

**XXIV CONVEGNO SISP**  
**Venezia, 16-18 settembre 2010**  
**Sezione: Amministrazione e Politiche Pubbliche**  
**Panel: Politiche urbane in Italia e governo della città**

**Un ciclo politico al tramonto:  
perchè l'innovazione delle politiche urbane in Italia ha fallito**

Gabriele Pasqui  
(Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano)

*1. Il ciclo delle politiche urbane*

Una letteratura ormai copiosa e multidisciplinare ha provato nel degli ultimi anni a misurare gli esiti di una stagione di politiche urbane in Italia che si è consolidata nella seconda metà degli anni '90 e si è pienamente dispiegata nella prima fase del decennio che si sta chiudendo (Donolo, a cura di, 2006; Palermo, 2009; Briata, Bricocoli, Tedesco, 2009; Burroni, Piselli, Ramella, a cura di, 2010; Cremaschi, a cura di, 2010).

Mancano tuttavia robuste letture d'insieme di questa stagione controversa, e manca un giudizio compiuto sulle ragioni del sostanziale fallimento di quelle che Pier Carlo Palermo chiamava già dieci anni fa "prove di innovazione" (Palermo, 2001) evidenziandone lucidamente limiti e criticità.

D'altra parte, che di un fallimento si tratti è sotto gli occhi di tutti. In primo luogo, il tema delle politiche urbane integrate, che aveva costituito l'asse centrale dell'uropeizzazione di questo campo di *policy* a partire dagli anni '90, oltre che di alcune delle esperienze più felici, è largamente uscito dall'agenda politica. Come ha evidenziato Fabrizio Barca in relazione al vicino terreno delle politiche di sviluppo regionale (Barca, 2006), che dalla postazione del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione ha cercato senza successo di trasformare radicalmente a cavallo tra gli anni '90 e 2000, è mancato un vero investimento politico e culturale, capace di sorreggere e alimentare una innovazione di strumenti e dispositivi che, al di là dei limiti propri, è stata largamente insufficiente a garantire alle politiche integrate per le città e i territori il necessario sostegno.

In secondo luogo, questa progressiva perdita di centralità nell'agenda pubblica si è accompagnata a una manifesta incapacità delle politiche di affrontare e trattare efficacemente i principali problemi urbani. Se è vero, come scrive Bernardo Secchi, che tutte le città, in Europa e non solo, sono oggi di fronte a un insieme di problemi (nuova questione sociale connessa a una crescita delle disuguaglianze tra gruppi e ceti, nuova questione ambientale connessa a fenomeni climatici globali, nuova questione di cittadinanza in relazione a fenomeni radicalmente innovativi come quello della mobilità) che configurano una vera e propria "nuova questione urbana" (Secchi, 2010), è ancor più vero che le città italiane in questi quindici anni sono state meno capaci di altre di trattare efficacemente almeno alcuni di questi problemi. Ed è sintomatico che proprio il terreno sul quale si è maggiormente concentrata l'innovazione delle politiche urbane italiane, ossia quello della rigenerazione

urbana, evidenzi oggi una situazione di maggiore criticità anche nelle città (innanzitutto nel Mezzogiorno) che nella seconda metà degli anni '90 sembravano avere imboccato un sentiero virtuoso (Belli, a cura di, 2007).

Ovviamente queste considerazioni andrebbero temperate e articolate dal punto di vista territoriale. Non si può negare che la stagione d'innovazione delle politiche urbane italiane abbia anche generato casi di eccellenza ed abbia portato sovente esiti significativi. Tuttavia, in questo breve paper, che intende evidenziare un possibile percorso di ricerca più che dare risposte definite, mi arrischio ad affermare che nel suo insieme la stagione può considerarsi fallimentare. sia dal punto di vista della capacità di trattamento efficace dei problemi pubblici più urgenti delle nostre città, sia sotto il profilo del radicamento di pratiche amministrative e di *policy design* innovative e insieme virtuose.

Nelle pagine successive provo dunque ad argomentare le ragioni di questo fallimento sullo sfondo di una lettura del ciclo politico delle città italiane dopo la rottura del regime di regolazione politica locale seguito a Tangentopoli, identificando nella chiusura di quel ciclo il quadro di riferimento necessario per l'analisi delle politiche.

A sua volta, suggerisco che la chiusura di questo ciclo debba essere ricondotta sia a fenomeni di carattere generale, riguardanti la lunga e incompiuta transizione italiana, sia e più specificamente alla scarsa performance delle culture e delle pratiche del riformismo in campo urbano nel corso degli ultimi vent'anni, che ha riguardato sia le (vecchie e nuove) élite politiche, sia le culture tecniche.

