

Il Centro Nazionale di Studi per le Politiche Urbane e le ragioni per la costruzione di una agenda urbana in Italia

Alessandro Balducci – Politecnico di Milano

Bologna 14_10_2014

1. Un Centro Nazionale di Studi per le Politiche Urbane

Con la giornata di oggi viene dato avvio ad una iniziativa in preparazione da oltre un anno per la costituzione di Urban@it un Centro Nazionale di Studi per le Politiche Urbane.

In Italia il tema delle politiche per le città è stato sollevato solo a fasi alterne. Era stato costituito un Ministero per i Problemi delle Aree Urbane nel 1987, durato fino al 1992, in parallelo con quanto stavano facendo gli altri governi nazionali in Europa.

Ma in Italia, il paese delle 100 città, l'esperienza è stata rapidamente chiusa, vi è stato per qualche anno un Dipartimento per le Aree Urbane presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, poi più nulla.

Nello stesso tempo i processi di urbanizzazione si allargavano nelle aree esterne alle principali città, la stagione della Terza Italia e dei Distretti industriali, che sembravano aver segnato il declino delle città, mostrava i suoi limiti e dopo la fase della deindustrializzazione le città tronavano ad essere i motori dello sviluppo in assenza di una politica nazionale che le riguardasse.

L'obiettivo che ci poniamo è quello di raccogliere tutte le forze che nel Paese lavorano da anni sui temi delle politiche per la città - le Università, i centri di ricerca, e istituzioni come l'INU, la Società Italiana degli Urbanisti, Il Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, L'ANCI, il Laboratorio Urbano - per mettere il patrimonio di conoscenza sviluppato su questi temi al servizio del Governo nazionale e del governo delle città.

2. Perché: le azioni della Commissione e le azioni del Governo Italiano

Abbiamo la convinzione che questo sia il momento opportuno per avviare una iniziativa nazionale sulle politiche urbane.

Ci sono ragioni che attengono a quanto è avvenuto in sede di Commissione Europea.

Ci sono ragioni che attengono ad alcuni fatti importanti avvenuti nel nostro Paese.

2.1 Le azioni della Commissione Europea un percorso avviato da tempo

Come è noto i temi dello sviluppo urbano e delle politiche territoriali non fanno parte del Trattato di istituzione della Unione Europea. Eppure le problematiche urbane si sono progressivamente imposte come luogo critico per il successo delle politiche settoriali previste dal Trattato.

Con una serie di documenti ufficiali, a partire dalla seconda metà degli anni '90, è cresciuta la consapevolezza, da un lato, dell'importanza delle città nella organizzazione socio-spaziale dell'Europa, e dall'altro della rilevanza del territorio come integratore delle politiche settoriali. Sono di seguito citati i documenti principali che segnalano il crescente interesse della Commissione per la dimensione urbana delle politiche.

- "Towards an Urban Agenda in the European Union" (1997)
- "Lille Action Program" (2000)
- "Urban Acquis" Rotterdam 2004
- "Bristol Accord" 2005
- "Leipzig Charter on Sustainable European Cities" 2007
- "Reference Framework for Sustainable Cities" Marseille 2008

- "Barca Report", 2009
- "Toledo Declaration" in 2010
- Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth
- "Cities of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward" 2011
- Urbact II "Cities of Tomorrow-Action Today" 2013
- "Territorial Agenda of the European Union 2020" 2011
- "Cities of Tomorrow: Investing in Europe", Brussels 17-18 February 2014

Attraverso questo insieme di dichiarazioni ed atti le problematiche urbane hanno iniziato ad essere assunte come temi importanti della azione della Commissione. Si è fatta strada progressivamente l'idea che alcune delle sfide principali che l'Europa deve affrontare non possano che avere il loro punto di attacco nelle città.

La Strategia Europa 2020, il principale documento strategico degli ultimi anni, prevede 5 obiettivi principali:

- che il 75% della popolazione fra i 20 e i 64 anni abbia un impiego
- che il 3% del Pil europeo sia investito in ricerca e sviluppo
- 20% di riduzione dei gas serra rispetto al 1990, 20% di energia da fonti rinnovabili, 20% di incremento della efficienza energetica
- ridurre l'abbandono scolastico al di sotto del 10%, e fare in modo che almeno il 40% della popolazione fra i 30 e i 34 anni abbia completato un terzo livello di formazione
- ridurre di 20 milioni la popolazione a rischio di povertà od esclusione sociale.

E' apparso chiaro che è possibile perseguire questi obiettivi soprattutto a partire dalle città perché le città sono il luogo della maggiore concentrazione dei problemi, ma che allo stesso tempo presentano le maggiori potenzialità per la loro soluzione.

Per questo, sotto la guida del Commissario Hahn, si è affermata l'idea della elaborazione di una Agenda Urbana della Unione Europea.

La DG politiche regionali ha cambiato nome ed è diventata DG alle politiche regionali ed urbane nel 2012.

Nel periodo dal 2011 al 2014, dopo aver riassorbito i cambiamenti legati all'allargamento della Unione, una serie di azioni sono state intraprese nella direzione della formulazione di un policy statement capace di riorientare e coordinare le politiche settoriali per le città.

Poche settimane fa si è conclusa una vasta consultazione sui contenuti della Agenda Urbana della Unione Europea alla quale, come comitato promotore di Urban@it, abbiamo partecipato, sulla base delle considerazioni che avevamo sviluppato in un primo seminario di lavoro sui temi della Agenda Urbana.

Un percorso che non si è concluso con la precedente legislatura europea, ma che, date le premesse, confidiamo possa concludersi nei prossimi mesi.

Dall'Europa viene anche la spinta alla costruzione di Agende Urbane Nazionali che possano misurarsi e confrontarsi con l'elaborazione della Agenda Urbana Europea

2.2 Le azioni nel nostro Paese

Il tema, a lungo rimasto trascurato dopo la chiusura del Ministero e dell'apposito dipartimento, è riemerso con qualche evidenza, grazie alla azione del Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, che nel 2011, dopo un lungo lavoro preparatorio ha pubblicato il libro bianco per il Governo delle Città, dell'ANCI e di altre istituzioni culturali.

E' con il Governo Monti ed in particolare ad opera del Ministro Barca che il tema ha ripreso vigore con una serie di atti:

- *Il Documento Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari, del dicembre 2012*

- *L'Istituzione del CIPU ed Il documento "Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana" inizio 2013*
- *L'Intervento del Ministro Trigilia il CIPU e le nuove politiche per le città, Settembre 2013*

Alcune iniziative come Il Piano Città hanno ancora il senso di iniziative puntuali ed episodiche.

Infine il dibattito sul ruolo delle città ed in particolare delle grandi città ha avuto un momento di rilancio con la approvazione della legge Del Rio dell' Aprile 2014. La legge istituisce le Città Metropolitane e riordina le competenze di area vasta nelle città medie aprendo uno spazio non solo per la ridefinizione dei meccanismi di governo, ma anche per la costruzione di consapevoli strategie territoriali per le città italiane.

3. il significato della Agenda Urbana

Questi segnali, e questi processi istituzionali ci fanno capire che

- occuparsi delle città significa occuparsi delle grandi sfide del pianeta: *disoccupazione, disuguaglianza, immigrazione, invecchiamento, cambiamento climatico, ambiente, energia, nuovi rapporti tra rurale urbano, diritto alla mobilità, ridefinizione del welfare locale, ma anche crisi della politica, integrazione e coesione, razionalizzazione della spesa.*

E' soprattutto nelle città che possiamo affrontare i problemi della strategia Europa 2020 in tema di nuova occupazione, rilancio della ricerca, un intervento sull'ambiente che possa marcare una differenza, sull' abbandono scolastico e sui livelli di istruzione, dove davvero è possibile sviluppare politiche di lotta alla povertà.

Perché le città sono il luogo della maggiore concentrazione dei problemi di disoccupazione, povertà, sono il luogo di concentrazione delle attività di ricerca, sono le strutture che producono i maggiori volumi di gas serra ma che allo stesso tempo presentano le maggiori potenzialità per il recupero di efficienza energetica e per lo sviluppo di energie rinnovabili.

- occuparsi delle città *(come ci ha ricordato Antonio Calafati con il suo lavoro e partecipando ad alcune nostre iniziative preparatorie) vuol dire occuparsi dell'economia del paese.*

Le città hanno la responsabilità di definire proprie traiettorie di sviluppo economico, che non sono solo le traiettorie di sviluppo locale, ma sono la spina dorsale della economia del paese, al Nord come al sud.

Aver sottovalutato questo aspetto ed aver pensato che la pianificazione e la riflessione sulle città dovesse occuparsi solo di sviluppo immobiliare o infrastrutturale per alimentare le esangui casse dei municipi affidando a politiche economiche settoriali il rilancio dell'economia è stato un grave errore in parte responsabile del declino del nostro Paese.

E la proposta di Legge Lupi sembra riproporre questo errore pensando che il rilancio delle città sia un rilancio soprattutto delle costruzioni e delle infrastrutture.

Il video diffuso su youtube dei ragazzi che giocano a calcio su una Brebemi in cui non passa un'auto dovrebbe essere un monito per chi ha pensato allo sviluppo territoriale solo come sviluppo del settore immobiliare e delle infrastrutture stradali.

- occuparsi delle città vuol dire cambiare la scala della nostra osservazione: *le città non possono più essere analizzate e comprese limitandoci a confini amministrativi che avevano un senso secoli fa e che oggi sono completamente inadeguati a descrivere il fenomeno urbano.*

Comprendere le città significa cambiare la scala della nostra osservazione: non si può capire Milano che è tornata ad avere la stessa popolazione dell'immediato dopoguerra senza occuparsi delle 9 province che la circondano e che hanno incrementato popolazione ed attività in parte per la propria autonoma capacità di attrazione ma in parte per il travaso di popolazioni e di funzioni dalla città centrale. E lo stesso si può dire per Napoli, per Torino, per Bologna, per Roma con tutte le sue differenze.

Questa natura policentrica del tessuto urbano italiano è importante anche a livello dell'Europa. Potrebbe essere un contributo specifico dell'Italia. L'emergere di regioni urbane policentriche è una realtà storica e geografica che non conta funzionalmente e politicamente, perché i differenti centri che le compongono, con i loro governi locali e regionali, agiscono indipendentemente senza alcuna reale cooperazione.

Il risultato è che mentre l'Asia e l'America sono sempre più continenti di mega-cities, l'Europa è il continente con una rete di città medie e piccole con molte delle debolezze della mega-cities, ma che non hanno alcuna coesione interna, per le strutture di governance inadeguate, e per ciò incapaci di competere a livello globale.

Ma le reti delle città Italiane se riconosciute come reti di governance potrebbero rappresentare un modello di sostenibilità, perché presentano nel loro insieme una struttura più equilibrata, perché hanno una tradizione democratica profonda perché sono il luogo della cittadinanza attiva.

4. Per concludere

In conclusione come rete di Università e di centri di ricerca raccolti in Urban@it vogliamo contribuire al processo di costruzione della Agenda Urbana Nazionale.

La stessa Unione Europea invita nel programma Horizon 2020 a costruire una conoscenza più vicina all'azione

Lavorare in questa direzione vuol dire oggi vuol dire affrontare questi temi

- capire il cambiamento della città, la sua nuova scala, le sue nuove dimensioni
- cogliere l'opportunità della legge del rio, non solo come riordino istituzionale, ma come opportunità per la elaborazione di strategie urbane e territoriali consapevoli del ruolo centrale delle città
- ragionare sulle capacità di innovazione locale attraverso strumenti come i POR e mettere in rete le esperienze delle città che possano apprendere le une dalle altre
- confrontarsi con quanto l'Unione Europea e gli altri paesi stanno facendo per la costruzione della agenda urbana e per le loro città

Lo vogliamo fare offrendo contributi di studio e di conoscenza, mettendo la ricerca a disposizione dei decisori politici.

Stimolando il governo nazionale ad affrontare i problemi a partire dalle città come luoghi di integrazione e leva in un momento nel quale le molte emergenze possono spingere a ritornare a pensare allo sviluppo solo attraverso misure settoriali.

Ci siamo impegnati per questo a costruire un Rapporto annuale sulle città italiane, il primo dei quali potrebbe vedere la luce entro il primo semestre del 2015.