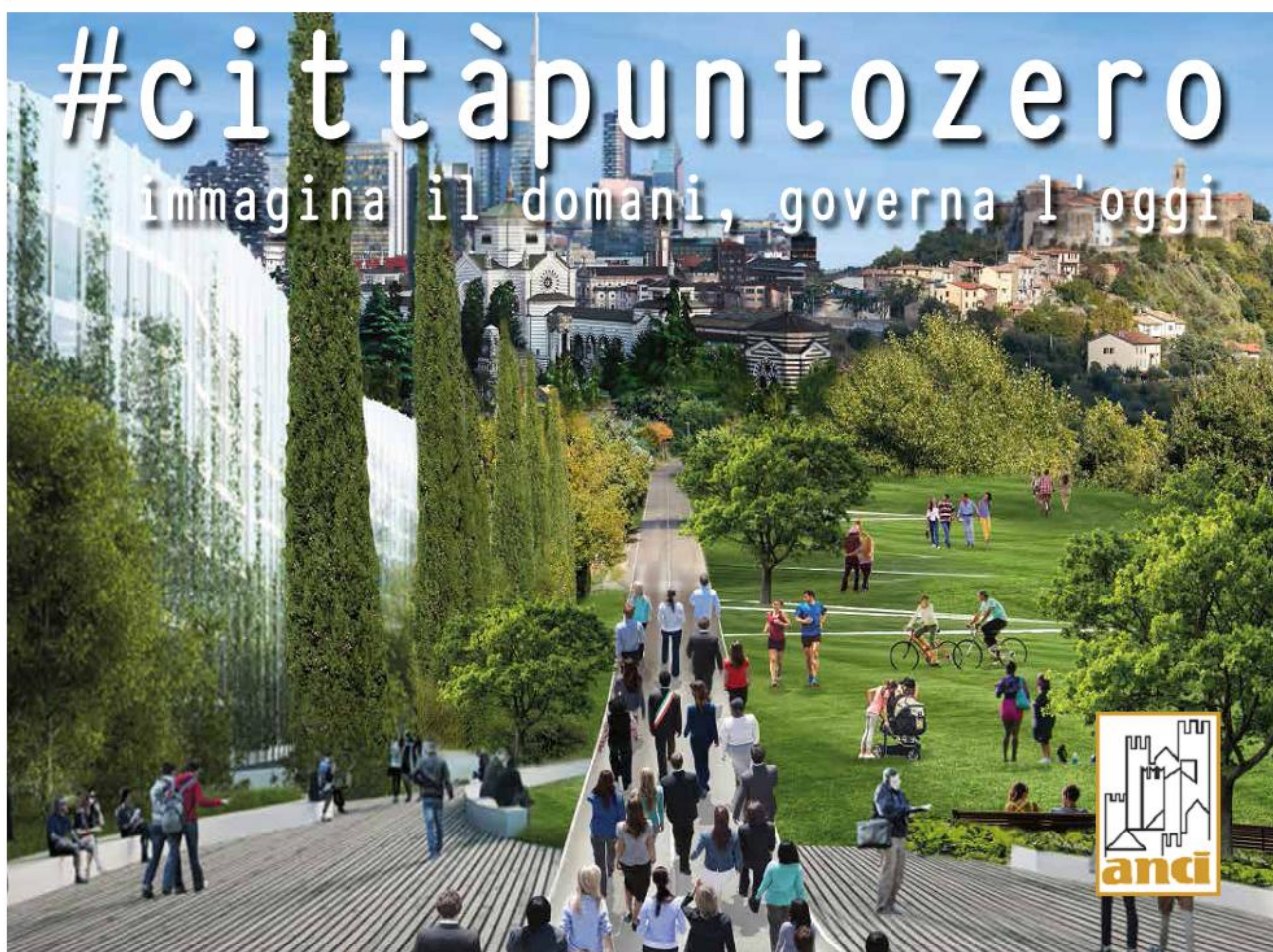


# IL RITRATTO DEL SINDACO

Dati e ricerche sul ruolo dei Sindaci nell'Italia che cambia.

# #cittàpuntozero

immagina il domani, governa l'oggi



Il Dossier è stato curato da

Paolo Testa (ANCI – Capo Area Studi, Ricerche, Banca Dati delle Autonomie Locali)

Autori

I sindaci d'Italia: Massimo La Nave (ANCI, Area Studi, Ricerche, Banca Dati delle Autonomie Locali)

Una fotografia recente sul ruolo del sindaco in europa. Alcuni dati tratti da «the european mayor II»: Marcello Cabria e Annick Magnier (Università degli Studi di Firenze)

Governance urbana e partecipazione dei cittadini. Aree di policy, formati di cooperazione e ruolo dei Sindaci nella gestione dei processi: Maria Cristina Antonucci (CNR – ITB – UO di Roma)

Il Dossier è stato chiuso con informazioni disponibili al 30 settembre 2017.

## Sommario

Introduzione .....	4
I sindaci d'Italia .....	6
Una fotografia recente sul ruolo del sindaco in Europa. Alcuni dati tratti da «the european mayor II» .....	11
Governance urbana e partecipazione dei cittadini. Aree di policy, formati di cooperazione e ruolo dei Sindaci nella gestione dei processi. ....	30

## Introduzione

Paolo Testa

Capo Area Studi, Ricerche, Banca Dati delle Autonomie Locali

Cambia il ruolo dei Comuni, e di conseguenza cambia anche il ruolo dei Sindaci. I rappresentanti delle istituzioni che più di tutti sono prossimi ai cittadini si trovano di fronte a un'epoca di mutamenti demografici, climatici, economici. Le nuove e pressanti domande della cittadinanza, che spesso vanno oltre i poteri e le risorse a disposizione di un Sindaco, richiedono nuove competenze in termini politici, umani, relazionali. Se da una parte questo sottopone Sindaci e Comuni a forti pressioni cui spesso è difficile dare risposta, dall'altra premia le istituzioni comunali e chi le governa. L'indagine condotta da SWG in occasione della 34sima Assemblea di ANCI infatti conferma come siano proprio i Sindaci i rappresentanti istituzionali percepiti come più vicini dalla cittadinanza.

Il ruolo del Sindaco si è rivelato quindi cruciale in una fase di crisi economica e di crisi della rappresentanza. Questo ha determinato un crescente interesse attorno alla figura istituzionale del Sindaco, con l'attivazione da parte di importanti università e centri studi di indagini e ricerche per analizzare a fondo il ruolo e le attività. Chi sono oggi i Sindaci? Come interpretano il proprio ruolo? Quali priorità hanno? A queste e altre domande intendono dare risposte le ricerche riportate in questo dossier, aperto da un'indagine quantitativa sulle caratteristiche dei Sindaci curata da ANCI. La prima ricerca qui riportata è stata condotta dall'Università di Firenze con il coordinamento di Annick Magnier in partnership con un network di 30 università in altrettanti paesi europei (dunque anche oltre i confini dell'Unione). Nell'ambito della ricerca sono stati somministrati questionari ai sindaci di tutti i Comuni con oltre 10.000 abitanti per conoscerne le priorità, le azioni, le opinioni sui temi più rilevanti. In tutto sono state raccolte le risposte di 2691 sindaci, di cui 251 in Italia. Una rilevazione analoga era stata già condotta dallo stesso network nel 2005, consentendo dunque oggi una comparazione diacronica e transnazionale di grande interesse. Il secondo contributo riporta i risultati di una approfondita indagine condotta dalla ricercatrice del CNR Maria Cristina Antonucci sulle nuove forme di governance che hanno sempre più portato i Sindaci e le istituzioni locali in generale a collaborare con la cittadinanza andando oltre i ruoli tradizionali.

Da sempre ANCI supporta con attività di analisi e approfondimento le attività degli amministratori locali. Annualmente ANCI fa il punto della situazione sui giovani amministratori nei Comuni italiani, e sulle donne amministratrici, nella prospettiva di un sempre migliore equilibrio di genere e tra generazioni all'interno dei governi locali. Questo dossier vuole essere un ulteriore contributo alla conoscenza dei fenomeni di trasformazione in corso all'interno delle amministrazioni locali, a partire dalla consapevolezza della necessità di un sempre maggiore sforzo di avvicinamento tra mondo della ricerca e mondo dei Comuni.



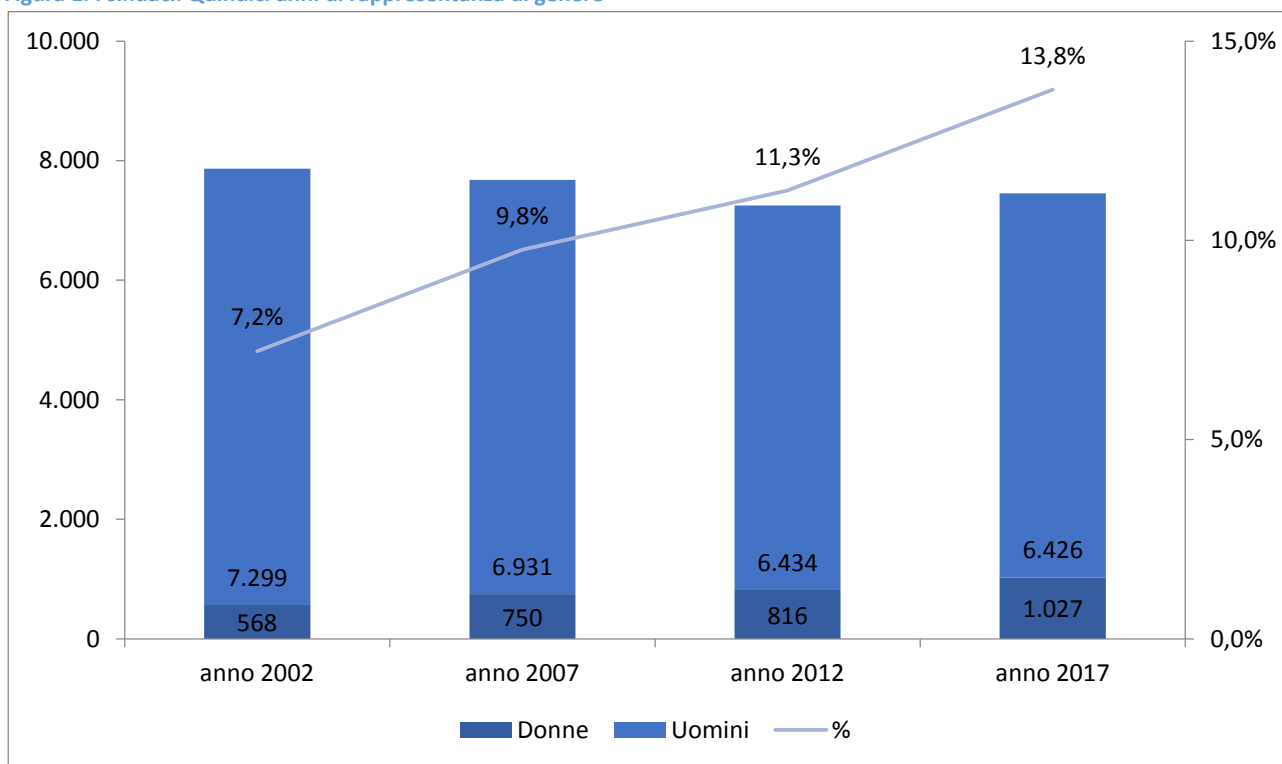
## I sindaci d'Italia

*Più laureati, sempre più donne.... ma sempre più anziani*

Quali sono le caratteristiche dei sindaci che amministrano le nostre città ? Qual è il profilo del sindaco d'Italia?

Il profilo dei sindaci d'Italia può essere tracciato analizzando l'Anagrafe degli Amministratori Locali, una archivio gestito dal Ministero dell'Interno e che conserva le informazioni relative a tutti gli amministratori locali. Di seguito si è cercato di mettere in luce non solo i caratteri degli attuali amministratori, ma anche il mutamento in atto negli ultimi anni. Le donne, ad esempio: tra i sindaci le donne erano una sparuta minoranza 15 anni fa (il 7% del totale nell'anno 2002); oggi, a quindici anni di distanza (anno 2017), le donne sindaco rappresentano il 14% del totale.

Figura 1. I sindaci. Quindici anni di rappresentanza di genere



Fonte: elaborazione Anci su dati Min. Interno - Anagrafe degli Amministratori Locali

La rappresentanza femminile tra i sindaci è molto mutevole nelle singole regioni italiane; più alta nelle regioni del centro-nord (in particolare in Emilia Romagna), bassa nelle regioni del mezzogiorno, Sicilia e Campania soprattutto.

**Tabella 1. Numero di Sindaci per regione e per genere, anno 2017**

Regione	Sindaci			% donne sindaco
	Donne	Uomini	Totale	
Piemonte	196	943	1.139	17%
Valle d'Aosta	11	51	62	18%
Lombardia	242	1.194	1.436	17%
Trentino - Alto Adige	31	252	283	11%
Veneto	106	449	555	19%
Friuli-Venezia Giulia	32	178	210	15%
Liguria	26	200	226	12%
Emilia Romagna	67	251	318	21%
Toscana	43	213	256	17%
Umbria	14	72	86	16%
Marche	27	187	214	13%
Lazio	32	308	340	9%
Abruzzo	30	256	286	10%
Molise	11	117	128	9%
Campania	24	477	501	5%
Puglia	17	225	242	7%
Basilicata	13	111	124	10%
Calabria	29	327	356	8%
Sicilia	18	330	348	5%
Sardegna	58	285	343	17%
<b>Totale</b>	<b>1.027</b>	<b>6.426</b>	<b>7.453</b>	<b>14%</b>

*Fonte: elaborazione Anci su dati Min. Interno - Anagrafe degli Amministratori Locali*

Il livello d'istruzione dei sindaci d'Italia è invece alto. Molti sindaci hanno completato studi universitari (47%) e post-universitari (1%). Negli ultimi quindici anni i sindaci con una laurea in tasca sono cresciuti del 7% (erano il 41% nel 2002). Viceversa, sono una sparuta minoranza coloro che hanno fermato i loro studi alla scuola dell'obbligo (oggi il 10%, quindici anni fa erano il 15%).

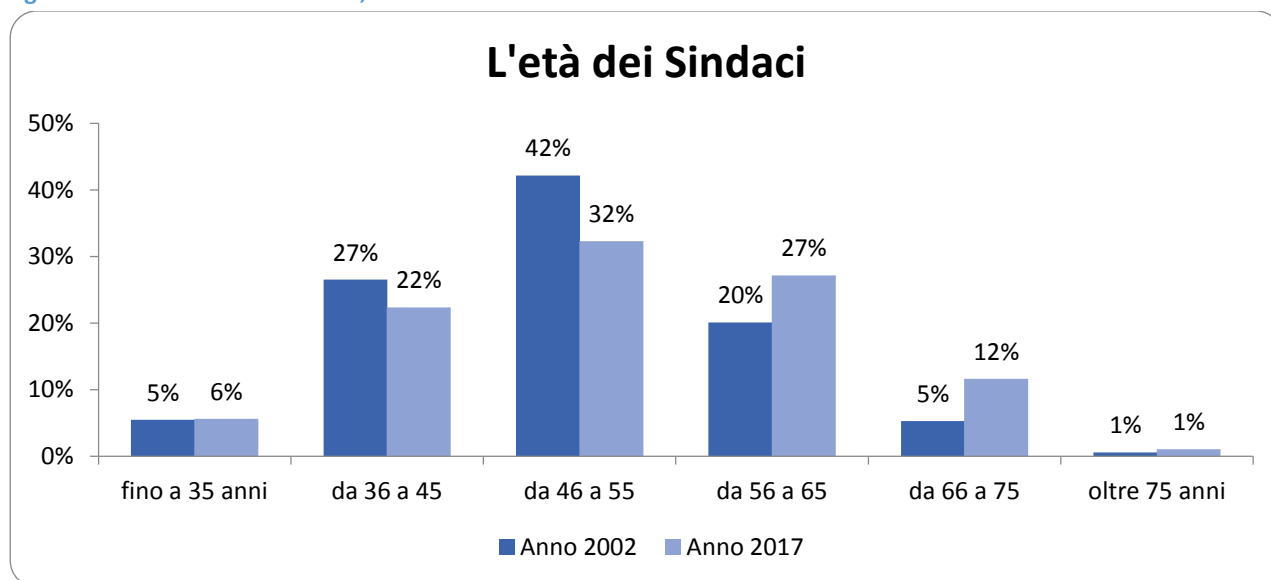
**Tabella 2. Numero di Sindaci per titolo di studio, anno 2002 e 2017**

Titolo di studio	Anno 2002		Anno 2017		Variazione dei punti % 2002-17
	N.	%	N.	%	
Specializzazione o titolo post laurea	2	0%	55	1%	+1
Laurea	3.201	41%	3.474	47%	+6
Titolo o diploma professionale post media superiore	43	1%	18	0%	-0
Scuola media superiore o titolo equipollente	3.473	44%	3.171	43%	-2
Titolo o diploma professionale post media inferiore	117	1%	79	1%	-0
Scuola media inferiore o titolo equipollente	826	10%	618	8%	-2
Titolo o diploma professionale post licenza elementare	14	0%	3	0%	-0
Scuola Elementare	191	2%	34	0%	-2
Nessun titolo di studio	0	0%	1	0%	+0
<b>Totale</b>	<b>7.867</b>	<b>100%</b>	<b>7.453</b>	<b>100%</b>	

Fonte: elaborazione Anci su dati Min. Interno - Anagrafe degli Amministratori Locali

Una maggiore riflessione merita invece il tema dell'età dei sindaci. Il grafico seguente evidenzia "l'invecchiamento" dei sindaci negli ultimi quindici anni, con l'unica eccezione della classe dei più giovani (fino a 35 anni) la cui rappresentanza è rimasta pressappoco invariata dal 2002 ad oggi (dal 5 al 6%).