*2. Ma esistono le politiche urbane in Italia?*

Paolo Fareri, in un articolo scritto nel 2000 e dedicato proprio alla costituzione del campo delle politiche urbane nel nostro Paese (Fareri, 2000), ricordava come il volume curato da Bruno Dente dieci anni prima sulle politiche pubbliche in Italia non contemplasse tra i 23 ambiti di *policy* indagati le politiche urbane (Dente, a cura di, 1990). Le ragioni sono diverse e non sono in grado di discuterle compiutamente in questa sede. Quel che è certo è che l'idea di un ambito di *policy* costituito da «politiche trasversali [che assumono] come riferimento alcuni ambiti territoriali ai quali viene attribuita una particolare valenza problematica» (Fareri, 2000, 49) assume per il nostro Paese un carattere inedito, mentre ovviamente a partire dal secondo dopoguerra non sono mancate politiche settoriali esplicitamente concentrate nelle aree urbane (si pensi, per fare solo un esempio, alla politica della casa).

E' dunque mancata nel nostro Paese, sia dal punto di vista dei dispositivi istituzionali messi in campo, sia sotto il profilo della costruzione del problema la consapevolezza della specificità e insieme della ineludibile multidimensionalità dei problemi urbani, consapevolezza che in altri contesti europei e nord-americani data almeno agli anni '60 del XX secolo e diventa oggetto di strategie e programmi a diversa scala, oltre che di specifici strumenti istituzionali e di governo (Cochrane, 2007).

D'altra parte, una disamina più attenta induce a riflettere meglio sul vuoto delle politiche urbane in Italia (Cremaschi, 2006). Da una parte, questo vuoto è stato occupato, per lo meno in alcune regioni e aree del Paese, da una solida tradizione di riformismo municipale, capace di sorreggere e correggere l'impetuoso e disordinato sviluppo connesso ai fenomeni di inurbamento degli anni '50 e '60 attraverso la produzione di *welfare* materiale e immateriale (Lanzani, Pasqui, 2010); dall'altra, alcune politiche settoriali di livello nazionale si sono indubbiamente configurate come politiche urbane implicite, in ragione sia della forte concentrazione e degli

investimenti sulle aree urbane, sia del carattere complesso di alcuni programmi significativi promossi a livello governativo (si pensi a una vicenda come quella dell'INA Casa; cfr. Di Biagi, a cura di, 2001).

In ogni caso, l'istituzionalizzazione di un ambito nazionale di politiche per le città è come noto molto tardiva. L'istituzione nel 1987 del Ministero per i problemi delle aree urbane (affidato all'ex Sindaco di Milano Carlo Tognoli), se può essere convenzionalmente considerato il punto di partenza di un processo di istituzionalizzazione di un campo specifico di politiche urbane esplicite, finisce presto per esaurire la sua forza propulsiva. Il Ministero in quanto tale dura solo fino al 1993, e svolge un ruolo limitato ad alcune, seppure importanti, iniziative (Piano parcheggi, disegno di legge su Roma capitale, mondiali di calcio di Italia 90). Il Dipartimento per le aree urbane, incardinato nella residenza del Consiglio, dura alcuni anni di più, ma non gioca un ruolo davvero centrale nel processo di costruzione di un nuovo ambito di politiche urbane che si struttura negli anni '90 con altri protagonisti (la Direzione generale per lo sviluppo del territorio, Dicoter, incardinata nel Ministero dei lavori Pubblici e poi delle Infrastrutture; il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione, e poi dell'Economia, anche attraverso il ruolo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, DPS, oggi incardinato nel Ministero per lo Sviluppo Economico; il CIPE; più tardi anche il Ministero dell'Interno, in particolare sui temi della sicurezza).

A questi attori si accompagnano fin da subito le Amministrazioni locali (innanzitutto i Comuni, ma anche le Province e le Comunità montane), oltre che i loro organi di rappresentanza (ANCI e UPI), che trovano una arena rilevante nella Conferenza Stato – Città e Autonomie Locali istituita nel 1996. Diverso è il ruolo delle Regioni, meno significativo nella prima fase del rilancio delle politiche urbane integrate e poi più rilevante a partire dai primi anni 2000, anche in relazione alla progressiva regionalizzazione delle pratiche di programmazione negoziata nazionale e comunitaria.

