

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2015

ISSN 2465-2059

Le politiche urbane in Gran Bretagna: approcci, attori, politiche

Paola Briata

Urban@it Background Papers

RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI

ottobre 2015

Abstract

Il contributo approfondisce le diverse fasi delle politiche urbane in Gran Bretagna: dall'approccio di patologia sociale alle prime sperimentazioni di *urban policy* negli anni Sessanta e Settanta; dalla rigenerazione *property-led* negli anni di governo di Margareth Thatcher, alla stagione delle politiche integrate come *City Challenge*, *Single Regeneration Budget* e *New Deal for Communities* dagli anni Novanta al 2000. Infine, l'ultimo paragrafo è dedicato alle recenti agende di *policy* influenzate dai principi del così detto "Rinascimento urbano", sottolineando come queste si siano tradotte in un sostanziale abbandono dell'approccio integrato.

This contribution focuses on the different phases of urban policy in Britain: from the social pathology approach to the first experimental urban policy initiatives in the 1960s and 1970s; from the property-led regeneration under Margareth Thatcher's Government to the integrated approach that, from the 1990s to 2000, played a core role in initiatives such as City Challenge, Single Regeneration Budget and New Deal for Communities. Finally, the last section analyses the recent urban agenda based on the principles of the so-called "Urban renaissance", underlining how this led to urban policy where the integrated approach has been mainly abandoned.

Parole chiave/Keywords

Politiche urbane, Gran Bretagna, *inner cities*, approccio *area-based*/Urban Policy, *United Kingdom*, *Inner Cities*, *Area-Based Approach*

Il tema del degrado urbano nelle *inner city*

3

Un modo consolidato per parlare di politiche urbane in Gran Bretagna rimanda a una serie di iniziative attivate a partire dagli anni Sessanta sulle così dette *inner city*¹.

La nozione di *inner city*, con riferimento a parti centrali o semi-centrali di città spesso a ridosso dei centri economico-finanziari e definite “in negativo” per la scarsa qualità degli insediamenti e la deprivazione economico-sociale, allude a un’immagine anglosassone dello sviluppo urbano, caratterizzata da processi estensivi di urbanizzazione e dal trasferimento delle classi medie nei sobborghi. Le *inner city* sono dunque aree interne alle città dal punto di vista territoriale, ma “esterne” per quanto riguarda il livello di integrazione economica e sociale. Peculiarità che hanno fortemente determinato le caratteristiche dell’azione pubblica rispetto ad altri paesi europei dove le aree che “fanno problema” per le politiche urbane sono localizzate prevalentemente nelle periferie.

In Gran Bretagna, fino agli anni Sessanta del Novecento le letture del problema del degrado urbano e le conseguenti forme di intervento sono centrate su due prospettive. Da un lato, l’attenzione è sulla povertà e, soprattutto nell’immediato dopoguerra, le principali iniziative riguardano il risanamento degli *slum*, la riqualificazione fisica dei quartieri colpiti dalle distruzioni belliche, le misure volte a migliorare la qualità delle abitazioni popolari. Dall’altro, il sovraffollamento e il degrado dei quartieri poveri, la dispersione urbana incontrollata e gli squilibri regionali sono al centro dell’attenzione di una prospettiva che tende a identificare il problema nei caratteri stessi della città, individuando forme di intervento volte a diminuire la pressione demografica sugli agglomerati urbani attraverso strategie di decentramento nelle *new towns* [Taylor 1998]. Queste iniziative sono gestite dall’Home Office, il ministero dell’Interno, con chiari fini di controllo sociale. L’Home Office adotta un approccio definito di “patologia sociale”, non prendendo in considerazione le cause strutturali della deprivazione, ma associando le situazioni problematiche al comportamento “patologico” dei singoli individui.

¹ Questo contributo riprende e aggiorna alla fase attuale i contenuti di *Gran Bretagna. Dentro e fuori la città. Le inner city come problema*, in Briata *et al.*, 2009.

