

06.2018



Brief

La città che cambia sul sentiero della sostenibilità. Milano: un colloquio tra comunità e territorio

Elena Castellaro

Università degli Studi di Padova

Laura Cavalli

Fondazione Eni Enrico Mattei, SDSN Italia

Abstract

FEEM Workshop Brief

Un'efficace strategia urbana per lo sviluppo sostenibile si fonda sull'approccio multidimensionale incorporato nei 17 Obiettivi promossi dalle Nazioni Unite. Essa fa dialogare discipline diverse, coinvolge attivamente tutti gli attori che operano nelle città puntando alla collaborazione piuttosto che all'esclusività, opera nel centro così come nelle periferie. Milano ha compreso la rilevanza di questo modello integrato. Tuttavia, non deve trascurare le contraddizioni che tale nuovo modello di sviluppo può portare con sé. Per parlare di tutto questo FEEM, in collaborazione con Aaster, il 6 giugno 2018 – in occasione del Festival dello Sviluppo Sostenibile di ASviS – ha organizzato il *workshop* “La città che cambia sul sentiero della sostenibilità. Milano: un colloquio tra comunità e territorio”. Il presente Brief fornisce una sintesi strutturata di questo evento.

01

Introduzione

La realizzazione del programma di sostenibilità promosso dalle Nazioni Unite può trovare una sua applicazione effettiva nell'impegno assunto dalle città. Esse sono organismi in continua evoluzione, e, nella loro strada verso il cambiamento, è fondamentale il riferimento a una visione di sviluppo sostenibile che ponga le basi per un percorso strutturale di riforme relative alle questioni ambientali, sociali ed economiche ancora irrisolte. Tuttavia, la necessità di implementare l'Agenda 2030 a livello nazionale deve tenere conto della spiccata eterogeneità che caratterizza il territorio italiano.

Per meglio comprendere il processo di localizzazione urbana dell'Agenda 2030, FEEM ha organizzato il 6 giugno 2018 a Milano un evento *ad hoc* che ha messo in relazione accademia, istituzioni e società civile. Il *workshop* ha rappresentato il secondo appuntamento previsto dal progetto di studio

e monitoraggio della localizzazione degli SDGs. Il precedente appuntamento si è tenuto a Bologna a fine maggio 2018 e si è concentrato sullo stato dell'arte della sostenibilità urbana in Italia svelando le eterogeneità delle diverse realtà urbane rispetto ai singoli SDGs. L'evento di Milano ha avuto una duplice finalità: evidenziare – anche grazie all'*SDSN Italia SDGs City Index*, uno strumento sviluppato dai ricercatori FEEM – quanto distino le città dal raggiungimento della sostenibilità così come definita dall'Agenda 2030, e focalizzare l'attenzione su Milano per portare a conoscenza del mondo accademico e della società civile il percorso della Città verso la sostenibilità.

Questo Brief fornisce una riflessione strutturata del *workshop* di Milano, con l'obiettivo di contribuire al dibattito in corso sulla localizzazione dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile.

02

Fattori di successo per la sostenibilità urbana

L'SDSN Italia SDGs City Index

Considerate le caratteristiche specifiche di ogni città, e riconosciuto il ruolo centrale che esse assumono nel raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, è opportuno declinare la strategia dell'Agenda 2030 definendo un'Agenda Urbana. In questo contesto si inserisce *SDSN Italia SDGs City Index*, uno strumento sviluppato da FEEM volto a fotografare lo stato di implementazione dei 17 SDGs nei diversi capoluoghi italiani. Fine ultimo: orientare le scelte dei sindaci e dei *policy maker* locali per porre particolare attenzione su quei *Goal* che, a seconda del contesto urbano di riferimento, risultano più lontani da una condizione di piena sostenibilità. Considerando i *Goal* relativi all'area ambientale, per esempio, emerge che le città italiane hanno buone *performance* sull'indicatore relativo alla lotta al cambiamento climatico (*Goal 13*), mentre evidenziano scenari peggiori e che richiedono interventi ed investimenti mirati nella sfera della promozione di energia pulita (*Goal 7*). Tuttavia, entrando nel dettaglio nei singoli *Goal* e nelle singole città si ritrova quella eterogeneità di *performance* propria del territorio italiano e la conseguente esigenza di implementare politiche *ad hoc* per ogni capoluogo.