**Figura 2. Classi di età dei sindaci, anni 2002 e 2017**

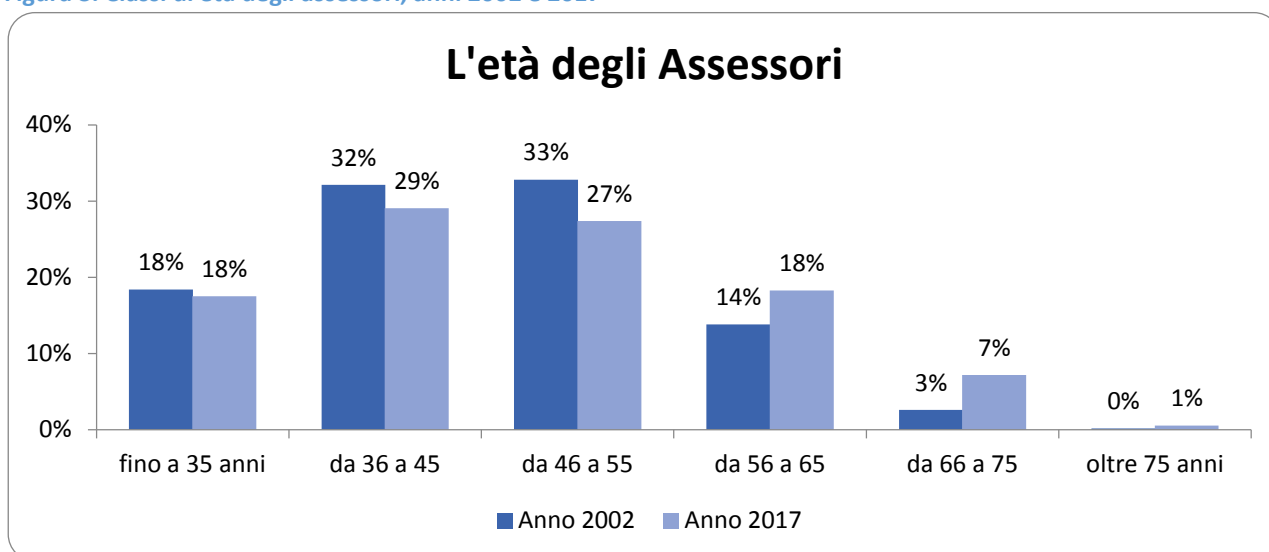


Fonte: elaborazione Anci su dati Min. Interno - Anagrafe degli Amministratori Locali

Ma il progressivo invecchiamento degli amministratori locali è ancora più evidente se si osservano il grafico dell'età degli assessori e quello relativo ai consiglieri comunali. Seppure la presenza dei giovani sia più alta, risulta in evidente contrazione, soprattutto tra i consiglieri.

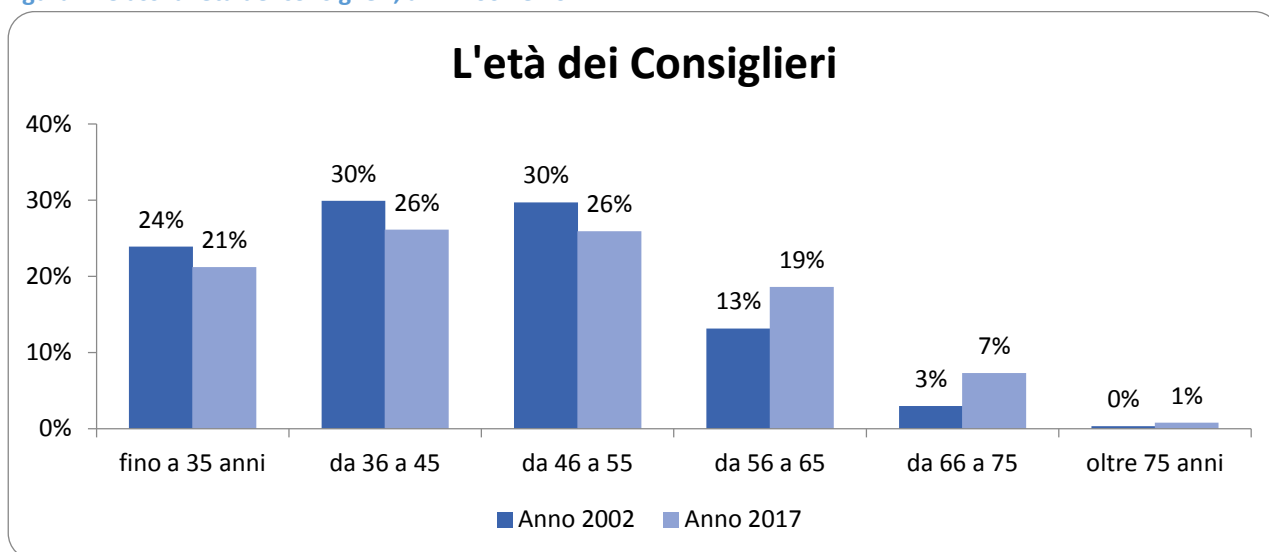


Figura 3. Classi di età degli assessori, anni 2002 e 2017



Fonte: elaborazione Anci su dati Min. Interno - Anagrafe degli Amministratori Locali

Figura 4. Classi di età dei consiglieri, anni 2002 e 2017



Fonte: elaborazione Anci su dati Min. Interno - Anagrafe degli Amministratori Locali

Per finire, qual è il profilo medio del sindaco italiano? La risposta è: uomo, 53 anni di età, laureato. Differenze evidenti ci sono però nelle regioni, non tanto riguardo all'età che risulta sostanzialmente omogenea, quanto al livello di istruzione che risulta più elevato al sud e meno nel nord Italia.

**Tabella 3. Il profilo tipo del sindaco, per regione**

Regione	Genere	Età	Titolo di studio
Piemonte	Uomo	55	Scuola media superiore
Valle d'Aosta	Uomo	51	Scuola media superiore
Lombardia	Uomo	53	Scuola media superiore
Trentino - Alto Adige	Uomo	51	Scuola media superiore
Veneto	Uomo	52	Laurea
Friuli-Venezia Giulia	Uomo	51	Scuola media superiore
Liguria	Uomo	54	Scuola media superiore
Emilia Romagna	Uomo	51	Laurea
Toscana	Uomo	51	Laurea
Umbria	Uomo	53	Scuola media superiore
Marche	Uomo	52	Laurea
Lazio	Uomo	53	Laurea
Abruzzo	Uomo	51	Laurea
Molise	Uomo	50	Laurea
Campania	Uomo	53	Laurea
Puglia	Uomo	51	Laurea
Basilicata	Uomo	51	Laurea
Calabria	Uomo	52	Laurea
Sicilia	Uomo	53	Laurea
Sardegna	Uomo	50	Laurea
Italia	Uomo	53	Laurea

*Fonte: elaborazione Anci su dati Min. Interno - Anagrafe degli Amministratori Locali*

In ultimo, due curiosità:

- Il sindaco più giovane d'Italia è Vittorio Covacci, nato nel 1997, sindaco del comune di Monteu da Po (appartenente alla città metropolitana di Torino) che conta 901 residenti nell'ultimo censimento;
- il sindaco più anziano è Luigi Ciriaco De Mita, classe 1928, sindaco del suo paese natale, Nusco in provincia di Avellino (4.258 residenti al censimento Istat del 2011).

## Una fotografia recente sul ruolo del sindaco in Europa. Alcuni dati tratti da «the european mayor II»

a cura di Marcello Cabria e Annick Magnier

Tra il 2015 e i 2016 è stata condotta contemporaneamente in 29 paesi europei una indagine rivolta a tutti i sindaci dei comuni con più di 10.000 abitanti, intitolata *The European Mayor II*. Il campione raccolto include più del 30 per cento della popolazione interessata.

L'intento della ricerca era quello di scattare un'istantanea sul ruolo del sindaco in Europa, indagandone le dimensioni politiche più rilevanti. Chi sono questi leader? Quali sono le loro priorità politiche? Quali le difficoltà che incontrano nello svolgimento del proprio mandato? Su quali figure, tra amministrazione, cittadini e attori politici ed economici locali, essi contano maggiormente? Quali sono le direttrici di riforma che auspicano per migliorare l'efficienza del governo locale e la capacità di rispondere alle esigenze della cittadinanza?

Tra gli altri, la ricerca offre due elementi di particolare interesse. Innanzitutto, la possibilità di osservare attentamente i primi cittadini italiani all'interno del contesto in cui si trovano a operare e di confrontare i loro profili con quelli dei loro omologhi europei, ma non solo. Poiché lo studio rappresenta la seconda edizione di un lavoro svolto circa dieci anni fa e per ampi tratti a questo direttamente comparabile, i dati rilevati offrono la possibilità di apprezzare i cambiamenti avvenuti nella realtà politica locale nel corso di questi anni, attraverso gli occhi di alcuni tra i principali protagonisti che la animano.

La ricerca è il frutto di un lavoro congiunto, che ha visto coinvolte decine di persone in tutti i paesi interessati. Un ringraziamento doveroso va, in primo luogo, a tutti i sindaci che hanno deciso di dedicare un po' del loro tempo per contribuire a questo studio. Grazie, inoltre, a tutta la struttura di ANCI, come anche alle altre strutture associative dei sindaci nel resto d'Europa, senza il cui impagabile sostegno difficilmente sarebbe stato possibile portare a compimento il lavoro. Infine, meritano una menzione particolare tutti i ricercatori che hanno collaborato allo sviluppo del lavoro insieme a noi: una rete di ricerca che da più di 15 anni si occupa di indagare la politica locale, in larga parte cercando in modo autonomo e indipendente le risorse necessarie.

Le pagine che seguono rappresentano solo un breve estratto, il risultato dell'elaborazione di una piccola parte dei dati raccolti. Su questo *database* stanno attualmente lavorando i ricercatori per indagare la dimensione politica e amministrativa comunale, ma anche per formulare alcune considerazioni sullo stesso stato di salute delle nostre democrazie.

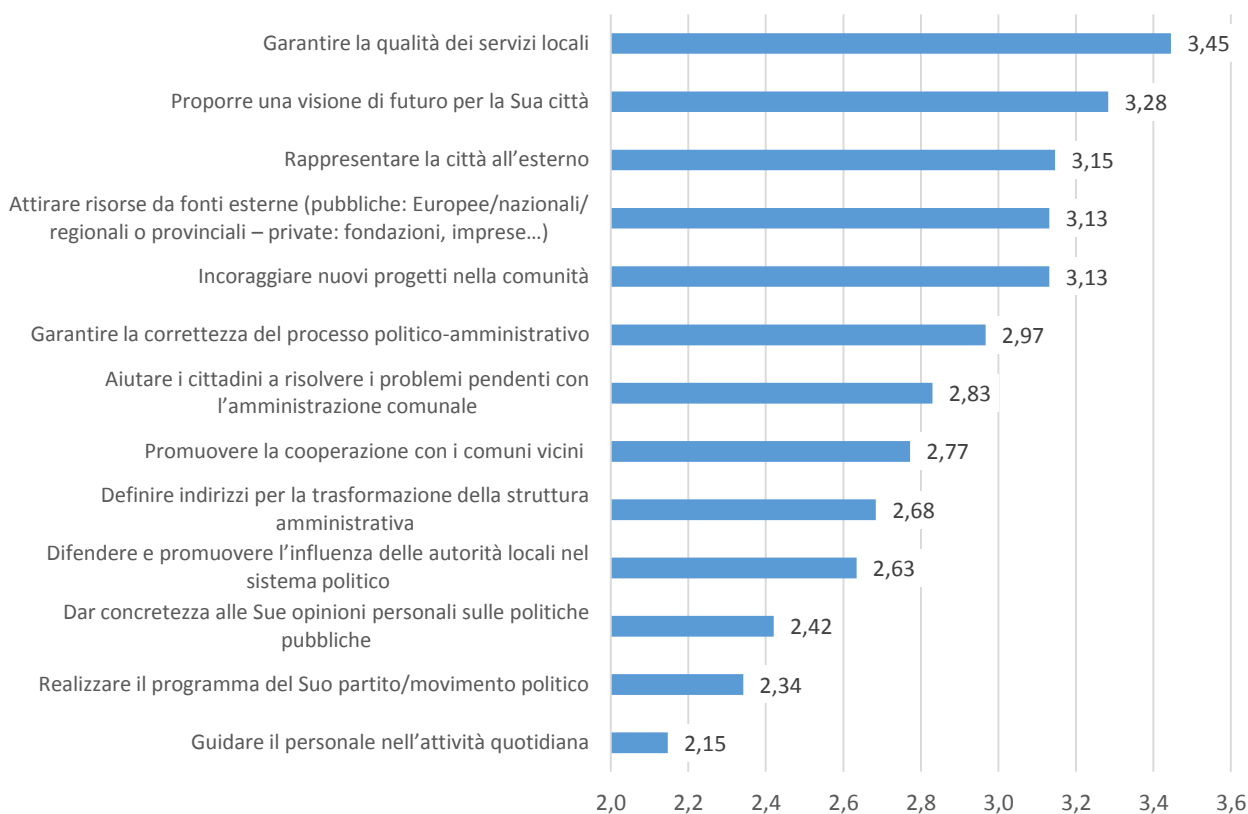
### **Una gerarchia di funzioni: priorità ai servizi**

È stato chiesto ai sindaci di misurare l'importanza che essi stessi attribuiscono alle diverse funzioni legate alla carica in una scala da 1 a 5 (dove 5 era assegnato ad un compito considerato di estrema importanza). Attraverso queste batteria di domande è possibile comprendere quale sia il modo in cui i sindaci interpretano concretamente il proprio ruolo. Se osserviamo l'elaborazione grafica dei dati rilevati (figura 1), al primo posto troviamo, per tutti i sindaci, la necessità di provvedere all'erogazione dei servizi: è questo il compito a cui la maggior parte degli intervistati assegna

maggior priorità; seguono la volontà di saper trasmettere una visione di futuro per la propria città e le funzioni legate al ruolo di rappresentanza connesso al mandato.