Le prime politiche urbane dei governi laburisti

4

Nel corso degli anni Sessanta, l'attenzione converge sulla rigenerazione urbana e su tentativi di promuovere la trasformazione della città tutelando le comunità insediate. È in questa fase che diverse iniziative cominciano a essere interpretate come politiche urbane. In un processo di mutuo scambio con gli Stati Uniti, si diffonde la convinzione che la povertà tenda a concentrarsi in alcune aree specifiche e in alcuni specifici gruppi. Questo significa che l'emergente concetto di politica urbana allude anche a un tentativo da parte dei governi di discriminare positivamente alcune aree svantaggiate, spostando l'attenzione da una concezione universalistica di *welfare* molto radicata nel contesto anglosassone, a un'interpretazione che prevede l'introduzione di iniziative basate sul dispiegamento di azioni speciali su alcuni individui e gruppi, così come su alcune aree [Mc Kay e Cox 1979]. Uno dei primi programmi in tal senso è l'*Urban Programme*, lanciato nel 1968. Promosso e finanziato dall'Home Office che svolge un'azione di coordinamento, l'iniziativa è comunque pensata per affrontare problemi "complessi" e coinvolge diversi dipartimenti governativi. Attraverso l'Urban Programme si sollecita la formazione di partnership locali per affrontare problemi in materia di istruzione, edilizia pubblica e *welfare*. L'approccio adottato è di tipo *area-based*: forme di discriminazione positiva per aree problematiche e caratterizzate da deprivazione multipla.

Nel 1969 l'Home Office avvia anche i *Community Development Project* che si distinguono per la focalizzazione sui metodi partecipativi e della ricerca-azione. Si tratta di un tentativo di coordinare iniziative pubbliche locali e nazionali con l'azione di gruppi di volontariato e delle università per dare un supporto a popolazioni svantaggiate [Imrie e Raco 2003].

Nel 1972 avviene un passaggio di responsabilità in materia di politiche urbane: il controllo e la direzione esercitate fino a quel momento dall'Home Office passa nelle mani del Department of Environment. L'avvicendamento comporta un cambiamento d'impostazione delle politiche: all'approccio di patologia sociale inizia a sostituirsi una visione strutturale o economica della deprivazione urbana – una riflessione che mette in discussione le relazioni di potere nella società e porta a prevedere anche impegni di spesa più consistenti. L'accento sulla natura strutturale dei problemi si traduce in una presa di distanza dalle misure orientate alla fornitura di servizi sociali, investendo maggiormente sulla rigenerazione economica. Questa visione è ulteriormente consolidata da una serie di studi promossi dai governi laburisti nel

corso degli anni Settanta, tra cui il libro bianco pubblicato nel 1977 *A Policy for the Inner Cities* [Atkison e Moon 1994].

Il governo di Margaret Thatcher e la rigenerazione *property-led*

Nel 1979, con l'ascesa al governo di Margaret Thatcher si decide di conservare l'*Urban programme*, ma anche di dare maggiore enfasi all'investimento privato nella rigenerazione delle aree in crisi che vengono descritte sempre più in termini di luoghi di declino economico. Il tema della deprivazione viene riletto in termini di carenza di "imprenditorialità" e si sottolinea la necessità di attrarre gli investitori per stimolare lo sviluppo, aumentando la dotazione infrastrutturale delle aree in crisi e riducendo i vincoli statali [Thornley 1991]. L'approccio adottato in questi anni è noto come *property-oriented* o *business-led*. A questo approccio sono associati due strumenti attuativi: le *Urban Development Corporation* – agenzie governative preposte alla rigenerazione sulle quali convergono tutti i poteri di pianificazione, controllo e acquisizione delle aree, bypassando i governi locali; e le *Enterprise Zone* – aree sperimentali per attività produttive di eccellenza sulle quali il governo può intervenire direttamente senza consultare le autorità locali e senza essere vincolato da strumenti di pianificazione pregressi. L'intervento privato sulle *Enterprise Zone* viene incoraggiato attraverso gli incentivi e l'intervento pubblico diretto per quanto riguarda l'infrastrutturazione e la dotazione di servizi. Si promuovono *flagship project*: progetti a grande scala e con connotati fortemente simbolici, capaci di rendere evidente la strategia governativa in materia di rigenerazione urbana. Progetti di questo tipo mirano ad aprire le aree in crisi verso opportunità a scala metropolitana, nazionale e internazionale. Tali opportunità, secondo la filosofia/retorica della rigenerazione *property-led*, avrebbero avuto benefiche ricadute economiche "a cascata" anche sulle comunità locali – i così detti *trickle down effect*.

