



ASVIS Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile – Urban@it

AGENDA PER LO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE

Note di commento FDV

*We need new ways of seeing the world,
being in the world,
and imagining and doing politics. (Beck 2016: 181)*

L'Agenda per lo Sviluppo Urbano Sostenibile - a cui la Fondazione Di Vittorio della CGIL vuole contribuire con i commenti che seguono - è centrata sul Capitolo 3 che declina e struttura gli obiettivi che essa si pone. Diciassette di questi corrispondono ai temi prioritari di due importanti documenti programmatici internazionali sullo sviluppo sostenibile urbano: il Patto di Amsterdam (i primi 12) e l'Agenda 20130 dell'Onu (i successivi 5). A questi, è stata aggiunta la priorità in tema di investimenti e dell'autonomia finanziaria delle città, in cui si ravvede particolare significatività e rilevanza, in relazione della caratterizzazione economica e politica nazionale. Ciascuno dei diciotto temi affrontati è, a sua volta, articolato nella descrizione dei principali obiettivi che sul tema le policy internazionali, nelle modalità e caratterizzazione con cui l'Italia sta rispondendo o meno e, infine, nell'illustrazione per punti delle risorse pubbliche e private che occorre porre nell'agenda nazionale per raggiungere i delineati obiettivi.

La stessa struttura del rapporto e metodologia di lavoro selezionata consente quindi di individuare, attraverso specifiche analisi di contesto, come l'Italia si rapporta e si confronta con gli orientamenti e i target assunti nelle diverse agende di politiche pubbliche internazionali. Questa relazione e questo confronto è di particolare rilevanza, specie a livello di rischi ambientali globali, laddove **le città**, indipendentemente dalla caratterizzazione socio economica e politica dei singoli Paesi di appartenenza, **giocano un ruolo di fondamentale importanza, in quanto costituiscono i luoghi principali dove gli impatti dei rischi globalizzati** (cambiamento climatico, migrazioni, depauperamento delle risorse, interdipendenze della crisi finanziaria e ambientale etc.) **diventano questioni di quotidiana esperienza politica:** tangibili, salienti, **in confronto con dinamiche socio-economiche spesso percepite come 'astratte' del livello nazionale .**

Stiamo vivendo in una fase della modernità in cui la produzione sociale di ricchezza si presenta come una produzione sistematica di rischi, percepiti e vissuti, in special modo, nei conglomerati urbani, per l'intensità abitativa e quella delle emissioni inquinanti. E i rischi sono globalizzati, come nel caso delle emissioni di anidride carbonica, che dispiegano i loro effetti in maniera da coinvolgere anche aree in cui non sono presenti impianti industriali. Sono rischi, poi, che spesso sfuggono alla percezione dei sensi, come nel caso degli agenti chimici o delle onde elettromagnetiche e che, quindi, richiedono specifiche conoscenze. Tali rischi, infine, per ciò che più interessa ai fini delle presenti note, hanno la specificità di sfidare le politiche sulle misure delle 'conseguenze attese' dei futuri impatti e non solo sugli effetti diretti degli eventi contingenti - spesso estremi - relativi al cambiamento climatico, al dissesto idro-geologico e alle altre calamità di origine antropica. E quindi sfidano la politica per la necessità di sostituire sempre più gli interventi d'emergenza con quelli atti a prevenire i pericoli (politiche di prevenzione).

I rischi globali sono oggetto di un dibattito pubblico di tipo particolare, che coalizza nuovi bisogni ed interessi sociali in quanto distribuiscono forme inedite di disuguaglianza tra diversi attori sociali al di là della loro posizione socio-economica e tra le più disparate aree geografiche. Le tradizionali categorie interpretative di classe o di confini nazionali risultano, quindi, obsolete in quanto i rischi globali (cambiamento climatico, depauperamento delle risorse, migrazioni) colpiscono anche chi li producono o traggono da essi dei benefici.

Viviamo quindi in un'epoca in cui gli eventi e i processi socio-economici sono più difficili da decodificare. Ciò che prima veniva escluso a priori, perché totalmente inconcepibile, accade. Si tratta di eventi globalizzati che passano generalmente inosservati e si affermano come effetti secondari della modernizzazione tecnica ed economica. Questi processi richiedono, dunque, nuove lenti interpretative più compatibili con la transizione in atto.

I rischi globali, nelle parole di un noto teorico del rischio, Ulrich Beck, richiedono l'evoluzione, la metamorfosi (Beck, 2016) e non solo la trasformazione degli orizzonti di policy: un cambiamento sostanziale dei quadri interpretativi di riferimento e delle coordinate dell'azione che, spesso, sono "tacitamente assunte come costanti e quindi considerate intrasformabili" (ivi, p. 18), oppure si esprimono in termini di grida allarmistiche, di negazione tout court o con retoriche salvifiche. Occorre avere, invece, nuovi strumenti di policy che sappiano prendere piede dalla corretta osservazione delle dinamiche che si attivano in riferimento ai rischi, partendo dalla 'fattualità' (ivi: 85) degli impatti del modello di sviluppo e dei cambiamenti climatici. Essi, infatti, distribuiscono forme di disuguaglianza sociale che spesso sfuggono alle tradizionali prospettive dell'economia mainstream che fa perno su concetti come 'crescita', i cui modelli econometrici, sfuggendo a categorie cruciali come quelle spazio-temporali, si pretende possano essere applicate in qualsiasi luogo e in qualsiasi momento. In questo senso, **adottare una scala e una prospettiva sia analitica che d'azione di tipo territoriale, come prevede l'Agenda Urbana, è da considerarsi cruciale. I rischi assumono, infatti, diverse geografie in relazione alle differenti disuguaglianze sociali implicate** (ivi: 87).

In questo senso, abbiamo particolarmente apprezzato **la modalità con cui l'Agenda si riferisce alle differenti scale: se, da una parte, infatti, confrontandosi con le politiche di livello globale, essa trascende il livello nazionale, dall'altra, adotta una prospettiva di tipo locale/territoriale consentendo una migliore comprensione dei processi che sottendono le dinamiche di sviluppo, e quindi, i suoi impatti.** In sostanza, possiamo dire che **l'unità d'analisi dell'Agenda sia costituita da quella che Beck definisce 'community of fate', comunità cosmopolita e del rischio, unite da un destino comune:** la sopravvivenza dai rischi dell'inquinamento, del depauperamento delle risorse e del cambiamento climatico, sono troppo spesso escluse, espunte dalla vision sottesa alle politiche nazionali che non considerano le conseguenze delle proprie decisioni nei diversi contesti spazio-temporali e che presuppongono un potere legittimato a imporre prescrizioni univoche.

Il dialogo a cui l'Agenda apre è da considerarsi di livello multiscalare, tra il livello nazionale e internazionale, a partire dalle città, intese come unite da un comune destino. Esso può quindi consentire di aprire spazi importanti d'azione che possano implementare co-decisioni ai diversi livelli e scale anche in termini di inclusione sociale.

L'approccio di connessione e d'interdipendenza che l'Agenda propone va oltre lo scambio di informazioni e ambiti di discussione di problemi condivisi, **e si apre potenzialmente a progetti di legislazione combinata, di decisione politiche e di forme di partecipazione civica che vadano al di là dei confini delle singole città.**

In questa prospettiva:

- in quanto soggetti di diritto attivo, le città possono prendere decisioni collettivamente vincolanti che potrebbero essere incorporate nel diritto internazionale; specie in Occidente, infatti, chi le amministra è sottoposto a procedure democratiche di verifica elettorale in base a quanto abbia o

meno raggiunto di fronte alle sfide che la transizione economica e le dinamiche degli effetti dei rischi globali impongono.

- In nessun altro luogo come nelle città, attraverso le loro stesse connessioni informali e formali, va rintracciata l'occasione per trasformare il "potenziale di indignazione, il potere della catastrofe annunciata" (Beck, 2016: 171) in forme politiche istituzionali e democratiche efficaci.
- Le città possono altresì contare su una certa autonomia legislativa rispetto al livello nazionale in tema di urbanizzazione, adattamento e mitigazione degli impatti climatici e ambientali, così come nelle questioni relative all'insediamento dei migranti.
- Inoltre, il peso e il ruolo delle iniziative delle città nei processi di costruzione di politiche atte ad affrontare adeguatamente il cambiamento climatico aumenta di giorno in giorno. Bulkeley et al. (2012) elencano infatti più di sessanta diverse iniziative transnazionali che sono sorte negli ultimi anni, tracciando la strada per nuovi meccanismi istituzionali di risposta alle sfide ambientali e climatiche dell'attuale modello di sviluppo.
- In questo senso, le risposte di policy delle città a queste sfide materiali potrebbero avere più peso rispetto alle norme astratte e alle 'idee' rispetto al futuro del governo globale del clima. Una trasformazione del contesto normativo in materia di diritti urbani e di giustizia, attualmente ristretto nella cornice della riproduzione dell'ordine sociale e politico, si ritiene fondamentale per aprire il loro potenziale trasformativo.
- E' soprattutto questo il motivo per cui le alleanze tra città del mondo costituiscono nuovi spazi d'innovazione: nessun'altra forma istituzionale è più efficace per sperimentare, costruire e implementare 'nuove architetture multi-situate di decisione' per i problemi del XXI secolo.

Come abbiamo tentato di argomentare, **l'Agenda ha quindi in sé le potenzialità per trasformare le città italiane intese quali 'community of fate', in spazi di sperimentazione e di policy urbane innovative in quanto multiscalari.** A nostro parere si tratta, ora, di potenziarla essenzialmente su tre aspetti:

- 1) Nelle città si stanno lentamente formando e tessendo legami di solidarietà che vanno ben oltre i confini nazionali e le barriere convenzionali, dando vita a inedite forme di solidarietà e partecipazione dal basso. Anche in Italia, dal quartiere Isola di Milano, dove si stanno diffondendo pratiche di urban gardens, a Scampia a Napoli, dove si stanno sperimentando nuove forme di riciclo di rifiuti, al Progetto Felice di Partecipare del Mandrione a Roma, esistono migliaia di esempi di pratiche partecipative e inclusive che coinvolgono singoli cittadini e associazioni, volte a fronteggiare la crisi economica, sociale e ambientale nella gestione dei beni comuni e dello spazio pubblico, per la qualità della vita e il benessere.

Ponendosi come cornice di riferimento per le associazioni di volontariato e la cittadinanza attiva che offrono servizi per le comunità locali e per stabilire nuove collaborazioni, l'Agenda Urbana dovrebbe quindi includere degli strumenti, ciascuno per i 18 obiettivi in evidenza nel Documento, che raccolgano e mettano a sistema le buone pratiche territoriali sul tema, riconoscendo il potere che esse hanno di innescare circoli virtuosi, spin-off, riproduzioni, al fine di consentire l'empowerment dei promotori e dei cittadini che vi fanno riferimento.

- 2) **Si intravede nell'Agenda il tentativo di superare la tradizionale definizione di politica pubblica urbana come corrispondenza tra obiettivi, mezzi delineati e fini conseguiti.** A fronte della complessità dei problemi delle città in relazione ai rischi globalizzati, è necessario considerare le fasi di stallo delle politiche, i loro effetti inattesi, le quantità mutevoli di risorse e di interessi da esse mobilitati, i possibili nuovi attori a cui le diverse misure suggerite dall'Agenda aprono, e quindi si considera cruciale che si tenga conto dell'intreccio delle relazioni esistenti tra processi decisionali e l'attuazione delle politiche proposte. **Metodologicamente l'Agenda dovrebbe maggiormente considerare e valutare le misure proposte "nel loro farsi"** e quindi riferirsi a: a) tutti i soggetti, siano

essi pubblici o privati, che assumono quella data misura nelle proprie azioni, decisioni, strategie, b) il modo in cui vengono trattati i temi e i problemi dai diversi attori che implementano le diverse azioni proposte, c) i condizionamenti indotti da altri processi concomitanti e i vincoli posti dalla composizione delle arene o, più in generale, del sistema decisionale, d) i canali di comunicazione in uso tra i diversi attori, e) le eventuali variazioni subite da un sistema di ruoli preconstituito. Ciò che conta quindi è definire (e valutare) le misure proposte non tanto nella loro relazione causale tra input e output, bensì: nei modi in cui i diversi soggetti percepiscono costi e benefici, nelle interazioni esistenti tra attuatori e destinatari delle politiche, nella corrispondenza tra programmi e comportamenti effettivi di coloro cui è affidata la messa in opera, nei fattori che contribuiscono ai risultati osservabili di un processo.

A di là del sistema di cooptazione ex ante che l'ASVIS ha già implementato con le 250 organizzazioni coinvolte, riteniamo quindi che l'Agenda debba prevedere di confrontarsi con complessità impreviste e con nuovi attori sociali urbani di cui, nel corso dell'implementazione delle misure suggerite nei 18 capitoli, si riconosca rappresentino il problema, la domanda sociale facendosene carico. Come accade negli studi sperimentali, è la possibilità di scoprire dei dati imprevisti che obbliga a ridefinire ipotesi e sistemi cognitivi. Come nella ricerca scientifica, anche nei processi sociali e nell'implementazione delle politiche è proprio il farsi carico dell'imprevisto che consente esiti efficaci. E' proprio l'imprevisto il driver di ciò che Kuhn (1962) definisce 'salto di paradigma' che, come abbiamo cercato di argomentare per questa transizione storica, è di vitale importanza anche in riferimento ai modi di fare politica.

- 3) A fronte della crescente percezione dei rischi globali, l'attuale complessità sociale urbana e la necessità di una gestione consapevole dei beni comuni, richiedono, dunque, un 'salto di paradigma' e nuovi strumenti di governo del territorio. Per questo motivo, **suggeriamo che l'Agenda adotti l'uso di strumenti bottom-up per favorire la partecipazione alla valutazione d'impatto delle politiche cittadini per la co-costruzione del territorio.**

Uno strumento utile in tal senso è costituito dal SIA (Social Impact Assessment) che consente di chiarire le finalità di sviluppo sociale degli interventi urbani, in riferimento alla loro specifica caratterizzazione territoriale e alle capacità, attese e bisogni delle comunità interessate dal disegno/ipotesi di intervento. Per le sue linee guida si veda:

https://www.iaia.org/uploads/pdf/SIA_Guidance_Document_IAIA.pdf

In questi principi internazionali è raccolto il lavoro collettivo di numerosi studiosi e accademici che enfatizzano la necessità di considerare la valutazione di impatto sociale come un processo anziché un "outcome", un esito stabile, frutto di una valutazione per set di indicatori prestabiliti, considerando l'importanza - per tutto il ciclo di vita dell'intervento, o della policy urbana pianificata - della "compliance", della valutazione ex-ante sia degli impatti che del disegno delle strategie di mitigazione e delle misure di monitoraggio. Questo strumento permette dunque di individuare le azioni necessarie per co-produrre, con le comunità locali, la conoscenza e le modalità di gestione degli impatti, così come dei benefici delle politiche, per rafforzarne la resilienza territoriale.

Roma, 15 settembre 2017

Elena Battaglini

Responsabile Area Ricerca 'Economia Territoriale'
Fondazione Di Vittorio - ex IRES
Via di S. Teresa, 23 - 00198 Roma
Tel.: + 39 06 85797216 (diretto) 857971 (operatore)
E/mail: e.battaglini@fdv.cgil.it