

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

**Presentazione del  
Rapporto sulle città 2016**

# **Le agende urbane delle città italiane**

*Gabriele Pasqui* (Politecnico di Milano)

Bologna, 7 ottobre 2016

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Via Saragozza, 8 – 40123 Bologna

tel. 051 2093920

[www.urbanit.it](http://www.urbanit.it)

## Tema e obiettivi

- ✓ Il secondo Rapporto di Urban@it vuole contribuire alla definizione di una **nuova Agenda urbana nazionale** a partire dall'analisi e dall'interpretazione delle agende che le città italiane si sono date nel corso degli ultimi vent'anni
- ✓ Oggetto di attenzione: **mutamenti nelle agende locali** in una prospettiva temporale ventennale; **problemi e prospettive** nei processi di costruzione delle agende urbane
- ✓ Il Rapporto ha preso corpo in una fase di **profondo cambiamento politico** (elezioni locali del giugno scorso) che ha modificato radicalmente lo scenario politico-amministrativo di alcune grandi città italiane
- ✓ Inoltre il 2016 è anche un anno molto importante a livello **internazionale**, sia per la sottoscrizione, durante il semestre di presidenza olandese dell'Unione europea del *Pact of Amsterdam*, sia per la definizione degli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'Onu e lo svolgimento della Conferenza Un-Habitat III a Quito

## Autori e metodologia

- ✓ Il secondo Rapporto è l'esito di un **lavoro collettivo**, a cui hanno contribuito oltre 40 autori, una rete universitaria di più di dieci sedi e un numero ancora più alto di contributi declinati nei *background papers*
- ✓ Le metodologie utilizzate nella redazione dei capitoli sono state differenti, ma in generale si sono basate sul lavoro di ricerca sedimentato negli anni dai ricercatori di Urban@it e su una forte interlocuzione diretta con gli attori e gli *stakeholders* locali
- ✓ Oggetto di attenzione sono le **agende urbane**, intese come l'insieme delle *issue* e delle loro rappresentazioni che una comunità locale considera centrali e sulle quali impegna il proprio sforzo di azione collettiva, innanzitutto attraverso la promozione e realizzazione di politiche pubbliche

## L'ipotesi di lavoro

- ✓ La proposta di fondo che Urban@it offre all'attenzione delle istituzioni nazionali e locali, dei *policy makers* e degli studiosi è che in un paese caratterizzato da una straordinaria ricchezza e varietà delle aree e dei contesti urbani, un'Agenda per le città **deve prendere le mosse dalle agende delle città**, facendo tesoro delle sperimentazioni e delle criticità che hanno caratterizzato i processi di governo delle aree urbane italiane
- ✓ Non si tratta di un approccio «localista»: i problemi delle città italiane si risolvono solo se si è in grado di garantire efficaci dispositivi di *governance* multilivello e una forte **cooperazione inter-istituzionale verticale**
- ✓ Questa prospettiva municipalista non può sottacere anche le criticità evidenti, la situazione di vera e propria **crisi strutturale** in cui versano molte città, il rischio di un'ulteriore divisione tra aree e regioni del paese

# La struttura

- ✓ Il Rapporto è strutturato in due parti, strettamente interconnesse
- ✓ I **ritratti di città** (capp. I – VIII), nei quali vengono narrate e interpretate **evoluzione e prospettive** delle agende di otto città italiane (Torino, Milano, Venezia, Parma, Prato, Roma, Napoli, Matera), scelte sulla base di criteri di rappresentatività geografica e dimensionale (non solo grandi città metropolitane, ma anche città medie e medio-grandi)
- ✓ Sei **temi trasversali** significativi per osservare le **sfide emergenti** per le agende urbane locali (capp. IX – XIV). I temi scelti (le agende transnazionali, il riassetto istituzionale dei governi locali, il welfare e le politiche per la coesione sociale, la rigenerazione urbana, le politiche per la resilienza, i fenomeni migratori) danno conto di un insieme di processi esogeni ed endogeni che ridefiniscono la stessa cornice dell'azione di governo, **sfidando la capacità innovativa delle città** nei processi di *agenda-setting*.

# Le agende delle città

- ✓ Nel corso degli ultimi venticinque anni, **non tutte le città** prese in considerazione sono state in grado di darsi un'agenda urbana esplicita, esito di un processo trasparente e partecipato di interazione politica e sociale
- ✓ In molte città si può piuttosto parlare di **agende implicite**, che non sono diventate oggetto di forti processi politici e sociali, ma che hanno influenzato le scelte e gli orientamenti amministrativi
- ✓ D'altra parte in molti contesti l'**agenda istituzionale** ha convissuto (in qualche caso in modo conflittuale) con una **più ampia agenda pubblica**, costruita attraverso la mobilitazione sociale e veicolata da attori economici e sociali di diversa natura

# Le dinamiche, tra inerzie e mutamento

- ✓ Le agende urbane da una parte assumono spesso un **andamento inerziale**, dall'altra molto raramente sembrano in grado di **anticipare i processi** in atto e i mutamenti di scenario. In molti casi l'unico tema di forte innovazione dell'agenda è quello della sicurezza
- ✓ Un'osservazione che riguarda tempi anche più lunghi degli ultimi venticinque anni evidenzia come esistano **fenomeni di permanenza e resistenza molto forti**, inerzie di lungo periodo che affondano le proprie radici in dinamiche di natura storica
- ✓ D'altra parte, gli anni considerati hanno evidenziato cambiamenti importanti nelle condizioni di sfondo dell'azione di governo urbano, veri e propri **shock esogeni**, a cui le agende urbane hanno risposto in modi difformi

# Mutamenti nel contesto dell'azione di governo

- ✓ Il mutamento continuo del **quadro istituzionale**, fino alla recente legge Delrio
- ✓ La crisi economica e sociale che ha modificato e segnato le **basi economiche** delle città italiane
- ✓ La **crisi della finanza locale** e la conseguente profonda difficoltà del welfare municipale
- ✓ La crescente percezione della centralità dei **temi ambientali** nel governo delle città e dei territori, anche in relazione ad eventi traumatici
- ✓ La crescita molto forte, anche se non uniforme, del numero dei **migranti** nelle nostre città, che si accompagna con un **mutamento sociale e demografico** che cambia il quadro della domanda sociale

# La criticità dei processi di *governance* multi livello

- ✓ **Verso l'alto:** nel corso degli anni considerati le agende urbane solo molto sporadicamente sono state l'esito di patti e accordi espliciti nei confronti del governo e delle regioni, con le quali anzi molto spesso le relazioni sono state più conflittuali che cooperative. In controtendenza: i patti con le città sottoscritti dall'attuale governo
- ✓ **Verso il basso:** i processi di municipalizzazione e di costruzione di forme di autonomia nella gestione delle politiche a livello dei quartieri e delle zone sono stati in generale poco significativi, con la conseguente percezione di abbandono e di isolamento di alcune aree e quartieri nei quali i problemi sociali si assommano a quelli di degrado materiale
- ✓ **Verso i territori di riferimento:** non è ancora visibile la costruzione di un'agenda territoriale, capace di misurarsi con i processi economici, sociali e spaziali reali, che travalicano ampiamente i confini comunali

## Stili e pratiche di governo

- ✓ In un contesto che in generale presenta una crescente struttura poliarchica e una crisi di alcune coalizioni locali molto coese, con importanti conseguenze anche dal punto di vista, in molte città i **poteri locali presentano alcuni tratti molto tradizionali**
- ✓ Con riferimento agli attori, i **protagonisti tradizionali sono in parte sostituiti da nuovi attori**, non sempre legittimati attraverso il processo democratico
- ✓ In assenza di conflitti urbani violenti e persistenti, la **società civile** ha spesso partecipato attivamente alla vita delle città, in una chiave depoliticizzata rispetto al passato, e tuttavia importante con riferimento a specifici processi decisionali
- ✓ I dispositivi istituzionali e di governo hanno depotenziato il ruolo dei consigli comunali rispetto alle giunte e che hanno spinto all'adozione di **strumenti di governo eccezionali**: lo stile di governo prevalente è stato **personalistico e leaderistico**

## Verso una agenda «dal basso»: requisiti

- ✓ Dialogo intenso con i sindaci e con tutti gli attori del governo locale e **valorizzazione dell'autonomia delle città**
- ✓ **Uscire dalla logica dello stato di eccezione** che ha caratterizzato gli interventi rivolti alle aree urbane negli ultimi anni
- ✓ **Risorse certe**, anche attraverso nuove modalità tecniche di finanziamento, che valorizzino l'addizionalità delle risorse private e promuovano la responsabilità degli attori pubblici
- ✓ Un **apparato legislativo adeguato**, incardinato in un insieme limitato di interventi, che permettano di dare un quadro di riferimento certo all'azione amministrativa
- ✓ **Conoscenze esperte** di cui un processo di questa natura deve alimentarsi
- ✓ **Dialogo efficace a livello internazionale**

## Verso una agenda «dal basso»: principi

- ✓ Ridisegno complessivo del **modello di sviluppo**; uno sviluppo che si costruisce dentro il quadro delle politiche per la cura e la messa in sicurezza del territorio e per la resilienza, sulla base di principi di rigenerazione e riuso e di valorizzazione delle risorse culturali e naturali. Dopo la crisi, che non è stata solo una flessione congiunturale del mercato urbano, a dover essere messo alla prova è un percorso per le città che immagini una **nuova base economica urbana, disaccoppiando sviluppo e crescita insediativa**
- ✓ Sperimentazione del difficilissimo **equilibrio tra obiettivi di sviluppo e coesione, tra innovazione sociale e inclusione**. I temi della resilienza e della rigenerazione non dovrebbero diventare nuove parole alla moda destinate a scomparire tra pochi anni, ma principi per l'azione che sorreggano politiche e interventi capaci di consolidare le dinamiche innovative. Ciò significa temperare la logica dello sviluppo con l'attenzione alla riduzione delle diseguaglianze, perseguendo insieme un'azione universalistica di risarcimento sociale e un'attenzione alla valorizzazione delle diversità

## Verso una agenda «dal basso»: proposte

- ✓ **Progetto nazionale di messa in sicurezza, cura e rigenerazione del patrimonio del welfare materiale** e avvio di una **strategia nazionale per la rigenerazione e l'innovazione urbana**, luogo di sperimentazione di una nuova generazione di politiche urbane *place based* (anche in relazione all'occasione fornita da Casa Italia)
- ✓ Revisione delle modalità di funzionamento del **Comitato interministeriale per le politiche urbane**
- ✓ **Piano europeo di investimenti per le città e per le loro diverse periferie**, che sia in grado di rilanciare a livello comunitario l'approccio proattivo e integrato
- ✓ Coordinamento tra gli indirizzi della strategia del Ministero dell'Ambiente e le **politiche per la resilienza promosse dalle città**, e definizione condivisa di un **data set urbano** e di un monitoraggio costante dei Sustainable development goals nelle città