Figura 1

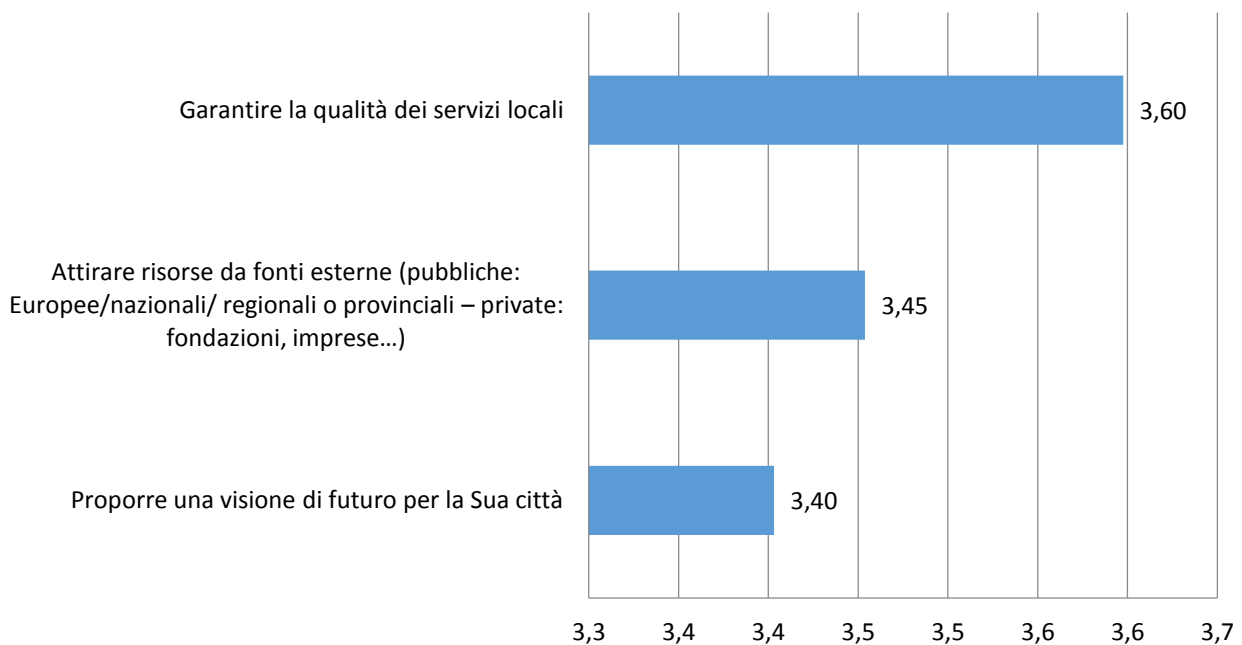
### Il ruolo di sindaco in Europa



Leggermente diversa la situazione per i sindaci italiani (figura 2), in cui sale in seconda posizione l'importanza di saper attrarre risorse da fonti esterne, sia pubbliche che private. Il taglio lineare delle risorse destinate ai primi livelli di governo che ha caratterizzato la politica italiana degli ultimi anni ha lasciato, evidentemente, un segno tangibile: la necessità per i sindaci di saper sopperire alla crescente scarsità di risorse facendosi sempre di più mediatori e imprenditori di risorse.

Figura 2

## Il ruolo di sindaco in Italia

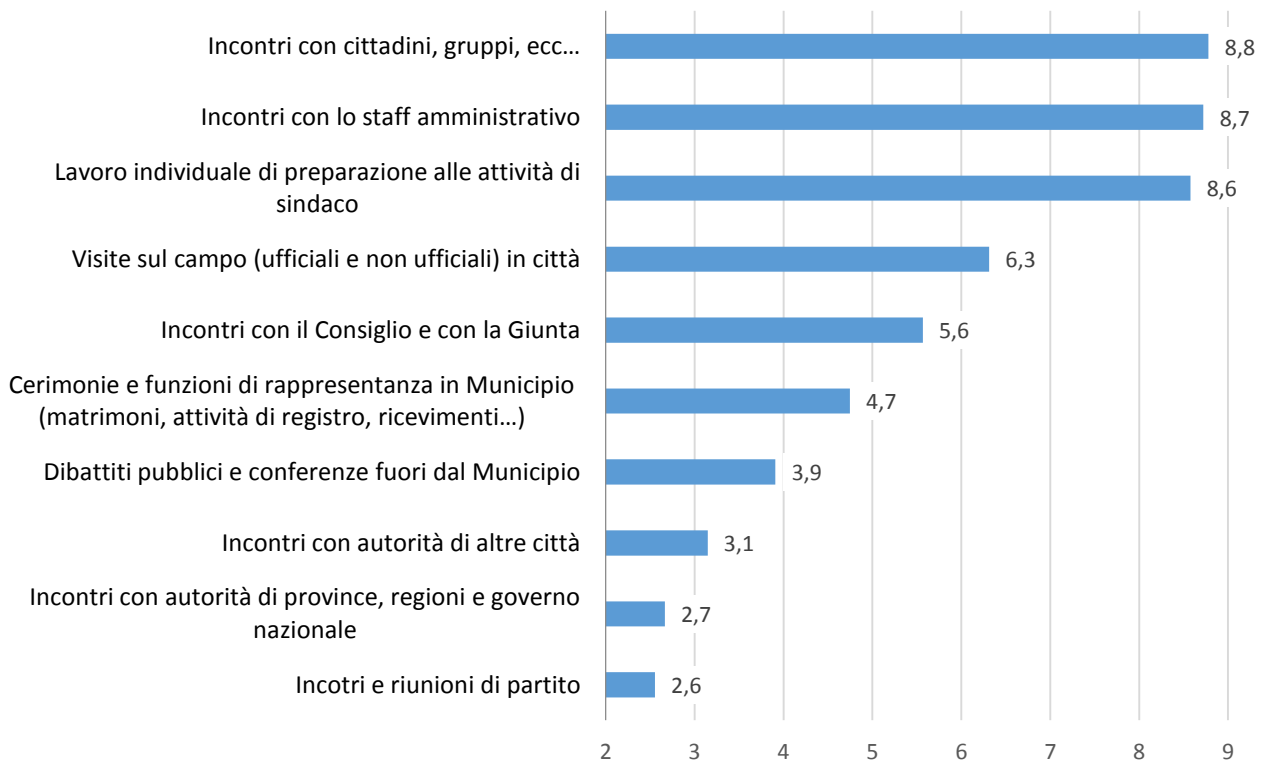


### «Come lavori?»

Come si articola concretamente la giornata dei sindaci, quali sono gli impegni a cui dedicano maggior tempo? A livello europeo, sono soprattutto gli incontri con i cittadini e con lo staff amministrativo a impegnare i primi cittadini, seguite da vicino dalle attività necessarie alla preparazione personale propedeutica all'esercizio delle proprie funzioni (figura 3).

Figura 3

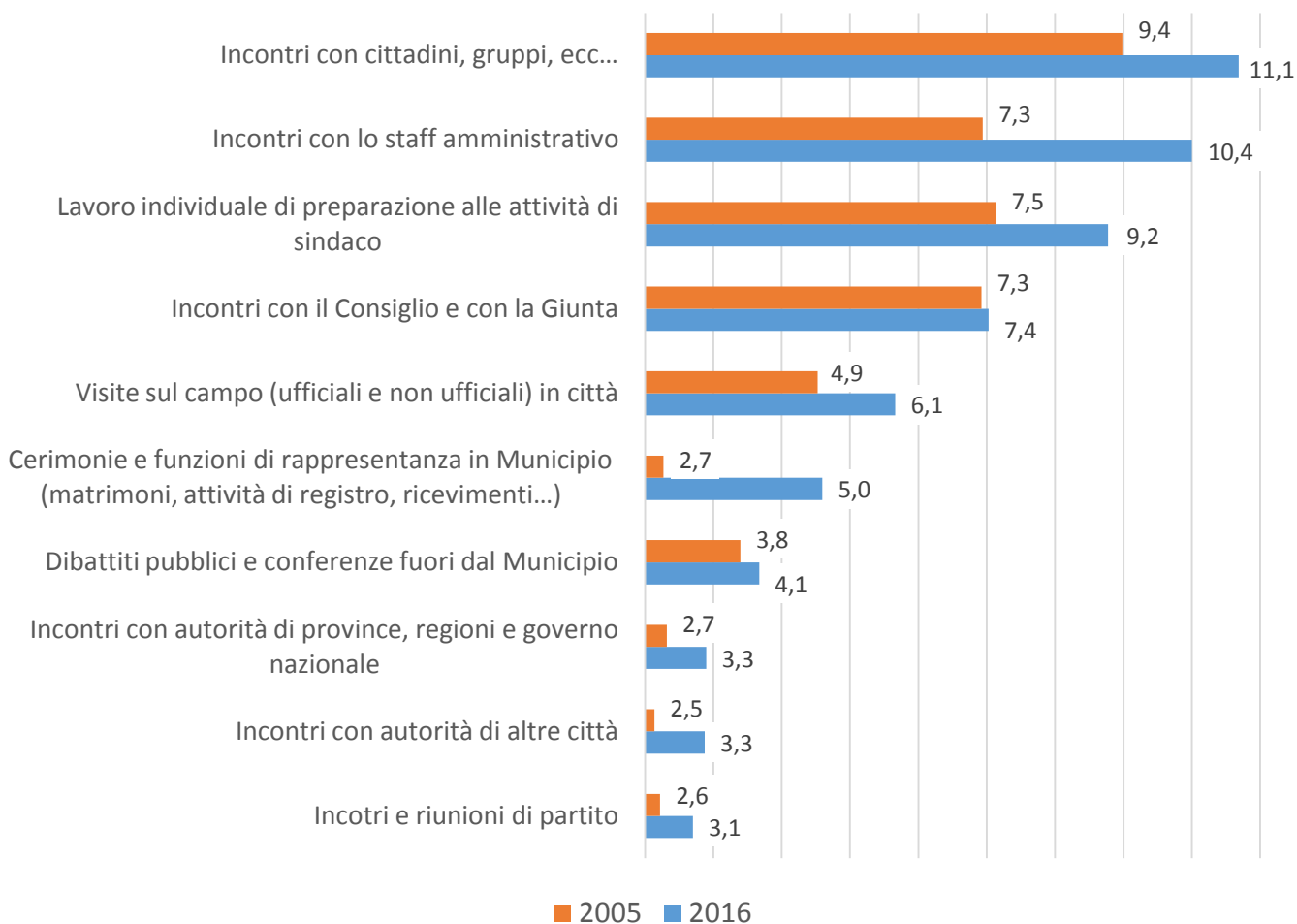
## Ore settimanali per attività dichiarate dagli intervistati (Europa)



Gli italiani non si discostano in modo apprezzabile da questa classifica: le risposte raccolte sono in linea con quelle del resto d'Europa. Ci sembra interessante, in questa sede, tentare una comparazione con i dati rilevati nel 2005. È mutato, in questi anni, il modo in cui i sindaci italiani scandiscono i propri doveri, e in che modo (figura 4)?

Figura 4

### Ore dedicate alle diverse attività dai sindaci italiani Una comparazione tra il 2005 e il 2016

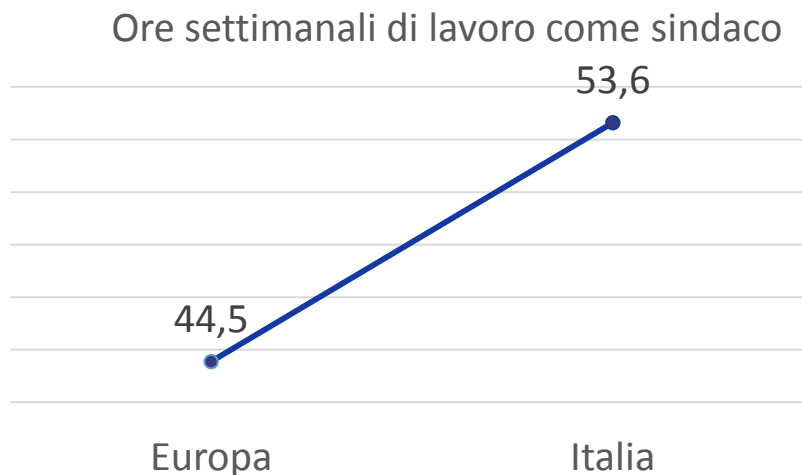


Da questo grafico vediamo come le funzioni a cui i sindaci si dedicano maggiormente sono rimaste sostanzialmente le stesse nel corso del tempo. Dieci anni fa vi era proporzionalmente una leggera prevalenza delle incombenze “di palazzo”, in particolare dei rapporti con il Consiglio comunale e con la propria Giunta, ma la gerarchia dei compiti resta invariata nella sostanza. Conviene sottolineare, invece, il consistente mutamento nell’ammontare complessivo di ore lavorative dichiarate. Rispetto al 2005, gli intervistati rivelano una generale tendenza a dedicare al mandato un tempo più ampio. Un maggiore impegno – reale o percepito che sia – che sembra restituire il contorno di una figura politica sottoposta a una pressione crescente, che necessita di sempre maggiori risorse, anche in termini di tempo, per far fronte ai compiti che le sono affidati.

Dalla nostra rilevazione risulta che il tempo totale che i sindaci dichiarano di dedicare ogni settimana al proprio lavoro (figura 5) corrisponde all’incirca a 45 ore; tale tempo risulta mediamente più alto in Italia rispetto a quanto dichiarato nel resto dei paesi oggetto di indagine. I sindaci europei, quindi, dichiarano mediamente un numero di ore di lavoro relativamente

contenuto, sicuramente non tenendo in considerazione nella loro risposta di tutte le ore *extra* ufficio che la carica richiede loro.

Figura 5



In realtà, se si confrontano questi dati con quelli relativi ai singoli paesi presenti nel campione (tabella 1), il valore italiano non appare poi così elevato. I colleghi di Grecia, Slovacchia e Portogallo si attestano su un impegno in termini di tempo superiore a quello dei sindaci italiani. Un dato che va soppesato alla luce del fatto che a realtà nazionali differenti corrispondono anche proporzioni diverse tra sindaci a tempo pieno e sindaci che, invece, dedicano all'incarico solo parte del proprio lavoro quotidiano. Considerando solo la prima categoria, il nostro paese scala leggermente la classifica e si colloca in sedicesima posizione (tabella 1).



Tab.1

## TUTTI GLI INTERVISTATI

		<i>ore/settimana</i>
1	Grecia	69.4
2	Slovacchia	69.2
3	Portogallo	66.3
...	...	...
20	Italia	53.6
21	Serbia	52.1
22	Lituania	51.8

## SINDACI A TEMPO PIENO

		<i>ore/settimana</i>
1	Islanda	82.5
2	Irlanda	70.0
3	Grecia	69.8
...	...	...
16	Italia	57.4
17	Francia	57.1
18	Repubblica Ceca	56.6

**matrimoni all'italiana**

Proprio in relazione all'erogazione dei servizi, si discute da tempo su quale sia la dimensione *ideale* per i Comuni italiani, in grado di coniugare in modo efficace la necessità di mantenere un concreto presidio e punto di riferimento sul territorio e di attivare, al contempo, quelle economie di scala indispensabili per poter offrire servizi locali in grado di sapersi reggere su bilanci positivi. Questo quesito presenta un problema di costi ed efficienza, ma anche di *qualità* del processo democratico locale. Vediamo come i sindaci italiani si pongono di fronte alla scelta strategica rappresentata da unioni e fusioni dei comuni, rapportati ad alcuni temi cruciali presenti nell'agenda politica locale.