Questo campo di attori piuttosto articolato (Allulli, 2010) mette in atto nel corso di dieci anni, in forme spesso assai disorganiche e poco pilotate unitariamente, un ciclo di politiche urbane innovative che, molto sinteticamente, può essere ricondotto almeno a quattro filoni principali: programmi integrati complessi di rigenerazione urbana; politiche di sviluppo economico e di sostegno all'innovazione tecnologica; programmi di lotta all'esclusione sociale "area based" e, più recentemente e molto problematicamente, politiche urbane per la sicurezza.

Non è questo il luogo per descrivere in modo dettagliato gli strumenti e i programmi. E' tuttavia importante sottolineare che la stagione delle "prove di innovazione" ha prodotto una enorme proliferazione di dispositivi raramente ben coordinati, sia dal punto di vista delle fonti di finanziamento che sotto il profilo dell'integrazione funzionale e di *management*. Soprattutto nel Mezzogiorno, le città sono state oggetto di moltissime iniziative, spesso poco coordinate e in molti casi sovrapposte, sebbene gestite in modo autonomo e spesso auto-referenziale (Palermo, Pasqui, 2008).

Accanto a queste politiche integrate e "speciali", che a loro volta spesso hanno dialogato poco e male con le politiche ordinarie e settoriali, a partire dagli anni '90 sono state messe in campo politiche istituzionali che, direttamente o indirettamente, hanno mirato a creare condizioni di efficacia ed efficienza per affrontare i problemi urbani: dalla Legge 142/1990 alla Legge 81/1993; dalle riforme cosiddette "Bassanini" all'istituzionalizzazione con la Legge finanziaria del 1996 degli strumenti di programmazione negoziata; fino alla Riforma del Titolo V della Costituzione.

Anche su queste politiche istituzionali non mancano giudizi critici: è tuttavia certo che le nuove politiche urbane sono anche esito di questi tentativi di innovazione istituzionale e della pubblica amministrazione (Cammelli, a cura di, 2007).

### 3. Le radici politiche del ciclo di innovazione

La tesi che intendo sostenere è che *politics matter*, ossia che il ciclo di innovazione delle politiche urbane, per essere compreso nella sua genesi e nel suo sostanziale fallimento, deve essere collocato in un ciclo politico europeo, nel quale è possibile leggere la convergenza tra l'Italia e altri Paesi europei nella ricostruzione del problema urbano ma anche e soprattutto in uno specifico ciclo politico italiano, connesso dapprima alla crisi radicale delle forme di regolazione politica nazionale e locale tra anni '80 e '90 e poi al controverso e incompiuto tentativo di ridefinizione del sistema politico negli ultimi quindici anni.

Con riferimento alle radici della stagione delle nuove politiche urbane, esse trovano linfa, in Italia come in Europa, in almeno due fenomeni politico-istituzionali di scala almeno continentale. Il primo è la profonda crisi, a partire dagli anni '70, del compromesso sociale e politico sul quale si è costruita, in tutte le sue differenze e articolazioni, la ricca esperienza del *welfare* europeo e con essa il conseguente passaggio di fase degli anni '80 con il predominio del liberismo economico e di approcci basati sulla progressiva "ritirata" dell'attore pubblico (Pennacchi, 2008). *New public management* e nuove forme partenariali che coinvolgono gli attori privati nella costruzione e implementazione delle politiche affondano certamente qui le proprie radici.

In stretta connessione con il primo fenomeno, il secondo è la crisi di legittimità e di centralità degli Stati nazionali, nelle due direzioni dell'europeizzazione delle politiche pubbliche e della crescente rilevanza degli attori locali (regionali e municipali) come attori politici (Cremaschi, 2005). Anche in questo caso, si tratta di un fenomeno sul quale è stata depositata una sterminata letteratura: conta in questa sede riflettere solo sul fatto che è esattamente all'intersezione tra questi due processi che emerge la rilevanza dei temi della multiscalarità e della sussidiarietà, ossia della *governance* verticale e orizzontale come *frame* cruciale per le politiche urbane.

In Italia questi due fenomeni hanno flessioni specifiche. Nel corso degli anni '80 non si assiste al prevalere di un approccio politico e culturale neoliberista, ma piuttosto alla lunga agonia del sistema politico e istituzionale sul quale si era costruita l'Italia repubblicana in un contesto di progressiva perdita di controllo e legittimità dell'azione di governo, soprattutto in relazione alla voragine del debito pubblico (Crainz, 2009). D'altra parte, l'europeizzazione delle politiche pubbliche in Italia è parziale e tardiva, mentre nel corso degli anni '80 i governi locali sono i protagonisti primi di quei fenomeni di degenerazione, di occupazione dell'amministrazione da parte dei partiti e di corruzione diffusa che esploderanno all'inizio del decennio successivo con Tangentopoli.

