

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2016
ISSN 2465-2059

**Il dopo-Urban nelle città italiane:
storia di un *mainstreaming* interrotto**

Ignazio Vinci

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2016
LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE
ottobre 2016

Ignazio Vinci

Università di Palermo, Dipartimento di Architettura
ignazio.vinci@unipa.it

Abstract

L'articolo si propone di riflettere sulla diffusione dell'approccio integrato proposto dall'iniziativa comunitaria Urban nelle politiche di coesione regionale nel più ampio contesto della questione urbana in Italia. L'attenzione è centrata sul ciclo di programmazione 2007-2013, periodo deputato a trasferire le buone pratiche acquisite da Urban nei Programmi urbani sostenuti dai fondi strutturali, ma condizionato da vari fattori di contesto tra i quali l'insorgere della crisi post-2008. Proponendo un giudizio sostanzialmente negativo su tale processo di diffusione, il testo propone alcune spiegazioni, tra le quali: le mutazioni del ciclo politico, con le relative influenze sulla formulazione delle politiche urbane; gli effetti della crisi sul governo locale e la costruzione di politiche urbane complesse; il debole ruolo delle regioni nell'innovazione delle politiche per le città.

The article aims to critically explore the mainstreaming of the approach proposed by the Urban community initiative in the regional cohesion policy within the broader urban question in Italy. The attention is primarily focused on the planning cycle 2007-2013, a phase devoted to transfer the best practices taken by the Urban experience but heavily affected by the insurgence of the post-2008 crisis. By proposing a negative judgment on this process, the article provides some arguments, including: the changed political cycle, with the related effects on urban policy; the impact of the crisis on local government; the weak role performed by the regions in the innovation of urban policy.

Parole chiave/ Keywords

Politiche urbane europee, Approccio Urban, Agenda urbana, Governo locale /
European urban policy, Urban approach, Urban agenda, Local government

Introduzione

3

Alla metà del decennio scorso si compiono alcune decisioni destinate a ridisegnare il ruolo delle politiche urbane all'interno del più ampio contesto delle politiche di coesione regionale dell'Unione europea. Lo scenario di fondo è l'allargamento dei confini dell'Unione con l'inclusione di ulteriori 12 Stati membri, in larga parte coincidenti con i paesi dell'est europeo, ed il consolidamento di una agenda neoliberale volta ad affiancare più espliciti obiettivi di crescita e competitività economica a quelli più tradizionalmente assunti in termini ambientali e sociali. Le città vengono ulteriormente investite di ruoli strategici in questo processo di riformulazione del modello di sviluppo europeo, in quanto principali depositarie di quelle risorse (in primo luogo cognitive e tecnologiche) in grado di implementare la strategia di Lisbona che la Commissione a più riprese aveva condiviso con gli Stati membri¹.

Dinanzi alla accresciuta centralità delle aree urbane nella retorica comunitaria, l'Unione europea decide tuttavia di porre fine ad una delle più note iniziative rivolte alle città, ovvero quel programma Urban che aveva condotto alla messa in opera di 188 programmi integrati lungo due cicli di programmazione e varie emulazioni nazionali tra le quali le iniziative Urban Italia nel nostro paese e Urbana in Spagna [Carpenter 2013]. Questa apparente contraddizione si spiega in realtà con l'obiettivo più ambizioso di accrescere la penetrazione dell'approccio Urban – nel frattempo concettualizzato nella dichiarazione sull'*Urban Acquis* (2005) – all'interno delle politiche urbane condotte a varie scale e latitudini nei paesi membri e ciò secondo due principali modalità:

- un processo di *mainstreaming* nelle politiche di coesione condotte attraverso i fondi strutturali, chiamando le autorità nazionali e regionali responsabili di tali fondi ad aumentarne la quota destinata a forme di progettazione integrata alla scala urbana condotte secondo l'approccio Urban;
- un ulteriore investimento sulla condivisione ed il *networking* delle esperienze locali, non necessariamente sostenute attraverso i fondi strutturali, soprattutto attraverso il rafforzamento dell'iniziativa Urbact quale principale

¹La Strategia di Lisbona, varata dal Consiglio europeo nel 2000, aveva come obiettivo quello di rendere nel 2010 l'Europa «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo». Tale strategia, che è stata più volte oggetto di rivisitazioni, in parte a causa della lentezza con cui gli Stati membri ne stavano conducendo l'attuazione, presenta una sua più recente declinazione nella strategia Europa 2020, alla base dell'attuale ciclo di programmazione 2014-2020.

veicolo di diffusione di buone pratiche sviluppate dalle città europee su svariate tematiche.

