* [Le Galès 2007, 237], che hanno reso ciascun soggetto produttore di azioni pubbliche più indipendente, quindi meno facile da

coordinare con altri [Gough 2002, 73]. I programmi *area based* avrebbero così prodotto anche effetti di de-politicizzazione del governo urbano, frammentato nella ricerca di risultati in campi resi indipendenti uno dall'altro anche dalla singolarità degli indicatori di *performance* [Perulli 2007, 107].

BIBLIOGRAFIA E FONTI CITATE

- Adam B., Göddecke-Stellmann J. e Heidbrück I. (2005), *Metropolregionen als Forschungsgegenstand. Aktueller Stand, erste Ergebnisse und Perspektiven*, IzR 7, 417-430
- Aehnelt R. (2007) *Lernen aus integrierten Programmen*, in Weith, T. (a cura di), *Stadtumbau erfolgreich evaluieren*, Münster, 57-74
- Alisch M. (2002), *Sozial - Gesund - Nachhaltig: Bedingungen und Prinzipien einer sozialvertraglichen Stadtpolitik*, Standpunkt Sozial 1/2002, 69-73
- Altrock U. (2007), *Evaluation und monitoring in Stadterneuerung und Stadtplanung - Traditionen und Entwicklungstrends*, in Weith, T. (a cura di), *Stadtumbau erfolgreich evaluieren*, Münster, 29-56
- Andersson R. e Musterd S. (2005), *Area-based policies: a critical appraisal*, Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie, vol. 96, n. 4, pp. 377-389
- Audit Commission (2006), *Housing Market Renewal annual review 2005/06*, Audit Commission, London
- BBR, B.f.B.u.R (2004), *3stadt2 - neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. Ein ExWoSt-Forschungsfeld*, ExWoST-Informationen 24
- Behar D. (1999), *En finir avec la politique de la ville ? Esprit*
- Behar D. (2001), *Politique de la ville: intégration, participation territoire: renouvellement des débats, permanence des enjeux?*
- FORS reserche sociale, n.158 avril-juin
- Becker H., Franke,T., Löhr R.-P. e Rösner V. (2002), *Drei Jahre Programm Soziale Stadt - eine ermutigende Zwischenbilanz*, in DIFU (a cura di), *Die soziale Stadt: eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt"*, Berlin, 12-51
- Blacqué M. H. e Denjean J.M. (2006), *Les émeutes urbaines, signe d'échec de la politique de la ville?*, Mouvements n° 44 2006/2
- BMVBW, B.f.V., Bau und Wohnungswesen (2005), *Nachhaltige Stadtentwicklung - ein Gemeinschaftswerk*, Berlin
- BMVBS, B.f.V., Bau- und Stadtentwicklung (2007a), *Programme der Städtebauförderung. Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes*, Februar 2007. Berlin
- BMVBS, B.f.V., Bau- und Stadtentwicklung (2007b), *Deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Ergebnisse für die europäische Raum- und Stadtentwicklung: Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt*. Leipzig, 24./25.05.2007
- Boddy M. e Parkinson M. (2004), *City Matters. Competitiveness, cohesion and urban governance*, Policy Press, Bristol
- Brake K., Dangschat J.S. e Herfert G., (a cura di), (2001), *Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen*, Opladen
- Brenner N. (2004), *New State Spaces. Urban governance and*

- the rescaling of statehood*, Oxford University Press, Oxford
- Brenner N. e Theodore N. (2002), *Cities and the Geographies of «Actually Existing Neoliberalism»*, in Brenner N. e Theodore N. (a cura di), *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell Publishing, Oxford
- Bundesministerium f. Verkehr, B.-u.W. (2000), *Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern*. Bericht der Kommission
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Cambridge, Blackwell
- Cavatorto S. (2008), *Dalla sovranità contesa alla governance multilivello*, in Ferrera M. e Giuliani M., *Governance e politiche dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna, pp. 179-207
- Champion T. e Fisher T. (2004), *Migration, residential preferences and the changing environment of cities*, in City Matters. *Competitiveness, cohesion and urban governance*, (a cura di) Boddy M. and Parkinson M, Policy Press, Bristol, p. 111-128
- Charman S. e Savage P. (2002) *Toughing it out: New Labour's criminal record*, in M. Powell, (a cura di) *Evaluating New Labour's Welfare Reforms*, in Policy Press, Bristol
- Chevalier G. (2005), *Sociologie critique de la politique de la ville. Une action publique sous influence*, L'Harmattan, Paris
- Cochrane A. (2007), *Understanding Urban Policy: A critical approach*, Oxford, Blackwell
- Cole, I. e Nevin, B. (2004), *The road to renewal*, Joseph Rowntree Foundation
- Commissione Ue - Direzione Generale Politica regionale (2005), *Cities and the Lisbon Agenda: Assessing the performance of cities*
- Conseil National des villes (2005), *Propositions du Conseil National des villes pour la refondation de la politique de la ville* (www.ville.gouv.fr/pdf/cnv/refondation.pdf)
- Cour des comptes (2002), *La politique de la ville: rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Février (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000096/index.shtml>)
- Cremaschi M. (2006), *Europeizzazione e innovazione nelle politiche territoriali*, in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano
- CRESR - Sheffield Hallam University (2008), *New Deal for Communities: A Synthesis of New Programme Wide Evidence: 2006-07 NDC National Evaluation Phase 2 Research Report 39*, ed. DCLG
- d'Albergo E. e Lefèvre Ch. (2007), *Why cities are looking abroad and how they go about it*, Environment and Planning C: Government and Policy, vol. 25, issue 3 (Theme issue:

International strategies of cities: explaining divergence and convergence; trad. it. *Come e perché le città vanno all'estero: un'interpretazione*, in E. d'Albergo e Ch. Lefèvre (a cura di), *Le strategie internazionali delle città*, Bologna, il Mulino, 2007

DCLG (Department for Communities and Local Government) (2006), *Strong and prosperous communities: The Local Government White Paper*, October 2006

DCLG e DWP (Department for Work and Pensions) (2007), *The Working Neighbourhoods Fund*, © Crown Copyright

DCLG (2008), *New Deal for Communities: A Synthesis of New Programme Wide Evidence: 2006-07 NDC National Evaluation Phase 2*, Research Report 39

Debernardi L. e Rosso E. (2007), *Governance e sistemi urbani*, Carocci, Roma

DETR (2000), *Our Towns and Cities: The Future - Delivering an Urban Renaissance*, London

DIFU, D.I.f.U. (2008), *Bundestransferstelle Soziale Stadt, BundLänder-Programm «Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die soziale Stadt»*, in DIFU, D.I.f.U., editor

DIV - Délégation interministérielle à la ville (2006), *Guide méthodologique des Contrats urbains de cohésion sociale*

DIV - Délégation interministérielle à la ville (2007), *Politique de la ville et intercommunalité. L'exercice de la compétence "politique de la*

ville" par les établissements publics de coopération intercommunale dans le cadre des contrats de ville 2000-2006

Donzelot J. e Estebe P. (1994), *L'Etat animateur*, essai sur la politique de la ville, Esprit, avril

Donzelot J. (2006), *Quand la ville se défait*, Essais 2006

Ecotec (2007), *State of European Cities Report*. Adding value to the European Urban Audit (http://ec.europa.eu/regional_policy/themes/urban/audit/index_en.htm)

Eltges M. e Lackmann G. (2003), *Städtebauförderung zwischen Wachstum- und Ausgleichsziel*, IzR 10/11, 687-994

Epstein R. e Kirszbaum (2006), *Après les émeutes, comment débattre de la politique de la ville ? Regards-sur-l'actualité*, n. 319-3

European Commission (2007) - Interservice Group on Urban Development, *The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013*, (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm#down)

Fischer F. (2003), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, New York

Friedmann J. (2007), *A spatial framework for urban policy: new directions, new challenges*, in *Proceedings of the Oecd Conference on «What policies for globalising cities? Rethinking the urban agenda*, Madrid, 29-30 March, (<http://www.oecd.org/document/>

16/0,3343,en_21571361_376739
54_40078672_1_1_1_1,00.html

Garcia, B. (2004), *Cultural policy and urban regeneration in Western European cities: lessons from experience, prospects for the future*, *Local Economy*, 19, 4: 312-26

Gill M. e Spriggs A. (2005), *Assessing the impact of CCTV*, Home Office Research Study 292

Gilling D. (2005), *Partnership and crime prevention*, in *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, (a cura di) Nick Tilley, Willan Pub., Devon

Giuliani M. (1998), Sul concetto di «imprenditore di policy», *Rivista italiana di scienza politica*, a. XXVIII, n. 2, agosto, pp. 357-378

Goderbauer E. e Karsten M. (2003), *Stadtumbau West - Pilotstädte am Start*, in *IzR* 10/11, 669-685

Goetz, E. (1996), *The US war on drugs as urban policy*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2, 3: 539-49

Gough J. (2002), *Neoliberalism and Socialisation in the Contemporary City: Opposites, Complements and Instabilities*, in N. Brenner e N. Theodore (eds.), *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell Publishers, Oxford, pp. 58-79

Gripaios P. (2002), *The failure of regeneration policy in Britain*, *Regional Studies*, 36, pp. 568-77

Gualini E. (2006), «Governance» dello sviluppo e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello stato, *Rivista*

Italiana di Scienza Politica, anno XXXVI, n. 1, pp. 27- 55

Hall P. (2007), *"Hard" policy instruments and urban development*, in *Proceedings of the Oecd Conference on «What policies for globalising cities? Rethinking the urban agenda*, Madrid, 29-30 March, (http://www.oecd.org/document/16/0,3343,en_21571361_376739_54_40078672_1_1_1_1,00.html)

Hall P.A. e Soskice D.W. (a cura di) (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press

Hall, P.A. e Soskice D.W. (2003), *Varietà dei capitalismi: alcuni tratti fondamentali*, *Stato e Mercato*, n. 29, pp. 341-64

Harding A. (2007), *Globalization, spatial economic change and urban policy*, in *Proceedings of the Oecd Conference on «What policies for globalising cities? Rethinking the urban agenda*, Madrid, 29-30 March, (http://www.oecd.org/document/16/0,3343,en_21571361_376739_54_40078672_1_1_1_1,00.html)

Heinz W. (2000), *Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland*, in Heinz W. (a cura di), *Stadt & Region - Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*, Stuttgart

Held D. (2004) *Global Covenant. The social democratic alternative to the Washington Consensus*, Cambridge, Polity Press (trad. it *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al*

-
- mondo unipolare, il Mulino Bologna, 2005)
- Held D. e McGrew A. (2003), *Globalismo e antiglobalismo*, il Mulino, Bologna (ed. originale: *Globalization/Anti-globalization*, Cambridge, Polity Press, 2002)
- Hemerijck A. (2002), The self transformation of European social model(s), in *Why we need a new welfare state*, (a cura di) Gallie D., Esping-Andersen G., Myles J., Hemerijck A., Oxford University Press, Oxford
- HM Treasury, Department for Business, Enterprise and Regulatory Reforms, Department for Communities and Local Government (2007), *Review of sub-national economic development and regeneration*, The Stationery Office, London
- House of Commons, CLGC (Communities and Local Governance Committee) (2007), *Is there a future for Regional Government ? Fourth report of session 2006-2007. HC352-I*, The Stationery Office, London
- Hughes, G. (2002a), The shifting sands of crime prevention and community safety, in *Crime prevention and community safety. New directions*, (a cura di) Hughes G., McLaughlin E., Muncie J., SAGE, London
- Hughes, G. (2002b), Crime and disorder reduction partnerships. The future of community safety?, in *Crime prevention and community safety. New directions*, (a cura di) Hughes G., McLaughlin E., Muncie J., SAGE, London
- Hughes G. e Edwards A. (2005), *Crime prevention in context*, in *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, (a cura di) Nick Tilley, Willan Pub., Devon
- Hunger B. (2003), *Wo steht der Stadtumbau Ost - und was kann der Westen davon lernen?* IzR 10/11, 647-656
- Hutton W. (2007), *Building successful cities in the knowledge economy: the role of «soft policy» instruments*, in *Proceedings of the Oecd Conference on «What policies for globalising cities? Rethinking the urban agenda*, Madrid, 29-30 March, (http://www.oecd.org/document/16/0,3343,en_21571361_37673954_40078672_1_1_1_1,00.html)
- IAURIF (2001), *40 ans en Ile de France: rétrospective 1960-2000*, Etudes et Développement, IAURIF, Paris
- Ideali (2006), *La politica urbana nell'agenda europea dagli anni '90 ad oggi*, <http://www.ideali.be/it/print380.html>
- IFS, I.f.S.u.S.G., (a cura di) (2004), *Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf - die Soziale Stadt" nach vier Jahren Programmlaufzeit*. Berlin
- Jessop B. (2002), *Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, in Brenner N. e Theodore N. (a cura di), *Spaces of neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell Publishing, Oxford
- Johnstone C. e Whitehead M. (2004), *Horizons and Barriers in*

- British Urban Policy, in Johnstone C. e Whitehead M. (a cura di), *New Horizons in British Urban Policy: Perspectives on New Labour's Urban Renaissance*, Ashgate, pp 3-24
- Jonas M. e Ward K. (2002), *Excavating the logic of British urban policy: neo-liberalism as the «crisis of crisis management»*, *Antipode*, 34, 3: 473-94
- Jouve B. e Lefèvre C. (a cura di) (2002), *Metropoles ingouvernables? Les grandes villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Paris
- Kantor P. (2008), *Varieties of city regionalis and the quest for political cooperation: a comparative perspective*, *Urban Research & Practice*, vol. 1, n. 2, pp. 111-129
- Kazepov Y. (2005), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*, in Kazepov, Y., (a cura di), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*, Oxford, pp. 3-42
- Kelly J. (2007), *The curious absence of inter-municipal cooperation in England*, *Public Policy Administration*, 22(3), p. 319-334
- Kingdon J. W. (1984), *Agendas, alternatives and public policies*, Little Brown and Company. Boston
- Kübler D. e Piliutyte J. (2007), *Relazioni interistituzionali e strategie internazionali di città: vincoli e opportunità nei sistemi multilivello*, in E. d'Albergo e Ch. Lefèvre (a cura di), *Le strategie internazionali delle città*, il Mulino, Bologna
- Kunzmann K. (2007), *Urban Germany: The Future Will Be Different*, in Berg, L.v.d., Braun, E. e Meer, J.v.d. (a cura di), *National Urban Responses to Urban Challenges in Europe*, Aldershot, 169-192
- Lascoumes P. e Le Galès P. (2007), *Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1, January (pp. 1-21).
- Lawless, P. (2006), *Area-based Urban Interventions: rationale and outcomes: The NDC Programme in England*, *Urban Studies*, 43 (11)
- Lawless, P. (2007), *Continuing dilemmas for area based urban regeneration: evidence from the New Deal for Communities programme in England*, *People, Place & Policy Online*, pp. 14-21
- Lazar H. e Leuprecht C. (2007), *From multilevel to «multi-order» governance?*, in Lazar H. e Leuprecht C. (a cura di), *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*, McGill Queen's University Press
- Le Galès P. [2002], *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford University Press, Oxford (trad. it. *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna, 2006)

- Le Galès P. (2005), Elusive Urban Policies in Europe, in Kazepov Y. (a cura di) *Cities of Europe. Changing context, local arrangements and the challenge to urban cohesion*, Blakwell Publishing, Oxford
- Le Galès P. (2007), Governing globalizing cities, reshaping urban policies, in *Proceedings of the Oecd Conference on «What policies for globalising cities? Rethinking the urban agenda*, Madrid, 29-30 March, (http://www.oecd.org/document/16/0,3343,en_21571361_37673954_40078672_1_1_1_1,00.html)
- Lefèvre, C. (2002), La région Ile-de-France, une métropole ingouvernable? in Jouve B. e Lefèvre C. (a cura di), *Metropoles ingouvernables? Les grandes villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Paris, pp. 39-62
- Lefèvre C. (2004), *Politiques urbaines et gouvernabilité des villes : le « modèle » français*, mimeo
- Lefèvre C. (2007), France: Metropolitan areas as new «reference territories» for public policies in L. van den Berg, E. Braun, J. van der Meer, *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate Publishing
- Leunig T. e Swaffield G. (2007), *Cities limited*, Policy Exchange, London (www.policyexchange.org.uk)
- LGA - Local Government Association (2007), *Prosperous Communities II*, LGA, London
- Liebmann H. (2007), Fünf Jahre "Stadtumbau Ost". Eine Zwischenbilanz des Bund-Länder-Programms, *RaumPlanung* 123/133, 131-134
- Liebmann H. e Haller C. (2007), Vorhandene Ansätze und Anforderungen an eine Evaluation des Programms Stadtumbau Ost, in Weith, T., (a cura di), *Stadtumbau erfolgreich evaluieren*, Münster, 147-160
- LSC Learning and Skills Council (2005), *Skills in England 2004 Volume 1: Key Messages*, LSC, London
- Lyons, M. (2007), Place-shaping: a shared ambition for the future of local government, (???)
- Mäding, H. (2006), Cities and Regions in Competition – an Outline. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften* 45 http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/dfk/de/06_02/
- Magatti P. (2006), Globalizzazione e politica, in *Manuale di Sociologia politica*, a cura di A. Costabile, P. Fantozzi e P. Turi, Carocci, Roma
- MAP (2006), *Reglamento del las Comisiones Sectoriales. Textos Comparados*, Dirección General de Cooperación Autonómica, Madrid
- Mariotti S. (2007), Globalizzazione e città. Le lepri del capitalismo, *Stato e mercato*, n. 79, pp. 79-1056
- Mingione E. (2005), Urban Social Change: A Socio-Historical Framework of Analysis, in Kazepov, Y., (a cura di), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*, Oxford, pp. 67-89

-
- Mole, K. (2002), *Augmenting Productivity in SMEs*, Small Business Service, Sheffield
- Muncie, J. (2002), *A new deal for youth? Early intervention and correctionalism*, in *Crime prevention and community safety. New directions*, (a cura di) Hughes G., McLaughlin E., Muncie J., SAGE, London
- Navarro Yanez C.J., Magnier A., e Ramirez M. A. (2008), *Local Governance as Government-Business Cooperation in Western Democracies: Analysing Local and Intergovernmental Effects by Multi-Level Comparison*, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 32.3 September, pp. 531-47
- Nel.lo O. (1998), *Spain*, in van den Berg et al. (a cura di), *National Urban Policies in the European Union. Survey for the 15 Member States*, Aldershot, Avenbury
- Nel.lo O. (2007), *Spain: Changing Century, Changing Cycle? Large Spanish Cities on the Threshold of the Twenty-first Century*, in van den Berg L., Braun E., van der Meer J. (a cura di), *National Policy Responses to urban Challenges in Europe*, Ashgate, Aldershot-Londra, pp.333-359
- Oberti M. (2006), *La casa e la scuola alle prese con la segregazione*, in H. Lagrange e M. Oberti (a cura di), *La rivolta delle periferie. Precarietà urbana e protesta giovanile: il caso francese*, Bruno Mondadori, Milano, pp. 185-230
- ODPM - Office of the Deputy Prime Minister (2003), *Sustainable Communities: Building for the Future*, London
- ODPM (2005), *Cities, Regions and Competitiveness: Second Report from the Working Group of Government Departments, The Core Cities and Regional Development Agencies*
- ODPM (2006a), *State of the English Cities*, London
- ODPM (2006b), *A framework for city-regions*, London
- ODPM, NRU e SBS (2003), *Business-led regeneration of deprived areas. Research Report 5*
- OECD (2007), *Territorial review Madrid*
- Parkinson M. (2007), *United Kingdom: the changing landscape of English Urban Policy*, in Van den Berg, L., Braun, E. e Van der Meer, J. (a cura di) *National policy responses to urban challenges in Europe*, Ashgate, Aldershot
- Parkinson M. (2007b), *Social Cohesion in English Cities: Policy, Progress and Prospects*. IzR - Informationen zur Raumentwicklung, 363-370
- Pavani G. (2006), *Gli enti territoriali francesi: dall'accentramento napoleonico alle recenti riforme costituzionali*, in G. Pavani e L. Pegoraro (a cura di), *Municipi d'occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli, Roma, pp. 11-30
- Perulli P. (2007), *La città*, Bruno Mondadori, Milano
- Priebs A. (2005), *Stadt-Umland-Problematik*, in Riiter E.-H. (a cura di), *Handbuch der*

-
- Raumordnung*, Hannover, Akademie für Raumplanung, pp. 1096-1103
- Radaelli C.M. (2000), Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 4 N° 8; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Radaelli (2003), The Europeanization of public policy, in Featherstone e C. Radaelli (a cura di), *The politics of Europeanization*, Oxford University Press, Oxford
- Rodriguez Alvarez J.M. (2005a), Génesis y directrices de la ley para la modernización del gobierno local, in AAVV, *Jornadas sobre la ley de medidas para la modernización del gobierno local*, Madrid, Area de Gobierno de Hacienda y Administracion Publica
- Rodríguez Álvarez J.M. (2005b), La democracia local en las grandes ciudades españolas, in Gabriel O.W., Hoffmann-Martinot V. (a cura di), *Democracias Urbanas. La situación de la democracia en las grandes ciudades de 13 países industrializados*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, pp.405-454
- Rogers P. e Coaffee J. (2005), Moral panics and urban renaissance: Policy, tactics and youth in public space, *City*, 9(3), pp. 321-340
- Salvador Crespo M. (2006), Comuni e Province tra Stato e Comunità Autonome, in Pavan G., Pegoraro L. (a cura di), *Municipi d'Occidente. Il governo locale in Europa e nelle Americhe*, Donzelli Editore, Roma
- Sarkozy N. (2008), Discours de M. le Président de la République Une nouvelle politique pour les banlieues Palais de l'Élysée - Vendredi 8 février ([http://www....](http://www...))
- Sassen S. (1991), *The Global City*. Princeton, NJ:Princeton University Press
- Savitch H., Kantor P. (2002), *Cities in the international market place: the political economy of urban development in North America and in Western Europe*, Princeton University Press
- Savitch H., Kantor P. (2003), *Urban Strategies for a Global Era: A Cross-National Comparison*, *American Behavioral Scientist* Vol. 46 n. 8, pp. 1002-1033
- Schmidt-Eichstädt G. (2005), Planungshoheit als öffentliches Gut contra Veräußerung der Planungshoheit an Private? *IzR* 9/10, 649-656
- Sebastiani C. (2007), *La politica delle città*, il Mulino, Bologna
- Sellers J.M. (2002), *Governing from below: Urban regions and the global economy*, Cambridge,UK Cambridge Univ. Press
- Sellers J.M. (2005), *Re-placing the Nation. An Agenda for Comparative Urban Politics*, *Urban Affairs Review*, Vol. 40, No. 4, pp. 419-445
- Sénat (2008), Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris

par M. Philippe Dallier, Annexe au procès-verbal de la séance du 8 avril 2008, n. 262, Session Ordinaire de 2007-2008

Sintomer Y. e De Maillard J. (2007), The limits to local participation and deliberation in the French «politique de la ville», *European Journal of Political Research*, vol. 46, n. 4, pp. 503-529

Social Exclusion Unit (1998), *Bringing Britain Together. A national strategy for neighbourhood renewal*, Her Majesty's Stationary Office, London

Social Exclusion Unit (2001), *A new commitment to neighbourhood renewal: National Strategy Action Plan*, Cabinet Office, London

Somerville P. (2002), *Community Control: a Position Paper*, University of Lincoln: Policy Studies Research Centre Publications (<http://www.lincoln.ac.uk/policystudies/Research/default.htm>)

Sueur J.P. (1998), *Demain, la ville : rapport présenté à Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité*, Paris : La Documentation française (http://www.cite.org/documentation/rapportsueur/jpsueur_propositions.html)

Sullivan e Skelcher (2002), *Working across boundaries: collaboration in public services*, Palgrave, Basingstoke

Taylor P.J. (2004), *World City Network. A Global Urban Analysis*, London, Routledge.

Tedesco C. (2005), *Una politica «europea» per la città ?*

L'implementazione di URBAN a Bari, Bristol, Londra e Roma, Franco Angeli, Milano

Terhorst P. e van der Heiden N. (2007), *Varietà di «glocalizzazione»: le strategie internazionali orientate in senso economico*, in E. d'Albergo e Ch. Lefèvre (a cura di), *Le strategie internazionali delle città*, il Mulino, Bologna

Tilley N. (2002), *Crime prevention in Britain, 1975-2010*, in Hughes G., McLaughlin E., Muncie J. (a cura di), *Crime prevention and community safety. New directions*, SAGE, London

TNEF The New Economics Foundation (2004), *The Inner City 100 Impacts and Influences*, NEF

Tosics I. e Dukes T. (2005), *Urban Development Programmes in the Context of Public Administration and Urban Policy*, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie*, 96, n.4, pp.390-408

van den Berg, L Braun, J. van der Meer J. (1998), *National Urban policies in the European Union. Responses to urban issues in the fifteen member states*, Aldershot, Ashgate

van den Berg, L. Braun, J. van der Meer J.,(a cura di) (2007), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate Publishing

van Kempen R. (2005), *Segregation and housing conditions of immigrants in western European cities*, in Kazepov, Y., (a cura di), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge*

to Social Cohesion, Oxford, pp. 190-209

Ventura S. (2005), *Francia*, in Vassallo S. (a cura di), *Sistemi politici comparati*, il Mulino, Bologna, pp. 93-126

Vicari Haddock S. (2004), *La città contemporanea*, il Mulino, Bologna

Vranken J. (2005), *Urban development programs in Europe*, in Kazepov, Y., (a cura di), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*, Oxford, pp. 255-276

Walther, U.-J. e Günther, S. 2007: *Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtpolitik in Deutschland*, IzR - Informationen zur Raumentwicklung, 349-362

Weber M. (1950), *La città*, Bompiani, Milano

Weiss L. (2005), *L'integrazione globale accresce il potere degli Stati*, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3, pp. 397-416

CITTALIA

00186 Roma
Via dei Prefetti 46
www.cittalia.it

ISBN 978-88-6306-007-2