In definitiva, il ciclo politico neoliberale, che può essere riconosciuto come il quadro di riferimento problematico della nuova stagione delle politiche urbane in molti paesi europei, assume in Italia una declinazione assai specifica. E' piuttosto nella crisi del sistema politico e delle forme di regolazione politica locale e nazionale che va identificata la specifica matrice politica delle "prove di innovazione" nel campo delle politiche urbane.

La svolta può essere identificata, nei mesi successivi al precipitare di Tangentopoli, nel tentativo di ridare autorevolezza ai governi locali attraverso il meccanismo dell'elezione diretta dei Sindaci. Nel 1993, al cuore della intensa crisi del sistema politico e istituzionale italiano, e collegata a numerosi altri provvedimenti

legislativi e di modifica istituzionale (Vandelli, 2007; Cammelli, a cura di, 2007), è approvata la Legge n. 81 sull'elezione diretta dei sindaci (e dei presidenti di Provincia). È una legge importante che, modificando radicalmente il meccanismo elettorale a livello locale, prima basato sul dominio assoluto dei partiti, attribuisce ai sindaci il massimo grado di legittimazione popolare, irrobustendone il ruolo, aumentandone la responsabilità personale e favorendo una maggiore personalizzazione della *leadership*. Con il conferimento di maggiori prerogative al sindaco e alla giunta, la riforma ha garantito una maggior stabilità all'esecutivo, riducendo nel contempo le competenze generali del consiglio sulle decisioni dell'amministrazione.

La legge suscita molte attese: i nuovi sindaci, espressione diretta della volontà popolare, sono visti come punti di riferimento di un'Italia delle autonomie che vuole cambiare, lasciandosi alle spalle il predominio dei partiti e delle vecchie lobby ed affermando una nuova stagione di buon governo e di buona amministrazione.

È all'interno delle grandi attese suscitate dalla legge sull'elezione diretta del sindaco, delle difficoltà che incontrano i nuovi sindaci alle prese con le fatiche dell'amministrazione locale e delle successive delusioni per l'operato di alcuni che devono quindi essere inserite le politiche urbane delle città italiane degli ultimi venti anni. Le nuove modalità di elezione dei sindaci, e la più generale modifica dell'architettura istituzionale, si accoppiano dunque a un cambiamento del governo della città, sia dal punto di vista degli attori coinvolti, con un generale (anche se non radicale come è sembrato in un primo momento) cambiamento del ceto politico locale, e con la ridefinizione delle forme della rappresentanza e della partecipazione della società civile, sia da quello della costruzione dell'agenda politica, dei processi decisionali praticati e delle politiche messe in atto dalle diverse amministrazioni.

Le innovazioni più significative della stagione delle politiche urbane integrate in Italia, a partire dalla metà degli anni '90, trovano dunque in questo nuovo ciclo politico e in questa rinnovata promessa di buona amministrazione, il terreno più fertile, sia nelle città del centro Nord che, soprattutto, nelle aree urbane del Mezzogiorno.

Il nesso tra ciclo di *policy* e ciclo politico nelle città italiane può essere compreso con maggiore chiarezza in relazione a tre diverse dimensioni. La prima è quella dell'imprenditorialità urbana. Le nuove politiche urbane, nei casi più interessanti, sono promosse e sostenute con forza da nuovi imprenditori politici: sindaci o assessori, capaci di mobilitare risorse sociali, di costruire reti verticali significative, di creare nuove alleanze (Dente et al., 2005). Le nuove politiche urbane sono fortemente centrate su una *leadership* strategica. In grandi aree urbane esse diventano un tassello significativo di una nuova immagine della città, spesso assumendo il profilo di politiche simboliche; in contesti più piccoli esse assumono il ruolo di *flagship projects*. Più in generale, le nuove politiche urbane assumono in molte situazioni una rilevanza strategica, sovente in relazione a tentativi di riposizionamento della città nella competizione urbana.