Il ciclo di programmazione 2007-2013 diventa il naturale banco di prova di questo processo di contaminazione culturale e metodologica, considerato che un numero rilevante di paesi europei (tra cui *in primis* quelli dell'est europeo) non annoveravano politiche nazionali significative in ambito urbano ed altri (tra cui l'Italia) avrebbero dovuto allargare il campo di applicazione ad un numero di città ben più ampio di quelle interessate dai programmi Urban.

Rispetto al contesto fin qui delineato, questo scritto si propone di riflettere sulla diffusione dell'approccio Urban nelle politiche di coesione in Italia, sullo sfondo della più generale evoluzione che la questione urbana ha avuto nel nostro paese lungo il decennio appena trascorso. Tutto ciò attribuendo la dovuta considerazione agli effetti dirompenti che la crisi post-2008 ha esercitato sull'intero arco temporale preso in esame, secondo dinamiche in parte rintracciabili anche in altri paesi europei ed in parte più direttamente riconducibili a fattori propri e peculiari del nostro sistema socio-politico.

I Programmi urbani nella programmazione 2007-2013: prospettive iniziali e sviluppi successivi

Con sguardo retrospettivo, va detto che il ciclo di programmazione 2007-2013 si profilava, in Italia, con premesse ben auguranti sotto vari profili. Da un lato, il Quadro strategico nazionale esaltava il ruolo delle città all'interno del modello di sviluppo del paese, identificandole quali luoghi privilegiati per lo sviluppo economico e l'innovazione (produttiva, culturale, sociale) entro due principali morfologie territoriali: (a) le città medie e grandi e (b) i sistemi territoriali policentrici. Dall'altro, la strumentazione messa in campo (Pisu e varie altre denominazioni²) apparivano una più oculata focalizzazione sulle tematiche urbane di precedenti modelli di intervento, ed in particolare dei progetti integrati territoriali che avevano costituito, nel precedente ciclo di programmazione, i caposaldi del più esteso esercizio di territorializzazione delle

² L'acronimo riportato sta per Piani integrati di sviluppo urbano, ovvero altrove Progetti integrati di sviluppo urbano. In altri casi regionali compare anche la dizione Pisu, con l'aggiunta dell'aggettivo *sostenibile*.

politiche di coesione fin qui compiuto nel nostro paese [Bianchi e Casavola 2007]. Perché tali strumenti potessero liberare al meglio la propria efficacia in ambito urbano, inoltre, il governo nazionale aveva sollecitato le città a predisporre piani strategici in grado di rafforzare le sinergie con le politiche ordinarie e settoriali alle varie scale, così come veniva richiesto dalla Commissione europea ed è poi avvenuto in diverse decine di città del Mezzogiorno per il tramite degli incentivi messi a disposizione dal Cipe³ [Vinci 2014].

Rispetto all'entità di tali aspettative, gli esiti di quanto programmato risulteranno inferiori alle attese e largamente diseguali sul territorio nazionale, in primo luogo per l'accresciuta centralità attribuita alle regioni nel governo dei processi di territorializzazione e di attuazione dei programmi rivolti alle città. Va detto che le difficoltà delle politiche urbane sono il riflesso delle criticità diffuse che hanno caratterizzato l'intero ciclo di programmazione nei suoi percorsi di attuazione [Ifel 2012; Monaco 2013]. I Programmi urbani hanno dunque sofferto delle medesime aporie che hanno rallentato l'implementazione delle azioni puntuali, con l'aggravante che i meccanismi necessari ad assicurare al loro interno una effettiva integrazione progettuale sono stati interpretati da molte regioni in termini burocratici, delle "sovrastrutture" che hanno finito per complicarne la messa in opera.