Figura 6

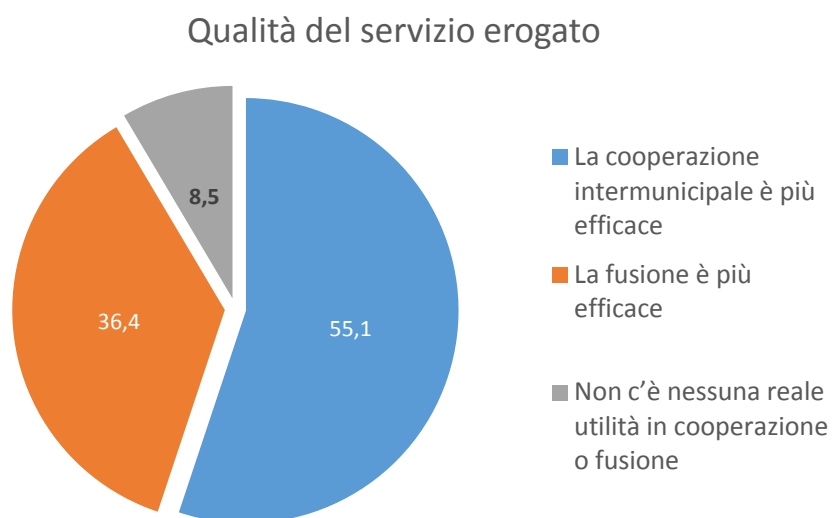
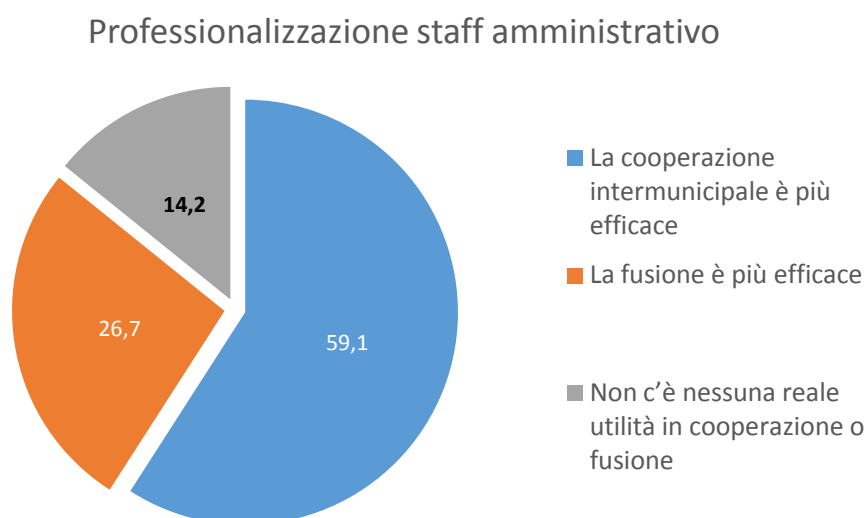


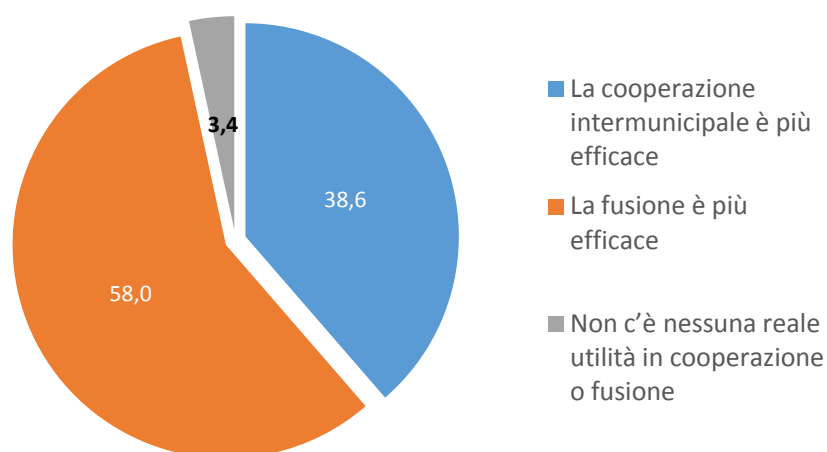
Figura 7



Come evidenziato nelle figure 6 e 7, più della metà degli intervistati ritiene che la cooperazione intercomunale sia la miglior ricetta per una migliore erogazione dei servizi e per l'incremento del livello di professionalizzazione dello staff amministrativo. Consorziare le aziende che erogano i servizi e confrontare le proprie *performance* amministrative unendo gli sforzi in funzione del risultato viene visto come un mezzo efficace e una soluzione concreta a questi problemi.

Figura 8

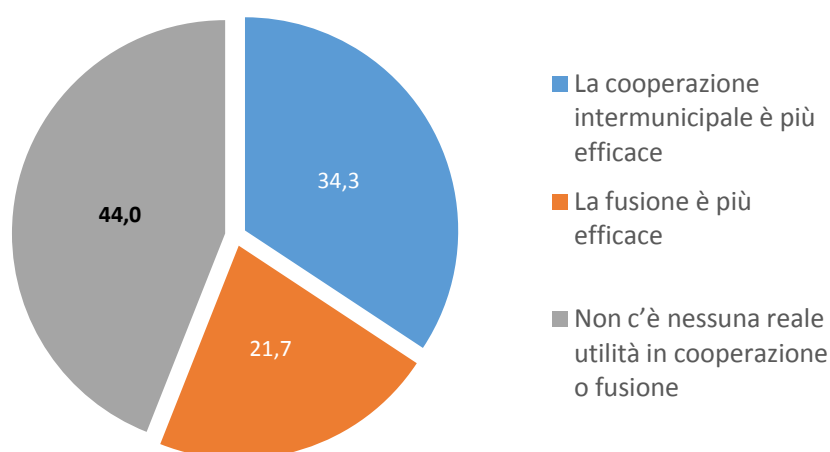
### Riduzione dei costi



Altrettanto compatta la maggioranza di coloro che individuano, invece, nella fusione il mezzo più efficace per ridurre i costi gravanti sul bilancio comunale (figura 8). I processi di fusione, con i tagli di strutture e risorse che li accompagnano, sono chiaramente interpretati come un viatico per la riduzione delle spese comunali.

Figura 9

### Partecipazione politica

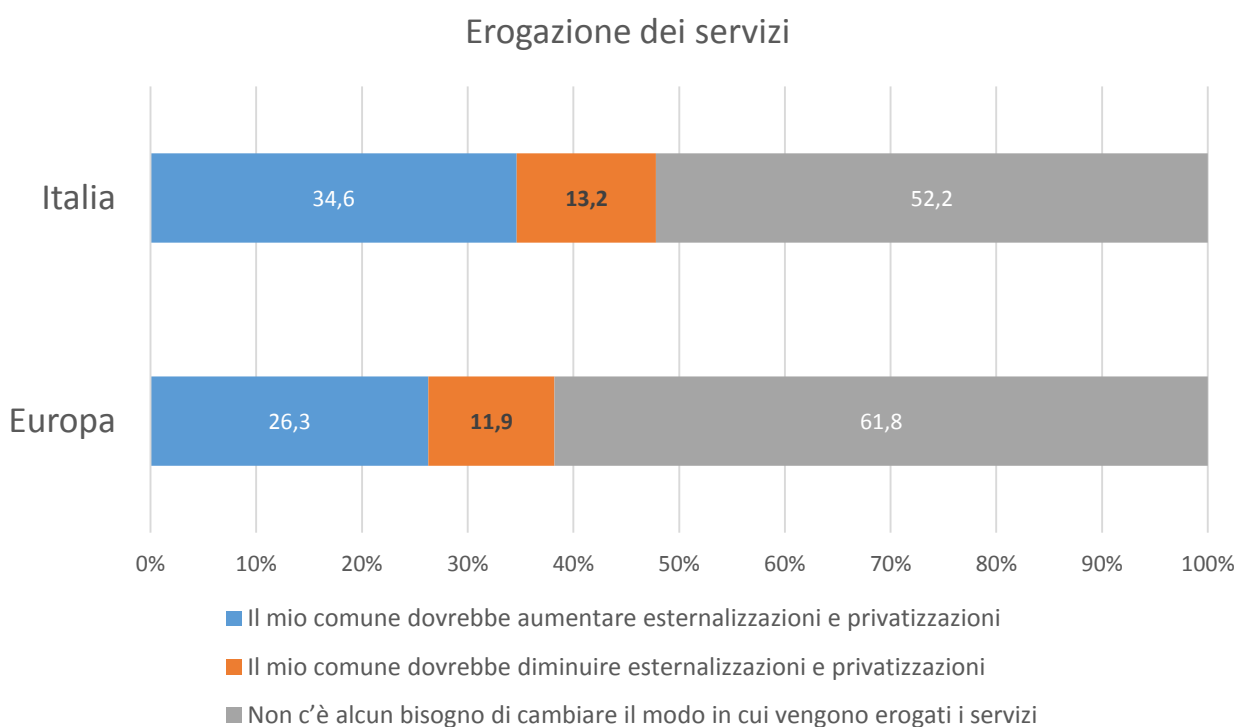


Ben altro orientamento, per contro, viene assunto da una parte consistente del campione quando si introduce la questione democratica. A fusioni e unioni dei Comuni può essere associato anche

un crescente livello di partecipazione politica? Anche in questo caso, il campione esprime un fronte omogeneo, sebbene ci si trovi davanti a una maggioranza relativa e non assoluta. Per la maggior parte degli intervistati fusioni e unioni non rappresentano alcun vantaggio in termini di maggior partecipazione dei cittadini alla vita politica locale. Sembra rilevante anche concentrarsi sul confronto diretto tra le altre due dimensioni considerate: la soluzione cooperativa (unioni) è reputata maggiormente idonea a preservare e favorire la partecipazione politica rispetto alle fusioni dal 34,3 per cento degli intervistati (figura 9).

Altra questione strettamente legata alla precedente è quella che riguarda il soggetto stesso che eroga i servizi pubblici: sono valutati migliori i servizi *in house* (attraverso aziende comunali o partecipate pubbliche) o, al contrario, è preferibile lasciare ai privati, e quindi al mercato, l'erogazione dei servizi – come abbiamo già avuto modo di sottolineare, un ambito percepito come cruciale dai sindaci del nostro Paese? In figura 10 le risposte a questa domanda vengono comparate con il campione rilevato a livello europeo.

Figura 10

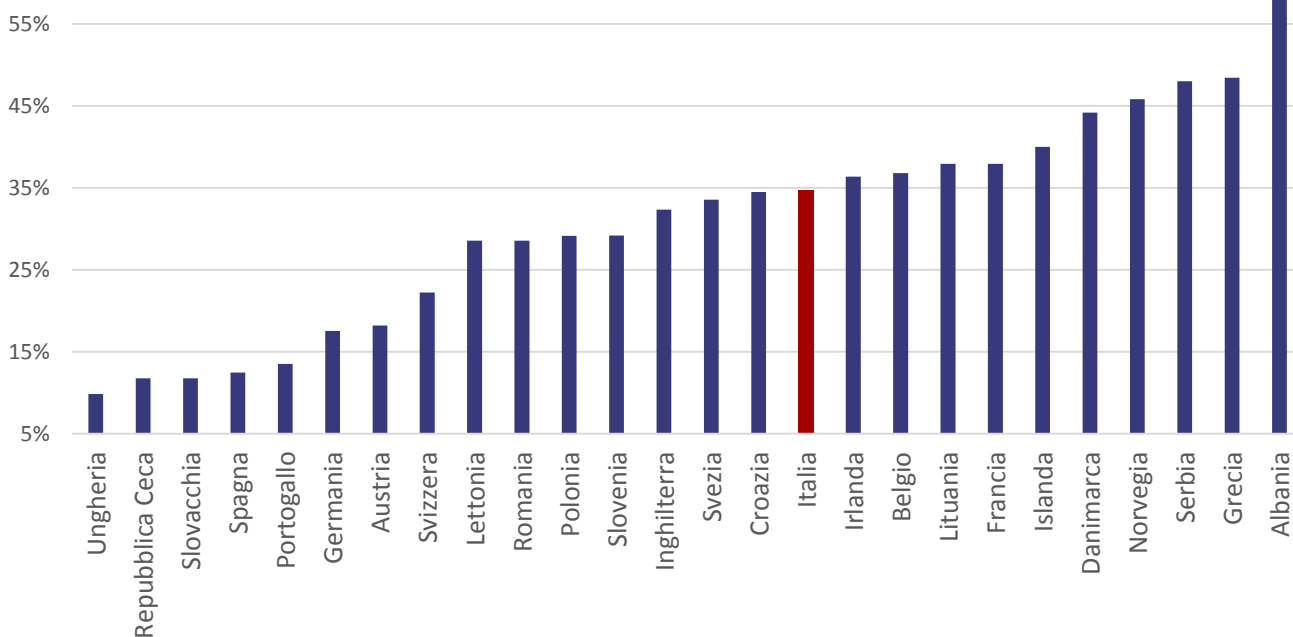


In Italia il *trend* non si discosta sensibilmente da quello osservato nel resto del continente, sebbene mutino leggermente le proporzioni tra le opinioni degli intervistati. In entrambi i casi, la maggioranza dichiara di non sentire la necessità di cambiare il soggetto e la forma con cui vengono attualmente forniti i servizi sotto l'egida del Comune e di non ravvisare l'opportunità di procedere a ulteriori esternalizzazioni e privatizzazioni. Nonostante questo, una quota maggiore tra i sindaci italiani rispetto agli omologhi europei si dichiara favorevole a nuovi processi di privatizzazione.

La figura 11 restituisce la collocazione dei singoli stati rispetto alla possibilità di procedere a ulteriori privatizzazioni. Sul tema non sembrano formarsi fronti compatti di prossimità geografica: i sindaci delle nazioni europee in cui si è svolta l'indagine si collocano in modo differente, rispondendo principalmente a dinamiche politiche e dibattiti interni ai propri confini nazionali.

Figura 11

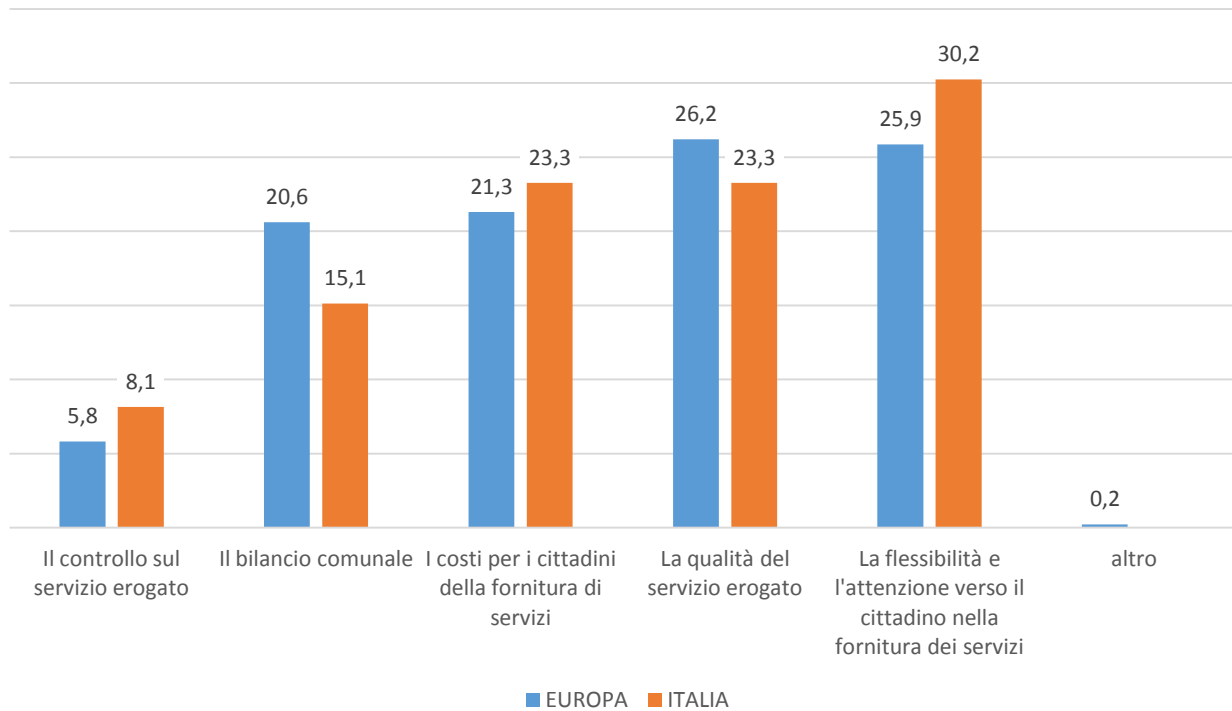
### Favorevoli a maggiori esternalizzazioni per nazione



Quali sono i motivi per cui precedere ad un cambio nella natura del soggetto che si occupa della gestione dei servizi locali, e quali i benefici sperati? In figura 12 vengono riportate le ragioni che orienterebbero i sindaci verso il cambiamento, di qualsiasi natura esso sia.

Figura 12

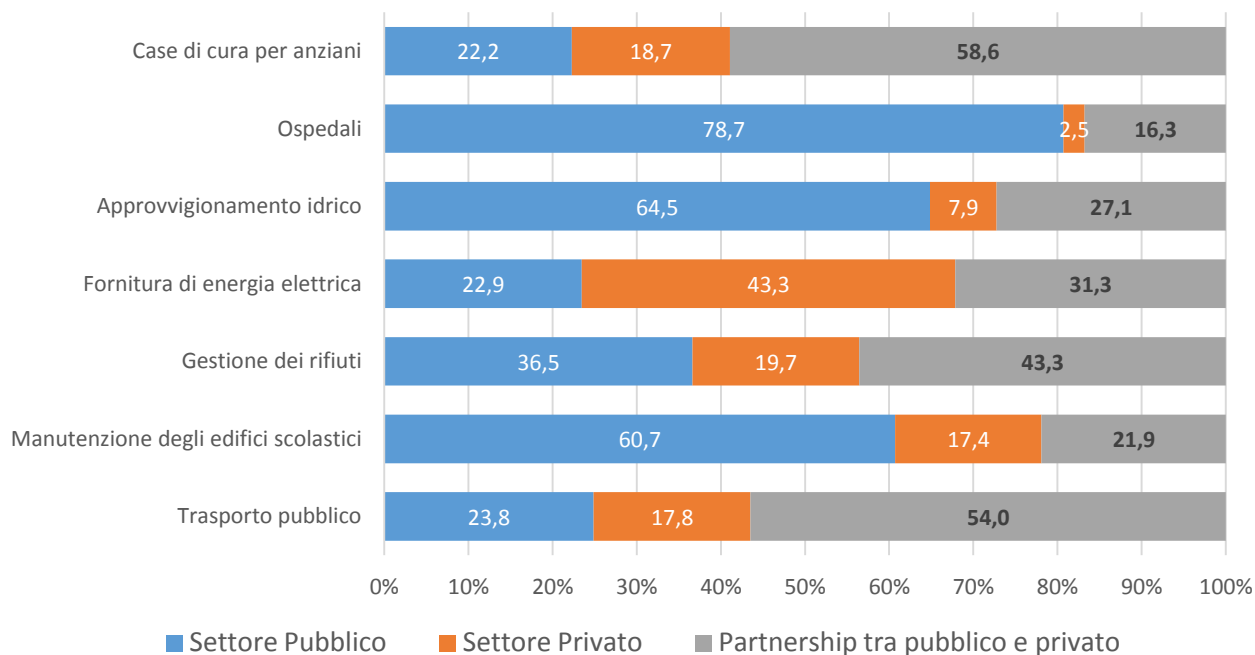
Qual è il vantaggio principale per cui cambiare la modalità di erogazione dei servizi?



Nel grafico viene evidenziato come a muovere i sindaci sarebbero soprattutto ragioni legate alla qualità del servizio erogato e alla ricerca di un generale miglioramento dal lato dell'utenza. Sembra rilevante sottolineare come la forbice più ampia che si apre tra le preferenze espresse dai sindaci europei e quelli italiani sia sulle questioni di bilancio: in questo caso specifico un tema considerato nel nostro Paese in modo meno rilevante che nel resto del continente.

Figura 13

### Modalità di erogazione dei servizi preferite dai sindaci italiani



Per quanto riguarda l'orientamento su quale sia in assoluto la forma ritenuta più efficiente dai sindaci italiani per l'erogazione dei diversi servizi (figura 13), il settore pubblico viene considerato preferibile nel caso degli ospedali e della fornitura di acqua come anche nella manutenzione degli edifici scolastici. Una partecipazione congiunta tra capitale pubblico e privato risulta invece la scelta maggioritaria tra il campione degli intervistati per quanto riguarda le case di cura, ma anche il trasporto pubblico e la gestione dei rifiuti. La soluzione di lasciare campo al mercato privato è privilegiata dalla maggioranza solo nel caso dell'energia elettrica.

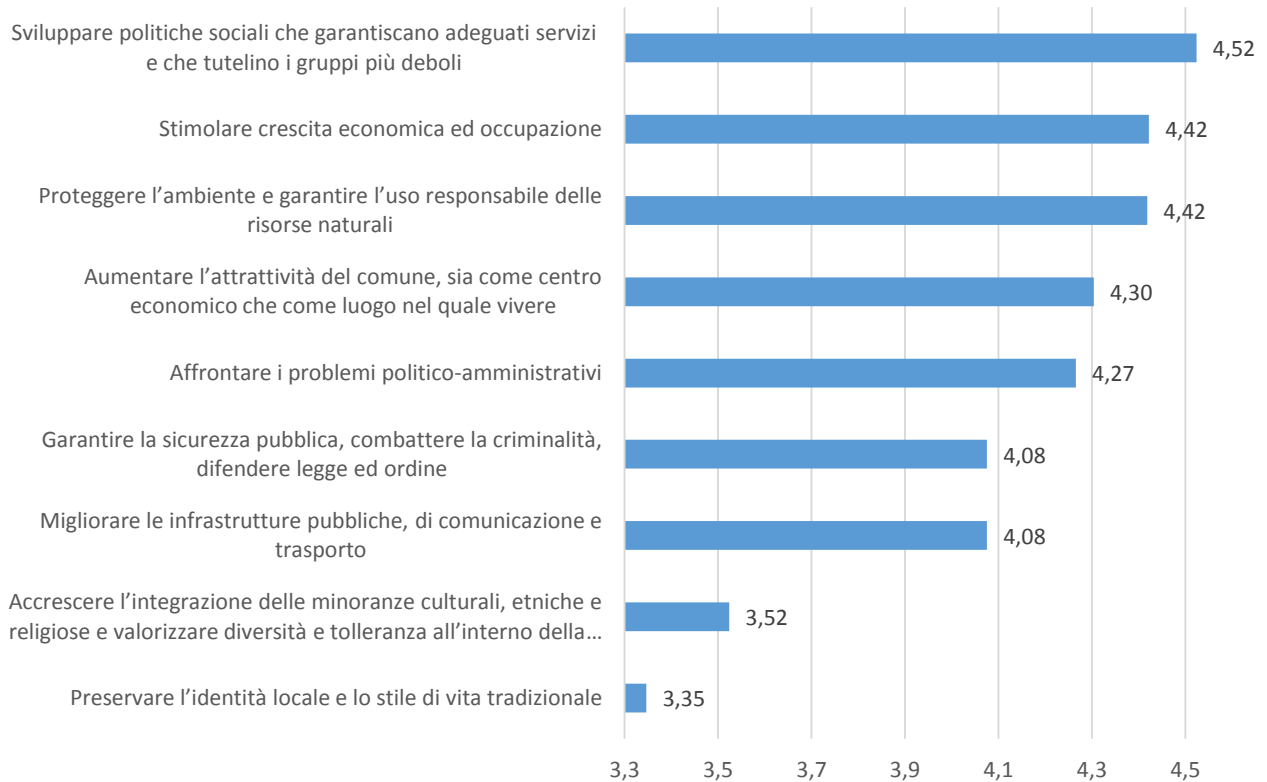
### Agende locali

Discorso a parte merita la ricostruzione di quali siano le priorità politiche dei sindaci, vale a dire le principali direttrici di azione che questi *leader* scelgono di privilegiare.

Anche in questo caso, è stato chiesto agli intervistati di valutare una lista di opzioni, assegnando a ciascuna di queste un valore corrispondente alla priorità che loro attribuiscono a ogni obiettivo politico: da 1 (bassa priorità) a 5 (alta). Attraverso questo quesito siamo in grado di ricostruire i principali tratti che caratterizzano le agende politiche degli intervistati e, ancora una volta, di valutarle in una chiave comparativa.

Figura 14

### Priorità nell'agenda politica dei sindaci italiani



La figura 14 mette in luce come ai primi posti della propria agenda politica i sindaci italiani collochino le politiche sociali, ma anche quelle a favore di ambiente ed eco-sostenibilità dello sviluppo locale.



Figura 15

### Priorità nell'agenda politica dei sindaci europei



L'ordine delle priorità politiche risulta essere abbastanza differente tra Italia e resto del continente (figure 14 e 15). In Europa sembra lecito parlare di una più marcata tendenza verso le politiche orientate alla crescita economica, considerata di per sé un vettore di sviluppo. Diversamente, in Italia, dove la crisi ha colpito più duramente che in altri paesi europei, la maggiore importanza riservata alle politiche sociali può essere interpretata come attenzione particolare a uno sviluppo economico più equilibrato, più attento a tutelare le minoranze deboli e a perseguire modelli di crescita più armoniosi. Sembra, insomma, che i sindaci italiani avvertano in modo più marcato la necessità di riassorbire le crescenti disuguaglianze che si sono formate all'interno del tessuto della società locale, assumendo per i propri Comuni il compito di fungere anche da ammortizzatore sociale.

## **Questioni territoriali**

Un'ultima dimensione che sembra rilevante riportare in questa sede è quella che concerne le politiche attuate dai sindaci per la gestione del proprio territorio. Di fronte a un contesto di risorse scarse, in cui è spesso difficile agire direttamente per determinare le direttrici di sviluppo auspicato, la pianificazione territoriale diventa un terreno concreto di azione politica, rivolta non solo alla tutela dell'ambiente e del rapporto tra città e campagna, tra spazio edificato, territorio coltivato e contesto naturale, ma anche a favorire direttrici di sviluppo economico e attuare concretamente politiche orientate alla riduzione delle disuguaglianze sociali, soprattutto nei grandi centri urbani.

È stato chiesto agli intervistati di indicare i tre principali strumenti ai quali si affidano per garantire la messa in opera delle loro priorità di trasformazione territoriale.

## Politiche di pianificazione territoriale in Italia e in Europa, prima scelta degli intervistati

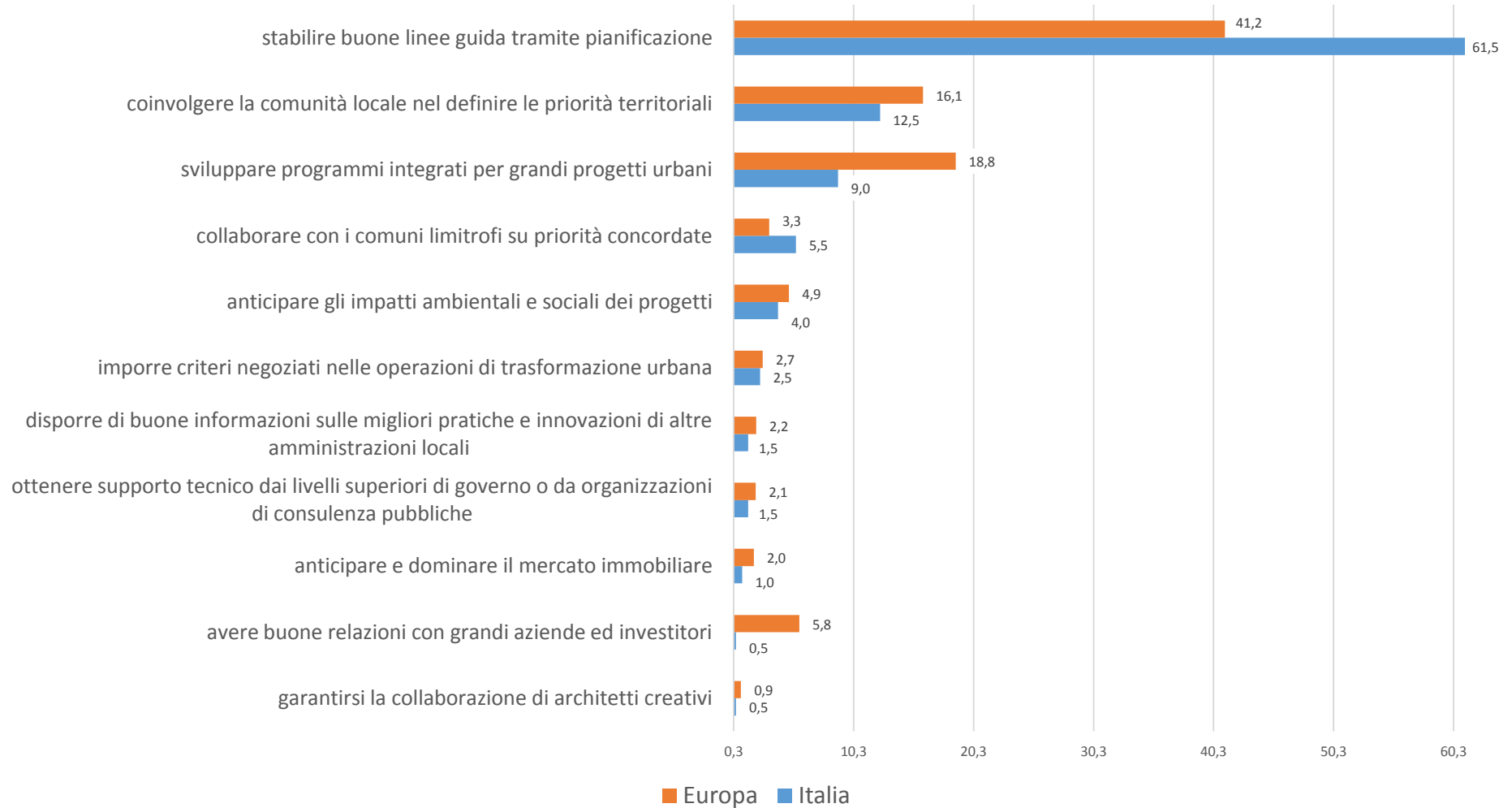


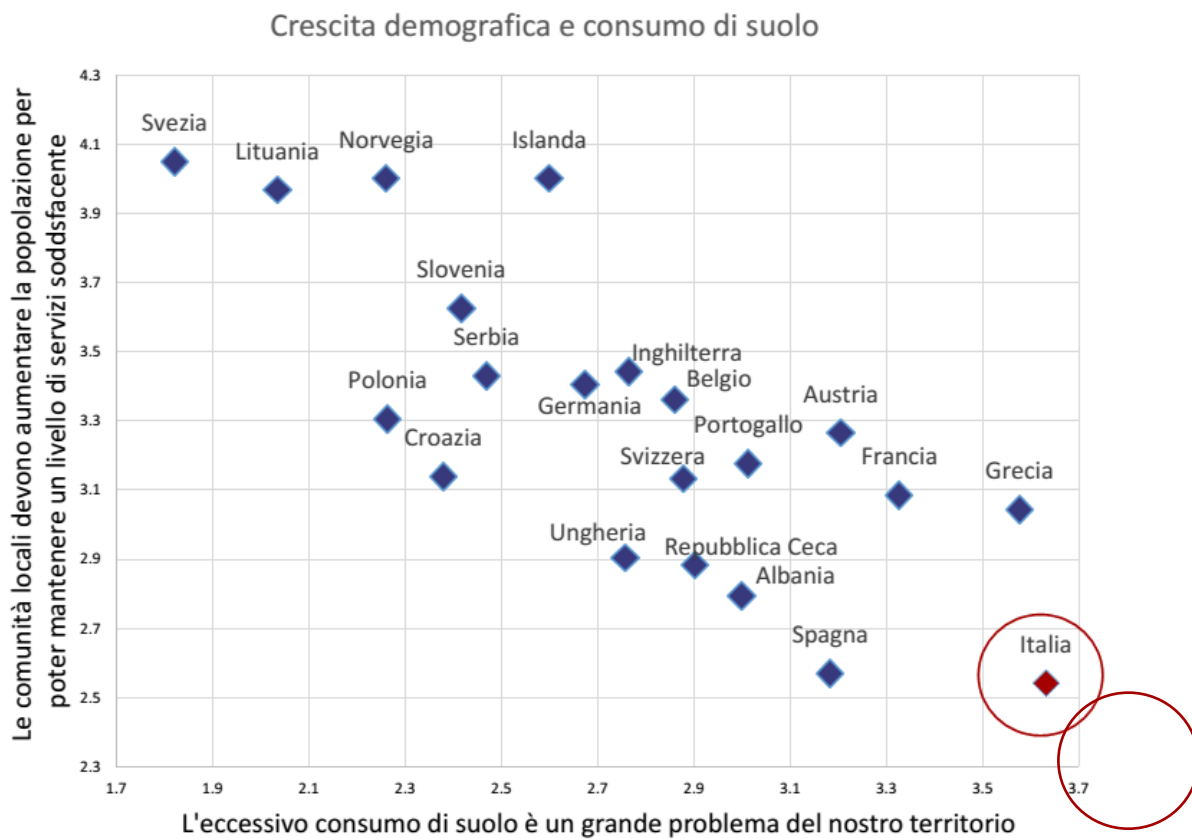
Figura 16

La tendenza generale sembra accomunare l'Italia al più ampio contesto continentale: determinare gli indirizzi tramite regolamentazione è considerata la strategia preferibile (figura 16). In Europa, inoltre, viene considerato importante anche lo sviluppo di programmi integrati, mentre il coinvolgimento della comunità locale è considerato tutto sommato secondario e mitigato dall'importanza assegnata a soggetti privati come grandi aziende e investitori – una voce minoritaria ma comunque presente. In Italia i sindaci enfatizzano in maniera più rilevante la dimensione necessariamente regolativa dell'intervento pubblico, la stesura di un buon piano è ritenuto determinante da una maggioranza più ampia rispetto al resto del continente ma, quasi a stemperare questo orientamento di tipo "dirigista", in seconda posizione si colloca la necessità di coinvolgere anche la comunità locale all'interno di questi processi. Di fronte a un modello ancora largamente verticistico-regolativo, come quello italiano, si legge un crescente – seppur timido - orientamento dei sindaci verso modelli di partecipazione allargata, che coinvolgano anche le popolazioni interessate, ancora prima che gli attori economici, nei processi decisionali riguardanti la gestione del proprio territorio.

Se fino a questo punto si è parlato di strumenti, quali sono concretamente i principali orientamenti rispetto ai problemi legati all'utilizzo del territorio? Come si pongono i sindaci di fronte a problemi quali la crescita demografica e il rapporto tra ambiente e zone urbanizzate?

Il grafico riportato in figura 17 ci sembra particolarmente significativo. Dalle opinioni dei sindaci italiani il nostro territorio è considerato eccessivamente sfruttato e sovra-popolato. Su questo punto i leader italiani si schierano in modo molto netto rispetto agli altri paesi europei: non ritengono che una crescita della popolazione potrebbe consentire - ad esempio attraverso diverse forme di tassazione dei cittadini - l'erogazione di nuovi e più efficienti servizi pubblici e considerano la questione dell'utilizzo del suolo un problema rilevante dei propri territori.

Figura 17



Il grafico restituisce, quindi, una fotografia molto netta della situazione del nostro Paese, che ci pone in posizione antitetica rispetto ad altre nazioni (soprattutto del nord Europa) e maggiormente in sintonia con paesi dell'area mediterranea come Spagna, Grecia, Francia e Albania.

## Governance urbana e partecipazione dei cittadini. Aree di policy, formati di cooperazione e ruolo dei Sindaci nella gestione dei processi.

Maria Cristina Antonucci (Ricercatrice in Scienze Sociali – CNR – ITB – UO di Roma)

Il concetto di governance urbana ha ormai acquisito una sua rilevanza nella letteratura politologica internazionale, essendo sempre più diffuse riflessioni di studiosi e istituzioni internazionali in materia. Ma che cosa intendiamo, nella concretezza delle scelte politiche riferite alla città, quando parliamo di governance urbana? Quanti e quali livelli di apertura ai soggetti dell'economia, della società, dell'attivismo civico è possibile prendere concretamente in considerazione e coinvolgere nei processi decisionali e di realizzazione delle politiche urbane? Quali sono gli strumenti, e i limiti, che è utile considerare per ampliare la sfera di partecipazione collettiva al processo decisionale comunale, rilanciando la trasparenza e incentivando il ruolo della cittadinanza attiva?

A queste domande intende rispondere il presente contributo, ponendo in luce: 1. definizione, natura, caratteri e finalità della governance urbana; 2. principali ambiti delle politiche pubbliche urbane coinvolti in questo processo di apertura alla partecipazione di soggetti economici, non-profit, cittadini e i relativi strumenti messi a punto nell'esperienza italiana e disponibili per gli Amministratori Locali; 3. Gli "stili" che gli Amministratori locali impiegano nell'apertura dei processi decisionali locali alle forze economiche, sociali e civiche che si trovano sui territori.

### 1 Definizione di *urban governance* e principali contributi sul tema

Il tema della governance urbana, in contrapposizione alla più strutturata nozione di governo locale, ha assunto una sua centralità nella letteratura politologica e istituzionale a partire dagli anni 1960-1970, quando, in primo luogo negli Stati Uniti, e solo in tempi successivi in Europa, è sorto un dibattito sul modello riformista da adottare per dare nuova linfa alle istituzioni locali e per porre in luce i processi e le pratiche informali rispetto alle strutture formali del potere locale. In questo senso si collocano i classici contributi di autori come Sayre e Kaufman (1960, 1965), Dahl (1961) e Polsby (1971), in cui si intendeva focalizzare il rapporto tra strutture e organizzazioni istituzionali municipali e sottostante sistema degli interessi sociali ed economici; questi ultimi venivano considerati in grado di esercitare pratiche di influenza sul sistema decisionale formale, tanto nella fase del consenso elettorale, quanto nella più lunga e complessa fase delle decisioni politiche assunte nel corso del mandato. Il rapporto con la base elettorale delle istituzioni locali, la più diretta attivazione politica dei soggetti economici della dimensione locale, la partecipazione della cittadinanza attiva nel sistema delle decisioni locali si qualificavano, in questa prime analisi, come gli elementi di fatto necessari per integrare lo studio del formato istituzionale nel *decision-making* del governo locale. Superato il modello unidimensionale e formale delle procedure del governo locale - con una trasmissione del consenso dalla base elettorale, considerata razionale, pronta a votare il programma di governo locale in grado di massimizzarne gli interessi - si intende, con la nozione di governance urbana, introdurre e valorizzare il contributo delle forze sociali, economiche e civiche rispetto alle attività del governo locale, segnalando, allo stesso tempo, la

capacità degli interessi, di cui tali gruppi sono portatori, di esercitare influenza sulle arene di politiche urbane.

Ulteriori, rilevanti contributi nelle discipline politiche giungono nel corso degli anni 90 e 2000, quando il tema della governance assume una sua specificità europea in ragione del deciso orientamento del sistema politico dell'UE verso tale sistema di pratiche (Libro bianco sulla governance europea, 2001). Secondo Mayntz (1999), la governance, in particolare la governance urbana, costituirebbe un nuovo stile di gestione, separato dal sistema a controllo centralizzato e gerarchico, così come esso viene descritto nel sistema istituzionale. La governance, invece, è fondata, da un sistema di diversi gradi di cooperazione e interazione tra sistemi istituzionali e attori non-pubblici, all'interno di reti decisionali miste pubblico/private. In questo tipo di analisi, più centrata sul modello europeo, il fulcro del tema si sposta dall'analisi realistica sulla dimensione informale dei processi decisionali locali, ad una cooperazione tra istituzioni e privati circa i formati organizzativi di inclusione nel processo decisionale e gestionale, soprattutto locale, delle organizzazioni private, economiche, sociali, civiche. Una certa rilevanza assume, dentro al paradigma di governance proposto da Mayntz quella ampia costruzione collettiva di relazioni sociali che si formano tra individui, sulla base di modelli di «scelta razionale» e di calcolo razionale dei costi e dei benefici della partecipazione ai processi politici, specialmente nella dimensione locale. La governance urbana comporta una maggiore complessità e lunghezza del processo decisionale, in ragione dei tempi riservati alle procedure di relazione con i portatori di interesse; anche questi ultimi sono a loro volta necessitati ad un impegno non indifferente per fornire ai decisori locali un contributo decisionale o nella fase di implementazione, in grado di avere un impatto. Stoker (1998), individua nella formalizzazione di partnership pubblico-private il fondamentale strumento operativo, in grado di semplificare e focalizzare l'azione di confronto tra decisori locali e società civile nella governance urbana. Il filone teorico relativo ai regimi urbani (Elkin, 1987; Stone, 1989; Di Gaetano, Klemanski, 1993; Dowding, 1999; Belligni Ravizzi, 2012; D'Albergo, Moini, 2015) pone in evidenza il ruolo della cooperazione tra autorità politiche locali e attori privati, soprattutto di natura economico-imprenditoriale, per la costruzione di "agende pubbliche", basate su obiettivi definiti in cooperazione e su una congiunta attuazione, grazie alle partnership pubblico-private.

In questo percorso di definizione teorica dell'idea di governance urbana hanno avuto un ruolo significativo tutte le organizzazioni internazionali che aprono a tale paradigma, ritenendolo produttivo di processi di sviluppo economico, di inclusione sociale, di rafforzamento della cittadinanza, di integrazione, dal basso, dei sistemi di decisione e di gestione di specifiche aree di politiche pubbliche urbane. Sono rilevanti in questo senso, alcuni importanti documenti elaborati dalle agenzie delle Nazioni Unite (*UNDP Internet Conference Forum on "Public Private Interface in Urban Environmental Management"*; UnHabitat – Habitat III Issue Paper on Urban Governance, 2015; UnHabitat – Habitat III Policy Paper on Urban Governance, Capacity and Institutional Development, 2016) e da parte dell'Unione Europea (dopo il Libro bianco sulla Governance del 2001, Urban Agenda del 2016; Programmi URBACT, 2002-2006; 2007-2013; 2014-2020). In questi documenti internazionali volti ad attivare processi di sviluppo a partire dalla dimensione delle

città, la governance urbana viene indicata come apertura inclusiva ai soggetti decisionali locali circa il futuro delle comunità urbane in vista di obiettivi di sviluppo economico sostenibile per le aree urbane, e di un rafforzamento cognitivo e partecipativo della cittadinanza.

Una definizione in grado di riprendere i diversi elementi descritti è quella di Le Galès (2001, 2007, 2011); egli presenta la governance urbana come il processo di coordinamento mediante cui istituzioni pubbliche locali e gruppi economici e sociali cercano di conseguire alcuni obiettivi comuni, discussi e definiti collettivamente nell'agenda urbana, all'interno di una pluralità di sfere e di arene di politiche pubbliche, segmentate e connotate da incertezza sull'esito di questi processi. Emerge così una pluralità di modelli di governance urbana, anziché un solo paradigma, a seconda di ambiti di politiche, natura degli attori, orientamento delle agende, stili di gestione dei processi da parte dei vertici dei Comuni (Unescap & UnHabitat, 2010). Nell'insieme dei formati, delle combinazioni e degli stili disponibili, la governance urbana gioca un ruolo decisivo nel dare forma al modello di sviluppo delle città; influenza concretamente la qualità dei servizi locali, ripartendone i costi tra i cittadini; determina formati e canali per l'accesso dei gruppi urbani ai processi decisionali formali, responsabilizzandone l'attività di relazione con le istituzioni locali (Slack Coté, 2014). Tra i soggetti che prendono parte alle pratiche di governance urbana, è importante segnalare il ruolo specifico di istituzioni e agenzie locali, regionali e nazionali; del settore privato; della società civile, con le organizzazioni di terzo settore, le organizzazioni spontanee di cittadini, i movimenti sociali; dei sindacati, dei partiti e dei gruppi religiosi (Brown, 2015).

In questo senso, con governance urbana si intende tanto la progressiva edificazione di un ordine sociale e politico in cui i processi decisionali sono frutto della negoziazione e della interazione strategica tra una pluralità di attori (istituzionali, politici, economici, sociali, civici), portatori di interessi, logiche e finalità diverse, quanto l'insieme di pratiche, metriche di funzionamento e adattamento, emergenti dal complesso delle relazioni presenti nel sistema.

## **2 I settori di policy e la governance urbana**

La governance urbana, intesa quindi come pratica di apertura ai soggetti non istituzionali nei processi decisionali e gestionali delle politiche pubbliche della città, presenta un senso e un orientamento a seconda di una serie di fattori: la scelta di un modello di leadership dei vertici comunali; la diffusione della cultura dell'apertura a soggetti non istituzionali nell'amministrazione locale; la presenza di una cultura civica localizzata; l'interesse dei soggetti economici alla collaborazione istituzionale; la coerenza nella partecipazione per la costruzione di agende urbane. Indipendentemente dalla presenza in misura maggiore o minore di tali fattori e dalla dimensione urbana, nel contesto italiano è possibile rinvenire pratiche ed esperienze di successo nella governance urbana all'interno di specifiche aree di politiche pubbliche legate alla città.

Tra le funzioni proprie dei Comuni, con la sola esclusione delle attività generali di amministrazione, di gestione e di controllo, non esiste, infatti, ambito delle politiche locali che non abbia fatto registrare l'apertura ad esperienze di partecipazione dei soggetti economici e di impresa, sociali



e della cittadinanza attiva nella fase pre-decisionale, nell'affidamento dell'erogazione di servizi tramite appalto, concessione, contratto, convenzione o mediante il ricorso ad affidamento.

La logica per cui si moltiplicano queste esperienze è duplice: da un lato, si pone la già menzionata istanza dei soggetti di impresa, delle organizzazioni di terzo settore, dei gruppi civici di essere maggiormente coinvolti nelle scelte e nella implementazione di attività nel proprio contesto urbano; dall'altro lato si colloca l'opportunità di massimizzare il consenso legato ad una decisione, o di esternalizzare, in tutto o in parte, l'erogazione di alcuni servizi accessori, contenendone i costi connessi. In ogni caso la dimensione locale, in misura maggiore rispetto ai contesti regionali e nazionali, appare meno basata sulla logica di politiche *top-down* e orientate alla redistribuzione, come già notato da Donolo (2005); essa è invece caratterizzata da una esigenza di migliore comprensione e maggiore coinvolgimento da parte degli attori economici, sociali, civici nelle scelte politiche locali, cui corrisponde, in modo necessitato negli amministratori locali, una capacità di lettura e di comprensione di queste dinamiche del mondo economico e sociale nei sistemi di politiche locali. Così, tanto in tema di politiche pubbliche locali a coinvolgimento di attori di impresa, per la creazione di partnership pubblico-private tra soggetti istituzionali e portatori di interessi economici, quanto in fatto di politiche partecipative rivolte ad attori civici e sociali, per la gestione dei beni comuni, in entrambe le tipologie di interventi, il quadro della governance urbana risulta il contesto di riferimento necessario per le politiche urbane.

Che si tratti di impiegare strumenti sussidiari per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale, specialmente con riferimento alle attività anti-degrado, di prevedere un contributo attivo dei cittadini alla gestione dei beni comuni urbani (verde pubblico, patrimonio artistico-culturale, tutela del paesaggio) o di rendere effettivi strumenti per la mobilità sostenibile, la governance urbana costituisce sempre più spesso lo strumento ideale per progettare soluzioni innovative, condivise, fondate sulle reali esigenze di cittadini ed in grado di coniugare le questioni di budget degli amministratori locali con l'impegno fattivo dei cittadini in vista dell'interesse collettivo.

Riprendendo e adattando la classificazione delle politiche urbane operata da Mela (2011), si intende fare riferimento alle seguenti aree di policy:

Mobilità urbana sostenibile	Sociale
	Cura e rigenerazione dei commons urbani
Urbanistica partecipata	Politiche dell'abitare (per la parte di competenza comunale)
Cultura urbana e volontariato culturale	Sicurezza partecipata e community oriented policing

## 2.1 Mobilità urbana sostenibile

Con questa politica pubblica si entra nel merito delle scelte collettive che ogni Comune deve assumere, mediante il sistema di pianificazione, in materia di: 1. erogazione di servizi di trasporto pubblico locale; 2. regolazione dei flussi di traffico automobilistico privato e del sistema dei parcheggi in ambito urbano; 3. mantenimento delle emissioni gassose da traffico entro i limiti di legge; 4. fornitura di servizi a supporto del trasporto pubblico locale (mobilità dolce, trasporto a chiamata, carpooling, carsharing); 5. garanzia dell'efficienza e della sicurezza del sistema della viabilità.

Queste priorità si traducono, dentro al piano della mobilità, in linee di indirizzo, che, rispettivamente si declinano in azioni, misurabili mediante una serie di indicatori.

Alcuni soggetti privati di impresa possono trovare economicamente interessante vedersi affidata la gestione di alcune linee di TPL, ritenute non più sostenibili dall'operatore locale (per scarsa redditività, basso numero di passeggeri, frequenza delle corse a vuoto). L'esternalizzazione dei servizi di TPL si è posta in modo controverso per un certo numero di anni; tuttavia, durante il dibattito tra difensori della pubblicità del servizio - in ragione della sua natura quasi "sociale" - e fautori dell'accesso di privati, per migliorare la qualità dell'offerta e abbassare i costi sostenuti dalle aziende municipalizzate, alcune esperienze di gestione privata del trasporto urbana interessanti si sono realizzate, ad esempio, a Cremona, Modena, Imperia, Bolzano, Chieti.

La diffusione di strumenti integrativi del trasporto pubblico locale, come i servizi di mobilità a chiamata via *app* e i sistemi di car sharing e bikesharing, costituiscono un'ulteriore modalità con cui soggetti privati, oltre agli operatori comunali, ampliano l'offerta di mezzi per la mobilità urbana. Nell'impiego di questi ultimi strumenti è un ruolo importante è rivestito da parte dei cittadini che fanno ricorso, con una sempre maggiore consapevolezza, alla mobilità sostenibile (usando car sharing elettrico, bike sharing o mediante un formato che incide anche sulla co-

produzione di servizi alternativi, come il carpooling). Si tratta di comportamenti collettivi che, pur non agendo sulla co-decisione o sulla co-produzione della mobilità sostenibile, realizzano un decisivo contributo a garantire una mobilità sostenibile. Queste scelte virtuose, in termini di sussidiarietà orizzontale, possono essere incentivate da parte dei Comuni, promuovendone l'impiego (come nel caso di carpooling - tanto generalisti, quanto "aziendali" e "scolastici" - con esperienze rilevanti a Bologna, Reggio Emilia, Salerno, Meda e Seveso) oppure valorizzando la partecipazione dei cittadini al nuovo design della rete di trasporto mediante incontri ad hoc (come a Pavia, Perugia, Ravenna, Reggio Emilia, Barletta, Casciano Val di Pesa), o ammettendo l'accesso di auto con più passeggeri a bordo in giornate di blocco del traffico (come a Torino) o in zone della città a traffico limitato.

L'apertura partecipativa delle politiche di mobilità sostenibile al contributo di soggetti esterni all'Amministrazione comunale - sia di impresa, con un protagonismo nella produzione di offerta, sia della società civile con un attivismo nell'uso di tale offerta di mobilità sostenibile - può produrre ulteriore innovazione, sulla base di una adeguata valutazione di incentivi selettivi mirati.

## **2.2 Sicurezza partecipata nella dimensione locale**

Con community oriented policing o community policing si definisce quell'insieme di attività, svolte con continuità dalle forze di polizia - ed in particolare dalla polizia locale - su territori ben delineati e con la collaborazione dei cittadini, allo scopo di tenere sotto costante monitoraggio fenomeni emergenti contro leggi e regolamenti di polizia urbana.

Il tema in Italia è stato declinato, all'interno del dibattito scientifico e pubblico, in termini di "sicurezza partecipata". Con tale definizione, si intende far riferimento alla capacità delle forze di polizia locale di svolgere la propria attività anche grazie al supporto e la fattiva cooperazione dei cittadini, con un rapporto di fiducia e di collaborazione reciproca.

A fronte dei ben definiti compiti istituzionali della polizia locale, i cittadini esercitano forme di monitoraggio civico, propongono segnalazione di problemi e questioni legati a vicende di prossimità, sono in grado di sollecitare l'allerta delle forze di polizia in caso di pericolo urgente. Si tratta di tasselli in cui la cittadinanza attiva può effettivamente contribuire, con risorse limitate e contestualizzate in porzioni definite di territorio, ferma restando la cornice esclusivamente istituzionale in cui l'azione della polizia locale si colloca.

Le tecnologie informatiche pongono a disposizione di operatori della sicurezza locale e cittadini una serie di strumenti di utile supporto al monitoraggio civico. Tra questi rilevante è il ruolo dei dispositivi privati di videosorveglianza, diurni e notturni, di attività private e abitazioni che rendono disponibili strumenti per il controllo degli spazi urbani, connessi o meno con centrali di polizia. Esiste poi un ampio novero di applicazioni digitali, accessibili da smartphone e tablet che consentono la collaborazione civica tramite la segnalazione, in tempo reale, con il supporto di geolocalizzazione e di trasmissione di materiale video e fotografico, alle autorità di polizia locale di situazioni di rischio (interruzioni del manto stradale, insufficienza di segnaletica, interruzione di semafori) di degrado (abbandono di rifiuti e veicoli, danneggiamento di arredo urbano, graffitismo), di violazione delle norme di viabilità stradale (eccessi di velocità, uso improprio di

parcheggi riservati a persone con disabilità) di abusivismo commerciale o di comportamenti molesti (rumori notturni, lavori) o di reati in cui l'elemento di prossimità risulti decisivo (esempio: truffe ad anziani in una specifica area urbana). Oltre alle applicazioni dedicate all'intero comparto nazionale di polizia locale, esistono app "comunali" di segnalazione, da Iosegnalo di Roma a Warny di Legnano, con un vincolo di registrazione per gli utenti, a fronte del quale è prevista la possibilità di invio di un dato numero giornaliero di segnalazioni.

A Padova, Rimini, Pesaro, Maranello, Altopascio e Cassino è stata sperimentata la possibilità di inviare segnalazioni, con messaggi scritti e vocali, allegando video e mappe, alla polizia locale mediante numero Whatsapp dedicato. Pagine FB dedicate al controllo di vicinato, animate da gruppi civici localizzati, sono sempre più diffuse tanto in Comuni di piccole dimensioni, quanto in Comuni medi e grandi (in questi ultimi sulla base di suddivisioni per quartieri) e possono costituire uno strumento per l'accesso ad informazioni per le forze di polizia locale.

L'utilità di questi strumenti per il dialogo e l'interazione con le forze di polizia locale è rilevante, soprattutto ai fini della progettazione mirata di interventi antidegrado. I processi di coinvolgimento di privati e cittadini nelle pratiche di sicurezza partecipata necessitano di una costante regia, amministrativa e politica, all'interno dei vertici comunali e delle strutture di polizia locale al fine di valorizzare il patrimonio di civismo e di tutela della legalità diffusa sui territori, garantire la continuità del flusso di informazioni tra cittadini e operatori di PL, mettere a sistema e governare in modo congiunto gli strumenti, le istanze e le finalità della sicurezza urbana.

<b>Attori non istituzionali della governance urbana per la sicurezza partecipata</b>	<b>Strumenti operativi</b>
Privati che mettono a disposizione del Comune dispositivi per la sicurezza privata	Videosorveglianza di attività/abitazioni private
Cittadini riuniti in comitati	Patti locali di sicurezza urbana. Monitoraggio civico. Sistemi di allerta rapida.
Singoli cittadini	Strumenti per la segnalazione (applicazioni web, canali whatsapp)

*Attori e strumenti operativi per la sicurezza urbana partecipata*

### 2.3 Sociale

Le politiche sociali dei Comuni sono uno degli ambiti in cui maggiormente la governance con soggetti di volontariato, associazionismo di promozione sociale, cooperazione sociale, fondazioni di comunità ha beneficiato di una solida sperimentazione, tanto di termini di programmazione dei fabbisogni e co-progettazione degli interventi, quanto in termini di affidamento dei servizi per

l'implementazione delle azioni. In particolare, intendiamo con servizi sociali, secondo l'art. 128 del D.Lgs. 112/1998, le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a superare le situazioni di fabbisogno che la persona incontra nel corso della propria vita.

In questo senso, per ragioni di prossimità con i fabbisogni dei cittadini, il welfare assume una importante connotazione locale (Kazepov, 2008; Accorinti, 2008; Burgalassi, 2012; Bifulco, 2015) ai sensi della Legge 328/2000, che ha posto in essere un «sistema integrato di interventi e servizi sociali» per prestazioni e servizi in aree specifiche e determinate: famiglia, minori, non autosufficienza, politiche abitative, indigenza, disabilità, dipendenze, integrazione e accoglienza, servizi di integrazione socio-sanitaria.

La circostanza di affidare a terzi, registrati ed accreditati, l'erogazione di servizi di natura sociale via appalto, concessione, contratto, convenzione ha prodotto la conseguenza di costruire regimi di welfare locale basati su un *mix* di pubblico, privato e privato sociale, in cui i beni e i servizi alla persona, soprattutto nei casi in cui si tratta di beni "relazionali", sono costruiti anche grazie al capitale sociale e alle pratiche sociali, oltre che dal sistema delle politiche comunali, cui sono piuttosto affidati i compiti di regia e valutazione.

Di recente una Delibera di ANAC, la 123 del febbraio 2016, sulle "Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali", afferma e ribadisce alcuni principi insiti nella L. 328/2000 e nelle sentenze della Corte di Giustizia Europea C113/2013 e C50/2014, prevedendo: 1. la più ampia partecipazione, in termini di governance, degli enti di terzo settore alla programmazione e implementazione dei servizi sociali; 2. l'ammissibilità dell'affidamento diretto di servizi sociali e sanitari agli enti di terzo settore mediante convenzione; 3. il diritto delle organizzazioni di volontariato di prendere parte alle gare nei limiti della marginalità commerciale; 4. la stipula di convenzioni tra cooperative sociali di tipo B (e relativi consorzi) e i Comuni per la fornitura strumentale di beni e servizi.

Negli ultimi due anni, poi, l'intero comparto del terzo settore è stato oggetto di un profondo processo di riforma (L. 106/2016), i cui decreti delegati sono stati emanati nel luglio 2017. Il sistema del terzo settore, così innovato, si presenta alle nuove sfide che il welfare locale presenta, con una serie di strumenti e risorse ancora da sperimentare concretamente nella governance urbana.

Nell'ambito del sistema di welfare locale, da un punto di vista tematico, il ricorso allo svolgimento di servizi da parte delle cooperative sociali riguarda in molti Comuni, piccoli, medi e grandi, tanto lo svolgimento di servizi di carattere generale, come la cura del verde pubblico, il servizio di trasporto di persone con disabilità, il trasporto scolastico per alunni con disabilità, quanto, in modo più specifico la realizzazione di attività dedicate alle politiche sociali, come lo svolgimento di progetti di reinserimento sociale, la gestione di formati di assistenza domiciliare per anziani, non autosufficienti, l'assistenza diurna per persone con disabilità e ogni altro formato di assistenza

riservato alle persone con fragilità, lo svolgimento di progetti a supporto vittime di maltrattamenti, l'integrazione sociale territoriale di migranti e richiedenti asilo, interventi per il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, azioni a supporto della integrazione socio-sanitaria. L'elevato tasso di diversificazione geografica dei fabbisogni del sociale, la diffusione non uniforme di capitale sociale di terzo settore, e le conseguenti differenze nelle interazioni tra Comuni e questi enti non consentono di poter valorizzare una sola tipologia di esperienze nella governance urbana per le politiche sociali. Interventi e azioni maggiormente orientate al managerialismo nell'erogazione di servizi, soprattutto alla persona, sembrano essere più diffuse nella scelta di bandi e convenzioni affidate alle cooperative; un maggiore protagonismo della sussidiarietà e dell'orientamento no profit emerge invece in quei contesti di politiche sociali che privilegiano il contributo delle organizzazioni di volontariato. Sarà importante recepire con prontezza nella gestione partecipata del welfare comunale le indicazioni e le prescrizioni, anche in fatto di procedure di registrazione e accreditamento per l'accesso a convenzioni, bandi e affidamenti nel welfare locale, emergenti dai decreti delegati della legge di riforma del terzo settore, emanati il 12 maggio 2017.

<b>Attori non istituzionali della governance urbana del sociale</b>	<b>Quadro di riferimento urbano per il sociale</b>	<b>Strumenti operativi</b>
Enti di terzo settore (L. 106/2016)	Piano sociale cittadino <b>Piano di zona</b>	Incontri di co-progettazione del piano di zona e del piano sociale cittadino  Affidamenti mediante gara  Affidamento mediante la stipula di convenzioni  Affidamento diretto  Concessione di contributi e sovvenzioni per lo svolgimento di una attività

*Attori e strumenti operativi per il sociale nella governance urbana*

## **2.4 Cura e rigenerazione dei commons urbani**

La presenza di numerosi edifici, spazi pubblici e spazi privati ad uso pubblico all'interno del contesto urbano costituisce un costo notevole per le amministrazioni locali, che, nelle sperimentate condizioni di riduzione dei bilanci comunali, si sono spesso trovate nella condizione di poter prevedere esclusivamente interventi minimi su tale patrimonio cittadino. Dal 2011, la città di Bologna, grazie ad una collaborazione con Labsus, ha avviato una sperimentazione sui beni

comuni urbani, sulla cura e sulla rigenerazione da parte dei cittadini insieme all'Amministrazione. La letteratura scientifica italiana sul tema aveva già messo a punto e approfondito – e avrebbe continuato a farlo nel corso di quegli stessi anni - molti aspetti dei beni comuni, segnalandone il progressivo spostamento nell'ambiente urbano ed ampliandone il novero a risorse immateriali e digitali (Arena, 1997, 2006, 2010; Arena, Cotturri, 2010; Arena, Iaione, 2012; Iaione, 2012, 2016; Foster, Iaione, 2015). Restava da sperimentare la traduzione in procedure di amministrazione congiunta tra cittadini e Comuni per la cura e la rigenerazione di questi beni comuni urbani e il punto di avvio di tale percorso è stato nel febbraio 2014, il Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, ad opera di una pluralità di soggetti: il Comune di Bologna, Labsus, Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, Centro Antartide, Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Emilia Romagna.

Il regolamento prevede una serie di formati standardizzati, ma declinabili secondo le differenti esigenze dei Comuni, per la cura di spazi pubblici (vie, piazze, giardini, parchi), edifici pubblici, edifici privati aperti al pubblico, beni comuni materiali, immateriali e digitali, da parte di organizzazioni di cittadini attivi e Amministrazioni comunali. In particolare, lo strumento su cui si fonda l'intero processo è il patto di collaborazione che Comune e organizzazioni della società civile sottoscrivono allo scopo di rigenerare un edificio, una via, una piazza, un parco e rendere tale "common" della città disponibile e fruibile a tutti, in accordo con l'Amministrazione. Nell'aprile del 2017, a tre anni dall'avvio del Regolamento è stato reso disponibile da Labsus un nuovo "prototipo" di Regolamento per la collaborazione tra amministrazione e cittadini per la gestione condivisa dei beni comuni urbani, in grado di tenere conto delle principali criticità emerse nel corso dell'applicazione in e di fornire risposte concrete in merito. L'adozione in oltre 120 Comuni in 3 anni (da Comuni grandi come Bologna, Perugia, Bari, Brescia, Trento, Torino, Verona a Comuni piccoli come Oriolo Romano e Isola del Giglio) ha consentito l'avvio di patti di collaborazione tra organizzazioni di cittadini e amministrazioni comunali in settori quali l'ambiente e il verde cittadino, l'arredo urbano, i beni culturali, la coesione sociale, la salute, lo sport, la cultura (Labsus, 2017).

Il regolamento si pone come una cornice per l'avvio di percorsi di amministrazione condivisa con i cittadini nell'area dei beni comuni; in particolare esso si presta con una certa efficacia a fornire, con lo strumento del patto di collaborazione, uno strumento semplice e immediato per gestire rapporti con organizzazioni civiche dotate di struttura leggera (associazioni, comitati), affiancandosi, in questo senso, a tutti gli altri strumenti e formati per la collaborazione con organizzazioni sociali e civili più definite in termini normativi (enti di terzo settore). Oltre alla funzione di codificazione di un nuovo strumento operativo, normativamente individuato ma flessibile in quanto a finalità, per le Amministrazioni comunali che intendano cooperazione con i cittadini, il Regolamento per i commons urbani, stante l'ampiezza delle materie in cui può essere impiegato, può avere l'ulteriore effetto di rafforzare la partecipazione civica in contesti di prossimità, liberare nuove energie cittadine in contesti da rigenerare, avviare percorsi, anche pedagogici, di maggiore e migliore identificazione con comunità e spazi urbani.

<b>Attori della governance urbana dei commons</b>	<b>Quadro normativo per la cura e rigenerazione dei commons urbani</b>	<b>Strumenti operativi</b>
Enti di terzo settore (associazioni di promozione sociale, fondazioni di comunità, organizzazioni di volontariato)  Cittadini riuniti in comitati	Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani.	Patto di collaborazione (e relativo strumento di copertura assicurativa)
Organizzazioni ambientaliste locali  Ogni altro portatore di interesse	Statuti Comunali	Delibere

*Attori e strumenti operativi per i commons urbani*

## **2.5 Urbanistica partecipata**

Fermi restando i rispettivi riparti di competenza tra Regione e Comuni in materia di pianificazione del territorio, spazi per lo sviluppo di formati di urbanistica “partecipativa”, nei termini espressi dalla ampia e documentata letteratura italiana sul tema (Rossi, 1978; Balducci, 1996; Bobbio, 2007; Mela Ciaffi, 2011; Sclavi, Romano, Guercio, Pillon, Robiglio, 2014) sono sorti con sempre maggiore frequenza in Comuni, piccoli, di medie dimensioni e grandi. Il tema sottostante a tali pratiche di partecipazione è l’esigenza della cittadinanza di intervenire, con la propria opinione e il proprio contributo, sul sistema di allocazione delle diverse funzioni urbanistiche (abitare, produrre, commerciare, accedere a servizi erogati dalle PA, fruire delle attività del tempo libero, fare turismo e cultura, relazionarsi con reti parentali e amicali) nei luoghi dove si svolge la vita quotidiana. Il suolo della città non viene visto più come una risorsa geografica dove allocare le infrastrutture per lo svolgimento delle funzioni plurali che la città ha sempre accolto, ma come un contenitore comune e condiviso, tra amministrazione, soggetti economici, gruppi sociali e cittadini, in cui preservare le tracce del passato, avere accesso a servizi di diverso tipo per il presente, programmare gli spazi e le funzioni per il futuro, in un rapporto costante tra spazio e comunità che lo abita. La logica sottostante a questa concezione partecipativa della pianificazione urbana comporta che ogni intervento sulla città non consista semplicemente in una trasformazione fisica degli spazi, ma crei nuove opportunità per rispondere alle esigenze di famiglie, imprese, gruppi sociali e associazioni; agevoli la mobilità urbana; produca un miglioramento sistematico della capacità di fruire dei servizi; riduca disuguaglianze e distanze; attiri nuove risorse in termini di investimenti.



Resta da comprendere, come in una delle *policy* urbane più complesse e fitte di norme e regolamenti ad elevato contenuto tecnico, possa essere previsto un effettivo contributo di partecipazione dei cittadini, adeguato e coerente con le finalità dell'intervento urbanistico.

Strumenti per garantire l'accesso ai percorsi di intervento e sviluppo del tessuto urbano sono stati esperiti nel corso degli anni mediante consultazioni pubbliche, programmate dalle amministrazioni comunali e spesso suddivise in incontri rivolti ai differenti portatori di interesse quali i soggetti di impresa, le forze sindacali e sociali, i comitati civici e i cittadini). Diversi i formati e le denominazioni ricomprese in questo ampio spettro di strumenti partecipativi alla pianificazione: i piani strategici, le conferenze urbanistiche, i tavoli sociali, i laboratori di quartiere, le cabine di regia. Indipendentemente dalla denominazione, si tratta di una serie di strumenti con una duplice funzione. Essi costituiscono intanto occasioni informative, per l'Amministrazione comunale che intende comunicare in maniera chiara quale idea di sviluppo strategico del territorio urbano propone a imprese, cittadini, organizzazioni, associazioni. In secondo luogo questi incontri pubblici tra amministrazione, tecnici della pianificazione e ogni soggetto che si reputi portatore di interessi hanno la funzione di garantire un confronto diretto e tematico tra gli interessi territoriali in questione, delegando successivamente all'Amministrazione comunale il ruolo di accogliere o rigettare le indicazioni emerse nel processo di urbanistica partecipativa.

Spesso, a fronte di una generalità di presenze e di una grande ampiezza degli interventi presentati nelle consultazioni, si verifica l'esigenza di esaminare specifici aspetti legati agli interventi proposti e di approfondirne contenuti ed effetti. In molti casi, le Amministrazioni locali più attente all'ascolto attivo si sono avviate lungo successivi percorsi di approfondimento, di natura laboratoriale, aperti alla cittadinanza e a tutti gli stakeholder. Con il supporto di facilitatori di processi partecipativi e di tecnici della pianificazione, in queste successive attività si riesce a giungere all'elaborazione di documenti dei valori, intesi come impegni specifici dell'Amministrazione; alla costruzione e alla raccolta di proposte alternative o di idee per interventi da sviluppare in momenti successivi; alla realizzazione di agende di prioritarizzazione degli interventi. In questi incontri emerge sempre dai portatori di interesse una pluralità di visioni del futuro della città, ed è utile che l'Amministrazione comunale sia pronta a raccoglierne le diverse sollecitazioni, per meglio deliberare, sulla scorta di una approfondita conoscenza delle idee di tutti, quale possa essere la migliore soluzione strategica per uno sviluppo urbano efficace, consapevole, inclusivo.

Nella sua pluralità di nomi (consultazione, conferenza urbanistica, incontri relativi al piano strategico, cabina di regia, laboratori di quartiere), caratteri e finalità, i processi di urbanistica partecipata manifestano dei costi/opportunità da valutare a fondo da parte delle Amministrazioni comunali: spesso la conflittualità tra portatori di interessi opposti allunga i tempi previsti e rischia di vanificare le finalità di conciliazione tra i diversi stakeholder coinvolti; in altri casi i rischi connessi all'opposizione aprioristica verso qualsiasi intervento, soprattutto da parte di gruppi sociali particolarmente conservatori circa la pianificazione urbana (sindrome NIMBY), potrebbe portare ad uno stallo del processo che doveva condurre alla realizzazione dell'opera pianificata. Occorre quindi valutare attentamente quanto l'avvio di processi di urbanistica partecipata sia

autenticamente funzionale alle finalità dell'Amministrazione e come graduare, eventualmente, le scale di partecipazione dei cittadini al processo (ad esempio ponendo dei limiti di tempo, o indicando chiaramente che in ogni caso al termine del processo l'intervento verrà comunque effettuato, con le modifiche emerse dal percorso). Nonostante le difficoltà e i rischi connessi con le pratiche partecipative all'urbanistica, alcune valide esperienze sono state realizzate in molti Comuni. A titolo di esempio e in modo non esaustivo, si segnalano le esperienze dei laboratori di urbanistica partecipata a Bologna, inseriti dall'amministrazione Cofferati (2004-2009) tra gli strumenti da impiegare per la redazione del Piano regolatore; delle Conferenze urbanistiche di Municipio a Roma (nel 2013-2014); della delibera del giugno 2016 della Giunta Pisapia che contiene le linee guida "Progettare insieme la città"; alcune valide esperienze di rigenerazione urbana a Torino, tanto in centro quanto nelle periferie nel corso degli ultimi 10 anni; ma anche casi di comuni di dimensione medio-grande come Rovereto (2008-2009), Mirandola (2014), Roseto degli Abruzzi (2016), Bitonto (2016), Gaeta (2017).

<b>Attori della governance urbana per l'urbanistica partecipata</b>	<b>Strumenti operativi per l'urbanistica partecipata</b>
Soggetti di impresa	Consultazioni urbanistiche
Forze sociali (sindacati, partiti, enti di terzo settore, organizzazioni ambientaliste)	Percorsi laboratoriali dedicati
Cittadini riuniti in comitati	Dibattiti pubblici (su richiesta degli enti locali e dei cittadini per grandi opere - in attesa di DPCM)
Ogni altro portatore di interesse	Piani strategici
	Tavoli sociali
	Laboratori di quartiere

*Attori e strumenti operativi per urbanistica partecipata*

## **2.6 Politiche culturali urbane e volontariato per i beni culturali cittadini**

Parlando di politiche culturali urbane, si fa riferimento all'insieme organico di interventi che viene realizzato dagli operatori pubblici, sempre di più in collaborazione con soggetti privati per favorire e promuovere la vita culturale della città, in vista di obiettivi di natura economica e sociale, oltre che culturale in senso stretto (Mela, 2011). In particolare, emerge con chiarezza il differente ruolo che possono interpretare le differenti tipologie di privati e la collaborazione tra istituzioni nazionali, cittadine e privati, nel momento in cui si opera la distinzione tra cultura "alta", legata alle espressioni artistiche universalmente riconosciute e cultura "popolare", connessa alle tradizioni, all'artigianato, allo sviluppo di distintivi formati estetici legati alle pratiche di vita quotidiane. Questa dicotomia culturale all'interno di una medesima cornice urbana pone una serie di differenze nell'approccio dell'apertura ai privati, evidenziandone un ruolo differente sotto la

regia del sistema istituzionale. Da un lato, la cultura “alta”, nel riparto di competenze tra dimensione nazionale e locale, pone una serie di questioni legate all’adeguata valorizzazione delle opere, della opportuna conservazione e agli strumenti per rendere tale patrimonio accessibile per cittadini e turisti. In questo senso, il principale strumento di apertura della governance urbana riguarda i formati di sponsorizzazione da parte dei privati dei restauri di piazze, vie, manufatti. La pratica della filantropia destinata ai beni culturali, all’interno della responsabilità sociale di impresa, sempre più spesso prevede il ricorso a questa tipologia di interventi pubblico-privati, il cui sistema di governance assegna ruoli definiti per le istituzioni culturali nazionali, locali e per i privati che intendano farsi sponsor per interventi di restauro, rifacimento, conservazione.

Diverso è il rapporto di apertura tra istituzioni comunali e cittadini nel caso della cultura materiale e popolare. In questo ambito, è possibile prevedere aperture alla produzione di formati culturali spontanei, da inserire nel calendario degli eventi della città o da patrocinare mediante contributo mirato per la realizzazione di specifiche attività culturali (teatro popolare, musica tradizionale, artigianato tipico, cultura eno-gastronomica locale). La possibilità di emanare bandi ad hoc per la realizzazione di eventi di cultura popolare consente di diversificare l’offerta di city marketing, sempre più spesso basata su un mix di cultura alta e cultura pop, di prevedere spazi per il mantenimento attivo delle tradizioni popolari locali, per valorizzare il contributo alla produzione culturale popolare di cittadini, mantenendo vivo questo patrimonio comune. In questa duplice veste, il ruolo del Comune nella governance culturale è quello di dirigere le politiche culturali cittadine, mettendo a sistema l’insieme di istituzioni, reti associative e imprese per realizzare un’offerta integrata di beni e di servizi culturali con un’identità territoriale ben definita, e con la capacità di ottimizzare tanto le risorse connesse alla cultura alta, quanto le identità e tradizioni culturali popolari (Giambalvo, 2007).

<b>Attori della governance urbana per le politiche culturali</b>	<b>Area di interesse</b>	<b>Strumenti per le politiche culturali</b>	<b>Strumenti operativi</b>
Imprese, fondazioni, soggetti economici	Cultura alta	Risorse economiche	Contratti di sponsorizzazione
Soggetti civici e volontari organizzati	Cultura alta	Volontariato continuativo per i beni culturali	Convenzioni
Cittadini riuniti in comitati per feste e cerimonie tradizionali	Cultura pop	Coinvolgimento circoscritto	Bando pubblico per la realizzazione di eventi

*Attori e strumenti operativi per politiche culturali urbane*

## **2.7 Social housing**

Fermo restando anche in questo caso il riparto di competenze tra dimensione regionale e locale della politica, occorre considerare che il livello di prossimità della funzione dell'abitare riporta alla dimensione delle politiche comunali temi e questioni riferite a questo ambito di policy. Che si tratti di ERP, edilizia convenzionata, housing sociale, politiche di sostegno per l'accesso alla casa (interventi per il sostegno all'affitto, per il sostegno al pagamento di utenze domestiche, sistemazioni per l'assistenza alloggiativa) o reperimento di formati innovativi (co-housing), in grado di proporre soluzioni comuni a problematiche sociali diverse, il sistema comunale ha un ruolo primario nelle politiche per l'abitazione. In questo contesto si intende porre in evidenza solo alcuni, limitati aspetti circa l'ampio tema dell'abitare.

In primo luogo, se in un contesto, come quello sviluppatosi fino agli anni 1990, il tema dell'abitare prevedeva prevalentemente la concentrazione di attori dell'edilizia pubblica e dell'edilizia privata, il contesto attuale ha definitivamente aperto la via al superamento di questa dicotomia, presentando una serie di soluzioni differenziate (autocostruzione, cooperative, housing sociale, anche mediante recupero/riconversione di patrimonio edilizio), con l'intervento di una pluralità di soggetti interessati all'area di policy: imprese sociali, cooperative, fondazioni di comunità, enti locali, imprese private, cittadini. Inoltre, l'andamento demografico, la trasformazione della composizione sociale delle città e i costi legati ad affitti/prezzi delle soluzioni abitative nelle aree centrali e di pregio del territorio tendono a modificare anche la struttura organizzativa delle città, svotandone i centri storici e riservandone gli spazi al settore turistico di lusso, spingendo verso una nuova pianificazione dei servizi (asili nido, parcheggi, sistema di trasporto, pulizia e manutenzione viaria) in aree periferiche delle città, e ponendo oneri legati alle opere di urbanizzazione primaria e secondaria di aree nuove, sempre più remote e disperse.

I costi connessi con questa difficile transizione urbana hanno condotto ad alcune riflessioni circa l'esigenza di ripensare la struttura delle nostre città e offrire soluzioni a costi contenuti per diverse modalità di abitare. Il social housing è una di queste soluzioni che, in un'ottica di *governance* multilivello, regionale-comunale, pubblico-privata, è riuscita a recuperare edifici abbandonati, anche in zone centrali o semicentrali delle città, o a costruirne di nuovi per rendere disponibile, per importi contenuti e per un numero limitato di anni (fino a 10), abitazioni ristrutturate a segmenti sociali altrimenti in difficoltà nel sostenere un affitto. Elemento sociale di questo progetto di abitare è manifestare disponibilità ad intraprendere esperienze comunitarie all'interno del palazzo (gestione di aree servizi comuni, cura degli spazi verdi), anche allo scopo di rendere effettiva una rete di comunità dentro al tessuto urbano. Esperienze di social housing efficaci sono state sperimentate nei Comuni di Milano, grazie alla sperimentazione posta in essere con Regione Lombardia, ANCI Lombardia e Fondazione Cariplo; interventi degni di nota sono stati realizzati a Crema, Ascoli Piceno, mentre sono in corso di realizzazione a Lecce e Bari; una progettazione su ampia scala di housing sociale, ideata da Fondazione Con il Sud e Fondo Esperia è in fase di avvio in diverse zone urbane del Mezzogiorno.

In un contesto in cui l'emergenza abitativa sembra aver esaurito la portata delle risposte alloggiative di emergenza e anche la capacità di modificare il corso di vita di chi riceve bonus ed erogazioni finanziarie per l'accesso all'abitazione, il social housing, soprattutto ove diventi

possibile ampliare la base di abitazioni disponibili e contenere i canoni, potrebbe porsi come un'alternativa ricca di significato e incisiva per le vite di chi vi accede, con un potenziale effetto di riallocazione/riduzione dei costi per le politiche abitative a carico dei Comuni.

<b>Attori della governance urbana per il social housing</b>	<b>Strumenti quadro per il social housing</b>	<b>Strumenti operativi</b>
Soggetti istituzionali Regione Comuni	Accordi di programma	Bandi per la realizzazione di strutture per housing sociale
Imprese, fondazioni, soggetti economici, bancari, enti di terzo settore	Costituzione di fondazione ad hoc per il social housing	Piano di azione, sulla base del bando istituzionale
Cittadini che intendono accedere ad housing sociale	Domanda per bandi di assegnazione	Solvibilità del canone + Impegno effettivo a fare parte della comunità

*Attori e strumenti operativi per social housing*

### **3 I Sindaci e la governance urbana. Alcune annotazioni**

La governance urbana si qualifica come un paradigma universalmente affermato, con una serie di caratteri definiti e ormai ben descritti in letteratura, soprattutto all'interno di alcuni settori di politiche pubbliche: la governance urbana induce una più ampia e solida capacità di trasformazione della città (Boddy, 2003), crea un modello di cittadinanza più inclusivo, con una identità stabile e un modello di futuro condiviso (Hambleton, 2014), produce interventi diretti e inclusivi a supporto della cittadinanza sociale (Newman, 2014). E tuttavia, la governance urbana, soprattutto nei formati rivolti ad includere proattivamente tutti i portatori di interessi e a stimolare, in vista dell'interesse collettivo, una cooperazione tra imprese, terzo settore, cittadini comporta una serie di costi e rischi, specialmente in termini di complessificazione delle procedure per la realizzazione degli interventi, dell'allungamento dei tempi, dell'esigenza di reperire il formato più idoneo alla realizzazione dell'attività, secondo formati di amministrazione condivisa, trasparente e responsabile.

A fronte di questi vincoli connessi con il più sollecito svolgimento dell'azione amministrativa, resta da notare l'ampiezza dei benefici di crescita e di empowerment di città e cittadini. Essa si verifica a partire dall'attivazione delle capacità messe in gioco per la partecipazione all'amministrazione condivisa secondo un modello di perseguimento di finalità di interesse collettivo che abbandona il meccanismo di delega elettorale e persegue invece lo sviluppo di una comunità politicamente consapevole e attiva. In questo modo la governance urbana si fa non solo risorsa amministrativa con l'accesso a competenze, idee e modelli di intervento esterni rispetto al sistema istituzionale locale, ma risorsa politica in un duplice senso. La governance urbana assume la funzione pedagogica e responsabilizzante di tutti i soggetti non istituzionali coinvolti nel suo alveo, ponendo

a contatto cittadini, imprese, soggetti del nonprofit con la concretezza dei problemi politici che la città, sistema complesso sotto la regia del Sindaco, affronta quotidianamente. Questa pedagogia alla complessità delle scelte nella governance locale è sicuramente un elemento di accrescimento per quanti siano coinvolti in essa. Non è da escludere che dall'impiego di tali pratiche, la società civile organizzata coinvolta non possa produrre nuove ed ulteriori leadership. In secondo luogo, l'attività di relazione del Vertice del Comune con la complessità degli attori coinvolti nel sistema di governance urbana consente un costante raffronto tra Sindaco e cittadinanza, in termini diversi rispetto alla semplice valutazione della base elettorale. La comprensione delle esigenze che provengono dal basso, il raffronto sugli obiettivi politici ed amministrativi circa il futuro della città, il suo modello di sviluppo, la capacità di sostenere le sfide connesse. Anche in tempi di leadership personali forti e di ruolo nazionale dei sindaci nella politica italiana, queste due risorse politiche connesse al modello di governance urbana presentano il merito di convincere una pluralità di attori, di diversi ambiti funzionali e istituzionali, a co-costruire agende politiche, a sollecitare più ampie strategie di mobilitazione, a ideare insieme risposte non ancora date alle questioni aperte della città e del suo futuro.