La seconda dimensione è quella della mobilitazione competitiva per accaparrarsi risorse scarse. La politica delle città è anche una politica che richiede agli attori urbani di identificare risorse aggiuntive rispetto a quelle, sempre più scarse e incerte, provenienti dallo Stato centrale. Da questo punto di vista, per le città italiane lo *shock* politico dell'uropeizzazione delle *policy*, con l'introduzione di meccanismi competitivi e premiali, rappresenta certamente un elemento positivo di rottura. La sperimentazione di nuovi dispositivi sia sul fronte della programmazione negoziata delle risorse (la "produzione di politiche a mezzo di contratti" di cui parlava Luigi Bobbio, 2000), sia dal punto di vista dell'attivazione, seppure incerta e tardiva rispetto ad altri Paesi, di forme di *partnership* tra attori pubblici e privati può dunque essere considerata un tentativo, generoso e

incompiuto, di sottrarre le politiche urbane alla mediazione degli interessi partitici in un contesto di risorse finanziarie in via di riduzione.

Infine, la terza giunzione tra politiche urbane innovative e ciclo politico delle città a partire dal 1993 è l'assunzione della centralità del tema dello sviluppo economico urbano come chiave di volta delle politiche. In questo caso non si tratta di un mutamento radicale rispetto alla fase precedente, ma piuttosto di una ridefinizione. A fronte del cambiamento politico e istituzionale, gli anni '90 si caratterizzano per il permanere dell'agenda pubblica che il decennio precedente aveva portato al centro dell'attenzione dei *policy maker* e dell'opinione pubblica. Nelle regioni metropolitane gli anni '80 del XX secolo consegnano infatti al governo locale un insieme di questioni che possiamo schematicamente riassumere come ridefinizione del modello di sviluppo urbano. Tali questioni, benché variamente interpretate e tematizzate nei diversi contesti, rimandano: al sostegno ai processi di transizione produttiva delle imprese verso una economia urbana post-fordista; alla gestione delle pratiche di trasformazione fisica della città, con particolare attenzione alla questione del riuso delle aree dismesse o sottoutilizzate; all'azione di sostegno del capitale umano attraverso il rafforzamento del sistema della ricerca e della formazione superiore e professionale; alla realizzazione di azioni di infrastrutturazione per i sistemi produttivi locali e per la regione urbana nel suo insieme; alla qualificazione dell'offerta culturale e l'attrazione di funzioni "rare". Le questioni che compongono l'agenda pubblica delle grandi aree urbane italiane al compimento del ciclo politico degli anni '80 è fortemente influenzata da alcune controverse esperienze "riformiste" che hanno caratterizzato la seconda metà del decennio. Queste esperienze hanno operato tentativi di ritematizzazione della questione dello sviluppo metropolitano per interpretare alcuni dei processi economici e sociali più evidenti: la deindustrializzazione, la progressiva terziarizzazione delle economie urbane, la perdita di popolazione dei comuni centrali e, parallelamente, il suo invecchiamento, l'obsolescenza della armatura infrastrutturale in larga parte risalente agli anni '60. Nella prima metà degli anni '90, il cambiamento delle forme di regolazione politica e istituzionale delle città italiane si colloca dunque sul duplice sfondo del tentativo di superamento della modalità collusive dello scambio politico e dell'eclissi dei tentativi riformisti orientati a gestire la transizione urbana in atto.

#### 4. Esiti incerti e ragioni politiche del fallimento

Dunque, il nesso tra il cambiamento del ciclo politico e l'introduzione di un nuovo ciclo di politiche urbane si definisce a partire almeno da tre questioni: la leadership politica; l'innovazione istituzionale e amministrativa; la costruzione di una nuova agenda urbana.

La mia ipotesi è che il fallimento radicale su questi tre fronti specificamente politici costituisca una spiegazione, naturalmente non la sola, della insoddisfacente chiusura del ciclo di politiche urbane che abbiamo ormai alle nostre spalle.

Per argomentare adeguatamente questa tesi sarebbe necessaria una ricostruzione puntuale del ciclo di *policy*, dalla fase sperimentale della prima metà degli anni '90, nella quale gioca un ruolo molto forte la spontanea mobilitazione degli enti locali, sull'onda della percezione di una nuova stagione che si apre, all'istituzionalizzazione incerta della seconda metà degli anni '90 alla regionalizzazione incompiuta nei primi anni 2000.

