

La governance urbana

il ruolo delle città

In anni recenti, soprattutto in Europa, è cresciuto il ruolo delle città come attori politici. Il fenomeno è legato innanzitutto alla **competizione** fra territori.

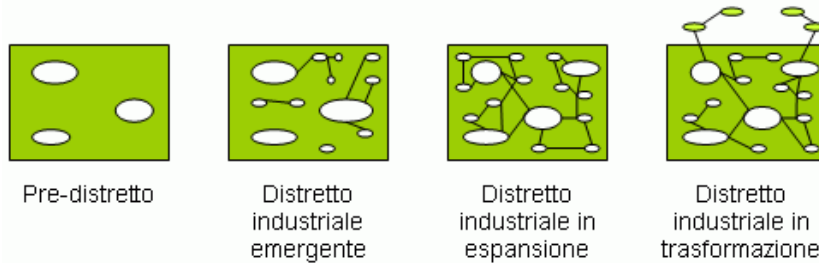
Con i mutamenti dell'economia un fattore cruciale per mettere in campo politiche di successo a diversi livelli e scale è costituito dalle *relazioni* (orizzontali e verticali) tra soggetti territoriali.

Vari studiosi parlano non a caso di **governance europea policentrica**. Qualche studioso ha parlato di una **economia di arcipelago** (Veltz).

L'**europizzazione** delle politiche, dunque, porta con sé una riorganizzazione degli strumenti e anche **delle élite locali**, politiche e amministrative, e di altri attori presenti sulla scena urbana.

Come suggerisce Le Galès, dunque, serve un **governo urbano imprenditore**. E per questo tipo di governo diventano cruciali approcci di tipo **strategico**.

spazio e sviluppo



Molti studi, dagli anni '90, sulla scorta di teorie avanzate già all'inizio del '900 ([memo](#)), si soffermano sulle **relazioni fra imprese e contesti territoriali** indispensabili perché le politiche di sviluppo (locale) possano avere successo.

Nel ragionare sullo sviluppo torna quindi il tema della **prossimità geografica**.

E' un tema molto indagato, che ha ispirato una *famiglia* di politiche tipiche soprattutto degli anni '90. Si pensi per es. al **distretto industriale**. ([link](#) a una definizione) Ma anche alle nuove "dimensioni" territoriali, emerse nel dibattito, periodicamente, anche in Italia.

politiche di sviluppo locale e piani integrati

Pensate, per esempio, a quei **territori a geometria variabile** cui facevano riferimento i cosiddetti strumenti innovativi di pianificazione, per lo più **integrati** (per es. i PIT o i PRUSST), o alle politiche di sviluppo locale legate alla dimensione dell'accordo come i **patti territoriali** (ormai un po' in declino).

Un territorio a geometria variabile non corrisponde a perimetri fissi e istituzionalizzati.

L'identificazione – e anche l'**identità** – di queste unità territoriali è dunque abbastanza problematica.

Proviamo a capire perché ...

