
Le Politiche Urbane in Italia

Tra adattamento e frammentazione

Massimo Allulli

Paper

Marzo 2010



MASSIMO ALLULLI

Laureato in Sociologia presso l'Università di Roma La Sapienza, è dottorando di ricerca in Scienza della Politica presso l'Istituto Italiano di Scienze Umane e Pre-Doctoral Fellow presso la Cornell University (Department of City and Regional Planning). Ha lavorato come assistente di ricerca presso il Dipartimento Innovazione e Società dell'Università di Roma La Sapienza e come Visiting Instructor presso il Rome Program della Cornell University. Ha pubblicato *Os Orçamentos Participativos em Itália* (2007, con G.Allegretti) e *Partecipazione e Comunità di Policy. Il caso dell'Altra Economia* (2007, con B.d'Ippolito).

Indice

Abstract

1. Un ingresso tardivo? La questione urbana nell'agenda politica nazionale

1.1 Tra istanze di decentramento e *takenforgrantedness* del comune

1.2 Istanze di democratizzazione e consigli di quartiere

1.3 Le politiche urbane in Italia 1987-2009: gli attori

1.4 Le politiche urbane: i programmi

2. Le politiche urbane «dirette»: tra sviluppo e sicurezza

2.1 Le politiche *mainstream*

2.2 Le politiche esplicite e dirette e i programmi area based

2.3 La sicurezza: un nuovo paradigma interpretativo per la questione urbana

3. Le politiche indirette: dalla sussidiarietà al federalismo fiscale

3.1 Un nuovo assetto per il governo locale

3.2 Le città nella riforma dell'amministrazione

3.3 Le politiche per la competitività territoriale: la programmazione negoziata

4. Politiche urbane e *policy framing* in Italia: i fattori esplicativi

4.1 I paradigmi dominanti nelle politiche urbane

4.2 I fattori determinanti: uno sguardo comparativo

Abstract

Le Politiche Urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione

Le sfide e le domande di intervento pubblico che hanno portato la questione urbana ad occupare uno spazio rilevante all'interno delle agende politiche dell'Unione Europea e dei suoi stati membri presentano anche nel contesto italiano problemi in cerca di soluzioni. Gli studi sulle politiche urbane in Italia hanno fin qui evidenziato la loro assenza dall'agenda politica nazionale fino al 1990 e la successiva frammentazione delle iniziative pubbliche, a causa della mancanza di strumenti certi di coordinamento e di *governance*. Lo scopo di questo *paper* è quello di proporre un'analisi al contempo descrittiva ed esplicativa delle politiche urbane attivate in Italia. Il caso Italiano sarà interpretato alla luce della comparazione con i casi presi in esame nella ricerca sulle politiche urbane degli stati europei coordinata da E. d'Albergo (2009), nell'ambito della quale il presente testo è stato redatto¹, utilizzando il modello tipologico in essa proposto. In questa sede le politiche urbane italiane verranno prese in esame in forma comparativa, per formulare delle risposte alle questioni qui di seguito: *i)* Quando, come e perché la questione urbana è entrata nell'agenda politica nazionale in Italia? *ii)* Esiste una politica urbana nel caso italiano e di quale tipo? *iii)* Quali sono gli elementi di omogeneità e di differenziazione delle politiche urbane in Italia, rispetto ad altri paesi europei e da quali fattori sono determinati?

¹ Il rapporto di ricerca *Le politiche urbane degli Stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto* è disponibile all'url <http://www.cittalia.com>. La stesura di questo paper è stata resa possibile anche dal supporto e dai suggerimenti di Laura Chiodini, Ernesto d'Albergo e Walter Tortorella, ai quali va un ringraziamento, fermo restando che eventuali mancanze o imprecisioni del testo sono di esclusiva responsabilità dell'autore.

Urban public policy in Italy. Between adaptation and fragmentation

Challenges and demands for intervention in the urban sphere have caused urban issues to occupy a significant place in the political agendas of the European Union and its member states. This is also true for the Italian context. Studies of urban public policy in Italy heretofore have highlighted the absence of attention to urban questions in the national political agenda until 1990, and afterwards the fragmentation of public initiatives, due to the lack of effective tools for coordination and governance. The aim of this paper is to present a descriptive as well as a comparative analysis of urban public policy, as it has been carried out in Italy. The Italian case will be analyzed in the light of comparison with the cases of urban policies in the member states of the European Union as presented by d'Albergo, ed., 2009. This paper follows the framework of these studies, utilizing the typological model proposed there to analyze Italian urban policy. This analysis enables us to propose answers to the following research questions: i) how, when and why have urban issues entered the nation-state agenda in Italy? ii) does in fact an urban policy exist in Italy? and if so, what are its characteristics? iii) what are the main similarities and differences between the urban policies of Italy and those of other European States? What factors lie behind them?

1. Un ingresso tardivo? La questione urbana nell'agenda politica nazionale

1.1 Tra istanze di decentramento e *takenforgrantedness* del comune

Come, quando e perché la “questione urbana” è entrata nell'agenda politica nazionale in Italia? Rispondere a queste domande non è facile. Fino alla fine degli anni ottanta sono stati condotti programmi di politica economica o sociale o processi di innovazione istituzionale che hanno avuto anche impatti sulle città, ma non si sono caratterizzati come politiche esplicitamente urbane.

Inoltre, la tensione tra centralismo e spazi di autonomia degli enti territoriali si è manifestata nel tempo più come dialettica Stato-Regioni che come dialettica Stato-Comuni. Ciò ha ritardato l'ingresso in agenda, rispetto ad altri paesi europei, di interventi di politica urbana del tipo qui definito «implicito e indiretto» cioè politiche che “possono avere per oggetto il decentramento di funzioni e competenze in diversi settori di intervento pubblico degli stati (e del livello regionale) verso le autorità locali” (d'Albergo, 2009; p.21). Questo non significa che la questione urbana sia stata assente dall'agenda politica nazionale fino agli anni novanta, ma piuttosto che la salienza ad essa attribuita è stata inferiore a quella rivolta ad altri problemi. In particolare, nei primi tre decenni della Repubblica, sembra sia stata considerata, in sostanza, coincidente con la politica urbanistica, non essendo rinvenibile nell'agenda politica il fabbisogno esplicito di una politica per le città non frammentata ed orientata ad affrontare nel loro complesso le sfide poste dalla condizione urbana. Quanto alle politiche urbanistiche, si è trattato di una pluralità di interventi che, tra resistenze e spinte in avanti, hanno tentato con alterne fortune, di aggiornare la legge urbanistica 1150 del 1942².

² Tra queste merita menzione la legge 75/1967 (cosiddetta “legge ponte”, così chiamata perché intesa come passaggio verso una nuova legge urbanistica), significativa per aver istituito i cosiddetti standard urbanistici, volti a determinare quantità minime di spazio da destinare a uso pubblico nella definizione dei piani regolatori.

L'istituzione dei governi regionali si presenta come l'unica riforma orientata al decentramento delle funzioni dello Stato fino all'inizio degli anni 90³, ed è stata una riforma travagliata perché, come osserva Ginsborg (2003):

L'istituzione delle regioni e del referendum ha rappresentato un passaggio significativo in direzione del decentramento e dell'esercizio da parte dei cittadini ordinari di un grado minimo di controllo sui processi decisionali. Tuttavia (...) non c'era nulla che impedisse ai governi regionali di diventare i nuovi depositari dell'abuso di potere a un livello intermedio tra i comuni e il governo nazionale. (p.327).

Il ritardo dell'ingresso della questione urbana nell'agenda politica nazionale italiana può essere ascritto principalmente a due fattori: *i)* da una parte le regole del gioco fissate nella fase costituente della Repubblica avevano individuato nelle regioni lo strumento di decentramento delle funzioni di governo in Italia, principalmente in ragione di opportunità politiche (Adorni e Magagnoli, 2005), *ii)* dall'altra proprio il grado di elevato consolidamento dei governi delle città sembra aver comportato una *takenforgrantedness*⁴ del loro ruolo che, al di là di alcune eccezioni, ha provocato la sostanziale assenza dei temi specificamente legati alle città dal dibattito sull'innovazione istituzionale. Semplicemente, il grado di istituzionalizzazione dei governi locali (comuni e province) era talmente elevato da non richiedere interventi finalizzati al loro consolidamento e legittimazione.

Il processo di *institution building* relativo alle regioni non è tuttavia stato scevro di conseguenze rispetto alla questione urbana, anzi esso ha comportato una ridefinizione delle dinamiche e dei rapporti tra centro e periferia per la quale secondo Adorni e Magagnoli (2005) si è dato luogo “a un inedito sistema istituzionale, con i governi locali obbligati a intessere nuove relazioni con l'ente regione, che vanno a sovrapporsi a quelle esistenti con lo Stato centrale” (p.56). La regione si configura come un nuovo “centro” rispetto ai governi delle città, che si trovano di fronte ad un diverso interlocutore nella definizione delle proprie politiche⁵.

³ Insieme alle regioni negli stessi anni la legge 1044 del 1971 istituiva le comunità montane come forma di coordinamento intercomunale orientato allo sviluppo economico di specifiche aree territoriali.

⁴ La *takenforgrantedness* è nell'analisi istituzionalista la caratteristica di ciò che è *dato per scontato*, è quindi indicatore di un elevato grado di istituzionalizzazione (Lanzalaco, 1995).

⁵ Tra tutte, è qui significativo menzionare la politica urbanistica, che con la legge 756/73 entrava tra gli ambiti di potestà legislativa delle regioni.

Lo Stato affronta il tema del governo regionale con significativo ritardo rispetto ai tempi previsti dall'Assemblea Costituente, in ragione principalmente di una tensione irrisolta⁶ nel sistema politico italiano (ib; della Porta, 2006). All'inizio degli anni settanta è però posto di fronte a fattori endogeni che comportano un'accelerazione del processo di costituzione delle regioni, e anche a un crescente attivismo degli stati europei nella costituzione di governi di livello "meso". Nel Nord Europa questo processo di innovazione istituzionale si era già caratterizzato come una politica urbana, in quanto:

aveva riguardato la ricerca di un optimum decisionale del comune. Ne era seguito un accorpamento delle unità di governo, con una drastica diminuzione del numero dei comuni, ridotti a meno di un terzo nel caso della Svezia, ad un sesto in Danimarca, un quarto in Belgio, un terzo in Inghilterra, Galles e Repubblica Federale Tedesca, e la metà in Olanda. (Della Porta, 2006, p.199)

In Italia la costituzione di governi di livello "meso" ha lasciato intatta la struttura amministrativa e territoriale dei comuni, proprio in virtù della posizione consolidata di questi ultimi, il cui ruolo, ricordano ancora Adorni e Magagnoli (ib), aveva occupato uno spazio rilevante fin dall'unificazione, supplendo peraltro al ruolo dello Stato in fasi critiche di sua assenza:

l'attività dei comuni, specialmente in occasione delle congiunture più difficili e tormentate (la "grande" crescita urbana a cavallo tra 8 e 900; i due dopoguerra del Novecento; gli anni del boom e del successivo riassetto), diventa più intensa ed è caratterizzata da interventi strategici a lungo termine, esercitando peraltro un ruolo di supplenza delle funzioni dello Stato (questo è vero in modo particolare per i due dopoguerra). Ciò produce l'incremento della loro autorevolezza (intesa come capacità di percepirsi ed essere percepiti dagli altri attori come "punto di coagulo" del contesto locale, "crocevia" naturale delle scelte che riguardano gli interessi, economici e non, della comunità locale), condizione che consente di ampliare ulteriormente lo spettro degli interventi extra legem. (p.5)

⁶ Tale tensione è riferita al dibattito tra sostenitori di un approccio minimalista alla riforma regionale, che prevedeva una "devoluzione più limitata possibile di poteri, finanziamenti e personale", e un approccio orientato al contrario a un più marcato decentramento delle competenze (Putnam, Leopardi e Nanetti; cit. in Della Porta, 2006).

Questa tensione tra istanze di decentramento e *takenforgrantedness* degli assetti comunali può essere considerata come una delle cause della individuazione delle regioni come principale strumento di innovazione istituzionale. Perché i comuni tornino al centro di questo processo, anche in virtù del ruolo storicamente svolto come unità amministrativa locale in Italia, si dovranno attendere le riforme degli anni novanta, a partire dalla legge n. 142 del 1990.

1.2 Istanze di democratizzazione e consigli di quartiere

La scarsa rilevanza di misure esplicitamente orientate a intervenire sulla questione urbana nell'agenda politico-istituzionale italiana prima della fine degli anni ottanta non significa però che il governo delle città sia stato estromesso dal dibattito pubblico. Al contrario, l'emergere di nuovi movimenti sociali e la diffusa partecipazione politica che ha caratterizzato il quindicennio tra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli anni ottanta, ha posto al centro del dibattito sulla questione urbana le istanze di democratizzazione dei processi decisionali. Esse si sono tradotte nella diffusione di comitati di quartiere prima, e nei consigli di quartiere poi. Questa stagione secondo C. Sebastiani (2007):

porta alla luce non soltanto la condizione studentesca e operaia ma una più generale condizione urbana. I temi di quel decennio investono in modo privilegiato gli aspetti più discriminanti dell'organizzazione dello spazio urbano: il degrado delle periferie nate dalla speculazione, l'alienazione dei quartieri operai e di edilizia sociale massificata, la miseria degli insediamenti abusivi delle baraccopoli. (p.174)

Queste istanze di democratizzazione porteranno all'approvazione della legge 278/1976 ("norme sul decentramento e sulla partecipazione dei cittadini nella amministrazione del comune"), di particolare interesse perché rivelatrice dell'esistenza della questione urbana nell'agenda politica nazionale sia pure in una posizione di salienza non centrale. La legge 278/1976 prevedeva l'istituzione su base volontaria di circoscrizioni con organi elettivi, che saranno successivamente rese obbligatorie con la legge 142/1990 (cfr par.3).

In Italia, dunque, politiche urbane di livello nazionale sono esistite anche prima della fine degli anni ottanta. Non sono state tuttavia politiche esplicitamente urbane, mentre lo

erano già in altri paesi europei⁷, caratterizzandosi prevalentemente come programmi *mainstream* di politica economica o sociale o come processi di innovazione istituzionale che hanno avuto a propria volta impatti sulle città. L'ingresso in agenda di politiche urbane di natura esplicita e diretta, sarebbe avvenuto per dare risposta a problemi relativi allo sviluppo economico e al posizionamento delle città nella competizione economica globale, temi quindi distanti da quelli propri delle rivendicazioni dei movimenti sociali.