Basta in questa sede osservare che almeno a partire dai primi anni 2000 la spinta propulsiva delle politiche urbane integrate sembra progressivamente affievolirsi. Tre esempi per tutti. Sul fronte delle politiche di riqualificazione urbana e coesione sociale, se i primi progetti Urban, nel periodo di programmazione 1994/1999, erano stati per molte città italiane un elemento importante di una più ampia strategia urbana di rilancio e rigenerazione (Palermo, a cura di, 2002), i dieci programmi Urban di seconda generazione finanziati dall'Unione Europea e anche i venti più piccoli programmi Urban Italia finanziati dal Ministero delle Infrastrutture sono stati assai meno rilevanti e in molti casi si sono rivelati dei veri e propri fallimenti. Nell'ambito delle politiche di sviluppo locale i Progetti Integrati Territoriali (PIT) realizzati nelle aree urbane del mezzogiorno con le risorse del FESR hanno rappresentato in quasi tutte le regioni, nel periodo di programmazione 2000/2006, uno dei più evidenti fallimenti della strategia del DPS, con un livello estremamente basso di integrazione effettiva all'interno dei progetti stessi e con altre politiche settoriali e integrate nelle stesse aree urbane. Non è un caso che l'avvio, nella nuova stagione di programmazione 2007/2013, di progetti integrati per le aree urbane si stia rivelando ancora più lento e inadeguato, in un contesto di evidente perdita di fiducia da parte degli attori economici e sociali. Infine, nel campo delle politiche integrate per il lavoro, la formazione e l'occupabilità in contesti urbani, le tristi vicende dell'uso sconsiderato delle risorse del Fondo Sociale Europeo hanno mostrato, dopo una fase di sperimentazione e innovazione anche interessante, i limiti dell'approccio integrato e "speciale" ai temi del *welfare*.

L'affievolirsi del consenso e della fiducia verso le nuove politiche urbane appare esito di una crisi che è sia politica che di politiche. Su questo secondo aspetto non mi soffermo in questa sede, anche perché molti contributi anno già evidenziato i limiti interni delle politiche pubbliche in Italia dalla prospettiva delle culture tecniche e amministrative mobilitate e in quella dei meccanismi e dei dispositivi messi in campo (Palermo, 2009; Donolo, a cura di, 2006).

Mi sembra piuttosto utile sottolineare come la crisi di fiducia e il sostanziale fallimento delle nuove politiche urbane in Italia sia anche, e forse innanzitutto, una crisi politica. Vorrei argomentare questa riflessione in relazione ai tre snodi identificati in precedenza come ambiti di articolazione del rapporto tra *policy* e *politics* nella fase dei primi anni '90: la *leadership*; l'innovazione istituzionale e amministrativa; l'agenda politica urbana.

Rispetto al primo tema, possiamo dire molto speditamente che la stagione dei Sindaci è finita da un pezzo, e che non è riuscita a costruire efficacemente, soprattutto nel Mezzogiorno, nuove classi dirigenti a livello locale e regionale capaci di innovare effettivamente le pratiche politiche e amministrative. Il baratro nel quale sono precipitate città come Napoli e Palermo, tra le più vivaci protagoniste della "primavera" post 1993; le *performance* in generale assai modeste delle Regioni nella gestione delle risorse nazionali ed europee; il ritorno di logiche tradizionali, basate sulla spartizione tra interessi particolari e spesso sulla corruzione, in un contesto nel quale, in assenza di attori politici forti come i partiti della prima Repubblica sembrano piuttosto le *lobby* occulte e i gruppi di potere a governare i processi politici e amministrativi; il ruolo mai venuto meno, ma oggi rafforzato, della criminalità organizzata nella gestione della cosa pubblica; tutti questi fenomeni evidenziano una crisi delle *leadership* politiche che avevano guidato la fase propulsiva della metà degli anni '90, ridando speranza a molti cittadini. Ovviamente è indispensabile distinguere tra città e città: ognuna di esse ha la sua storia peculiare. Tuttavia, in generale sembra venuta meno la volontà di strutturare nuove classi dirigenti locali meno vincolate ai partiti e agli interessi; sembra essersi affievolita la capacità di costruire una speranza di riscatto, soprattutto per le città e i territori più fragili e deprivati.

Si tratta di un fallimento del ceto politico, ma anche delle classi dirigenti locali e della cosiddetta "società civile" che sembra oggi assai meno disponibile ad assumersi in prima persona un ruolo di governo e di innovazione strategica nelle città. Nella larga maggioranza dei casi è venuta a mancare una coalizione di sviluppo coesa e credibile, capace di costruire una visione di lungo periodo per le città.

In questo contesto, come è facile intuire, l'assenza di una *leadership* sicura e affidabile, e l'affievolirsi progressivo dell'imprenditorialità politica degli amministratori ha indebolito proprio le politiche urbane più innovative, facendo riemergere logiche tradizionali e altrettanto tradizionali politiche settoriali. Il carattere strategico di alcune delle nuove politiche urbane è venuto meno, e con esso la loro natura sperimentale ed "eccezionale" ha via via perso legittimazione.