Clic sull'immagine per un esempio

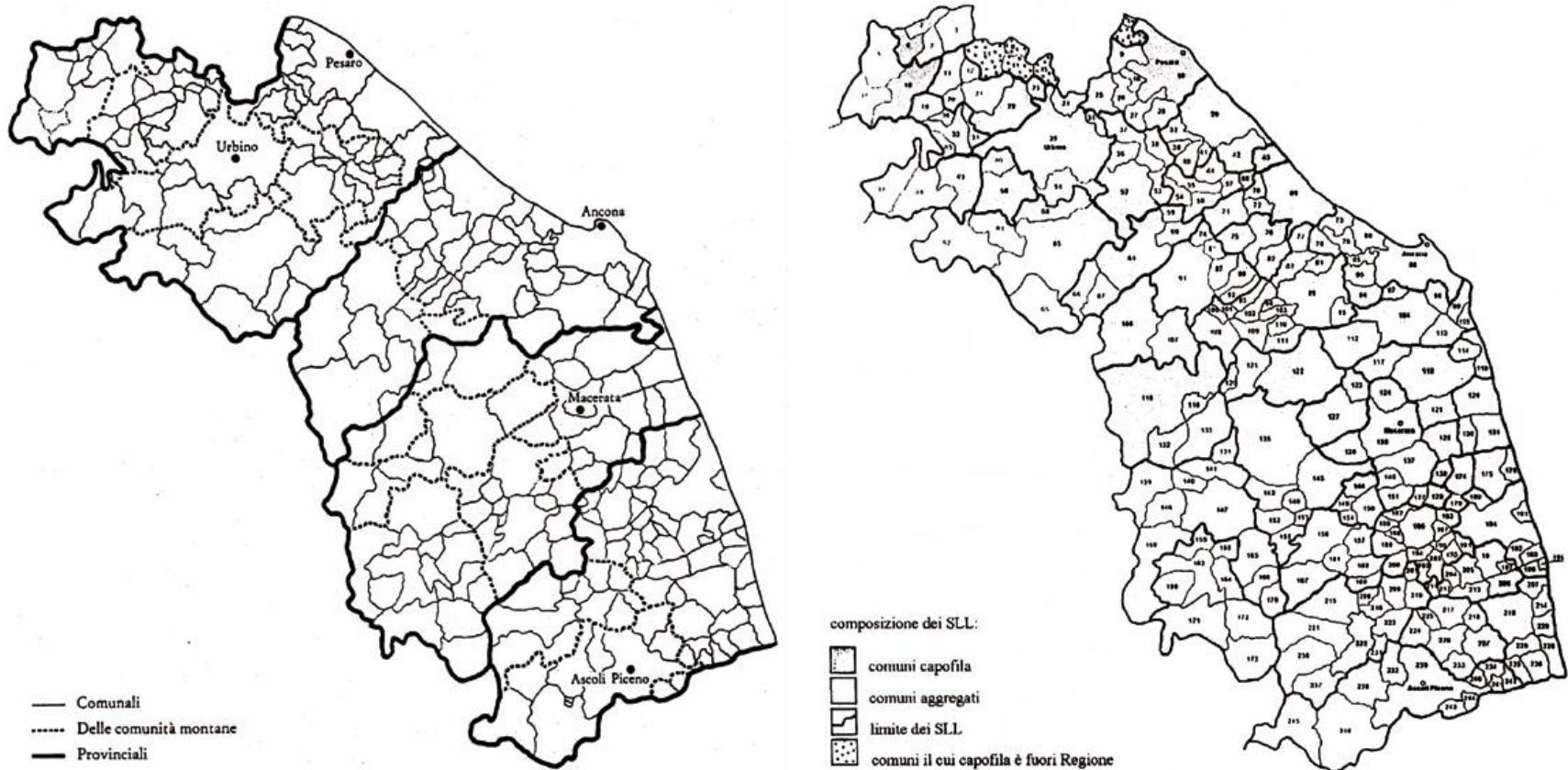


[Home](#) > [Link](#)

LINK

- [Torino Internazionale](#)
- [Urban center metropolitano](#)
- [Agenzia per la mobilità metropolitana](#)
- [Lo.c.a.re. metropolitano](#)
- [Corona verde 2007](#)
- [Sistema bibliotecario metropolitano](#)
- [Pass 15](#)

spazio amministrativo vs spazio politico



In una **regione amministrativa**, definita da **confini** stabiliti da uno Stato, politiche, servizi, fondi pubblici e così via vengono legati appunto a quei confini, e quindi alla dimensione fisica, al numero di abitanti o ad altri parametri calcolabili.

spazio *amministrativo* vs spazio *politico*



Viceversa, una regione può essere definita **spazio politico** soltanto quando gli abitanti di quella regione **esprimono un senso di identità territoriale**, se si sentono "abitanti" di quello spazio.

costruire coalizioni ...

Alcuni studiosi hanno provato a individuare i fattori cruciali per la nascita di vere e proprie **coalizioni per lo sviluppo**.

Per es., Keating individua 5 fattori:

- **cultura** (relazioni, valori condivisi, cooperazione ...)
- **struttura istituzionale** (grado di frammentazione, relazioni pubblico-privato, relazioni verticali tra livelli di governo ...)
- **leadership** (individuale o collettiva)
- capacità di **comporre e rappresentare interessi**
- presenza di una **dimensione esterna**, nazionale e internazionale.

Proviamo a ragionare, però.

Che si fa se in una certa situazione/area mancano alcune di queste dimensioni?

la città attore collettivo

Parlare di città come **nuovi attori** (delle politiche di sviluppo) significa, allora, prendere in considerazione degli attori eterogenei: ciascuno composto da altri attori.
O anche, meglio, da **reticoli di attori diversi** (v.slide successiva).

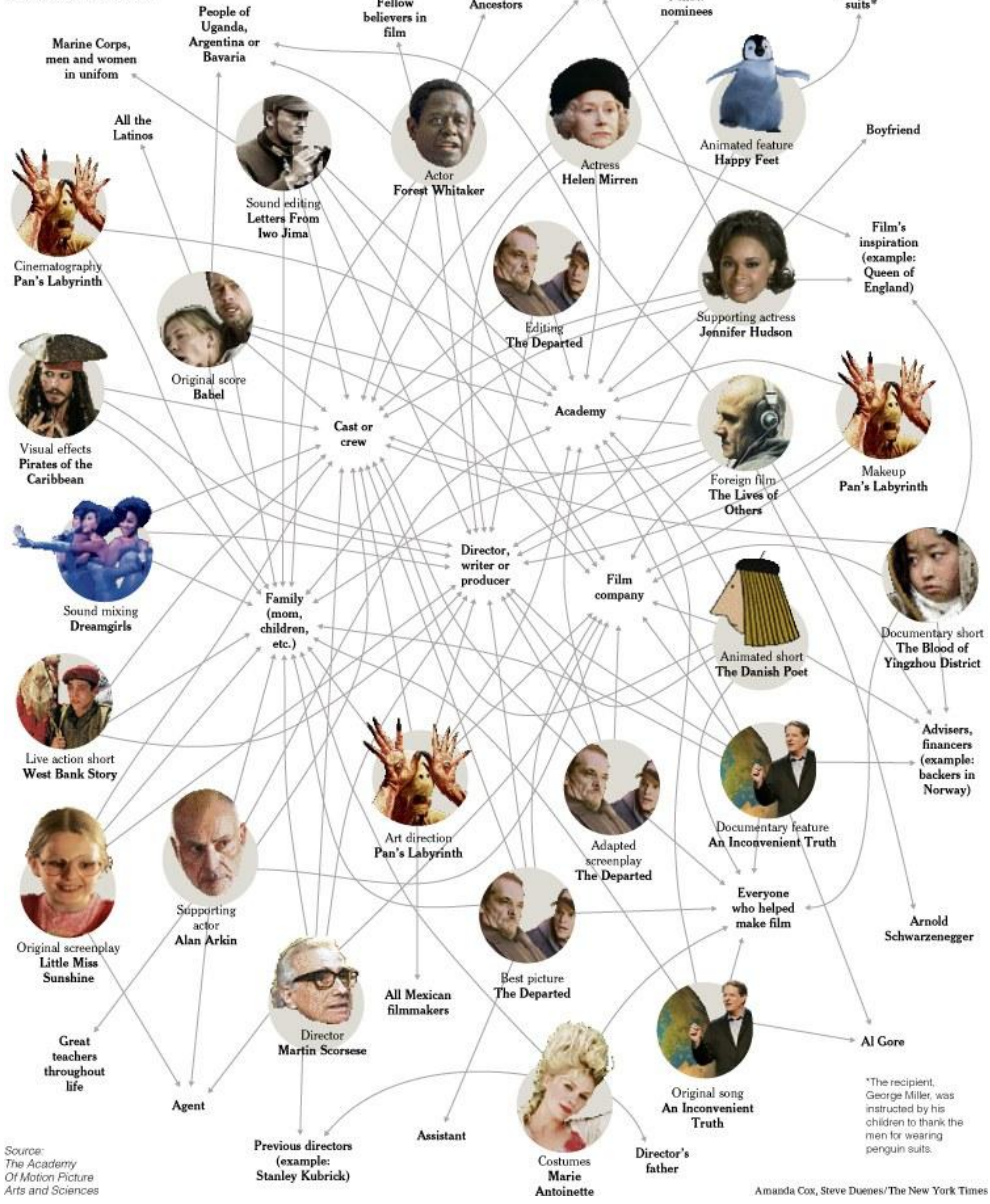
Secondo Le Galès, i fattori che permettono di individuare come attore collettivo una città sono 4:

- a. la presenza di **meccanismi decisionali collettivi** e di **interessi comuni** o percepiti come tali
- b. la presenza di **meccanismi di integrazione**
- c. una **rappresentazione interna ed esterna** dell'attore collettivo
- d. la capacità di **innovazione**.

per esempio

I Would Like To Thank ...

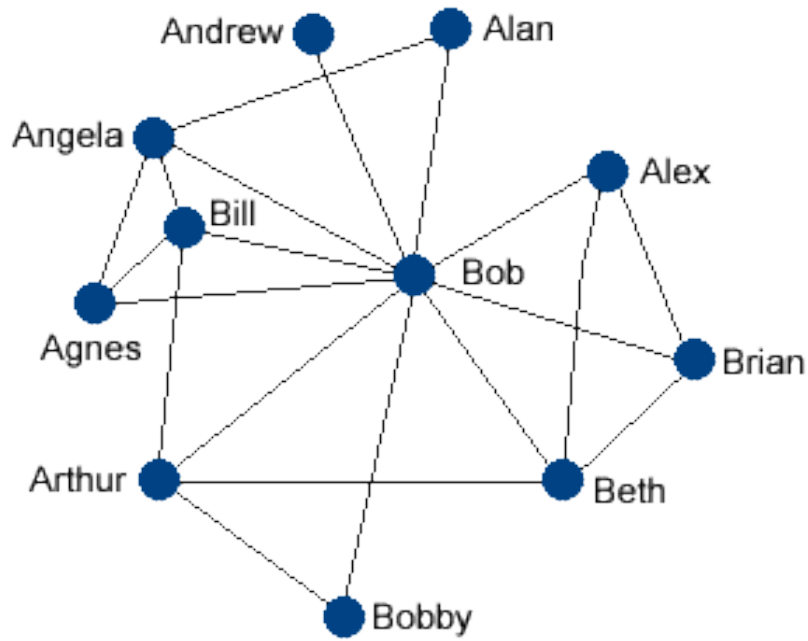
A not-so-quick guide to Oscar acceptance speeches. Recipients thanked ... —> ... these people, places and things.



Source: The Academy Of Motion Picture Arts and Sciences
Amanda Cox, Steve Duenes/The New York Times

reti/network

2 possibili rappresentazioni di un network di attori



<https://socialsim.wordpress.com/2007/03/01/another-fabulous-network-image-academy-award-thanks/>

Attenzione!

Non tutti gli studiosi concordano con queste teorie, benché siano molto diffuse.

Per esempio, il geografo Ash Amin (Amin–Thrift, *Città. Ripensare la dimensione urbana*, 2002) mette in discussione l'idea che le città possano essere guardate come strutture unitarie e insiste invece sulla molteplicità delle pratiche urbane.

E ovviamente si può insistere, da vari punti di vista e posizioni, sulla presenza di conflitti all'interno della città o di altri territori.

4 fattori della governance urbana

Francesca Governa individua 4 elementi che caratterizzano in modi diversi la governance urbana e che possono essere osservati quando cerchiamo di studiarla:

- il **ruolo del soggetto pubblico**, che nella governance è essenzialmente di **pilotaggio**
 - la **capacità** (di tutti i soggetti, pubblici e privati) **di organizzare l'azione collettiva** e quindi di sviluppare **partenariati**
 - la **capacità di rappresentare** interessi e di **costruire visioni condivise** (del futuro, dello sviluppo, della trasformazione)
- il fatto che la governance sia al tempo stesso il **risultato di un processo** (che ha regole del gioco condivise da tutti) e **la struttura del processo stesso** (che è fatto di relazioni, condivisione, sviluppo di **capitale sociale**).

i limiti della governance urbana 1 / **democrazia** (quale?)

Mettendo in qualche modo in ombra il ruolo dei governi-government, **legittimati dal voto**, la governance urbana può produrre (o comunque porre) dei problemi dal punto di vista della **legittimità** e dal punto di vista della **idea di cittadinanza** che si sviluppa.

chi sono i cittadini di un territorio a geometria variabile?

Secondo una parte degli studiosi, la garanzia che la governance non si trasformi in **arbitrio di soggetti troppo forti** (e non elettivi) è data dalla presenza di una **regia** che deve essere **assicurata da figure istituzionali**.

come si incrocia questo discorso con quello della leadership forte, necessaria?

Non tutti sono d'accordo, ma questo tipo di dibattito mette in luce che **si può guardare alla governance come a una nuova forma di democrazia** – una democrazia di network – **più adatta a società complesse**.

i limiti della governance urbana 2 / **tempo-efficacia**

Nei processi di governance ci sono tipicamente **problemi di tempo** (i tempi lunghi delle decisioni condivise).

E ci sono grandi problemi di **valutazione della efficacia**.

Perché la efficacia dell'azione può essere valutata in base a due fattori:

- da un lato la **bontà del processo**,
- dall'altro la qualità dei suoi **esiti** (attesi o non attesi).

Le due cose, come in molti casi, non necessariamente viaggiano insieme.

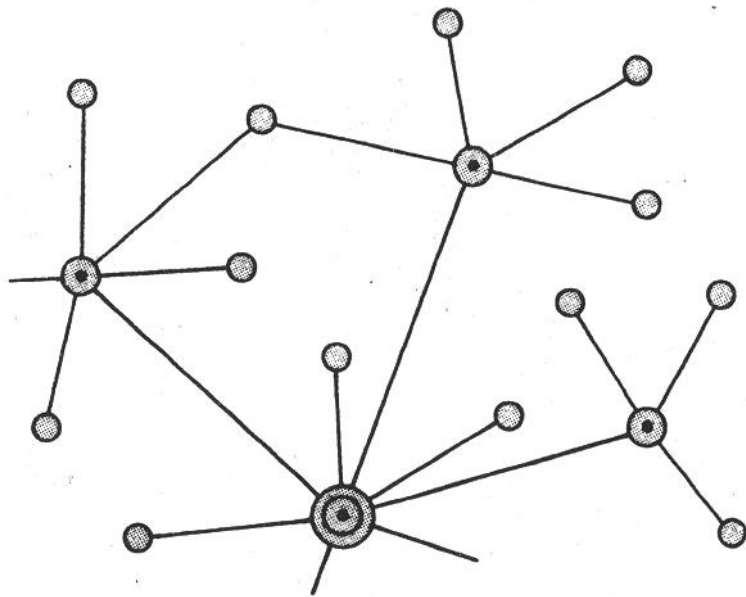
Nulla ci assicura che un buon processo (ricco, articolato, corretto ...) ottenga risultati di successo, anche se un cattivo processo quasi certamente non aiuta a cercare di ottenere risultati, che tuttavia potrebbero arrivare per motivi e contingenze "esterni"

studiare la governance urbana

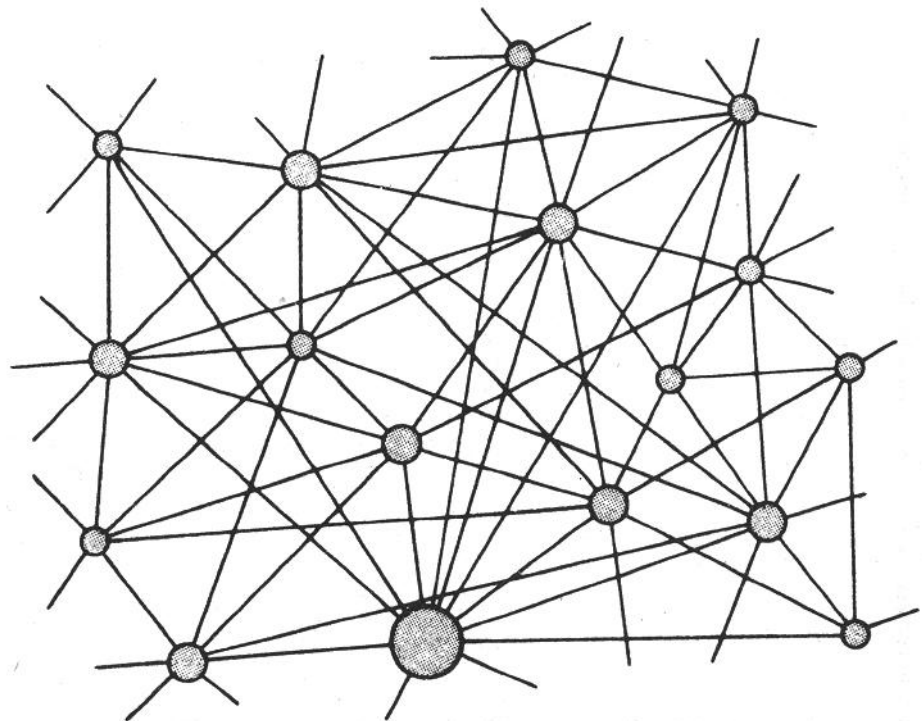
Si possono distinguere, in particolare, 3 filoni di studio sulla governance urbana:

- teoria dei **regimi urbani** (*Urban Regime Theory*) di derivazione Usa. Al centro ci sono i **soggetti del mondo economico** e le **coalizioni** che essi formano con le elite politiche locali.
- teorie influenzate dall'approccio francese alla **regolazione** (effettuata dallo stato, o del mercato, o basata sulla cooperazione). In questo caso, al centro ci sono le **azioni degli attori** per ottenere **risorse**.
- teorie legate all'approccio **istituzionalista**. Al centro ci sono le relazioni fra **modi di agire dei soggetti** e il loro contesto.

Il tessuto urbano non è omogeneo ma presenta piuttosto una struttura a rete, polarizzata (a) o interconnessa (b).



Strutture territoriali
a) *polarizzata gerarchica*



Strutture territoriali:
b) *policentrica interconnessa.*

Il modello delle **località centrali** - elaborato dal geografo tedesco **Christaller** nel 1933 - si basa sulla logica della domanda e dell'offerta. (figura di lato).

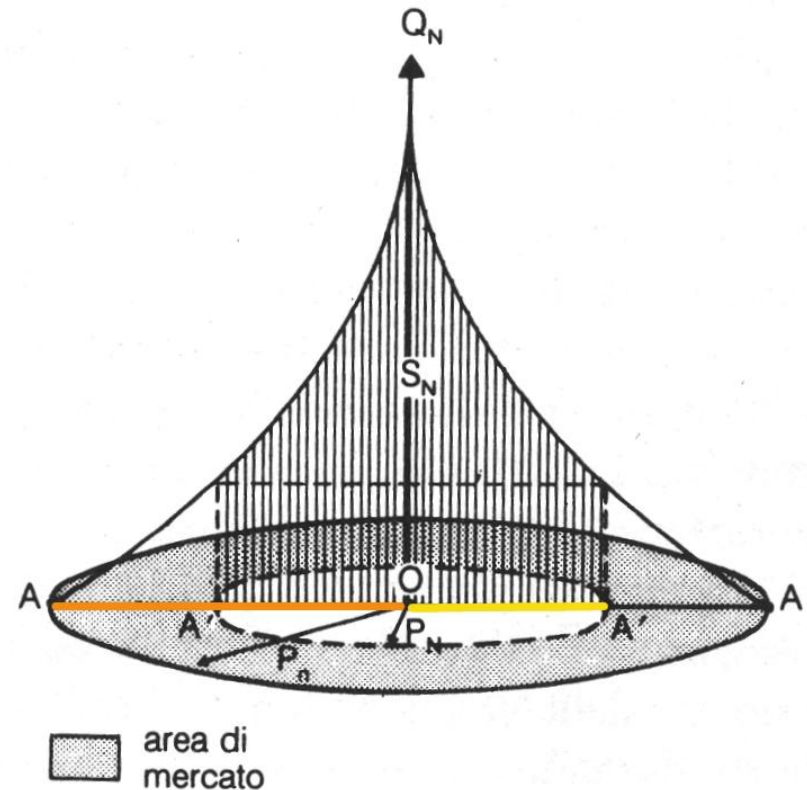


Fig. 7.7 – Cono della domanda.

Q_N = quantità del bene N effettivamente venduta e acquistata nell'area di mercato di raggio OA. La soglia (S_N) del bene N è rappresentata dalla parte tratteggiata del cono.

*Il limite superiore della portata (P_N) è dato dalla distanza **OA** (raggio del cerchio dell'area di mercato).
Il limite inferiore della portata (P_N) è dato dalla distanza **O-A'**, corrispondente alla proiezione della soglia S_N .*

In queste condizioni il bene N può essere venduto nel punto O.

Se invece il raggio dell'area di mercato (base del cono) fosse minore di P_N , il bene N non potrebbe essere venduto nel punto O, perché $Q_N < S_N$.

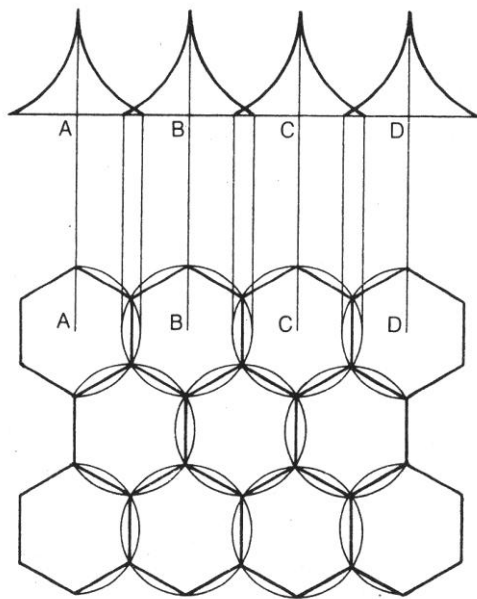


Fig. 7.8 – Coni della domanda e aree di gravitazione di località centrali dello stesso livello

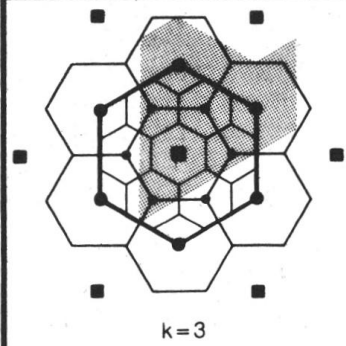
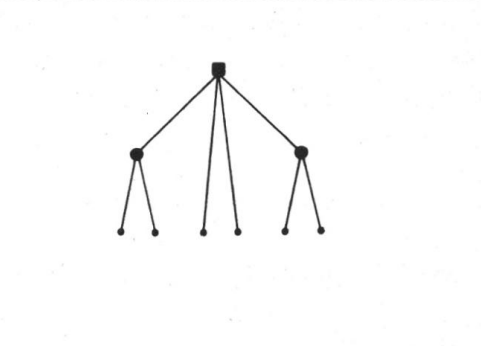
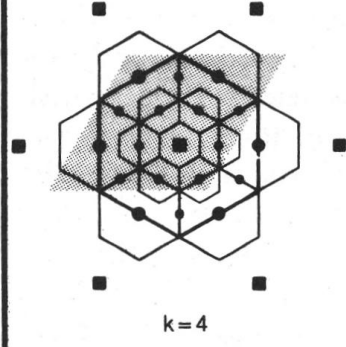
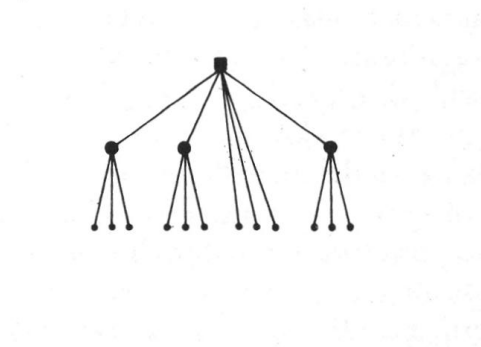
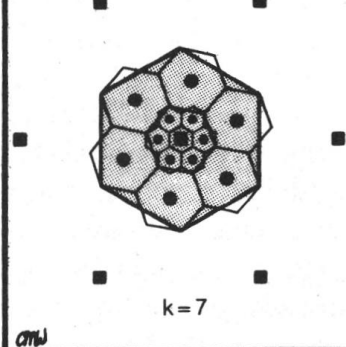
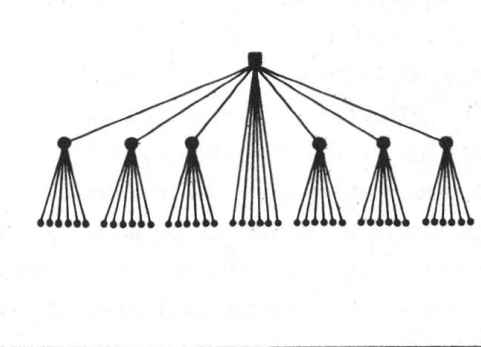
Organizzazione spaziale Distanza geometrica	Organizzazione funzionale Distanza gerarchica	Numero di centri
 k = 3		1 3 6
 k = 4		1 4 12
 k = 7		1 7 42

Fig. 7.10 – Configurazioni e gerarchie delle località centrali con diversi coefficienti di diramazione k , secondo Christaller.



per esempio: la città metropolitana

Facciamo un esempio che ci introduce anche a uno dei prossimi argomenti. Buona parte del dibattito attuale sulla questione della città metropolitana, di cui parleremo, è legata ai temi visti fin qui.

Per certi aspetti, infatti, si può ritenere vantaggioso trasformare l'attore collettivo città, di cui stiamo discutendo, **anche** in una **istituzione**, in un governo-government (più o meno elettivo).

La forza istituzionale di un'area metropolitana – dice Le Galès – dipenderà però *dalla forza delle relazioni che quell'area riuscirà a stabilire sia al suo interno che all'esterno*.

Attenzione! Non è detto che le due cose viaggino in parallelo. La città-capitale e la città-regione (Dente) possono avere *velocità diverse* (e possono essere "sentite" con diversa intensità dal reticolo di attori che forma l'insieme metropolitano).

TABELLA 1

Il governo delle aree metropolitane: le soluzioni istituzionali

Soluzioni istituzionali hard		Soluzione istituzionale	Caratteristiche	Esempi
	Un livello di governo	Annessione	Il comune centrale si espande assorbendo i comuni minori	Soluzione dominante nella prima metà del Novecento. In tempi più recenti: Anversa (1983), Toronto (1998)
		Città-stato, città-regione	L'area metropolitana viene eretta a Stato (federato) o a regione, con tutti i poteri di quel livello di governo	Germania: Berlino, Brema, Amburgo (Länder) Spagna: Madrid
	Due livelli di governo	Governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo	Nell'area metropolitana, è istituito un governo direttamente elettivo. Sopravvivono i governi comunali al suo interno sia pure con poteri ridotti. Talvolta il comune centrale viene suddiviso in comuni più piccoli	Londra dal 1965 al 1986 e dal 2000. Toronto dal 1988 al 1998. Italia: le nove città metropolitane, previste dalla legge 142/1990, ma mai realizzate. Rotterdam dal 1964 al 1986. Stoccarda dal 1994
		Governo metropolitano di secondo livello espresso dai comuni dell'area metropolitana	Nell'area metropolitana è istituito un governo non direttamente elettivo che si configura come un'associazione obbligatoria dei comuni che ne fanno parte. Dispone di poteri legali e talvolta di una propria fiscalità	Francia: le Communautés urbaines dal 1966 (Lione, Bordeaux, Lille, Strasburgo) e poi in altre dieci aree metropolitane. Lisbona e Porto dal 1991
	Forme di cooperazione	Associazione volontaria di comuni	Il governo metropolitano si configura come un'associazione volontaria tra i comuni che accettano di farne parte. È dotato dei poteri legali che gli vengono delegati	Bologna (dal 1994) e Torino (dal 2000 al 2004) dopo il fallimento della "città metropolitana" prevista dalla legge. Manchester dopo la soppressione della contea metropolitana (1986)
		Agenzie funzionali di scala metropolitana	Non esiste alcun governo metropolitano "generalista", ma esistono agenzie specializzate in alcune politiche che agiscono su scala metropolitana	Stati Uniti: è una soluzione molto frequente, <i>special districts</i> su scala metropolitana Gran Bretagna: <i>joint committees</i> per specifiche politiche nelle ex contee metropolitane. Spagna: Barcellona dopo la soppressione dell'autorità metropolitana nel 1987
		Altre forme di governance metropolitana	Nell'area metropolitana esistono associazioni, formate da diversi soggetti pubblici e privati, che si occupano di discutere e sostenere progetti di scala metropolitana	È una soluzione diffusa un po' ovunque, anche in metropoli che non hanno nessuna forma di governo metropolitano istituzionale
Soluzioni istituzionali soft				

Fonte: Bobbio (2002, p. 113).


 istituzionalizzare la governance urbana: risorsa o problema?