Negli anni Ottanta, seguendo questo approccio, l'attenzione si focalizza rapidamente sul progetto di riqualificazione di Canary Wharf, una delle aree portuali di Londra dismesse tra il 1967 e il 1970. La riqualificazione dei *dock* e la loro trasformazione nei Docklands – un nuovo polo finanziario di livello metropolitano – diventa uno dei simboli del governo guidato dalla Thatcher. Si tratta di un progetto che in realtà è andato incontro a numerosi problemi, non ultimo un fallimento finanziario, accompagnato malcontento dei governi e delle comunità locali estromessi

in ogni modo dall'operazione. La linea politica basata sulle strategie di sostegno all'intervento privato si indebolisce profondamente anche all'interno del partito conservatore. Nel 1990 la primo ministro è costretta a dimettersi. Le succede il conservatore John Major, con il mandato di rivedere profondamente anche le politiche di rigenerazione urbana.

La stagione delle politiche integrate sotto il governo conservatore

Il governo Major riconosce i limiti dell'impostazione *property-led* a partire dall'enfasi eccessiva sulla dimensione fisica dei problemi che ha portato in secondo piano gli aspetti sociali della deprivazione e l'esclusione sistematica delle comunità locali dalle decisioni. È questo il clima nel quale viene lanciato - seguendo il modello sperimentato in Francia dal 1988 con i *Contrat de Ville – City Challenge*, un programma centrato sulla partecipazione dei governi e delle comunità locali alla messa a punto e all'implementazione delle iniziative di rigenerazione. Si finanziano progetti integrati presentati da comunità locali per intervenire su aree individuate dal governo centrale in base alla gravità dei problemi. *City Challenge* incoraggia un modello di pianificazione locale basato sulle *partnership* tra soggetti pubblici, privati e del terzo settore nel nome di un progetto comune e si stabiliscono meccanismi competitivi per ottenere i fondi disponibili. Una convinzione di fondo è che il mancato potenziamento del mercato locale sia stato il punto chiave sul quale hanno fallito i programmi precedenti: le modalità competitive di selezione dei progetti avrebbero dunque stimolato la formazione di uno spirito imprenditoriale all'interno del governo e delle società locali. Il pacchetto di finanziamenti legati a *City Challenge* sarebbe stato limitato nel tempo: 37,5 milioni di sterline per ciascun progetto, distribuito su un periodo di cinque anni.

Con *City Challenge* i governi locali tornano al centro dell'attenzione, incoraggiati a includere nei processi decisionali gli abitanti e, in particolare, le loro organizzazioni, in stretta collaborazione tra settore pubblico, privato e volontariato [Davoudi e Healey 1995]. All'enfasi degli anni Ottanta sul ruolo cruciale dei privati si sostituiscono parole chiave come *community involvement*, *community empowerment*, *capacity building*. Le valutazioni a posteriori, evidenzieranno la difficoltà a coinvolgere le organizzazioni presenti all'interno delle comunità nella preparazione dei progetti da sottoporre al processo competitivo: i tempi stretti imposti dai bandi permettevano

soprattutto procedure di consultazione. Oltre a questo, è importante sottolineare che le agenzie per la rigenerazione costituite grazie a *City Challenge* sono state alle prese con la ricerca di un difficile equilibrio tra la dimensione del *welfare* e quella delle opportunità economiche locali da valorizzare.