D'altra parte, ed è il secondo tema, la politica nazionale e locale non è stata in grado, in oltre 15 anni, di mettere mano ad un riassetto istituzionale certo che garantisca una *frame* affidabile e certo alle nuove politiche. Le riforme Bassanini e il TU degli Enti locali, che pure hanno introdotto cambiamenti rilevanti nell'agire amministrativo, hanno spesso peccato di illuminismo e si sono scontrate con inerzie fortissime; la riforma del Titolo V non ha risolto alcuni problemi di fondo del funzionamento degli attori locali, l'attuale confuso dibattito sul federalismo lascia aperti molti dubbi sull'assetto istituzionale più efficace ed efficiente per il governo locale, l'ennesimo fallimento dei tentativi di istituzionalizzazione dei governi metropolitano sconta una logica inadeguata di *institution design*.

In altre parole, pure in un contesto nel quale alcuni processi di riassetto istituzionale, di decentramento, di slittamento da logiche di conformità a logiche di performance hanno fatto breccia, è ancora assente un disegno politico chiaro dell'assetto istituzionale e di governo, stabile e affidabile a livello nazionale, regionale e locale. In un quadro di grande incertezza come quello attuale non può stupire che le logiche amministrative più tradizionali e conservatrici facciano resistenza al cambiamento, rappresentando sovente il limite primo per il dispiegamento efficace degli effetti delle politiche urbane.

Al contempo, questa assenza di un quadro istituzionale e amministrativo chiaro si è accompagnata ad un progressivo restringimento delle forme e delle pratiche di democrazia locale, che avevano senza dubbio costituito uno degli elementi più interessanti della nuova stagione di politiche urbane. A fronte dell'assenza di vere politiche nazionali per le città e del progressivo contrarsi delle risorse a disposizione dei Comuni e degli enti locali, anche per garantire servizi ordinari, la fase più recente si caratterizza dunque per il crescente prevalere di una logica "decisionista", che si declina di volta in volta nell'attenzione all'evento e all'occasione (G8, Giubileo, Olimpiadi, Expo). In questo modo, si consolidano modalità di intervento che portano a by-passare i controlli democratici, finendo per ridurre l'*accountability* delle decisioni prese, e a assumere come prassi pressoché ordinaria la logica "commissariale" (dai rifiuti napoletani all'attribuzione di poteri speciali ai Sindaci per affrontare temi ordinari di politiche pubbliche come il traffico). Si tratta di un "movimento" più generale, ma che nelle città assume profili rilevanti in quanto si accompagna a una crescente retorica della decisione che non si misura con la capacità di gestire processi decisionali comunque molto complessi. Meno risorse e più poteri "speciali", ma anche maggiore incentivo a scambiare la crescita edilizia con il reperimento di risorse per l'offerta di servizi essenziali riducendo qualsiasi margine di libertà nelle scelte e negli orientamenti di governo. Dunque, la logica dell'eccezione appare largamente in contrasto con quella delle nuove politiche urbane, che hanno bisogno di radicamento, di cura, di partecipazione per manifestare pienamente la loro efficacia: quello che sembra emergere è la grande difficoltà del governo urbano nel dare continuità e rendere ordinarie azioni

sperimentali e intersettoriali, a fronte dei cambiamenti continui di contesto, dei cicli elettorali, della sostituzione di alcuni attori chiave.

Infine, la terza ragione politica del fallimento delle nuove politiche urbane sta probabilmente nei limiti culturali della classe politica, limiti che hanno comportato una sostanziale inerzia delle agende urbane. Se si osserva il processo di costruzione delle agende politiche negli ultimi dieci anni, soprattutto nelle aree urbane più grandi (Bolocan et al. 2010) emerge con chiarezza la sostanziale inerzia delle agende urbane. Con l'eccezione del tema securitario, le agende urbane degli anni '90 e 2000 hanno presentato forti inerzie rispetto a quelle degli anni '80. Le innovazioni simboliche e la retorica della competitività urbana hanno dominato la scena, ma il modo in cui è stata interpretata la transizione urbana è stato in definitiva tradizionale e, per così dire, novecentesco (realizzazione delle grandi infrastrutture, accompagnamento della dismissione industriale attraverso grandi progetti urbani, ricerca di soluzioni di ingegneria istituzionale per affrontare i problemi di *governance*).