1.3 Le politiche urbane in Italia 1987-2009: gli attori

L'istituzione nel 1987 del Ministero per i problemi delle aree urbane può essere convenzionalmente considerata come il punto d'avvio di politiche urbane *esplicite* di livello nazionale, allo scopo di dare a questo studio un riferimento temporale. Perché una politica urbana di questo tipo abbia fatto ingresso nell'agenda solo in questi anni è questione su cui si tornerà più avanti (cfr par.4). Quello che qui preme sottolineare è come città e autonomie locali nello stesso periodo abbiano acquistato salienza nel dibattito politico dell'Unione Europea in virtù della *dinamica Delors*⁸ attraverso la quale alla fine degli anni Ottanta "la questione urbana si fa strada" nell'agenda comunitaria (Le Gales, 2003, p.90).

Secondo il primo titolare del Ministero la sua istituzione si deve al riconoscimento nella cultura di governo della peculiarità dei problemi delle città: "La questione urbana è una questione nazionale, ma è una acquisizione recente nelle idee e nella cultura, non ancora nelle decisioni e nei fatti"⁹. A una assenza di "cultura" delle città fa riferimento anche Urbani (1988), sottolineando come fino all'istituzione del ministero non fosse esistita in Italia "alcuna politica nazionale relativa alle aree urbane". Di certo non solo a una acquisizione culturale condivisa si può ascrivere l'istituzione di un ministero ma anche – se non soprattutto - a esigenze di distribuzione di risorse economiche e politiche nell'ambito di rapporti di coalizione. Resta il fatto rilevante che la questione urbana entra in questo momento per la prima volta a far parte esplicitamente dell'agenda di governo.

⁷ Su tutti la Francia con la *Politique de la Ville* e il Regno Unito.

⁸ La *dinamica Delors* prende il nome dal presidente della Commissione Europea tra il 1985 e il 1994 Jaques Delors, che diede impulso al riconoscimento del ruolo delle regioni nelle istituzioni europee, portando tra l'altro all'istituzione del Consiglio delle Regioni.

⁹ "Non ho soldi per le città", di Carlo Tognoli. Su "la Repubblica", 07 febbraio 1989.

Il ministero nasce senza portafoglio, a seguito dell'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del dipartimento omonimo, e con funzioni di “promozione, raccordo e coordinamento degli interventi” (ib). Nelle previsioni iniziali, tuttavia, il dipartimento avrebbe dovuto essere considerato “momento transitorio in attesa della approvazione di un p.d.l. per l'approvazione del ministero” (ib; p.140). In questo quadro, il ruolo di quest'ultimo sarebbe stato “destinato a crescere, riservandosi d'intervenire in tutte quelle situazioni di concentrazione urbana che presentino il problema del soddisfacimento d'interessi non riferibili alla comunità locale” (ib; p.144)

I fatti successivamente non hanno confermato quanto previsto, e il ministero per i problemi delle aree urbane ha mantenuto competenze ben più limitate ma non prive di rilevanza, trovandosi ad affrontare direttamente i problemi conseguenti al processo di metropolizzazione dei grandi centri urbani italiani. In particolare, il ministero ebbe il compito, successivamente in gran parte disatteso, di avviare processi di innovazione infrastrutturale: “l'ambito degli interventi è comunque molto ampio e generico e riguarda il potenziamento o la realizzazione di infrastrutture o servizi nelle aree urbane o metropolitane” (ib; p.141)

Il ministero per i problemi delle aree urbane sarebbe rimasto noto soprattutto per la legge n.122/89, sulla cui base sono stati attivati i PUP (Piani Urbani Parcheggi). Ma negli anni tra il 1987 e il 1993, quando viene soppresso, il ministero si trova al centro di importanti processi decisionali, facendosi promotore di disegni di legge di significativa rilevanza, dalla legge quadro per le aree urbane al disegno di legge su Roma Capitale. Il ministero si trova soprattutto a svolgere un ruolo centrale nei processi decisionali e implementativi relativi alle opere previste per i campionati mondiali di calcio del 1990.

A seguito della crisi politica dei primi anni novanta, nel 1993 il ministero per i problemi delle aree urbane cessa di esistere¹⁰ dando luogo a una perdurante situazione di frammentazione nelle politiche urbane, e disattendendo gli auspici di chi riteneva che:

vi sarebbe una forte esigenza di coordinamento tra le strutture amministrative centrali (...). La soluzione potrebbe essere quella di affidare al nuovo Ministero il compito di coordinamento delle politiche delle altre amministrazioni centrali afferenti alle città (ib; p.149).

¹⁰ Il Dipartimento per i Problemi delle Aree Urbane sarebbe esistito in seno alla Presidenza del Consiglio dei ministri fino al 2001.

Se l'istituzione del ministero può essere considerata come un indicatore dell'ingresso esplicito di una questione urbana nell'agenda politica nazionale, anche dopo la sua soppressione politiche urbane di natura esplicita hanno continuato ad essere attivate, anche in ragione di pressioni esterne, in particolare da parte dell'Unione Europea (cfr. par.2). Con la soppressione del ministero tuttavia si è dato luogo a una frammentazione negli assetti di governo delle politiche urbane che continua a caratterizzarle nel presente. La complessità delle reti di policy che si attivano in questo ambito è indice della varietà e della salienza dei programmi che hanno impatti sulle città. Considerando i soli attori interni al governo ed escludendo dunque attori istituzionali di livello non nazionale, attori della società civile, attori economici e *stakeholders*, per quanto riguarda i programmi presi qui in considerazione (cfr par.2 e 3) gli attori principali sono:

- La Direzione Generale per lo Sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali (Dicoter) del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti¹¹. Tra le sue competenze si trovano i piani e programmi di sviluppo del territorio e del sistema delle città, e la gestione dei programmi d'iniziativa comunitaria. Con riferimento a quest'ultima, all'interno della Dicoter esiste una direzione amministrativa dedicata specificamente al *Coordinamento dell'assetto del territorio* e ai *Programmi e progetti europei di sviluppo spaziale ed urbano*. La Dicoter ha promosso e attivato politiche urbane *esplicite e dirette* sotto forma di programmi urbani complessi e politiche integrate di sviluppo, ed ha inoltre avuto la competenza dell'accompagnamento all'attuazione in Italia dei programmi comunitari Urban e Urbact.
- Il Dipartimento per lo Sviluppo delle Economie Territoriali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha competenze in politiche di rilevanza urbana in quanto “partecipa alla fase istruttoria dei provvedimenti governativi che presentano implicazioni economiche e finanziarie per le economie territoriali”¹². In particolare il Dipartimento ha competenze nella implementazione dei Contratti d'Area (legge 662/1996) e dei Programmi di Sviluppo (legge 236/93).
- Il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), di cui sono componenti il Presidente del Consiglio dei Ministri, dodici Ministri e il presidente della Conferenza Stato-Regioni. Il CIPE ha un ruolo rilevante soprattutto nelle politiche urbane di natura *mainstream* (cfr. par. 2), in quanto competente

¹¹ Il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti è stato istituito con la legge 300/1999, assorbendo le competenze del Ministero dei Lavori Pubblici e del Ministero dei Trasporti. Il Ministero dei Trasporti è stato nuovamente istituito nella XV Legislatura, e di nuovo accorpato al ministero dei Lavori Pubblici in quella successiva.

¹² Da <http://www.governo.it/Presidenza/DSET/index.html>

nell'attuazione del Programma delle Infrastrutture Strategiche così come previsto nella Legge Obiettivo (443/2001). Il CIPE ha inoltre un ruolo centrale nella disciplina e nell'allocazione di risorse in materia di Programmazione negoziata (cfr. par.3).

- Il Ministero dell'Interno è un attore importante nelle politiche urbane non solo in quanto depositario delle competenze relative alla finanza locale (di cui si occupa una Direzione), ma recentemente anche perché promotore di una politica di sicurezza per le città che è andata acquisendo una rilevante importanza politica, come firmatario insieme ai governi locali dei patti per la sicurezza.
- Il Ministero per lo Sviluppo Economico, che partecipa per il 40% alla Società di Gestione Expo Milano 2015 S.p.A. Il suo Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica ha competenze relative all'allocazione dei finanziamenti provenienti dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e dal Fondo Sociale Europeo.
- Il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha competenze con riguardo alle politiche abitative.
- Infine, la Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali (istituita con DPCM 2 luglio 1996), pur essendo più uno strumento di governo delle politiche urbane che un attore di policy, deve essere comunque preso in considerazione per la sua rilevanza come “organo collegiale con funzioni consultive e decisionali, sede istituzionale permanente di confronto e raccordo tra lo Stato e gli enti locali”¹³. La Conferenza esercita indubbiamente un'influenza sulle politiche urbane nazionali e la sua stessa istituzione può essere considerata come parte di una politica nazionale per le città, orientata a istituzionalizzare strumenti di governance multilivello. La Conferenza: “è sede di esame in materia di ordinamento, finanza, personale e servizi pubblici degli enti locali e di ogni altra questione che venga sottoposta, anche su richiesta dei Presidenti dell'ANCI, dell'UPI o dell'UNCEM, al parere della Conferenza dal Presidente del Consiglio o dal Presidente delegato”¹⁴. La competenza organizzativa relativa alla Conferenza è affidata al Ministero dei Rapporti con le Regioni e al Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali. La Conferenza Unificata unisce in seduta unica la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-Città e Autonomie Locali.

L'insieme degli attori governativi coinvolti a diverso titolo nei processi di policy relativi alla questione urbana è dunque ampio (fig.1), così come complesso è il reticolo che li lega ad altri attori in relazioni di governance orizzontali e verticali. La loro caratteristica

13 Da <http://www.governo.it/Presidenza/CSCA/>

14 *Ibidem*

principale non è tanto la quantità, quanto la frammentazione delle competenze, determinata dall'assenza di attori preposti al coordinamento delle azioni. Questo è un elemento e un indicatore di una frammentazione delle politiche urbane stesse.

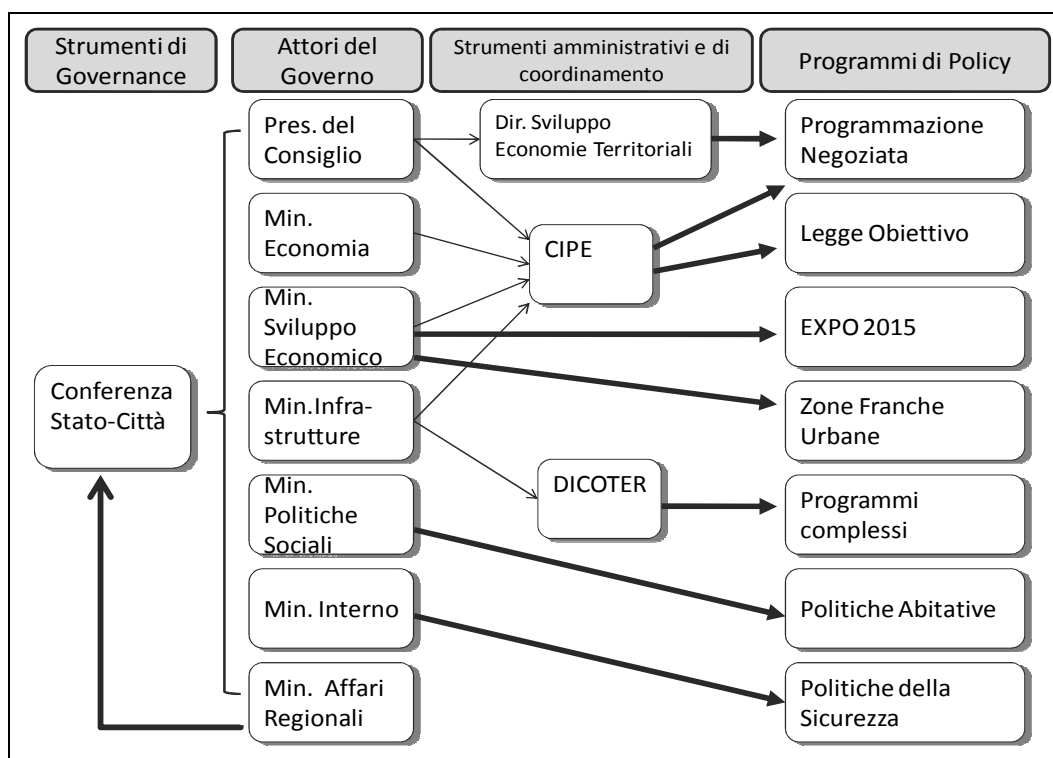


Fig. 1: attori e programmi delle politiche urbane

1.4 Le politiche urbane: i programmi

Per l'analisi delle politiche urbane attivate in Italia dal 1987 si prenderanno in considerazione in primo luogo le politiche *esplicite* e *dirette*, perché è con l'attivazione di esse che la questione urbana entra a far parte non solo dell'*agenda dei problemi* ma anche dell'*agenda delle soluzioni*. A partire dall'attivazione di questi programmi è possibile individuare in Italia politiche riconducibili a tutti i quattro tipi individuati dalla tipologia (come sintetizzati nella tab.1):

- Politiche esplicite e dirette. Principalmente in questa "famiglia" rientrano tre tipi di programmi: *i*) i programmi orientati alla competitività e alla crescita economica, quale quello relativo alla creazione delle Zone Franche Urbane, *ii*) i programmi urbani complessi promossi dalla Dicoter, e *iii*) i patti territoriali per la sicurezza promossi dal Ministero dell'Interno (cfr par. 2);

- Politiche implicite e dirette. Si tratta delle politiche cosiddette *mainstream*, che producono effetti sull'intero territorio nazionale e, quindi anche sulle aree urbane, pur non essendo concepite con questo riferimento spaziale. In questa sede non si prenderanno in considerazione le politiche *mainstream* nel loro insieme ma sono stati selezionati alcuni programmi che negli ultimi due decenni sono stati interessati da cambiamenti e innovazioni: *i*) da una parte le politiche orientate allo sviluppo economico, sia di natura *hard* (Hall 2007) perché finalizzate a interventi infrastrutturali quali quelli previsti dalla Legge Obiettivo, sia di natura *soft* (Hutton 2007) perché orientate a creare le condizioni dell'innovazione tecnologica e di uno sviluppo economico *knowledge intensive* sul territorio; *ii*) dall'altra parte le politiche sociali, orientate a obiettivi di equità e coesione, tra le quali si farà riferimento al processo di mutamento intervenuto nelle politiche della casa dalla legge 431/98 (che abolisce definitivamente l'equo canone) alla legge 133/2008. Tra le politiche *mainstream* merita una menzione anche la riforma dei servizi sociali prevista dalla legge 328/2000, che ha ampliato le competenze dei comuni in materia, attribuendo loro compiti relativi alla "programmazione, progettazione, realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete" (art.6, comma 2) istituendo lo strumento dei *piani di zona*.
- Politiche implicite e indirette. Sono le politiche orientate a creare le condizioni perché le sfide urbane siano affrontate da attori diversi dal governo nazionale. Si tratta di una famiglia di politiche particolarmente rilevante tra quelle che hanno riguardato la questione urbana negli ultimi due decenni. Ricomprende una serie di provvedimenti orientati a definire nuovi assetti istituzionali, ridistribuendo funzioni e competenze tanto in termini di rapporti tra diversi livelli di governo (con provvedimenti che vanno dalla riforma del titolo V della Costituzione, alla legge 57/1997 sulla Pubblica amministrazione, alla definizione degli strumenti di programmazione negoziata previsti dalla legge 662/1996) quanto in termini di struttura del governo locale (con la legge 81/1993 e l'attribuzione di nuovi poteri agli esecutivi dei governi locali e, in particolare, ai sindaci).
- Politiche esplicite e indirette. In Italia riconducibili al processo ancora incompiuto di istituzione dei governi metropolitani.