Partire da strumenti come l'Agenda 2030 e l'*SDGs City Index* è una sfida per tutte quelle città che desiderano rendere la sostenibilità la colonna portante su cui

costruire il proprio sviluppo, identificando le priorità di azione necessarie a risolvere le sfide ancora aperte in materie ambientali, socio-economiche e demografiche. Per un risultato efficace ed integrato, è importante che ci sia consapevolezza dei propri punti di forza e debolezza affinché si possa stimolare la riflessione sul concetto di città e comunità sostenibile, identificare le priorità d'azione e avviare dei piani di *policy* appropriati e personalizzati. L'esperienza di Milano sembra offrire delle *best practices* che riflettono la visione integrata di sviluppo incorporata negli SDGs, rivelandosi un terreno fertile per l'implementazione e sperimentazione di soluzioni innovative. Per una cultura di sostenibilità cittadina che sia forte e inclusiva, per poter parlare di innovazione sociale, si riconoscono alcuni elementi di successo: la cooperazione tra molteplici discipline, la partecipazione di una pluralità di attori e un'azione che coinvolga tutti i livelli urbani.

Sostenibilità e Multidisciplinarietà

Dalla formulazione dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile emerge che la sostenibilità ampiamente intesa abbraccia numerosi ambiti, sostanzialmente riconducibili alle tematiche ambientali, sociali ed economiche. Queste macro aree, declinate poi in obiettivi più specifici, sono fortemente interconnesse tra di loro, tanto che un intervento in ambito di

un determinato SDG ha spesso significative ripercussioni sugli altri. Per questo motivo, data la complessità nell'implementare un piano di *policy* concreto ed efficace, è importante agire sostenendo la cooperazione tra discipline differenti.

A Milano, tale dialogo tra settori diversi in ambito di sostenibilità è un importante elemento di innovazione ed è testimoniata da diverse iniziative presenti sul territorio. Ad esempio, in seguito all'Expo, Milano è e continua ad essere un centro europeo per il *food* sostenibile, promuovendo politiche legate all'alimentazione che coinvolgono simultaneamente l'economia, l'ambiente, la salute, l'educazione e l'inclusione sociale. Inoltre, per far fronte alle criticità legate alla qualità dell'aria, sono presenti numerosi progetti che coniugano ambiente, mobilità, urbanistica ed energia come parcheggi a pagamento, piste ciclabili, *car* e *bike sharing*, riconversione d'impianti e cogenerazione.

Soprattutto in tema ambientale, è fondamentale affiancare le cosiddette *hard science* alle scienze sociali, affinché la ricerca scientifica non risulti fine a se stessa ma possa diventare *science for policy*. Essa deve dare un supporto sia proponendo soluzioni innovative alle diverse problematiche sia prevedendo le esternalità negative che un intervento in un determinato campo può avere su altre attività. Con tale ambizione è recentemente nato il nuovo Dipartimento di Scienze Politiche Ambientali dell'Università degli Studi di Milano, che riunisce una serie di studiosi come ecologi, matematici, tossicologi, medici, agronomi ed economisti.

Interventi di *policy* specifici e molto mirati non devono comunque mai essere miopi. Prendiamo il caso dell'Ecopass, in seguito diventato Area C, presente a Milano dal 2008. Esso si basa sul *road pricing*, uno strumento di politiche economiche locali usato per controllare la congestione e l'inquinamento, prezzando l'attività di trasporto nelle zone centrali della città. Una ricerca condotta dall'Università Bocconi ha analizzato le ripercussioni di tale politica sul mercato immobiliare milanese, informativo delle preferenze individuali e quindi dell'utilità di chi vive in una determinata area. Nello studio è emerso che, a causa di un aumento del cosiddetto *user cost*, il mercato immobiliare milanese ha percepito l'introduzione dell'Ecopass come una politica che ha più costi che benefici. Da qui la necessità di sviluppare un modello generale che coinvolga tutti gli aspetti della città, che aiuti a prevedere l'effetto complessivo delle politiche integrando il mercato dei trasporti, il mercato immobiliare, la parte economica, la domanda e l'offerta di lavoro.

Sostenibilità e pluralità di attori

Affinché si possa parlare di percorsi efficaci verso la sostenibilità urbana, non basta l'interazione tra molteplici discipline, ma è necessario anche il coinvolgimento di una pluralità di soggetti che danno il loro contributo alla città in modo diverso. A Milano emergono esperienze virtuose sotto questo punto di vista, che vedono la collaborazione tra enti di ricerca, pubblica amministrazione, imprese, privato sociale e comunità locale. Durante la tavola rotonda - che ha posto in dialogo gli attori della comunità milanese su temi nevralgici relativi ad

ambiente, mobilità, abitazione e aspetti sociali - è stato possibile apprezzare proprio questa eterogeneità.

A tal proposito si evidenzia il progetto *Sustainability Labs* -nato come una delle 14 iniziative di LA STATALE PER EXPO nell'ambito di "Le Università per EXPO 2015"-che ha lo scopo di avviare una partecipazione tra ricerca, scuole, università e comunità, al fine di diffondere una cultura di sostenibilità tra i giovani. L'iniziativa mira a costruire dei percorsi specifici per ogni scuola, in un'ottica di co-creazione con il personale, che saranno poi integrati in un *network* più ampio che permette la condivisione con altre esperienze simili.

Peculiare dell'esperienza milanese è poi la compresenza di interventi istituzionali e la recettività e forte vivacità del terzo settore. La Città Metropolitana di Milano, ad esempio, si impegna in progetti come *Sans Papier*, in cui si cerca di coniugare la questione ambientale con la povertà. D'altra parte, vi è una forte spinta dal basso che cerca di dare una risposta ai temi della disuguaglianza, dell'ambiente e della sostenibilità in tutte le sue dimensioni. Tra queste, un ruolo importante è giocato dalla Fondazione Cariplo che, con uno dei suoi progetti *QuBì, Quanto Basta*,- cerca di dare un sostegno a quelle famiglie con minori in una situazione di povertà, contribuendo a spese di cibo e cure sanitarie. Lo sviluppo futuro di tale progetto prevede poi la costruzione di percorsi di miglioramento e fuoriuscita dalla situazione di povertà, quindi l'attivazione di un sistema che riesca a farsi carico di queste persone e dia loro una possibilità di futuro che vada oltre

ai bisogni immediati. Un significativo esempio di innovazione dal basso è poi dato sia dall'azione di *Legacoop Abitanti* che si occupa di *housing* sociale, gestione di spazi comuni e rigenerazione urbana, sia di *Cooperativa Abitare* che offre un piano mutualistico sull'affitto in diversi quartieri milanesi.

In termini di sviluppo urbano, anche le imprese giocano un ruolo rilevante. Esse iniziano a dimostrare una sensibilità verso le problematiche ambientali e possono apportare un contributo rilevante alla sostenibilità nel territorio. L'ambiente non è più inteso come vincolo allo sviluppo, ma diventa parte integrante di una visione strategica, un'opportunità su cui fare leva, ad esempio portando sul mercato prodotti diversificati che intercettino le esigenze dei consumatori. Anche tra questi ultimi, infatti, cresce l'attenzione alle problematiche della sostenibilità ed è perciò importante sviluppare un rapporto di fiducia tra produttore e consumatore attraverso apposite certificazioni.

Attori diversi non devono risultare attuatori di interventi alternativi, ma devono riuscire a sostenersi a vicenda e creare una rete che possa portare dei benefici a Milano o alle città in cui operano. L'intervento attivo del privato sociale non deve oscurare il lavoro della pubblica amministrazione, ma essere un incentivo per valorizzare e supportare gli interventi più virtuosi. Data la grande spinta di innovazione dal basso, il compito delle istituzioni dovrebbe essere quello di intercettare le iniziative positive e portarle da sporadiche sperimentazioni a parte di un sistema integrato.

Sostenibilità Multilivello

Nonostante l'*SDSN Italia SDGs City Index* si riferisca alle città intese nei loro confini amministrativi, l'idea di città come centro nevralgico per lo sviluppo sostenibile non deve esaurire il suo campo semantico nel capoluogo stesso. Sia i mutamenti dal punto di vista demografico sia l'espansione di numerose attività al di fuori del centro cittadino hanno portato le zone di periferia ad assumere un ruolo di fondamentale rilevanza nel contesto urbano. Di conseguenza, molte questioni tipicamente legate al centro città, quali problemi ambientali, disuguaglianze, invecchiamento della popolazione, riguardano ora anche le zone più esterne. Questo fenomeno richiede un approccio diverso nel modo di affrontare le problematiche urbane, allargando così il raggio d'azione delle politiche anche nelle aree periferiche.

Le periferie, inoltre, risultano essere le aree più vulnerabili dove spesso ricadono i costi di politiche pubbliche volte a beneficiare le zone più centrali. Citando ancora lo studio condotto dall'Università Bocconi, con l'introduzione dell'Ecopass nel territorio milanese viene a configurarsi una disparità spaziale tra centro

e periferie. I benefici della politica, in termini di riduzione di inquinamento e congestione, riguardano le zone più centrali, dove i prezzi immobiliari e i redditi sono più alti, mentre nelle zone esterne, dove questi sono solitamente più bassi, ricadono gli interi costi della politica. Ciò è testimoniato dal risultato del referendum del 2011 per perpetuare l'Ecopass: nonostante l'80% dei milanesi abbia accolto tale politica, nelle periferie si verifica un tasso di accettazione inferiore. Per far fronte ad iniquità spaziali di questo tipo è perciò fondamentale inquadrare gli interventi volti alla sostenibilità in un'ottica che consideri il centro città tanto quanto le zone periferiche e in generale l'intera città metropolitana di Milano, cercando sia di intervenire direttamente sia di prevedere le ricadute che le politiche hanno su di esse. A questo proposito è interessante notare come Milano si stia attivando in questa direzione, in quanto diverse iniziative che riguardano i temi ambientali, sociali ed economici mirano ad agire proprio nelle aree normalmente meno considerate. È perciò importante fare leva su questa vitalità presente nelle periferie, le quali si stanno dimostrando un terreno fertile per formulare politiche strutturate.

03

Le sfide della sostenibilità

Le contraddizioni del nuovo modello di sviluppo

Nonostante Milano abbia avviato dei percorsi di crescita virtuosi verso la sostenibilità, è fondamentale riconoscere i limiti e le contraddizioni che questo nuovo modello di sviluppo rischia di portare con sé. Preso atto dei significativi progressi in alcuni ambiti, non si può trascurare la presenza di situazioni di grande sofferenza e disuguaglianza. È perciò importante non abbandonare la visione integrata proposta dagli SDGs per evitare che la promozione dei diritti di cittadinanza (mobilità, ecologia, qualità del vivere, spazio e quartieri) oscurino i diritti umani. Dall'esperienza milanese emerge una contraddizione su un altro livello, ovvero quella tra diritti e portatori di diritti. Sono presenti disuguaglianze in termini di iniquità spaziale e sociale, che aprono poi il conflitto tra presente e futuro. Spesso, l'urgenza del quotidiano adombra la visione sul futuro, promuovendo politiche efficaci nel breve termine ma non orientate al lungo.

Da emergenza ad intervento strutturato

La sfida principale della politica è far capire che il conflitto tra presente e futuro è solo apparente. Nel territorio italiano le politiche relative alle città sono caratterizzate da una grande frammentazione di interventi, prevalentemente basate sul modello del bando

nazionale e questo dimostra una mancanza di controllo a livello centrale e quindi di un piano d'azione complessivo. Un approccio di questo tipo denota un'ottica emergenziale, di autoreferenzialità dell'intervento, che produce risposte alle singole problematiche, senza l'ambizione di strutturare un piano più ampio. Inoltre, rischia di non intercettare l'energia politica presente soprattutto nelle periferie e di sostenere interventi solo fini a se stessi.

Si rivela perciò importante restituire alla politica la sua capacità di governo e gestione, recuperando la fiducia dei cittadini ed implementando politiche lungimiranti che vadano incontro ai loro bisogni concreti. Il consiglio comunale, con l'avvio di *Milano 2046*, ha raccolto questa sfida. *Milano 2046* è un progetto che raccoglie i contributi della comunità locale e di vari portatori di interessi con competenze ed esperienze legate al tema della sostenibilità al fine di definire un'agenda di priorità e stabilire gli obiettivi di lungo termine nel territorio milanese. Il punto di forza di questa iniziativa risiede nell'aspirazione di riuscire a coniugare il benessere presente con quello futuro. Un benessere sociale che abbia un'effettiva ricaduta positiva sulla popolazione in modo equo e inclusivo e che sia utilizzato come criterio per misurare la qualità delle scelte pubbliche.

Partnership tra soggetti pubblici e privati, coinvolgimento multilivello dei portatori di interesse nelle scelte strategiche locali, *governance* integrata, responsabilizzazione istituzionale, integrazione orizzontale e verticale delle politiche nazionali e regionali, implementazione di piani d'azione strutturati che vadano oltre i cicli politici, sono tutti elementi necessari per poter uscire dalla logica presentista e pianificare efficacemente un futuro sostenibile.

Relatori partecipanti al *workshop* “La città che cambia sul sentiero della sostenibilità. Milano: un colloquio tra comunità e territorio”.

Alessandro Balducci, Politecnico di Milano

Stefano Pareglio, FEEM, Università Cattolica

Alessandro Banterle, Università di Milano

Maria Cristina Pinoschi, Città Metropolitana di Milano

Lamberto Bertolè, Consiglio Comunale di Milano

Marco Percoco, Università Bocconi

Aldo Bonomi, Consorzio AASTER

Elena Ricci, Università di Milano

Sonia Maria Cantoni, Fondazione Cariplo

Rossana Zaccaria, Legacoop Abitanti

Laura Cavalli, FEEM, SDSN Italia

Gloria Zavatta, Agenzia Mobilità, Ambiente e Territorio – AMAT

Virginio Colmegna, Casa della Carità di Milano



Fondata nel 1989, la **Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM)** è un centro di ricerca internazionale, no profit, orientato alla *policy* e un *think tank* che produce ricerca di alta qualità, innovativa, interdisciplinare e scientificamente rigorosa nell'ambito dello sviluppo sostenibile. La Fondazione contribuisce alla qualità del processo decisionale nelle sfere del pubblico e del privato attraverso studi analitici, consulenza alla *policy*, divulgazione scientifica e formazione di alto livello.

Grazie al suo *network* internazionale, FEEM integra le sue attività di ricerca e di disseminazione con quelle delle migliori istituzioni accademiche e think tank del mondo.

Fondazione Eni Enrico Mattei

Corso Magenta 63, Milano – Italia

Tel. +39 02.520.36934

Fax. +39.02.520.36946

E-mail: letter@feem.it

www.feem.it