Nel 1993 il governo annuncia una nuova revisione delle politiche di rigenerazione urbana. Si propone l'attivazione di un nuovo programma gestito dal Department of the Environment sul quale si fanno convergere *venti programmi diversi* fino a quel momento legati a cinque dipartimenti del governo. Si tratta di *Single Regeneration Budget*, un nuovo programma basato sempre su forme di *community involvement* e sulla competizione tra realtà locali nella proposta di progetti di sviluppo locale.

L'enfasi sull'integrazione di attori, fondi e politiche già sperimentata con *City Challenge* diviene ancora maggiore con *Single Regeneration Budget*. Proponendo una rilettura del modello *trickle down*, si persiste nel dare grande rilevanza alla rigenerazione economica delle aree in crisi, nella convinzione che questa possa determinare anche benefici sugli aspetti sociali della deprivazione, senza il bisogno di affrontare questi ultimi direttamente. Principali destinatarie dell'iniziativa sono le realtà locali inserite nell'elenco governativo delle aree maggiormente deprivate del Regno Unito – *Index of deprivation*. Da questo momento fino ai giorni nostri l'indice verrà aggiornato periodicamente, stabilendo una "classifica" tra le aree bisognose e costituendo una sorta di "mappa ufficiale della deprivazione".

Una delle retoriche che dominano *Single Regeneration Budget* è quella del programma altamente decentralizzato, ma è stata evidenziata una tendenza alla centralizzazione dovuta anche alla posizione dominante occupata dal governo nella valutazione del processo competitivo. Significativo è stato inoltre il dominio delle organizzazioni impegnate fin dall'inizio nella partecipazione al processo competitivo (di solito, le autorità locali) nelle *partnership* e la difficile inclusione di altri soggetti meno "pronti" a dare il loro contributo nella fase di *start-up*.

Le prime politiche del governo New Labour

Quando nel 1997 il governo New Labour guidato da Tony Blair eredita il sistema di politiche per la città elaborato sotto i conservatori, *Single Regeneration Budget* ha già completato tre round e si sta per dare inizio al quarto. Coerentemente

con la linea stabilita a livello centrale, la maggior parte dei programmi finanziati ha concentrato l'attenzione sullo sviluppo economico e su forme di supporto alle piccole imprese e ai mercati del lavoro locale. Dall'avvio della nuova legislatura al 2000, l'agenda del governo in materia di rigenerazione urbana viene messa a punto in modo incrementale attraverso la pubblicazione di una serie di *report* volti a identificare i principali elementi di debolezza della strategia adottata in precedenza. Una parte del partito laburista è contraria alla natura competitiva dei programmi che viene alla fine confermata. Le prime iniziative centrate sull'economia locale hanno infatti evidenziato che gli effetti *trickle down* non sono scontati: questo dà al partito laburista l'opportunità di spostare con ancora più forza l'attenzione sul tema del coinvolgimento delle comunità nella rigenerazione urbana.