Ad esempio, l'ampia delega di funzioni attuative conferite alle municipalità, che costituiva uno dei pilastri dell'approccio Urban, è stata una opzione praticata in un numero ristrettissimo di regioni (si veda la tabella sottostante). Nei programmi Urban, soprattutto di prima generazione, ciò aveva consentito non solo una riduzione delle asimmetrie temporali nell'attuazione dei diversi progetti costituenti l'azione integrata, quanto anche uno stimolo alla responsabilizzazione delle città ed alla predisposizione di più idonei apparati gestionali. Ancora facendo riferimento ai punti di forza del programma Urban, appare piuttosto marginale l'investimento che nei Programmi urbani 2007-2013 è stato compiuto sulla comunicazione e l'effetto rete tra le iniziative locali: mentre alcune regioni hanno dato qualche visibilità ai programmi delle città, in altre questi sono stati interpretati quali uno degli strumenti di attuazione dei programmi regionali senza opportune misure di mobilitazione locale, così come è mancata una strategia nazionale in grado di proporli quali declinazioni locali di una più articolata Agenda urbana e non già quali episodi isolati. Si potrebbe aggiungere

³ Ci si riferisce, in particolare, alle due diverse delibere del Cipe (n. 20 del 2004 e n. 35 del 2005) che mettevano a disposizione risorse finanziarie del Fondo per le aree sottoutilizzate e che hanno condotto alla predisposizione di 79 piani strategici urbani nelle regioni della Convergenza.

che l'investimento sui programmi integrati all'interno della priorità dedicata alle città è stato molto diseguale sul territorio nazionale, con alcune regioni in cui le città hanno potuto beneficiare di dotazioni finanziarie rilevanti (ad esempio Toscana o Campania) ed altre in cui ciò ha assunto dimensioni poco più che simboliche.

Tab. 1. *Caratteristiche dei Programmi urbani all'interno della programmazione 2007-2013 nelle regioni italiane*

Regione	Città eleggibili	Numero Programmi	Modalità attuative	Dotazione media (in meuro)
Piemonte	Capoluoghi	8		13
Friuli-Venezia Giulia	Capoluoghi, città medie	6	Delega ad Organismo Intermedio	4,5
Liguria	>40.000 abitanti	6		12
Toscana	Capoluoghi, aree urbane città medie	17		37
Umbria	>10.000 abitanti	10	Delega ad Organismo Intermedio	6,5
Lazio	Capoluoghi, città medie	16		9
Abruzzo	Capoluoghi (tranne l'Aquila)	3		13,5
Molise	Capoluoghi, aree città medie	5		18
Puglia	>20.000 abitanti	12		4
Campania	>50.000 abitanti	11	Delega ad Organismo Intermedio	54
Basilicata	Capoluoghi	2		27
Calabria	Capoluoghi, aree città medie	8		27
Sicilia	>30.000 abitanti	34		14
Sardegna	Aree urbane dei capoluoghi	8		8,5

Alcune chiavi di lettura sulle inerzie e le asimmetrie nei processi di innovazione

7

Posto che si è assunto tra le premesse che la crisi ha giocato un ruolo centrale nella vicenda sotto osservazione, e che non vi è analisi critica che possa sottovalutarne gli effetti pervasivi su tutto il sistema politico-istituzionale, viene da chiedersi per quali ragioni l'eredità di una fase di innovazione piuttosto rilevante abbia lasciato tracce così flebili nelle politiche urbane degli anni a seguire.

La prima spiegazione fa riferimento alle oscillazioni del ciclo politico locale nel nostro paese. È stato da molti osservato [Dematteis 2011; Urban@it 2016] come il programma Urban intervenga in una fase di profondo rinnovamento nel governo locale, alimentato da provvedimenti (dall'elezione diretta dei sindaci all'accresciuta autonomia degli apparati amministrativi) che hanno ricentrato sulle città nuove attenzioni politiche e reso queste dei laboratori per l'emersione di nuove leadership. Le iniziative come Urban (ma più in generale i diversi programmi innovativi messi in campo in quegli anni) sono apparse subito delle straordinarie leve per accompagnare l'emersione di nuovi protagonisti locali, trasmettendo segnali di cambiamento comprensibili che una società civile di certo meno disillusa della attuale era in grado di cogliere e sostenere.