Questa inerzia delle agende urbane è stata anche l'esito del dominio culturale delle forze politiche di centro-destra (indipendentemente dall'alternanza al governo nazionale e anche ai governi locali) che hanno ad esempio imposto, anche in Italia, il nodo sicurezza-immigrazione come grande questione urbana. Ciò ha ridotto sia lo spazio per politiche urbane integrate della coesione sociale e dell'accoglienza, sia, più in generale, per una sperimentazione di modelli di intervento partecipati.

## 5. Conclusioni

In sintesi, la breve analisi proposta sembra confermare che il fallimento delle nuove politiche urbane non è (solo) un fallimento nel processo di *design* e implementazione delle politiche ma è (anche e forse soprattutto) un fallimento politico, connesso alla chiusura del ciclo politico che sembrava essersi aperto nei governi locali dopo la rottura di Tangentopoli.

Se questa diagnosi, che qui è proposta come ipotesi di lavoro e che avrebbe bisogno di più ampi e strutturati riscontri empirici, è ragionevole, si comprende come la valutazione e il bilancio sulla stagione delle "prove di innovazione" nelle città italiane debba farsi carico anche di comprendere il nesso puntuale, e localmente declinato, tra crisi politica e crisi delle politiche. Per questa ragione, una indagine empirica sugli esiti delle politiche urbane, a livello nazionale e locale, dovrebbe accompagnarsi ad una analisi minuziosa degli spostamenti e delle continuità negli assetti di potere locale, sulle innovazioni e sulle resistenze emerse nelle amministrazioni locali, sulle persistenze e i mutamenti delle agende politiche urbane.

Questo percorso di ricerca permetterebbe forse di riconoscere anche alcune condizioni relativamente generalizzabili di efficacia delle politiche urbane a partire da un insieme di elementi il sistema e le culture politiche, le *élite* locali e i rapporti tra attori politici e sociali.

## Riferimenti

- Allulli M. (2010), *Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*, Cittalia, marzo.
- Barca F. (2006), *l'Italia frenata*, Donzelli, Roma.
- Belli A. (a cura di) (2007), *Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo*, Franco Angeli, Milano.
- Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e mercato*, n. 58.
- Bolocan M. et al. (2010), *Torino, Milano, Roma, Napoli. Ciclo politico, agenda urbana, policies (1993-2010)*, CSS.
- Briata P., Bricocoli M. Tedesco C. (2009), *Città in periferia*, Carocci, Roma.
- Burroni L., Piselli F., Ramella F. (a cura di) (2010), *Città metropolitane e politiche urbane*, Firenze University Press, Firenze.
- Cammelli M. (a cura di) (2007), *Territorialità e delocalizzazione del governo locale*, Il Mulino, Bologna.
- Cochrane A. (2007), *Understanding Urban Policy. A Critical Approach*, Blackwell, London.
- Crainz G. (2009), *Autobiografia di una repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Donzelli, Roma.
- Cremašchi M. (2005), *L'Europa delle città*, Alinea, Firenze.
- Cremašchi M. (2006), "Politiche urbane: una assenza solo parziale", *Urbanistica*, n. 130.
- Cremašchi M. (a cura di) (2010), *Politiche, città, innovazione*, Donzelli, Roma.
- Dente B. et al. (2005), "Government or governance of urban innovation? A tale of two cities", *DISP*, n. 162.
- Dente B. (a cura di) (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Di Biagi P. (a cura di) (2001), *La grande ricostruzione. Il piano INA-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli, Roma.
- Donolo C. (a cura di) (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano.
- Donolo C. (2009), *Sostenere lo sviluppo*, Bruno Mondadori, Milano.
- Fareri P. (2000), "A chi interessano le politiche urbane?", *Territorio*, n. 13.
- Lanzani A., Pasqui G. (2010), *L'Italia al futuro. Città e paesaggi, economia e società*, in corso di pubblicazione.
- Palermo P.C. (2001), *Prove di innovazione*, Franco Angeli, Milano.
- Palermo P.C. (2009), *I limiti del possibile*, Donzelli, Roma.
- Palermo P.C. (a cura di) (2002), *Il Programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*, 3 volumi, Franco Angeli, Milano.
- Pasqui G., Palermo P.C. (2008), *Ripensando sviluppo e governo del territorio. Critiche e proposte*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Pennacchi L. (2008), *La moralità del welfare*, Donzelli, Roma.
- Secchi B. (2010), "A New Urban Question", *Territorio*, in corso di pubblicazione.
- Vandelli L. (2007), *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna.