



POLITECNICO
MILANO 1863

Programmi straordinari e agenda urbana

Gabriele Pasqui

Interventi straordinari e politiche ordinarie: un problema aperto

Il tema delle agende urbane nel II Rapporto 2016 di Urban@it

Agende urbane e politiche di sviluppo

La logica dell'eccezione

Le politiche di sviluppo urbano in Italia: interventi in assenza di una chiara agenda urbana nazionale

La dimensione di governance: chi presidia i temi urbani?

Le difficoltà dell'UE nella definizione di un quadro condiviso di politiche urbane europee

Le aree urbane nella crisi e la logica dell'eccezione: il tema centrale della condivisione con i territori

Partire dalle agende urbane locali

Il rapporto Urban@it: obiettivi e temi

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 metropolitane italiane

il 2016 è stato un anno molto importante a livello **internazionale** (*Pact of Amsterdam*, definizione degli obiettivi dell'Agenda 2030 dell'Onu, Conferenza Un-Habitat III a Quito)

L'ipotesi di lavoro

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

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 metropolitane

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

Tra inerzia 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

Cambiamenti nel contesto dell'azione di governo

Il mutamento continuo del **quadro istituzionale**, con la costruzione difficile delle Città metropolitane

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

Le criticità dei processi di governance multilivello

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.

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

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 metropolitani e con tutti gli attori del governo locale e **valorizzazione dell'autonomia delle città**

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

Uscire dalla logica dello stato di eccezione che ha caratterizzato gli interventi rivolti alle aree urbane negli ultimi anni

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

Sperimentazioni e politiche ordinarie

Assumere le sperimentazioni (come il Piano periferie) come occasioni per costruire azione ordinaria

Definire geografie adeguate per gli interventi a partire dai problemi che vengono trattati

Strutturare in modo adeguato le risorse della pubblica amministrazione per gestire politiche urbane integrate

Utilizzare le intelligenze della società nella costruzione e nella gestione dei progetti