Pochi mesi dopo l'insediamento del nuovo governo, si esplicitano gli obiettivi del nuovo Department of the Environment, Transports and Regions (Detr): integrazione tra fondi e maggiori poteri ai governi locali, attenzione alla costruzione di *partnership* "più democratiche" e aperte alla varietà degli attori locali, coinvolgimento delle comunità nei processi decisionali, sostenibilità. Si sottolinea sia l'esigenza di proseguire il percorso verso una maggiore integrazione dei programmi di sviluppo economico locale con le iniziative più specificamente sociali, sia la necessità di focalizzare maggiormente l'attenzione sui problemi di esclusione sociale a livello di *neighbourhood*. Quest'ultima assunzione implica un cambiamento di scala degli interventi: se *Single Regeneration Budget* lavora su territori abitati da circa 25.000 abitanti, l'attenzione sui *neighbourhood* porta a ipotizzare programmi decennali capaci di incidere su aree di dimensioni minori – dai 1.000 ai 4.000 abitanti. La riduzione di scala viene introdotta per affrontare uno dei nodi deboli evidenziati dai report su *Single Regeneration Budget*: le iniziative degli anni Novanta non erano infatti ancora riuscite a raggiungere le "sacche di povertà" che persistevano anche all'interno di alcune delle aree più ricche della nazione. I programmi decennali avrebbero permesso di raggiungere realmente le comunità locali avviando un percorso di *empowerment* delle popolazioni maggiormente svantaggiate.

Questo orientamento viene ripreso ed enfatizzato maggiormente nel 1998 quando la Social Exclusion Unit (Seu) istituita dal Primo ministro pubblica *Bringing Britain Together. A National Strategy for Neighbourhood Renewal*. I documenti redatti dal Detr e dalla Seu portano il governo laburista a concentrare l'attenzione su due strumenti principali:

- una versione aggiornata di *Single Regeneration Budget*, maggiormente centrata sui temi dell'inclusione sociale e del coinvolgimento locale nei processi decisionali;
- il lancio di *New Deal for Communities*, un programma sul quale vengono dirottate il 20% delle risorse destinate a Srb per offrire un supporto mirato a livello di *neighbourhood*.

I primi due round di *New Deal for Communities* sono stati rivolti a 39 aree riconosciute dal governo come le più povere del paese. Il tema dell'esclusione sociale acquista in *New Deal for Communities* una maggiore centralità e anche in questo caso i programmi sono costruiti capitalizzando la presenza di attori pubblici, privati e del terzo settore. Soprattutto durante il governo New Labour, con *Single Regeneration Budget* e *New Deal for Communities* si sottolinea l'importanza del coinvolgimento delle comunità nei processi decisionali per affrontare problemi di esclusione sociale e per attivare meccanismi di *empowerment*. Da più parti è stata però evidenziata la difficoltà delle comunità locali presenti nei quartieri più poveri del paese che erano il *target* principale di questo programma a partecipare in modo effettivo.

Guardando alle esperienze elaborate attraverso i programmi competitivi da *City Challenge* in poi, è stato osservato che, nei casi di maggiore successo, le strategie di rigenerazione sono state rese possibili dalla presenza di realtà già attive a livello locale e quindi "più pronte" a recepire le modalità di lavoro in *partnership* proposte, più difficoltoso è stato invece il coinvolgimento di gruppi meno strutturati [Raco 2000].

Il rinascimento urbano

A partire dal 2000 il governo New Labour, con la pubblicazione di *Our Town and Cities: The Future* [Odpn 2000] pone le basi per la nuova impostazione delle politiche urbane. Tre sono le questioni affrontate: (1) Lo spostamento di attenzione dalle *inner city* alle città nel loro complesso e la volontà di investire sulla competitività urbana come motore di sviluppo economico e sociale; (2) le iniziative a livello di *neighbourhood*, ispirate ai principi esposti in *Bringing Britain Together*; (3) la necessità di rivedere il sistema di *governance* a livello locale.

Il tema del rilancio delle città è dominato da un dibattito promosso dall'architetto Richard Rogers fin dalla metà degli anni Novanta sul così detto "rinascimento urbano". Con l'insediamento dei laburisti, Rogers viene incaricato di

presiedere la *Urban Task Force*, una commissione governativa alla quale viene conferito il compito di identificare le cause del declino urbano. Secondo il *report* della *task force*, il degrado delle *inner city* è stato causato dalla lunga tradizione antiurbana che ha caratterizzato il dibattito sulle città fin dai primi anni del XX secolo. Il conseguente spostamento della classe media nei sobborghi ha comportato, fino agli anni Novanta, un decremento della popolazione nelle principali città e fenomeni di polarizzazione sociale. Il rapporto finale della *Urban Task Force, Towards an Urban Renaissance* [1999], contiene 105 raccomandazioni relative a diversi settori di policy e finalizzate a riportare popolazione nelle *inner city*.

I principi del “rinascimento urbano” hanno esercitato una fortissima influenza dall’inizio del nuovo secolo e fino a oggi. Il rinascimento urbano si pone l’obiettivo esplicito di attrarre conoscenza, servizi, imprese e persone nelle città, costruendo nuovi ambiti urbani sostenibili fondati sui principi del mix sociale e funzionale e della qualità degli spazi e dei paesaggi urbani, della partecipazione delle comunità locali alla costruzione e al mantenimento dell’ambiente in cui vivono [Rogers e Coaffee 2005]. L’aspetto di maggiore discontinuità con il passato riguarda la raccomandazione di *evitare la dispersione* realizzando interventi ad alta densità nelle aree dismesse o sottoutilizzate al fine di preservare le aree verdi. Il tema del mix sociale e funzionale allude alla necessità di riportare la classe media nelle *inner city* per contrastare la prevalenza di popolazioni svantaggiate dal punto di vista economico e sociale.

I principi del rinascimento urbano informano gran parte delle politiche urbane attivate in Gran Bretagna negli ultimi quindici anni e sono alla base dei due piani strategici redatti per Londra nel 2004 e nel 2012. Strategie che si traducono prevalentemente in un abbandono dell’approccio *area-based*, nella realizzazione di grandi progetti urbani nei quali dominano le retoriche *trickle down* già viste ai Docklands, ma anche quella della creazione di maggiore *social mix* nelle *inner city*, dove si cerca di attrarre la classe medio-alta. Strategie che sono lette da molti commentatori come forme di *gentrification* guidate dalla mano pubblica, ma anche come una chiara espressione di politica urbana centrata solamente su principi neoliberali e poco attenta a tematiche sociali [Swyngedow *et al* 2002].

BIBLIOGRAFIA

11

Atkinson, R. e Moon, G.

1994 *Urban Policy in Britain. The City, the State and the Market*. London, Macmillan.

Briata, P.; Bricocoli, M. e Tedesco, C.

2009 *Città in periferia. Politiche urbane e progetti locali in Francia, Gran Bretagna e Italia*. Roma, Carocci.

Davoudi, S. e Healey, P.

1995 *City Challenge: A Sustainable Mechanism or Temporary Gesture?*, in Hambleton, R. e Thomas, H. (a cura di), *Urban Policy Evaluation. Challenge and Change*. London, Paul Chapman.

Imrie, R. e Raco, M.

2003 *Community and the Changing Nature of Urban Policy*, in *Urban Renaissance? New Labour, Community and Urban Policy*. London, Routledge.

Mc Kay, D. e Cox, A.

1979 *The Politics of Urban Change*. London, Crom Helm.

Odpm – Office of the Deputy Prime Minister

2000 *Our Towns and Cities: The Future*. London, Detr.

Raco, M.

2000 *Assessing Community Participation in Local Economic Development. Lessons for the New Urban Policy*, in «Political Geography», 19, p. 573-599.

Rogers, P. e Coaffee, J.

2005 *Moral Panics and Urban Renaissance*, in «City», 9, 3, p. 321-340.

Swyngedow, E.; Moulaert, F. e Rodriguez, A.

2002 *Neoliberal Urbanization in Europe: Large Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy*, in «Antipode», 34, 3, p. 542-577.

Taylor, N.

1998 *Urban Planning Theory Since 1945*. London, Sage.

12

Thornley, A.

1991 *Urban Planning under Thatcherism*. London, Routledge.