	Esplicite (con focus spaziale urbano)	Implicite (senza focus spaziale urbano)
Dirette (mirate ad affrontare le sfide urbane)	<ul style="list-style-type: none"> •Programmi orientati alla competitività e alla crescita economica •Programmi Urbani Complessi •Politiche per la Sicurezza 	<ul style="list-style-type: none"> •Legge Obiettivo •Politiche Abitative
Indirette (mirate a creare le condizioni per affrontare le sfide urbane)	<ul style="list-style-type: none"> •Processo di Istituzione delle Città Metropolitane 	<ul style="list-style-type: none"> •Legge 81/1993 •Strumenti di Programmazione Negoziata (L.662/1998) •L.57/1997 sulla Pubblica Amministrazione •Riforma del Titolo V della Costituzione

Tab.1: Le politiche urbane in Italia

2. Le politiche urbane «dirette»: tra sviluppo e sicurezza

2.1 Le politiche *mainstream*

Fra le politiche cosiddette *mainstream* che negli ultimi due decenni sono state caratterizzate da un mutamento significativo sono prese qui in considerazione le politiche per la casa e il complesso insieme di politiche che presentano la caratteristica di essere finalizzate allo sviluppo economico.

2.1.1 La politica della casa: da regolativa a distributiva

Fra le problematiche tipicamente urbane la questione abitativa ha un grande rilievo e configura un settore di azione pubblica che richiede l'elaborazione di risposte integrate perché orientate a rispondere a problemi di natura diversa. Essa è descritta da De Leone e La Forgia (2007) nei termini che seguono:

La politica italiana per la casa è costituita da un insieme di azioni pubbliche mirate a governare il mercato abitativo e quindi: i) volte a soddisfare la domanda sociale di abitazione, facilitando con vari strumenti l'accesso alla casa in proprietà o in affitto; ii) destinate alle fasce deboli della popolazione (social housing); iii) volte a risolvere situazioni di emergenza abitativa.

Il mutamento subito dalle politiche della casa a livello nazionale a partire dalla fine degli anni ottanta riflette il cambiamento delle condizioni strutturali e l'emergere di un nuovo paradigma di *policy* orientato al mercato, cui la politica pubblica è stata adattata intervenendo tanto sugli obiettivi quanto sugli strumenti, così come erano definiti nella legge 392/1978. Con il cosiddetto equo canone il mercato immobiliare era stato regolato fino alla fine degli anni ottanta, determinando un certo grado di stabilità dei prezzi degli affitti. Le politiche abitative erano caratterizzate da un elevato grado di centralizzazione, vista la scarsa autonomia di intervento lasciata in materia ai governi locali. In particolare era l'art. 12 della legge del 1978 a regolare il mercato degli affitti, stabilendo che "il canone

di locazione e sublocazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione non può superare il 3,85 per cento del valore locativo dell'immobile locato”.

Questa condizione di regolazione e centralizzazione viene meno alla fine degli anni ottanta. Dalla legge sui patti in deroga in poi i provvedimenti pubblici relativi alla questione abitativa si caratterizzeranno per essere orientati a tre scopi diversi ma non in reciproca contraddizione:

- la deregolamentazione del mercato e il decentramento delle funzioni
- la compensazione dei “fallimenti del mercato” attraverso politiche distributive
- la risposta a situazioni di emergenza.

Le deregolamentazione del mercato immobiliare e il decentramento delle funzioni sono avviati dalla legge 359/1992, che istituisce i *patti in deroga*, che per la prima volta stabiliscono la possibilità di stipulare affitti senza ricorrere all'equo canone. Questo sarà definitivamente abolito con la legge n.431 del dicembre 1998, che istituisce i contratti di libero mercato e i contratti a canone concordato. I contratti a canone concordato si basano su accordi locali stipulati dalle associazioni più rappresentative dei locatari e dei conduttori. Secondo la legge “al fine di promuovere i predetti accordi, i comuni, anche in forma associata, provvedono a convocare le predette organizzazioni” (art.2, comma 3).

L'ondata di deregolamentazione del mercato ha comportato, come sempre avviene in tali processi di mutamento, dei *trade offs* tra la disponibilità di “beni ritenuti necessari per una vita civile” (Donolo, 1997) e l'affidamento a dinamiche di mercato della loro allocazione. Questo dato emerge anche da fonti del Governo nazionale:

La normativa del comparto delle locazioni ad uso abitativo introdotta dalla legge 9 dicembre 1998, n. 431 non ha compiutamente esplicitato gli effetti auspicati per quanto riguarda l'allargamento dell'offerta di abitazioni in locazione a valori compatibili con i possessori di redditi medio-bassi. Al riguardo determinante è stato il verificarsi di un forte squilibrio tra la crescita dei valori immobiliari e di quella dei redditi da lavoro dipendente e da pensione¹⁵.

Le domande di *policy* relative alla questione abitativa hanno trovato risposta anche in corsi di azione di diversa natura. In primo luogo hanno portato questi problemi nell'agenda delle politiche urbane esplicite e dirette, allineando l'Italia a altre realtà

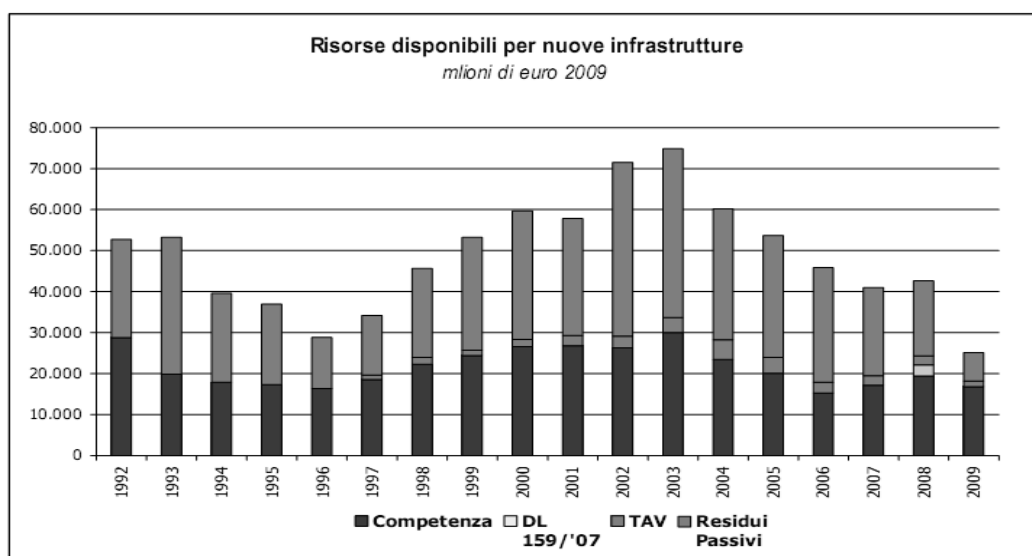
¹⁵ Documento del ministero delle Infrastrutture per il tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative del 16/10/2007.

europee (Francia e Inghilterra) attraverso programmi *area based* quali i Contratti di Quartiere. In secondo luogo hanno mutato la natura della politica abitativa da politica regolativa – orientata cioè a regolare il mercato – in politica distributiva, orientata cioè a compensarne i fallimenti. A questo proposito agli strumenti ordinari di contrasto del disagio abitativo (le norme relative all’edilizia residenziale pubblica) si vanno affiancando strumenti straordinari di contrasto a situazioni emergenziali determinate dalla diffusione degli sfratti. In questo quadro si inserisce la legge 9/2007 che provvede a ritardare gli sfratti e contestualmente istituisce “un tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative”. Il tavolo, preso atto degli squilibri emersi a seguito dell’applicazione della legge 431/1998 aveva l’obiettivo di “ridisegnare un nuovo modello di politica abitativa con particolare riferimento alle categorie sociali deboli”¹⁶. Questo obiettivo avrebbe dato luogo ai finanziamenti previsti dalla legge 222/2007 per il Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica.

2.1.2 Le politiche infrastrutturali tra decentramento e centralismo

Tra quelle che più di altre esercitano impatti sulle realtà urbane, riguardando il versante *hard* delle politiche orientate alla creazione di condizioni per lo sviluppo, le politiche infrastrutturali hanno un ruolo particolarmente significativo per la loro salienza economica e politica. Economica, perché di fronte a un processo di contrazione della spesa pubblica le spese infrastrutturali hanno subito un incremento costante nel corso di quasi un decennio (tra il 1995 e il 2003; cfr graf.1). Politica, perché sulle politiche infrastrutturali si esercita una tensione tra decentramento e centralismo che evidenzia un nodo irrisolto nella questione urbana in Italia.

¹⁶ *Ibidem*



Elaborazione Ance su bilancio dello Stato - vari anni

graf.1, fonte: ANCE, 2009.

La spesa per le politiche infrastrutturali ha subito un decremento a seguito dei primi anni novanta, in ragione della contrazione degli investimenti seguita alle vicende di manipolate e a politiche di bilancio restrittive. Gli anni successivi hanno quindi visto una tendenza al decentramento del *policy making* relativo alle infrastrutture e alla gestione del territorio. Questa tendenza si verifica anche in virtù dell'avvio del processo di riforma del titolo V della Costituzione, mentre il processo di decentramento subisce una battuta di arresto con la XIV Legislatura. Come evidenziato da fonti INU¹⁷ infatti il Governo in carica:

Tenta una drastica riforma della programmazione infrastrutturale, con il riaccentramento della filiera decisionale esautorando regioni ed enti locali, l'abbandono del PGTL come strumento di programmazione a favore della formazione di liste di priorità redatte in sede centrale ed aperte alle proposte regionali, l'individuazione di nuove figure operative nei contraenti generali, l'alleggerimento della valutazione ambientale (da condurre sul solo progetto preliminare) ed il tentativo di lanciare il partenariato finanziario pubblico-privato per il finanziamento infrastrutturale.

¹⁷ Politiche infrastrutturali e governo del territorio, relazione di Simone Ombuen (Presidente della Commissione INU per le Politiche Infrastrutturali) presso il convegno "Squilibri Regionali e Politiche per le Infrastrutture" (Potenza, 13 Dicembre 2006).

Dal 2001 in poi quindi le politiche infrastrutturali conoscono una nuova fase di gestione centralizzata, la quale avviene attraverso la cosiddetta legge Obiettivo 443/2001, la cui attuazione è affidata al CIPE (cfr par.1) che ne indicherà gli obiettivi come segue:

Esigenze infrastrutturali intese come strade, ferrovie, autostrade, hub portuali ed interportuali, sistemi urbani, allacciamenti ai grandi hub aeroportuali, la piastra logistica della Sardegna, le infrastrutture idriche necessarie ad una normale erogazione delle acque, il Mo.S.E., il Ponte sullo Stretto, rappresentano tessere di un mosaico inevitabilmente complesso che va letto nella sua visione sistemica.
(CIPE, 2009)

Il programma consta in base alla delibera CIPE 69/2008, di 137 opere per un investimento totale previsto di 174 miliardi di Euro. Di queste risorse solo il 2,7% proviene da fondi dei comuni. Eppure sul totale degli investimenti una percentuale piuttosto elevata viene destinata a interventi che riguardano infrastrutture urbane. Il progetto Mo.S.E., che interessa l'area urbana di Venezia, assorbe da solo il 21,2% del totale delle risorse. La costruzione di metropolitane a sua volta ne assorbe il 15,5%. Se a questi progetti si aggiungono gli investimenti relativi a edilizia, corridoi ferroviari e alta velocità, Ponte sullo Stretto, ne emerge che una quota maggioritaria degli investimenti infrastrutturali in campo sono destinati a incidere direttamente sul territorio delle aree urbane. Le politiche infrastrutturali si configurano quindi come politiche urbane, anche se non esplicitamente formulate in questo modo. Esse però, pur prevedendo ingenti investimenti, guardano agli enti locali come *policy takers*, in ragione della centralizzazione dei processi decisionali in materia. Una centralizzazione di cui sono stati evidenziati i limiti, e rispetto a cui già nel 2006 l'ANCI chiedeva di: "Definire un piano delle infrastrutture che (al contrario della legge obiettivo) parta dalle esigenze e dalle progettazioni avviate in sede locale e le racchiuda in un piano nazionale di intervento condiviso con i territori"¹⁸.

2.2. Le politiche esplicite e dirette e i programmi *area based*

Interventi da considerare come politiche urbane esplicite e dirette vengono avviati in Italia a partire dalla fine degli anni ottanta, quando la questione urbana entra a far parte

¹⁸ Comitato Direttivo ANCI 17 Maggio 2006 "Misure Urgenti per i Comuni".

dell'agenda politica nazionale e si diffonde la percezione dell'esigenza di risposte specifiche per le sfide che le città e i loro governi si trovano ad affrontare. Come negli altri paesi europei, le politiche urbane esplicite e dirette in Italia sono attivate con l'obiettivo di perseguire tre obiettivi principali: *i)* la competitività e la crescita economica, *ii)* la coesione e la riduzione degli squilibri sociali, *iii)* la sicurezza. Se gli interventi finalizzati ai primi due obiettivi hanno caratterizzato i programmi *area based* attivati nel corso degli anni novanta, è nel decennio successivo che le politiche nazionali destinate alle aree urbane hanno visto l'imporsi di un *frame* dominante che ha posto il tema dell'insicurezza nelle città al centro dell'agenda dei problemi di policy. Per programmi *area based* si intendono quei corsi di azione destinati a incidere su specifiche aree di disagio all'interno delle città. Essi tuttavia non esauriscono l'arco delle politiche esplicite e dirette individuabili nel caso italiano, molte delle quali sono invece indirizzate verso intere aree urbane o anche ad agglomerati di più comuni o ad aree vaste interessate da processi di urbanizzazione.

I programmi per la competitività e la crescita economica

I primi provvedimenti espliciti e diretti sulla questione urbana si caratterizzano per essere emergenziali ed episodici. Non si tratta dunque di politiche ordinarie, ma di provvedimenti volti a rispondere a situazioni di acuto disagio o sottosviluppo. Uno dei primi provvedimenti di natura esplicitamente urbana è il DL 8/5/1989 n.166 “per il risanamento e lo sviluppo della città di Reggio Calabria”, che risponde pienamente a tali caratteristiche. Tale provvedimento si basava sulla “straordinaria necessità ed urgenza di adottare immediati provvedimenti volti al risanamento ed allo sviluppo della città di Reggio Calabria”, istituendo un fondo apposito “per l'immediata realizzazione degli interventi diretti al risanamento” (DL 166/89, Preambolo).

i) La Legge 266/1997. Un più elevato grado di strutturazione delle politiche urbane orientate alla competitività e alla crescita economica si deve alla legge 266/1997 (cosiddetta “legge Bersani”) che, preceduta da interventi di natura analoga anche se in assenza di target esplicitamente urbano¹⁹, per la prima volta contiene anche “interventi per lo sviluppo imprenditoriale in aree di degrado urbano”. In particolare, queste misure hanno il fine di “superare la crisi di natura socio-ambientale in limitati ambiti dei comuni

¹⁹ Tra le altre, la legge 341/1995: “Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse, nonché disposizioni in materia di lavoro e occupazione”.

capoluogo di cui all'articolo 17 della legge 8 giugno 1990, n. 142, che presentano caratteristiche di particolare degrado urbano e sociale". A questo scopo "il ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato provvede al finanziamento di interventi predisposti dalle amministrazioni comunali con l'obiettivo di sviluppare, in tali ambiti, iniziative economiche e imprenditoriali".

Questo programma è significativo perché, a differenza dei provvedimenti precedenti, non è orientato al superamento di specifiche situazioni emergenziali ma si presenta come una vera e propria *policy* che, riconoscendo la questione urbana come fonte di sfide di rilevanza nazionale, prevede misure che connettono il tema dello sviluppo alla condizione delle città.

Le politiche urbane esplicite e dirette sono caratterizzate dall'esiguità delle risorse stanziare se comparate con le politiche di natura *mainstream*. La legge 266/1997 tuttavia, presenta anche un certo grado di salienza economica, per quanto niente affatto paragonabile agli investimenti per le politiche infrastrutturali. Secondo la Corte dei Conti "in ordine agli effetti delle leggi n. 341/1995 e n. 266/1997, nel periodo 1997-2002, sono stati complessivamente approvati n. 41.670 progetti, a fronte dei quali le domande con erogazioni sono state 15.718 e sono state assegnate agevolazioni per circa 447 milioni di euro"²⁰.

ii) Le Zone Franche Urbane. A partire dalla legge 266/1997 e da altri provvedimenti quali quelli relativi alla Programmazione Negoziata (legge 662/1996; cfr par.3) quella urbana sembra essersi consolidata come dimensione strategica nella formulazione di politiche di sviluppo economico su scala nazionale. Questo dato è confermato dall'istituzione dopo un decennio delle Zone Franche Urbane. Queste sono mutate dall'esperienza francese dove, nel 1996, il *Pacte de Relance Pour la Ville* aveva istituito le *Zones franches urbaines* (ZFU), le *Zones de redynamisation urbaine* (ZRU) e le *Zones urbaines sensibles* (ZUS). Le Zone Franche Urbane sono "aree infra-comunali di dimensione minima prestabilita dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese"²¹. La caratteristica principale del programma è quindi quella di prevedere aree urbane presso le quali favorire lo sviluppo imprenditoriale attraverso l'esenzione dal pagamento di contributi previdenziali e imposte quali IRAP e ICI.

Le Zone Franche Urbane sono state finanziate attraverso le leggi finanziarie del 2007 e del 2008. Gli attori che concorrono alla formulazione e all'implementazione della politica sono il DPS (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo), che ha curato l'istruttoria per

²⁰ Corte dei Conti, Comunicato Stampa n.54/2003 dell'8 Agosto 2003.

²¹ http://www.dps.mef.gov.it/zone_franche_urbane/ZFU_cosa_sono.asp

l'individuazione delle aree rispondenti ai requisiti per l'ammissione al programma²², la Conferenza Unificata, che ha svolto un ruolo consultivo nella redazione delle lista delle aree, e il CIPE che nel maggio 2009 ha emanato il dispositivo finale "Delibera di individuazione e di allocazione delle risorse a 22 Zone Franche Urbane per agevolazioni fiscali e previdenziali a favore di nuovi insediamenti produttivi" (tab.2).

Il provvedimento sulle Zone Franche Urbane è significativo perché:

- si rivolge non genericamente ad aree di degrado ma fa diretto riferimento alla questione urbana, coinvolgendo direttamente i comuni nel processo di implementazione della politica. Ai comuni è stato infatti demandato il compito di "individuare le aree, elaborare le proposte progettuali, definire le modalità di gestione e programmare eventuali investimenti complementari da attivare sul medesimo territorio per massimizzare gli effetti complessivi degli interventi".
- È indicatore di una tendenza all'apprendimento nel campo delle politiche urbane. Secondo Accetturo e de Blasio (2007): "Per quanto le città e le aree metropolitane del nostro paese siano da tempo caratterizzate da fenomeni di esclusione sociale, l'introduzione delle Zfu rappresenta una novità nel panorama degli aiuti alle aree depresse. E può rappresentare un'occasione per compiere un salto di qualità nelle politiche di incentivazione"²³.

Restano elementi di criticità: "poiché gli sgravi fiscali sono diretti solo ad alcune categorie di imprese, l'aumento dell'occupazione delle imprese agevolate viene per lo più controbilanciata dalla riduzione di quelle non agevolate" (*ibidem*).

²² Tali requisiti fanno riferimento alla dimensione demografica dell'area urbana, che non deve essere inferiore a 25000 residenti, e alla presenza di un tasso di disoccupazione superiore al 7,7%.

²³ Da <http://lavoce.info>: "E la Periferia diventa Zona Franca" di Antonio Accetturo e Guido de Blasio 22.11.2007

Tab2 – Allocazione per l'anno 2008 delle risorse finanziarie per le Zone Franche Urbane (importi in euro)					
	ZFU individuata	Quota minima per l'efficacia del dispositivo	Dimensione demografica	Disagio socio-economico	Totale
1	Catania	750.000,00	1.726.756,00	1.200.169,00	3.676.925,00
2	Torre Annunziata	750.000,00	791.428,00	1.132.235,00	2.673.663,00
3	Napoli	750.000,00	1.432.130,00	1.051.434,00	3.233.564,00
4	Taranto	750.000,00	1.347.528,00	1.002.543,00	3.100.071,00
5	Cagliari	750.000,00	460.388,00	934.608,00	2.144.996,00
6	Gela	750.000,00	1.313.108,00	797.711,00	2.860.819,00
7	Mondragone	750.000,00	461.233,00	770.434,00	1.981.667,00
8	Andria	750.000,00	950.727,00	751.907,00	2.452.634,00
9	Crotone	750.000,00	967.213,00	712.279,00	2.429.492,00
10	Erice	750.000,00	461.294,00	688.090,00	1.899.384,00
11	Iglesias	750.000,00	480.738,00	683.973,00	1.914.711,00
12	Quartu Sant'Elena	750.000,00	1.161.537,00	630.449,00	2.541.986,00
13	Rossano	750.000,00	593.420,00	591.850,00	1.935.270,00
14	Lecce	750.000,00	614.857,00	586.189,00	1.951.046,00
15	Lamezia Terme	750.000,00	1.063.892,00	567.147,00	2.381.039,00
16	Campobasso	750.000,00	493.419,00	338.641,00	1.582.060,00
17	Velletri	750.000,00	866.005,00	298.498,00	1.914.503,00
18	Sora	750.000,00	465.400,00	235.196,00	1.450.596,00
19	Pescara	750.000,00	1.170.535,00	225.418,00	2.145.953,00
20	Ventimiglia	750.000,00	456.161,00	88.520,00	1.294.681,00
21	Massa-Carrara	750.000,00	1.793.846,00	60.214,00	2.604.060,00
22	Matera	750.000,00	1.028.385,00	52.495,00	1.830.880,00
Totale		16.500.000,00	20.100.000,00	13.400.000,00	50.000.000,00
Fonte: CIPE, 2009					

I programmi *Area Based*

La maggior parte dei programmi *area based* in Italia sono promossi e/o gestiti dalla Direzione Generale per lo Sviluppo del territorio (Dicoter) del Ministero delle Infrastrutture e dal CIPE, che si confermano quindi attori chiave nelle politiche urbane in Italia. Si possono dividere in due categorie principali: *i*) gli interventi attivati sulla base di

opportunità offerte dalle istituzioni comunitarie (nel caso del programma Urban e dei fondi regionali stanziati attraverso il Quadro Comunitario di Sostegno) e ii) gli interventi attivati autonomamente su iniziativa del governo nazionale.

I programmi promossi sulla base di finanziamenti messi a disposizione dall'Unione europea emergono insieme con l'affermazione della questione urbana nell'agenda politica comunitaria. Tali programmi non hanno di per sé rilevanza come politiche urbane di livello nazionale. Essi tuttavia rivestono interesse perché da una parte hanno richiesto una azione di accompagnamento da parte del governo nazionale, e dall'altra perché hanno assunto il ruolo di vettori attraverso cui strumenti e obiettivi di politiche pubbliche hanno viaggiato diffondendosi anche tra le politiche di iniziativa statale.

I primi programmi ad essere attivati sono i Progetti Pilota Urbani (PPU). Nella prima fase, avviata nel 1989, i PPU hanno interessato due città in Italia (Venezia e Genova), mentre nella seconda fase le città interessate sono state Torino, Milano, Napoli e Brindisi. Il CIPE, attraverso la deliberazione del 26 febbraio 1998, ha integrato i finanziamenti europei con fondi nazionali ammontanti a 10,702 miliardi di lire. È anche in virtù della "diffusione dei risultati dei programmi pilota" (Le Galès, 2006) che nel 1994 si avvia il programma di iniziativa comunitaria Urban, che ha interessato 16 città italiane²⁴. Nel 2000 si avvia una seconda fase del programma Urban anche in ragione della "attività di lobbying delle reti urbane transnazionali e della mobilitazione del Parlamento Europeo" (ib). In Italia si attivano programmi in dieci città²⁵, per un investimento pari a 114 milioni di Euro. Le caratteristiche principali del programma Urban, così come presentate dalla Direzione Generale per la Politica Regionale UE, sono le seguenti:

L'approccio integrato di URBAN tiene conto di tutte le dimensioni della vita urbana. Si prevede quindi un insieme di progetti che abbinano l'ammmodernamento di infrastrutture obsolete ad iniziative economiche e orientate a favorire il mercato del lavoro. Queste sono integrate da misure di lotta contro l'esclusione sociale in quartieri degradati, e da misure per migliorare la qualità dell'ambiente²⁶.

24 Trieste, Venezia, Genova, Roma, Napoli, Foggia, Salerno, Bari, Brindisi, Cosenza, Catanzaro, Reggio Calabria, Cagliari, Palermo, Catania, Siracusa.

25 Ercolano, Settimo Torinese, Catanzaro, Venezia, Venaria Reale, Cava Dei Tirreni, Savona, Cinisello Balsamo, Messina, Trieste, Brindisi, Livorno, Seregno, Aversa, Rovigo, Bitonto, Trapani, Bagheria, Caltagirone, Campobasso.

26 http://ec.europa.eu/regional_policy/urban2/urban/initiative/src/frame1.htm

È importante sottolineare come i principi di partecipazione e di *good governance* siano parte integrante del *frame* che orienta questa politica pubblica le cui iniziative “sono selezionate e realizzate nel quadro di un vasto partenariato tra tutti i soggetti interessati” (ib). L’attuazione dei programmi Urban prevede anche l’attivazione di processi di policy ai livelli nazionale e locale, in quanto le risorse finanziarie sono solo parzialmente fornite dalle istituzioni comunitarie: “il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) può finanziare fino al 75% del costo totale di un programma se la zona urbana è situata in una regione in ritardo di sviluppo (obiettivo 1) e fino al 50% altrove. Concretamente, il contributo europeo si situa fra 3,5 e 15 milioni di €” (ib).

Tra i programmi *area based* attivati attraverso l’utilizzo di finanziamenti europei rientrano i Progetti Integrati Territoriali (PIT) e i progetti integrati di sviluppo urbano (PISU). I primi sono lo strumento di attuazione dei Programmi Operativi regionali nell’ambito del Quadro Comunitario di Sostegno²⁷ 2000-2006. Ugualmente, i Programmi Integrati di Sviluppo Urbano (PISU) sono gli strumenti di attuazione degli obiettivi propri del PO FESR²⁸ 2007-2013. L’allocazione dei finanziamenti è prerogativa del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

Anche sulla base del processo di europeizzazione delle politiche urbane comportato dalla attuazione dei programmi Urban, in Italia, a partire dagli anni novanta si affermano i Programmi Urbani Complessi (PUC). Essi nascono “come interventi di edilizia residenziale pubblica e si sviluppano come politiche abitative di più ampia valenza, al fine di correggere soprattutto i limiti di monofunzionalità e carenza di servizi propri di determinate aree urbane, operando la riqualificazione di intere parti di città” (Monea, Iorio, Gimigliano, 2005; p.30). I Piani Complessi sono così definiti quindi perché integrano diversi strumenti di *policy* (strumenti propri delle politiche sociali, di urbanistica, economiche) per perseguire la riqualificazione di aree urbane, anche sulla scorta delle esperienze della *Politique de la Ville* in corso già da un decennio in Francia. I programmi urbani complessi attivati in Italia sono i seguenti:

- I Programmi Integrati di Intervento. Istituiti con la legge 179/1992, sono caratterizzati “dalla presenza di pluralità di funzioni, dalla integrazione di diverse tipologie di intervento, ivi comprese le opere di urbanizzazione, da una

²⁷ Il Quadro comunitario di sostegno (QCS) è il documento approvato dalla Commissione europea, d’intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del Piano presentato dallo stesso Stato. Il QCS contiene la fotografia della situazione di partenza, la strategia, le priorità d’azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie, le condizioni di attuazione (http://www.dps.tesoro.it/qcs/qcs_regioni.asp).

²⁸ Programma Operativo finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).

dimensione tale da incidere sulla riorganizzazione urbana e dal possibile concorso di più operatori e risorse finanziarie pubblici e privati” (art.16).

- I Programmi di Recupero Urbano, previsti dalla Legge 493/1993, sono orientati al recupero del patrimonio pubblico residenziale, al potenziamento dell’edilizia residenziale pubblica, alla realizzazione di opere di urbanizzazione primaria. I PRU sono programmi particolarmente significativi perché per la prima volta integrano la politica abitativa con strumenti di *policy* differenziati volti al recupero complessivo di aree urbane.
- I Programmi di Riqualficazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio vengono attivati tramite il DM 21/12/1994 e prevedono interventi integrati finalizzati alla riqualficazione del tessuto urbanistico e produttivo di aree urbane. Si tratta di programmi che riprendono e ampliano gli obiettivi dei PRU, non prevedendo esclusivamente interventi su singoli comuni, ma prevedendo la possibilità di intervento anche su aree di interesse di più amministrazioni.
- I Contratti di Quartiere, finanziati con DM del 22/10/1997 sono programmi orientati alla riqualficazione in senso edilizio, urbanistico e sociale in aree di degrado o disagio. Prevedono la realizzazione di opere infrastrutturali di urbanizzazione ed interventi residenziali. Una caratteristica importante dei Contratti di quartiere è l’attenzione che in essi si attribuisce alla partecipazione dei cittadini nei processi di governance urbana. In seguito al primo bando del 1997, con decreto del 30 dicembre 2002 il Ministero delle Infrastrutture ha attivato il bando di concorso per i “Contratti di Quartiere II”. La fase 1 dei Contratti di quartiere ha visto l’investimento di 200 miliardi di lire, mentre per la seconda fase sono stati allocati 263,393 milioni Euro.
- Urban Italia. Nasce sulla base del consenso originato dal Programma Comunitario Urban, per finanziare le iniziative progettate dai primi 20 comuni²⁹ non entrati nella graduatoria di quelli finanziati dall’Unione Europea. La legge finanziaria del 2001 ha allocato per questo programma un ammontare di circa cento milioni di euro.

29 Aversa, Bagheria, Bitonto, Brindisi, Caltagirone, Campobasso, Catanzaro, Cava de’ tirreni, Cinisello Balsamo, Ercolano, Livorno, Messina, Rovigo, Savona, Seregno, Settimo Torinese, Trapani, Trieste, Venaria Reale, Venezia.

Tab.3: i programmi area based in Italia.

Origine	Programma	Anno	Obiettivi dichiarati
Unione Europea	PPU	1989	Innovazione nella rigenerazione e pianificazione urbana per promuovere coesione urbana sociale ed economica.
	PIT e PISU	1992-2000	Azioni che attraversano diversi settori, ma puntano a un obiettivo comune di sviluppo del territorio e necessitano di un approccio attuativo unitario e coerente.
	Urban I e II	1994-2000	Promozione dell'elaborazione e dell'attuazione di modelli di sviluppo innovativi a favore del recupero socioeconomico delle zone urbane in crisi.
Italia	PRU	1993	Recupero del patrimonio pubblico residenziale, potenziamento dell'edilizia residenziale pubblica, realizzazione di opere di urbanizzazione primaria
	PRUSST	1994	Riqualficazione del tessuto urbanistico e produttivo di aree urbane
	CDQ I e II	1997-2003	Programmi orientati a connettere alle tradizionali attività volte al recupero edilizio anche le azioni rivolte al miglioramento delle condizioni sociali dei cittadini
	Urban Italia	2001	Finanziamento delle iniziative progettate dai primi 20 comuni non entrati nella graduatoria di quelli finanziati dalla UE nell'ambito del programma Urban.

2.3 La sicurezza: un nuovo paradigma interpretativo per la questione urbana

Le politiche urbane messe in campo in Italia fino alla fine degli anni novanta erano legate prevalentemente ad interventi su problemi di carattere economico e sociale. In particolare i programmi *area based* italiani ed europei erano orientati ad obiettivi di coesione sociale e riduzione delle disuguaglianze, di riqualificazione e rigenerazione urbana. La scelta di questi obiettivi è legata alla strutturazione dell'agenda dei problemi da parte degli attori coinvolti nelle politiche, che a partire dalla fine degli anni ottanta hanno tematizzato le sfide urbane come sfide di carattere sociale, emerse nella forma di fenomeni di marginalità e disuguaglianza originati dalle politiche orientate al mercato proprie della concezione delle città come macchine per la crescita economica (Molotch, 1976). A partire dalla fine degli anni novanta si è però verificato un processo di cambiamento nella priorità dei problemi posti nell'agenda politica urbana in Italia, che ha visto il tema della sicurezza assumere un ruolo di inedita centralità nella tematizzazione delle sfide urbane. Il tema della sicurezza fa irruzione nei programmi elettorali delle principali coalizioni fin dal 2001. Se il programma elettorale dello schieramento di centro-sinistra considerava il

tema della sicurezza come “al primo posto nelle preoccupazioni degli italiani”, proponendo quindi nuovi sistemi di controllo “per la sicurezza dei centri urbani”³⁰, nel “contratto con gli italiani” della coalizione di centro-destra si proponeva “l’attuazione del *Piano per la difesa dei cittadini e la prevenzione dei crimini* che prevede tra l’altro l’introduzione dell’istituto del poliziotto o carabiniere o vigile di quartiere nelle città”³¹.

La questione urbana viene quindi tematizzata come relativa ai problemi della criminalità e della sicurezza, e lo stesso sarebbe avvenuto nei programmi predisposti per le successive campagne elettorali. Se e quanto la centralità assunta dal tema della sicurezza nell’agenda politica corrisponda all’emergere di fenomeni di criminalità inediti in termini qualitativi e/o quantitativi è questione controversa. La stessa percezione di insicurezza, stando a fonti del Ministero dell’Interno, non sembra aver assunto sul finire degli anni novanta dimensioni inedite:

È assai probabile, in effetti, che la quota di cittadini che teme di subire un reato sia cresciuta nel corso degli anni settanta, contemporaneamente alla crescita dei reati. Ma senz’altro in Italia da almeno quattordici anni, tale paura appare stabile, se non addirittura in lieve declino. Dal 1993 l’Istat ha infatti chiesto a un campione rappresentativo di famiglie italiane se considerasse a rischio di criminalità la zona in cui vivevano. Nel 2005 meno del 30% dichiara di considerarla molto o abbastanza a rischio, e la quota corrispondente nel 1993 era di poco superiore al 30%.³²

Lo stesso andamento dei reati commessi in Italia tra il 2001 e il 2006 mostra una realtà complessa che, se presenta tratti di indubbia problematicità, non sembra caratterizzarsi come condizione emergenziale:

dall’analisi delle variazioni percentuali dei reati nelle città esaminate nell’arco temporale 2001-2006 emerge che le uniche città che mostrano un aumento sono le tre grandi città del nord, Genova, Milano e Torino (...). Tutte le altre città presentano valori negativi. In particolare le più “virtuose” risultano Venezia, Roma e Palermo.(Cittalia, 2009; p.143)

³⁰ “Rinnoviamo l’Italia, insieme”, il programma dell’Ulivo per il governo 2001/2006.

³¹ Contratto con gli Italiani. <http://2001-2006.governoberlusconi.it/>

³² Ministero dell’Interno, Rapporto sulla criminalità in Italia 2006.

Resta il fatto che la tematizzazione della questione urbana in chiave di “sicurezza” ha comportato un vero e proprio mutamento del paradigma interpretativo dei problemi nell’agenda delle politiche urbane esplicite e dirette a partire dalla fine degli anni novanta, dando origine alle politiche di sicurezza urbana così definite da Amendola (2008):

Per politiche di sicurezza urbana si intende la sperimentazione di azioni volte a ridurre l’insicurezza del vivere quotidiano nelle città, anche nella sua dimensione percettiva e anche con riferimento a fenomeni diversi da quelli penalmente sanzionati. Caratteristiche queste che definiscono le politiche di sicurezza come politiche (...) i cui attori istituzionali sono, oltre allo stato, anche gli altri livelli di governo territoriale e, in particolare, i comuni.

Le politiche di sicurezza urbana in origine si sono configurate come veri e propri programmi *area based*, mutuando il modello francese dei Contratti Locali di Sicurezza, i quali tuttavia erano integrati nei *Contrats de Ville* e dunque si presentavano come uno degli strumenti rivolti al superamento del disagio socio-economico di aree urbane periferiche e dei conseguenti problemi di illegalità. In Italia questa integrazione non è avvenuta, ma si è percorsa in origine la strada dei protocolli per la realizzazione di “iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza della città”. Tra il 1998 e il 2005 vengono sottoscritti 194 protocolli caratterizzati principalmente dalla “riaffermazione di fronte ai cittadini di una corresponsabilità tra sindaco e prefetto per lo stato della sicurezza di quella specifica comunità” (Amendola, 2008). Questo configura i protocolli come emergenziali (ibidem) e destinati ad esaurirsi senza significativi risultati (ibidem). Se i protocolli mantenevano, perlomeno negli obiettivi dichiarati, l’intenzione di promuovere politiche integrate per la sicurezza, la nuova stagione dei Patti Locali per la Sicurezza, sottoscritti come i precedenti protocolli tra enti locali e ministero dell’Interno (attraverso le prefetture) a partire dal 2006, è caratterizzata dalla centralità attribuita all’attività di repressione dei fenomeni di illegalità attraverso un maggiore coordinamento delle attività delle forze di polizia locali e nazionali. I Patti per la Sicurezza sono così definiti dal Ministero dell’Interno:

Questi accordi consistono in più fondi, più uomini, azioni mirate per la sicurezza, interventi per affrontare la questione dei rom, misure anticontraffazione, interventi di contrasto allo sfruttamento della prostituzione e all’abusivismo commerciale. Prevedono anche una riorganizzazione dei presidi delle Forze

*dell'ordine, l'intensificazione delle funzioni dei "poliziotti di quartiere", il contrasto alle "forme di mendacità organizzata"*³³.

Tra il 2006 e il 2009 vengono sottoscritti 40 Patti Locali da prefetture ed enti locali (soprattutto di livello comunale). La rilevanza dei Patti come politica urbana nazionale è confermata dalla sottoscrizione nel marzo del 2007 di un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno e ANCI, a sua volta denominato, che rappresenta un accordo quadro che impegna Stato ed Enti Locali, tra le altre cose, alla “definizione in sessanta giorni di patti per la sicurezza con ogni città metropolitana che prevedano, da parte di tutti i contraenti, risorse finanziarie e organizzative adeguate”³⁴.

La politica nazionale in tema di sicurezza urbana non si è limitata alla sottoscrizione di patti territoriali, ma ha avuto impatti anche sulla legislazione nazionale. In particolare si è registrata un'attività legislativa in reazione ad eventi di cronaca la cui salienza nel dibattito pubblico ha aperto una finestra di opportunità per l'affermazione di soluzioni già disponibili sulla base di un paradigma di *policy* dominante. Così diversi provvedimenti legislativi (che nel loro insieme hanno assunto la definizione giornalistica di “pacchetti sicurezza”) hanno portato le politiche di sicurezza urbana nell'alveo della normativa nazionale. In particolare la legge 125/2008 ha attribuito al sindaco poteri in tema di sicurezza precedentemente di competenza nazionale. Per legge, il sindaco

*quale ufficiale del Governo, sovrintende: a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica; b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto*³⁵.

In seguito, la legge 94/2009 tornerà a modificare il quadro normativo in tema di sicurezza urbana, introducendo tra l'altro il controverso provvedimento relativo alle

33 www.interno.it

34 Patto per la sicurezza tra il Ministero dell'Interno e l'ANCI.

35 Art.6, comma 1.

cosiddette “ronde”³⁶, che integrando due parole-chiave centrali nel governo locale negli ultimi due decenni porterà a parlare di “sicurezza partecipata”.

Box1.**I grandi eventi come finestra di opportunità per politiche urbane.**

Tra le politiche esplicite e dirette possono essere qui considerate brevemente anche le iniziative prese a livello nazionale in occasione di grandi eventi che hanno interessato le aree urbane. Per queste ultime l'essere sede di eventi di rilevanza internazionale è parte fondante di una strategia orientata in senso economico o *pro-growth*, poiché essi sono “fonte di vantaggi competitivi nell'arena internazionale” (d'Albergo e Lefèvre, 2007). Il posizionamento delle aree metropolitane nella competizione internazionale è assunta dal sistema politico italiano come questione di interesse strategico nazionale, ciò che ha comportato anche in Italia l'attivazione di politiche pubbliche urbane in occasione di grandi eventi.

L'importanza dei grandi eventi in Italia e della loro gestione su scala nazionale è evidenziata dalla creazione di organismi creati ad hoc per il loro coordinamento. Così, in occasione dei Campionati Mondiali di Calcio del 1990 veniva costituito il COL, un organismo presieduto dal Ministro del Turismo, Sport e Spettacolo. Tuttavia in questo caso proprio la “eccessiva concentrazione delle decisioni al livello nazionale” (d'Albergo, 2000) avrebbe comportato la gestione fallimentare dell'evento: “un reale mercato delle opere pubbliche, con libere gare tra grandi e moderne imprese del settore e con regole certe di competizione è stato lontano dal realizzarsi” (ib). Nel caso del Giubileo del 2000 a Roma invece sarebbe stata direttamente la Presidenza del Consiglio, attraverso, l'Ufficio speciale Roma capitale e Grandi eventi, a prendersi carico del coordinamento dell'evento.

L'esperienza negativa relativa ai Mondiali del 1990 comporterà un mutamento nelle modalità di gestione dei grandi eventi in occasione del Giubileo del 2000 a Roma. In questa occasione l'iniziativa nazionale è stata caratterizzata da un minore grado di centralizzazione del processo decisionale. I programmi di azione sono stati elaborati attraverso il coordinamento dei livelli istituzionali e facendo ricorso a un principio di flessibilità:

³⁶ Art.3, comma 40: “I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale”.

la flessibilità si concretizza attraverso la sequenzialità e l'incrementalismo del processo decisionale il quale, pur avendo un importante momento iniziale (l'approvazione del "primo Piano generale", avvenuta nel settembre 1996), è costituito da una lunga serie di decisioni minori, attraverso le quali si è potuto assestare il tiro e correggere gli errori (d'Albergo, 2000).

Da ultimo, la politica nazionale è attualmente impegnata nella gestione dell'EXPO 2015 di Milano, attraverso la costituzione della Società di Gestione Expo Milano 2015 S.p.A., cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze partecipa con una quota del 40%. Il caso dell'EXPO 2015 dà conto di come la gestione di grandi eventi faccia parte di una strategia internazionale delle città che ha impatti di elevata salienza economica anche a livello nazionale. Lo stato infatti interviene con proprie politiche accompagnando (o perfino guidando) gli attori del governo locale. Questo dà luogo a reti e coalizioni anche trasversali rispetto agli assetti politici. Il caso dell'EXPO 2015 è significativo proprio perché la candidatura di Milano è stata scelta direttamente da un Presidente del Consiglio espresso da una coalizione di centro-sinistra mentre i governi del comune e della regione erano di segno politico opposto, e nonostante la disponibilità alla candidatura offerta da comuni politicamente più vicini al Governo in carica. Questo dà conto di come le strategie orientate alla crescita economica diano luogo a dinamiche coalizionali e politiche pubbliche non direttamente dipendenti da variabili di *politics*.

3. Le politiche indirette: dalla sussidiarietà al federalismo fiscale

Si è già osservato (cfr par.1) come per quasi un quarantennio in Italia i comuni non siano stati toccati se non in forma indiretta da riforme di carattere istituzionale. Questa stagione di stabilità si chiude nei primi anni novanta quando una combinazione di fattori interni al sistema politico (prima tra tutte la crisi di legittimazione a seguito delle vicende di tangentopoli) (Segatori, 2003) e di fattori esterni ad esso (il fabbisogno di nuovi assetti istituzionali orientati al posizionamento strategico dei territori nella competizione economica globale) comporta l'avvio di un processo di riforma che proseguirà lungo l'intero decennio e che non si può dire ad oggi definitivamente compiuto. Si tratta di un processo che darà luogo a politiche urbane nella loro forma «implicita e indiretta», poiché le iniziative cui dà luogo non hanno un focus spaziale esplicitamente urbano (ma sono perlopiù mirate al decentramento delle funzioni dello stato e all'affermazione del principio di sussidiarietà), né hanno l'obiettivo di affrontare direttamente le sfide di policy emerse nelle città, ma quello di mettere i governi locali nelle condizioni di affrontare i problemi emergenti nell'agenda. È in questo quadro che vengono emanate quelle che Segatori (2003) definisce le "leggi della svolta": la 142 del 1990 e la 81 del 1993.

3.1 Un nuovo assetto per il governo locale

La legge 142 del 1990 comporta significativi cambiamenti nel quadro istituzionale dei comuni italiani. Non ultimo tra questi quello rappresentato dall'istituzione delle città metropolitane, una tra le riforme ancora in attesa di attuazione, nonostante i successivi interventi legislativi, persino di rango costituzionale, fino alla più recente legge 42/2009 sul *federalismo fiscale*. Ma oltre a questo, la legge 142 muta la distribuzione dei poteri tra i consigli comunali e le giunte rafforzando il ruolo delle seconde, cui viene attribuita la gestione degli "atti di amministrazione che non siano riservati dalla legge al consiglio e che non rientrino nelle competenze, previste dalle leggi o dallo statuto, del sindaco" (L.142/1990, Art.35, Comma 2). Inoltre la legge 142/1990 riconosce a comuni e province potestà statutaria. Contemporaneamente si avvia anche il processo di riforma amministrativa dei comuni, orientato all'adattamento ai processi di *managerializzazione* della pubblica amministrazione dominanti nel corso degli anni novanta. Viene prevista

infatti per la prima volta la possibilità di assumere personale esterno “ad alto contenuto di professionalità” con contratti a tempo determinato.

Ma le modifiche più sostanziali nell’assetto istituzionale dei comuni italiani sono quelle previste dalla legge 81 del 1993, che muta profondamente la distribuzione dei poteri tra gli organi istituzionali dei comuni con una decisa redistribuzione in favore del sindaco. La legge prevede per la prima volta l’elezione diretta dei sindaci e l’adozione del sistema maggioritario per l’elezione del consiglio. Il mandato di quest’ultimo viene collegato a quello del sindaco, cosicché un eventuale voto di sfiducia comporterebbe il decadimento del consiglio stesso. Al sindaco è inoltre affidato il potere di nomina e revoca di assessori e dirigenti amministrativi. L’obiettivo della legge 81 è manifestamente quello di garantire ai governi locali un elevato grado di stabilità, attraverso l’attribuzione alla figura del sindaco di una legittimazione politica direttamente derivante dal mandato popolare, e per questa via di attribuire alla funzione esecutiva di governo un più elevato grado di autonomia dai partiti politici che al momento dell’approvazione della legge, anche a livello locale, risentono di una fortissima crisi di legittimità. L’attribuzione in Italia di poteri inediti alla figura del sindaco, tuttavia, non è un caso isolato in Europa. Anzi nell’intero continente negli stessi anni si assiste a una “rinnovata personalizzazione del potere locale” (Martins e Rodríguez Alvarez, 2007) dovuta ad “un movimento di riforma che ha attraversato l’Europa” e che ha dotato i sindaci di “potere e legittimità in misura superiore al passato” sulla base dell’idea secondo cui “solo città con sindaci forti possono giocare strategicamente la partita che si svolge nell’arena internazionale” (ib).

3.2 Le città nella riforma dell’amministrazione

Successivamente alla riforma dell’ordinamento degli enti locali si apre una fase di rimodulazione delle funzioni pubbliche lungo una dimensione multilivello, con le cosiddette *leggi Bassanini* e la riforma del Titolo V della Costituzione, che daranno avvio ad una stagione di decentramento. Le riforme cosiddette Bassanini sono costituite da un insieme di provvedimenti legislativi (leggi 59/97, 127/97, 191/98, 50/99, d.lgs 112/1998) tutti orientati all’affermazione del principio di sussidiarietà nell’amministrazione pubblica. Con la legge 59/97, in particolare, si attribuiscono agli enti locali tutte le funzioni che “non richiedono l’unitario esercizio a livello regionale”.

Parallelamente alla promozione di nuove forme di decentramento, le riforme degli anni novanta si pongono l’obiettivo di innovare nel complesso il funzionamento dell’amministrazione pubblica (e dunque anche delle amministrazioni dei comuni), sulla base della diffusa convinzione che “accanto al rafforzamento *presidenzialista* del ruolo

del sindaco, si debbano aumentare le garanzie di democraticità e di funzionalità a favore dei cittadini” (Segatori, 2003). Queste riforme dunque, oltre a rappresentare una innovazione istituzionale in termini di distribuzione delle funzioni di governo, segnano un mutamento profondo anche nella cultura delle amministrazioni. Capano (2003) sottolinea come contestualmente alla riforma istituzionale tra gli obiettivi del processo di innovazione si sia perseguito il “rafforzamento delle capacità organizzative e gestionali dei governi locali attraverso la riforma del sistema dei controlli, l’introduzione dei city managers, della contabilità economica e la possibilità di legare gli stipendi dei dirigenti ai risultati”. Insomma, si tratta di un obiettivo di mutamento paradigmatico nella cultura amministrativa, nell’intenzione di adattare l’amministrazione italiana ai principi dominanti del *new public management* e della *customer satisfaction*, volti a introdurre nel settore pubblico una cultura organizzativa propria dell’ambiente aziendale.

Il processo di decentramento trova poi una sua definitiva legittimazione nella riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n.3/2001) che stabilisce alcune importanti innovazioni quali la parità tra i livelli di governo, l’attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane della “potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e delle funzioni loro attribuite” (art.117), il riconoscimento di una linea anche orizzontale del principio di sussidiarietà e il riconoscimento agli enti locali di autonomia finanziaria di entrata e di spesa (Segatori, 2003).

Le riforme degli anni '90 sono state quindi caratterizzate da ambizioni significative, e hanno per molti versi rappresentato una svolta negli assetti di governo degli enti locali in Italia. Tuttavia gli impatti sul funzionamento delle amministrazioni sembrano essere stati in realtà limitati rispetto agli obiettivi che i promotori della riforma si erano preposti:

la contraddizione tra ciò che si persegue e si richiede e la strategia messa in opera è, peraltro, ben presente ai riformatori i quali, nel loro bilancio di un processo decennale, fanno affermazioni tanto vere quanto stupefacenti come “la riforma è ormai tutta definita nelle leggi e nei decreti: ma le leggi da sole non cambiano la vita dei cittadini”; “formalismo giuridico, centralismo burocratico, rifiuto dell’innovazione non si eliminano in pochi mesi a colpi di leggi e di decreti” (Bassanini,2000). (Capano, 2003)

Anche nella fase di innovazione istituzionale degli anni novanta, dunque, non viene meno la perdurante tensione tra decentramento e centralismo che da sempre caratterizza la pubblica amministrazione italiana. Parallelamente all’attribuzione di nuove funzioni, infatti, agli enti locali vengono imposti vincoli finanziari che ne limitano fortemente il

campo di decisione in termini di soluzioni a problemi di policy. Nella Legge Finanziaria del 1999 viene attivato per la prima volta il Patto di Stabilità Interno:

Dal 1999 ad oggi l'Italia ha formulato il proprio Patto di stabilità interno esprimendo gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali ed i corrispondenti risultati ogni anno in modi differenti, alternando principalmente diverse configurazioni di saldi finanziari a misure sulla spesa per poi tornare agli stessi saldi³⁷.

Se da una parte il Patto di Stabilità Interno ha vincolato le politiche di bilancio degli enti locali, dall'altra è proseguito il processo di decentramento delle competenze, che ha visto un nuovo momento significativo con l'approvazione della legge 42/2009 sul «federalismo fiscale». Essa intende dare attuazione alle norme contenute nell'art 119 della Carta Costituzionale,

assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti (Art.1, Comma1).

In particolare, i cambiamenti più significativi previsti dalla legge sono rappresentati dall'introduzione dei *costi standard* in sostituzione della *spesa storica* per determinare le erogazioni di risorse dallo Stato agli enti locali e l'introduzione di nuovi tributi propri degli enti locali: “la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali” (Art.12, comma1). Tuttavia, insieme alla formulazione della legge sul federalismo fiscale, si è proceduto con il Decreto 93/2008 ad abolire una tassa fondamentale per le entrate dei comuni, l'ICI:

37 www.rgs.mef.gov.it

L'esenzione dal pagamento del tributo per l'abitazione principale, disposta dal decreto legge n. 93 del 2008, convertito nella legge n. 126/2008, fa rilevare nelle casse comunali un notevole ammanco di gettito pari alla differenza tra quanto stanziato dallo Stato a titolo di rimborso compensativo e quanto effettivamente certificato dai Comuni³⁸.

3.2 Le politiche per la competitività territoriale: la programmazione negoziata

La stagione di riforme degli anni novanta non riguarda solo la promozione di innovazione ed efficienza amministrativa degli enti locali, ma anche gli strumenti per lo sviluppo economico utili a posizionare i territori nelle dinamiche competitive globali. Si è già osservato infatti come i processi di globalizzazione abbiano comportato nell'ultimo ventennio un fabbisogno di istituzionalizzazione di nuovi assetti di governance. L'obiettivo perseguito da queste riforme è dunque l'adattamento alle forme di organizzazione imposte dalla competizione economica fra città e territori attraverso il decentramento delle funzioni di governo e l'apertura dei processi decisionali a reticoli complessi di attori economici e sociali. Si tratta di dispositivi normativi orientati al perseguimento di una maggiore efficienza del *decision making*, coerenti con l'impostazione della legge 81/1993 che, attribuendo nuovi poteri a sindaci e giunte, perseguiva obiettivi analoghi. Già nella materia urbanistica un passo in questo senso era stato compiuto con la legge 142/90, che aveva introdotto l'accordo di programma come strumento di governo del territorio. Con questo strumento si è data la possibilità ai sindaci, insieme ai presidenti di regione e province, di decidere congiuntamente in tema di attuazione di opere e programmi in materia urbanistica, sulle quali i consigli sono chiamati a una ratifica solo "ove l'accordo comporti variazione degli strumenti urbanistici". L'accordo di programma rappresenta quindi un passo significativo nel processo di rimodulazione dei poteri locali in favore delle cariche monocratiche.

Quanto alle riforme direttamente orientate allo sviluppo economico, si fa riferimento qui all'attivazione di strumenti di programmazione negoziata, istituiti attraverso la legge 662/1996, art.2 comma 103. Per programmazione negoziata si intendono diverse modalità di accordo (vedi tab.4) che possono essere utilizzate per l'attuazione di interventi concertati tra Stato ed enti territoriali pubblici e privati per l'implementazione di progetti di sviluppo e sostegno all'imprenditoria, anche con l'allocatione di risorse

pubbliche di provenienza nazionale o europea. Si tratta di interventi “che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici e privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali”. La programmazione negoziata si presenta nelle retoriche come una innovazione significativa nel campo degli strumenti di governance per lo sviluppo locale, situandosi nell’ambito di una tendenza globale orientata all’inclusione di attori economici nei processi decisionali:

I processi di governance locale sono una risposta alle nuove sfide comportate dall'internazionalizzazione dell'economia e dalla frammentazione del sistema politico-istituzionale, che hanno accentuato il bisogno di coordinamento con attori governativi e non-governativi (...). Sotto questo punto di vista, la governance locale comprenderebbe i processi attraverso cui il governo locale prova a collegare e coordinare interessi pubblici e privati (...). Tra questi interessi privati il settore economico è uno degli attori-chiave: la possibilità dell'accesso alle risorse e la possibilità di mobilitarle situa gli attori economici –relativamente ad altri attori- in una posizione privilegiata per la costituzione di partnerships (Navarro, Magnier, Ramirez, 2008; p.531).

Se è vero che gli strumenti della programmazione negoziata attribuiscono una funzione per molti versi inedita agli enti territoriali, resta da osservare come anche in questo caso il CIPE (cfr par.1), e quindi il governo nazionale, svolga un ruolo centrale nei processi di formulazione e implementazione della politica. Al CIPE è stata attribuita la funzione di disciplinare gli strumenti di programmazione negoziata, oltre che un ruolo decisionale in materia di allocazione di risorse: “ il CIPE determina le quote da riservare per i contratti di area e per i patti territoriali” (art. 2 co.207).

Tab. 4, gli strumenti di Programmazione Negoziata.	
Strumento	Obiettivi (L.662/1996)
Intesa istituzionale di programma	L'accordo tra amministrazione centrale, regionale o delle province autonome con cui tali soggetti si impegnano a collaborare (...) per la realizzazione di un piano pluriennale di interventi d'interesse comune o funzionalmente collegati.
Accordo di programma quadro	Attuazione di una intesa istituzionale di programma per la definizione di un programma esecutivo di interventi di interesse comune o funzionalmente collegati.
Patto territoriale	L'accordo, promosso da enti locali, parti sociali, o da altri soggetti pubblici o privati (...), relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale.
Contratto di programma	Il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.
Contratto di area	Lo strumento operativo, concordato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro (...), per la realizzazione delle azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di una nuova occupazione in territori circoscritti, nell'ambito delle aree di crisi indicate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Tra le politiche orientate alla crescita economica, in aggiunta agli strumenti di programmazione negoziata, rientra l'istituzione, con la legge 197/2007, delle Società di Trasformazione Urbana. Pur presentando punti di contatto con i Programmi Urbani Complessi, esse non sono però di per sé dei corsi di azione pubblica ma degli strumenti istituiti per produrre a loro volta politiche pubbliche. Sono qui rilevanti poiché si tratta di società a capitale misto pubblico-privato previste come strumenti attuativi dei provvedimenti di riqualificazione urbana, essendo nella possibilità di acquisire aree, progettare e realizzare interventi. I problemi di policy cui le STU sono chiamate a dare risposta sono gli stessi che caratterizzano i PUC: “eliminare il degrado urbanistico e sociale, ricostruire le funzioni urbane dei quartieri abbandonati, correggere il disagio abitativo, riconnettere alla città aree emarginate, ricreare opportunità occupazionali o attività economiche” (Monea, Iorio, Gimigliano, 2005). L'istituzione di questo tipo di

società rappresenta però un significativo passo verso la *managerializzazione* nei processi di erogazione di politiche pubbliche anche in campo urbanistico. Esse infatti sono il frutto della attribuzione della gestione “dell’intera fase urbanistico-edilizia attuativa ad un soggetto giuridico che è impresa, distinto dall’ente locale interessato” che ha l’effetto di “ricondere l’operazione di trasformazione urbana nell’ambito di una gestione di tipo manageriale” (Mazza, 2006; p.91).

4. Politiche urbane e *policy framing* in Italia: i fattori esplicativi

La disamina fin qui operata delle principali politiche urbane portate avanti in Italia da istituzioni di livello nazionale nel corso dell'ultimo ventennio rende possibile proporre un'analisi *i)* dei paradigmi –o *frames*– delle politiche pubbliche e *ii)* delle loro analogie e differenze rispetto a quello che avviene nei casi presi in esame dalla ricerca sulle politiche urbane degli Stati europei (cfr. nota 1). Successivamente sarà avanzata un'interpretazione delle evidenze emerse per quanto riguarda il ruolo svolto dai principali fattori esplicativi presi in considerazione in questa sede, con particolare riferimento a:

- il modo in cui le sfide urbane fanno il loro ingresso nell'agenda politica
- le regole del gioco della politica e delle politiche pubbliche
- l'orientamento, o «colore» politico prevalente negli attori di governo nazionali e il loro cambiamento nel corso del tempo
- l'attivazione (o meno) di processi di apprendimento e il ruolo dell'uropeizzazione della politica urbana.

I paradigmi dominanti nelle politiche urbane in Italia nel corso dell'ultimo ventennio emergono attraverso l'analisi di due dimensioni fondamentali: quella di *governance* (con riferimento quindi alla strutturazione delle arene delle politiche) e quella di *policy* (con riferimento ai programmi di azione effettivamente intrapresi).

4.1 I paradigmi dominanti nelle politiche urbane

4.1.1 La dimensione di *governance*

i) La governance locale. Si tratta forse della dimensione di analisi rispetto alla quale è possibile osservare i provvedimenti più significativi nel corso degli ultimi venti anni. Le leggi 142/1990 e 81/1993 hanno comportato profondi mutamenti negli assetti di governo che hanno visto gli organismi elettivi perdere potere in favore del sindaco e della giunta (Vandelli, 1997; Segatori, 2003; Della Porta, 2006). L'introduzione degli strumenti di programmazione negoziata ha a sua volta istituzionalizzato l'apertura dei processi di

governo ad attori non istituzionali e *stakeholders*, promuovendo anche in Italia (sulla scorta di esperienze europee già avanzate, prima tra tutte quella britannica) forme di partnership *pubblico-privato* che hanno comportato l'utilizzo di forme contrattuali nella produzione di politiche pubbliche (Bobbio, 2000). Ugualmente l'introduzione in Italia di programmi *area based* ha influenzato gli assetti di governance locale nella direzione di un coinvolgimento di soggetti privati nella pianificazione di programmi di coesione sociale e nell'erogazione stessa di politiche sociali (Vitale e Bifulco, 2006; Paci, 2007), coerentemente con gli orientamenti dominanti negli altri paesi europei (e non solo) nell'ambito di processi di riconfigurazione adattiva del governo locale di fronte alle sfide dell'economia globale:

In addition to their strategies to undercut traditional redistributive regional policy relays, national governments now mobilized a number of institutional restructuring initiatives in order to establish a new, competitive infrastructure for urban economic growth within their territories. (Brenner, 2004; p.472)

In particolare, il ruolo di attori non istituzionali nell'erogazione di servizi è legittimata e promossa dalla riforma costituzionale che sancisce il principio di sussidiarietà orizzontale per favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale" (art.118).

ii) *La governance multilivello.* L'affermarsi del paradigma della sussidiarietà (in questo caso verticale) ha comportato –perlomeno, come si è visto, nelle retoriche- l'affermazione di un modello di *governance* multilivello della politica urbana complesso e non più organizzato in senso gerarchico e piramidale, ma basato su dinamiche concertative legittimate dal riconoscimento costituzionale della parità tra i livelli di governo. Questi nuovi assetti hanno trovato una forma di istituzionalizzazione negli strumenti della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali e della Conferenza Unificata. La rilevanza del ruolo della Conferenza Stato-Città è incrementata nel corso degli anni, in particolare con la legge 131/2003 che ha sancito la partecipazione degli enti locali al processo normativo comunitario.

Nonostante la produzione legislativa degli anni novanta, tuttavia, in Italia si registra una invarianza nella tensione tra decentramento e centralismo delle funzioni pubbliche. Già nel 1985 Dente osservava come vigesse "un sistema nel quale la crescita dell'interesse verso la periferia si è accompagnata al rifiuto di attribuire competenze esclusive, favorendo così la costruzione di processi decisionali complessi con forti meccanismi di collegamento verticale, che spesso si traducono nella moltiplicazione dei poteri di veto" (cit. in Della Porta, 2006; p.244). Le risorse destinate ad affrontare le sfide urbane sono

in misura largamente maggioritaria allocate autoritativamente dal governo nazionale, come dimostra la salienza economica delle politiche *mainstream*, assai più significativa di quella delle politiche urbane esplicite e dirette. Al contempo si può osservare come i processi di decentramento avviati nel corso degli ultimi venti anni siano incompleti e caratterizzati da continue contraddizioni (Cici e Mattarella, 1998; Vandelli, 2002). Questo vale soprattutto in materia di finanza locale: mentre si formula una riforma costituzionale che sancisce l'autonomia finanziaria degli enti locali, se ne vincola la libertà di azione attraverso il patto interno di stabilità. Allo stesso tempo, mentre si formula la legge sul federalismo fiscale che prevede la possibilità dell'istituzione di tributi locali, si elimina l'ICI, con la necessità conseguente di centralizzare l'erogazione delle compensazioni necessarie in ragione del mancato gettito fiscale. Inoltre, se le riforme degli anni novanta hanno attribuito ai comuni nuovi poteri e nuove funzioni, attribuzione sancita costituzionalmente dal principio di sussidiarietà verticale, al contempo i trasferimenti dallo Stato agli enti locali hanno subito un processo di continua contrazione, diminuendo solo tra il 2003 e il 2007 del 4,74% (fonte: IFEL, 2009). Al contempo restano inattuata le norme (anche quella costituzionale) che prevedono l'introduzione di tributi locali. In questo quadro si è parlato di "un modello di *sussidiarietà asimmetrica* in cui all'aumento di responsabilità gestionali attribuite agli enti locali più vicini al cittadino si associa una restrizione delle loro dotazioni di risorse e dei loro margini di autonoma decisione sul loro impiego" (Allegretti e Allulli, 2007).

4.1.2 La dimensione di policy

Nonostante l'ingresso esplicito alla fine degli anni ottanta della questione urbana nell'agenda politica nazionale, non si può sostenere che si sia mai affermata una *policy* delle città, dove per *policy* si intende un insieme di programmi caratterizzati da coerenza negli obiettivi e coordinamento degli attori. Si può però parlare di un insieme di politiche urbane, costituite da più iniziative e programmi frammentati in termini di attori, strumenti e obiettivi. Al loro interno è possibile osservare anche in Italia l'avvicendamento nell'ultimo ventennio di *policy frames* che hanno comportato il prevalere di determinati obiettivi dell'intervento pubblico. Come negli altri paesi europei gli interventi di politica urbana sono stati circoscritti entro tre distinte polarità: economica, sociale e legata alla sicurezza.

La polarità economica

A partire dai primi anni novanta si affermano anche in Italia politiche con un *policy frame* di natura economica, orientate quindi al posizionamento strategico delle città nella

competizione internazionale. Diversi provvedimenti, dall'abolizione dell'equo canone all'istituzione degli accordi di programma, vanno nella direzione della deregolamentazione delle dinamiche di mercato e dell'affidamento ad esse dell'erogazione di beni e servizi.

La riforma dell'amministrazione portata avanti negli stessi anni è basata su un paradigma analogo laddove "si è passati (...) dal principio di conformità alla legge (...) alla conformità ai criteri operativi offerti dallo strumentario economico-aziendale" (Capano, 2002), per quanto questo cambiamento sembri aver interessato più le retoriche che il concreto funzionamento delle amministrazioni (ibidem).

La polarità sociale

La polarità sociale nel *frame* delle politiche urbane si è affermata negli stessi anni, anche attraverso i programmi *area based*, come elemento di correzione di situazioni di degrado sociale e urbanistico prodottesi in conseguenza dell'affidamento a dinamiche di mercato dell'allocazione di servizi e beni pubblici. Se gli interventi di natura sociale erano stati caratterizzati fino agli anni ottanta dal carattere universalistico, centralizzato e redistributivo proprio del *welfare state*, anche in Italia le politiche *area based* segnano un'inversione di tendenza. Le politiche sociali perdono il loro carattere regolativo e redistributivo e si caratterizzano come politiche distributive (con costi diffusi e benefici assegnati in forma circoscritta), e si adattano ai *frames* dominanti che richiedono soluzioni *market-sustaining* (Jessop, 2002) per i problemi sociali. Questo si traduce nella valorizzazione dell'economia informale e sociale e nella sottrazione alla sfera statale della competenza nell'erogazione di servizi, come prevede il principio di sussidiarietà orizzontale. L'apertura dei processi di policy in materia sociale comporta l'ingresso nelle reti di governance urbana di attori della società civile organizzata e della cittadinanza attiva, secondo gli imperativi della cosiddetta *buona governance*: partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza³⁹. L'inclusione di cittadini e attori organizzati nei processi di governo delle politiche è a sua volta un elemento correttivo adottato nelle politiche urbane per restituire loro una legittimità democratica messa in discussione dallo svuotamento di potere degli organismi elettivi e dalla crisi dei partiti politici a livello locale, per quanto sia stato evidenziato come questo fenomeno abbia comportato una "distorsione del concetto di partecipazione, schiacciandolo spesso sulla semplice concertazione e negoziazione tra soggetti organizzati forti" (Allegretti e Sintomer, 2009; p.109)

³⁹ Commissione Europea, Libro Bianco sulla Governance Europea. COM(2001) 428 definitivo/2

La sicurezza come questione urbana

A partire dalla fine degli anni novanta il tema della sicurezza, come si è osservato (cfr par.2) si afferma nelle agende politiche fino a portare quasi a una sovrapposizione nell'agenda pubblica tra politiche della sicurezza e politiche urbane. Si tratta di un mutamento significativo per queste ultime, nell'ambito delle quali vengono assunte in Italia iniziative analoghe ad altre attivate in altri paesi europei (Francia e Regno Unito in particolare), ma con due differenze significative. In primo luogo in Francia (soprattutto) e nel Regno Unito (meno) le politiche della sicurezza integrano strumenti sociali e repressione dei fenomeni criminali, per affrontare tanto le cause quanto gli effetti dell'illegalità, laddove in Italia i "patti locali" non hanno obiettivi di carattere sociale. In secondo luogo in altri paesi europei le politiche per la sicurezza sono state attivate in risposta a situazioni emergenziali (ad esempio i disordini nelle *banlieues* in Francia). In Italia invece si può osservare come nelle stesse aree urbane con più di trecentomila abitanti a partire dal 2000 non si registri un aumento dei reati compiuti⁴⁰. L'affermazione delle politiche per la sicurezza sembra quindi avere origine da processi di imitazione rispetto a politiche attivate in altri stati europei, e da dinamiche competitive di *politics* che portano all'attivazione di politiche "guidate dalle opportunità" piuttosto che "guidate dai problemi" (Van den Berg et al, 2007).

4.2 I fattori determinanti: uno sguardo comparativo

4.2.1 Tempi e modalità dell'ingresso nell'agenda politica della questione urbana

Le politiche urbane in Italia assumono un carattere «esplicito» solo alla fine degli anni ottanta. Per avanzare un'ipotesi circa i fattori che hanno comportato questi tempi per l'ingresso in agenda della questione urbana è opportuno prendere in considerazione un approccio che integra più dimensioni esplicative (Di Gaetano e Strom, 2003), e in particolare le due che seguono:

- Dimensione strutturale. Con la fine degli anni 80 vengono a maturazione in tutta Europa i processi di *rescaling* della politica e di riarticolazione della gerarchia spaziale del potere politico, che si traducono anche in Italia nella definizione di nuovi assetti di governance: "in Italia queste dinamiche hanno assunto una

⁴⁰ Ministero dell'Interno, Rapporto sulla Criminalità 2006.

notevole accelerazione negli anni Novanta, specialmente dopo il varo della programmazione negoziata” (Ramella, 2006; p. 101).

- Dimensione di *politics*. Un ruolo esplicativo determinante è poi da attribuire alla paralisi del sistema politico italiano, determinatasi tra la fine degli anni ottanta e l’inizio dei novanta, causata dalla “esplosione convergente” di eventi “tutti in qualche modo associabili alla responsabilità degli uomini che avevano governato fino ad allora il paese” (Segatori, 2003; p.117). Questo quadro è connesso in forma duplice con la rete dei poteri locali, in quanto “presenti una volta come coattori delle vicende che costituiscono l’input della crisi e una volta come destinatari dell’output rappresentato dalla legislazione con cui si cerca l’uscita dalla crisi” (ibidem).

Il primo e più significativo cambiamento nella politica urbana in Italia è quindi quello che ha portato all’*explicitazione* di una politica fino a quel momento di tipo *mainstream*, con effetti diretti sulle città, ma solo implicitamente urbana. I fattori esplicativi presi qui in considerazione danno conto di come tale cambiamento sia stato attivato da elementi di crisi esogeni (la ristrutturazione dell’economia globale, l’europeizzazione delle politiche, l’intervento della magistratura nella fase di Tangentopoli) a un sistema che in assenza di questi input non avrebbe probabilmente prodotto alcun cambiamento a partire da determinanti endogene. Il mutamento è intervenuto in un modello di *policy making* sostanzialmente inalterato dalla fondazione della Repubblica: non si è trattato dunque di un cambiamento derivante da un adattamento graduale, ma di un mutamento rapido e traumatico, come indicato nel modello del *punctuated equilibrium* che concettualizza il cambiamento come “ciclica rottura della continuità dopo un periodo di sostanziale stabilità” (Capano, 2002).

La natura esogena dei fattori che hanno comportato l’ingresso della questione urbana nell’agenda politica è un elemento che differenzia l’Italia dagli altri paesi europei. In Francia e nel Regno Unito infatti le politiche urbane entrano in agenda sulla base di dinamiche endogene al sistema di *politics*; questo avviene ben prima che in Italia. Ciò dà luogo in questi paesi a politiche urbane che appaiono più coerenti e integrate (cfr d’Albergo, 2009), mentre in Italia le politiche urbane sono caratterizzate da un più elevato grado di frammentazione. Allo stesso modo in Spagna e Germania (coerentemente con le strutture istituzionali federali o *quasi-federali* dei due stati) la politica urbana non entra mai a far parte compiutamente della agenda di policy nazionale, ma viene delegata ai livelli di governo inferiori, ciò che in Italia avviene in forma solo parziale, dando origine a un decentramento incompiuto.

4.2.2 Le regole del gioco della politica e delle politiche pubbliche

La variabile istituzionale può essere considerata come il fattore determinante di una tensione ancora non risolta tra la preminenza (in termini di salienza economica prima di tutto) di politiche di tipo *mainstream* e l'affermazione nell'agenda di politiche esplicitamente urbane. Se infatti le politiche *mainstream* riproducono uno schema istituzionale fortemente centralistico e relegano comuni ed enti locali nel ruolo di *policy takers*, si è osservato come le politiche urbane di natura esplicita attribuiscono ai governi locali un ruolo di *decision makers* perlomeno nella fase implementativa delle politiche (come avviene nel caso dei programmi *area based*) o tendano a istituzionalizzare il loro ruolo di *policy makers* (come nel caso delle riforme orientate al decentramento amministrativo).

Le tendenze di carattere centralistico sembrano risultare rafforzate da una struttura istituzionale regionale configuratasi come “accentramento verso il basso” piuttosto che come “decentramento dall'alto” (Adorni e Magagnoli, 2005), mentre al contrario l'emergere di politiche esplicitamente urbane quali i programmi *area based* può essere ricondotta all'effetto del contesto istituzionale europeo e delle politiche dell'Unione, oltre che al fabbisogno di risposte ai problemi di policy aperti con l'emergere di nuove sfide urbane.

Il caso italiano, peraltro, presenta peculiarità che rendono difficile collocarlo nell'ambito delle categorie centralismo/federalismo. Di certo l'assetto di matrice napoleonica degli enti locali accomuna l'Italia alla Francia e alla Spagna. Ma quello italiano non è né un sistema fortemente centralizzato come quello francese (non prevedendo una linea gerarchica tra enti locali) né quasi-federale come quello spagnolo. In realtà si è già osservato come il processo di decentramento in Italia sia stato un processo contraddittorio e incompiuto. Lo stesso processo di regionalizzazione non è stato scevro di ambiguità: “l'attivazione delle regioni non intacca l'amministrazione centrale, né permette di elevare formalmente l'amministrazione locale al rango di governo” (ibidem). Il processo di regionalizzazione, dunque, non ha avvicinato l'Italia ai regimi federali o quasi-federali, dove le politiche urbane sono formulate da istituzioni sub-statali di livello *meso*. Nel caso italiano i processi decisionali sulle politiche urbane restano in buona parte di competenza del governo nazionale, mentre ai livelli regionali vengono delegate funzioni prevalentemente implementative (è quanto avviene ad es. per i contratti di quartiere o l'allocazione di fondi strutturali europei).

La tendenza dello Stato a intervenire direttamente nelle politiche urbane (sebbene non sempre esplicitamente) sembra quindi accomunare l'Italia alla Francia e alla Gran

Bretagna, paesi nei quali l'agenda nazionale delle politiche urbane ha incrociato quella delle politiche di decentramento con risultati in parte contraddittori. La centralizzazione del sistema istituzionale e la percezione della sua scarsa adeguatezza rispetto alla necessità di forme di governo del territorio strategicamente capaci di affrontare le sfide comportate dall'economia globale è uno dei fattori che possono spiegare l'avvio negli anni novanta di una stagione di riforme istituzionali le cui criticità e contraddizioni sono ampiamente emerse (cfr. par.3).

4.2.3 L'orientamento politico prevalente negli attori di governo nazionali

Prima degli anni novanta i processi decisionali sulle questioni urbane, anche nelle relazioni multilivello, erano prerogativa esclusiva dei partiti politici e della loro organizzazione interna, anche in ragione della dipendenza dei sindaci dal sistema di *politics* locale e nazionale. A partire dagli anni novanta questo assetto di governo ha subito gli effetti della crisi dei partiti politici, con il conseguente mutamento del modello di governo degli enti locali, che ha visto sindaci e presidenti assumere nuovi e più ampi poteri. Questo ha determinato una progressiva perdita di rilevanza del sistema di *politics* nel determinare gli orientamenti delle politiche urbane. Al contrario, sembra essere avvenuto un rovesciamento del nesso di causalità che ha portato i sindaci ad acquisire la capacità di determinare mutamenti negli assetti politici attraverso l'azione di quello che è stato definito il *partito dei sindaci* (Vandelli, 1997) tramite il quale essi “rivendicano il ruolo di unica istituzione che non tradisce le attese; si propongono come squadra in grado di governare il paese” (ibidem).

In questo quadro le politiche pubbliche sono sempre più determinate dalle forme di *partnership* pubblico-privato e dalle reti di governance di volta in volta in campo nell'attivare programmi di azione, come avviene nella programmazione negoziata.

Queste trasformazioni di per sé non implicano l'irrilevanza degli assetti di *politics* nel dare conto delle modalità di formulazione e attuazione delle politiche urbane. Piuttosto accomunano l'Italia agli altri paesi europei, in quanto la presenza al governo di uno schieramento di sinistra o di destra non implica o esclude di per sé l'attivazione di politiche *mainstream*, esplicite, implicite, dirette o indirette (d'Albergo, 2009). Nel corso degli ultimi venti anni infatti schieramenti di segno politico diverso si sono avvicinati al governo nazionale, senza che questo incidesse direttamente sul tipo di politiche attivate o sui *frame* dominanti. Il tipo di influenza esercitato in Italia dagli assetti di *politics* sulle politiche urbane è comune agli altri paesi europei: anche nel nostro paese infatti sembra

emergere la tendenza dei governi di centro-sinistra ad adottare iniziative orientate al decentramento dei poteri e al rafforzamento dei governi locali in misura maggiore rispetto ai governi di centro-destra. La riforma costituzionale e amministrativa degli anni novanta è stata portata avanti da governi di centro-sinistra, mentre i governi di centro-destra sembrano aver investito prevalentemente su politiche fortemente centralizzate come quelle infrastrutturali, con la Legge Obiettivo.

4.2.4 Il ruolo dei processi mimetici e di apprendimento.

Negli anni ottanta emerge in Europa la dinamica Delors (cfr par.3) e la questione urbana si impone nell'agenda politica comunitaria. L'intervento europeo "con evidenza crescente negli anni '90" ha avuto "un ruolo sempre più consistente in termini di risorse dispiegate e di occasioni operative promosse nel campo delle politiche territoriali e urbane" (Janin Rivolin, 2004; p.17). Il riferimento è in particolare ai PPU (Progetti Pilota Urbani) promossi a partire dal 1990 e ai programmi Urban (cfr. par.2). La politica urbana italiana, proprio perché entrata in agenda sulla base di fattori esogeni al sistema politico, fa ampiamente uso di programmi "importati" da esperienze europee, prima tra tutte quella francese. Dai Patti Locali per la sicurezza, ai Contratti di Quartiere, alle Zone Franche Urbane, una buona parte dei programmi *area based* attivati in Italia mutua esperienze della *politique de la ville* francese. Se la disponibilità all'apprendimento e l'attivazione di processi di *policy transfer* può rispondere a problemi realmente in campo, può anche avvenire che il trasferimento di politiche attivate in altri paesi si configuri come strumento di legittimazione di decisioni già prese e priorità già stabilite. È il caso delle politiche di sicurezza urbana in Italia che, importate da programmi attuati in Francia o in Inghilterra, sono state impiantate in contesti che non presentavano analoghi problemi di carattere emergenziale, sollevando dubbi e controversie sulla loro utilità ed efficacia.

L'insieme degli elementi critici che emergono nell'analisi delle politiche urbane attivate in Italia su scala nazionale evidenziano dunque come l'adattamento reattivo ai paradigmi di *policy* dominanti (Capano, 2002) e una perdurante condizione di frammentazione siano le caratteristiche principali di tali corsi di azione pubblica, i quali nel loro complesso non sembrano ancora configurare una coerente e organica policy delle città in grado di dare risposte ai problemi che queste ultime si trovano ad affrontare nel tempo dell'economia globale e, ancor di più, nel tempo della sua crisi.

Bibliografia

Adorni D., Magagnoli F., 2005, *L'esperienza di decentramento istituzionale in Italia e lo sviluppo locale*, Relazione presentata agli Incontri Pratesi su "Lo Sviluppo Locale", Artimino, 12-16 Settembre 2005

Allegretti, G., Allulli, M., 2007, *Orçamentos Participativos na Italia: Uma 'ponte' para a construção do Novo Município*, in *Revista Critica de Ciencias Sociais*, n.77, Coimbra

Allegretti, G., Sintomer Y., 2009, *I bilanci partecipativi in Europa. Nuove esperienze democratiche nel vecchio continente*, Ediesse, Roma

Amendola, G., 2008, *Città, criminalità, paure. Sessanta parole chiave per capire e affrontare l'insicurezza urbana*, Liguori, Napoli

ANCE, 2009, *Secondo Rapporto sulle Infrastrutture in Italia*

Bobbio, L., 2000, *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, Stato e Mercato, n. 58

Bifulco L. e Vitale T., 2006, *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in L. Bifulco, a cura di, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma

Bramezza, I., 2007, *Italy: towards the Recognition of the Strategic Relevance of Metropolitan Cities*, in Van Den Berg L., Braun E., Van der Meer J., *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate, London

Bovens M., 'tHart P., 2005, *Understanding policy fiascoes*, Transaction, New Brunswick

Brenner, N., 2004, *Urban governance and the production of new state spaces in western europe, 1960-2000*, *Review of International Political Economy*, Vol. 11, 3, 2004-08-01, p. 447

Capano G., 2002, *Le riforme degli anni Novanta: l'adattamento reattivo del paradigma egemonico*, in Battistelli F., a cura di, *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, Franco Angeli, Roma

Cici L. e Mattarella B.G., 1998, *Il Decentramento*, in Vesperini G, Battini S., a cura di, *I*

governi del maggioritario: obiettivi e risultati, Donzelli

CIPE, 2009, *Relazione sullo stato di attuazione del Programma infrastrutture Strategiche*

Cittalia-Ifel, 2009, *I Comuni Italiani 2009*

Cittalia, 2008, *Rapporto Cittalia 2008. Ripartire dalle Città*

d'Albergo E., 2000, *La politica del Giubileo*, in Eurispes, *Provincia 2000*, Roma

d'Albergo E., Lefèvre C. (a cura di), 2007, *Le strategie internazionali delle città*, il Mulino, Bologna

d'Albergo E. (a cura di), 2009, *Le politiche urbane degli Stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto*, Cittalia

Di Gaetano A., Strom E., 2002, *Comparative Urban Governance: An Integrated Approach*. in *Urban Affairs Review* 38(3): 356-395

Della Porta D., 2006, *La politica locale*, il Mulino, Bologna

De Leone F., La Forgia A., 2007, *La partecipazione fra concertazione e conflitto: il caso dell'emergenza abitativa*, in d'Albergo E., Moini G., *Partecipazione, movimenti e politiche pubbliche a Roma*, Aracne, Roma

Donolo C., 1997, *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano

Ginsborg P., 2003, *A History of Contemporary Italy: Society and Politics, 1943-1988*, Palgrave Macmillan

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, March, 29-30

Hutton W., 2007, *Building successful cities in the knowledge economy : the role of the "soft" policy instruments*, in Proceedings of the OECD conference on "what policies for globalising cities? Rethinking the urban agenda, Madrid, March, 29-30

IFEL, 2009, *Il quadro finanziario dei Comuni*

Janin-Rivolin Yoccoz U., 2004, *European spatial planning*, Franco Angeli, Roma

Jessop B., 2002, *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, in Brenner N. e Theodore N., *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, London

Le Gales P., 2006, *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna

Magnier Annick, Navarro Yáñez Clemente J., Ramírez M. Antonia, 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, 32, no. 3: 531-547

Martins M., Rodríguez Alvarez J.M., 2007, *Verso una leadership globale: i sindaci e la sfida della nuova governance locale in Europa*, in d'Albergo E., Lefèvre C., *Le strategie internazionali delle città*, il Mulino, Bologna

Mazza, M., 2006, *La gestione dei procedimenti urbanistici*, Halley, Roma-Napoli

Mirabelli M., 2001, *L'istituzionalismo amorale. L'esperienza dei patti territoriali in una regione del mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Mannelli, CZ

Molotch H., 1976, *The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place*, American Journal of Sociology, Volume 82 Number 2

Monea P., Iorio E., Gimigliano D., 2005, *Le società di trasformazione urbana. Prospettive urbane, profili giuridici, schemi applicativi*, Halley, Roma-Napoli

Paci, M., 2007, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna

Ramella F., 2006, *Democrazia plebiscitaria, democrazia deliberativa: la governance municipale nelle Marche*, Rubbettino, Soveria Mannelli, CZ

Savitch H.V., Kantor P., 2002, *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton University Press

Sebastiani C., 2007, *La politica delle città*, il Mulino, Bologna

Segatori R., 2003, *I sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità ad oggi*, Donzelli, Roma

Urbani P., 1988, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Cedam, Padova

Van Den Berg L., Braun E., Van der Meer J., 2007, *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Ashgate, London

Vandelli, L., 1997, *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalò e Damocle nell'amministrazione locale*, il Mulino, Bologna

Vandelli, L., 2000, *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna

Vandelli, L., 2002, *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Il Mulino, Bologna

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

ISBN 978-88-6306-019-5

CITTALIA