Nell'ultimo decennio si è marcata una distanza incolmabile con i processi generativi delle politiche urbane del decennio precedente [Pasqui 2011], le cui ragioni affondano le proprie radici in una fase in tutta evidenza antecedente all'insorgere della crisi. Tra queste vi è probabilmente un mancato ricambio generazionale nelle classi politiche locali, con molti ex sindaci assurti a ruoli di governo in ambito regionale o nazionale, una amministrazione locale in larga misura impreparata a rendere sistematici gli spazi di autonomia concessi dalle riforme, probabilmente anche risultati di politiche locali inferiori alle enormi aspettative che esse avevano generato attraverso una retorica del cambiamento molto potente e, per questo, rivelatasi nel tempo un'arma a doppio taglio. Si potrebbe concludere che mentre il programma Urban è un dispositivo che meglio di altri ha inciso (attraverso una metodologia piuttosto "blindata") sui limiti e le potenzialità del governo di alcune città italiane, la principale ragione del suo successo risiede nel terreno fertile che ha trovato nei diversi contesti locali e che molti di tali ingredienti si siano dispersi negli anni a seguire limitando l'efficacia di altre successive iniziative, anche se ben concepite.

Di certo poi la crisi, sin dalle sue prime battute, ha modificato radicalmente logiche, linguaggi e prassi delle politiche locali. Il punto che si vuole mettere in

evidenza – e qui veniamo alla seconda spiegazione della mancata capitalizzazione dell’iniziativa Urban – è che le politiche urbane abbiano sofferto più di altre tipologie di politiche locali di una semplicistica interpretazione dell’*austerity*. Dinanzi agli obiettivi di *spending review* imposti dal governo nazionale, la strada più comunemente intrapresa dai governi locali è stata effettuare tagli lineari su tutte le politiche ritenute non essenziali, concentrando le loro (più limitate) risorse su politiche emergenziali o comunque su azioni, sovente settoriali, rivolte a contrastare le criticità attorno ai bisogni primari degli abitanti (residenza, assistenza sociale, educazione primaria, rifiuti). Ciò ha reso i modelli di azione integrata più complessi ed olistici quasi un lusso incompatibile con i tempi e le priorità di un governo locale posto sotto stress dagli obiettivi di contenimento della spesa e dall’insorgere di conflittualità sociali. E ad evitare ciò non ha certo contribuito l’azione del governo nazionale, che ad esempio con il Piano di azione coesione (Pac) ha ripetutamente distratto risorse inizialmente a favore delle politiche urbane per concentrarle sulle linee di intervento a maggiore impatto ed efficienza della spesa [Monaco 2013]. Dinanzi a queste difficoltà locali e di sistema, solo un numero circoscritto di città sono state in grado di interpretare la crisi in senso *schumpeteriano*, ovvero come un evento destrutturante dal quale ripartire per generare nuove forme del governo locale, avviando processi ri-organizzativi radicali in grado di creare nuovi ruoli e spazi per l’azione integrata a scala urbana pur in un contesto di più limitate risorse. Mentre questa appare la sfida delle nuove politiche urbane promosse nell’attuale ciclo di programmazione, rimane da chiedersi quante delle amministrazioni locali – soprattutto nel Mezzogiorno – siano pronte a coglierne la portata. Il timore è che possano determinarsi ulteriori divaricazioni tra le capacità istituzionali dei governi locali del nostro paese, in un contesto di divari regionali che la crisi ha contribuito ad accrescere [Istat 2015; Svimez 2015].

Da qui, il terzo ed ultimo punto non può che essere dedicato alle regioni, alle quali il modello di *mainstreaming* pensato per radicare l’approccio Urban nei contesti locali, attraverso lo spazio dedicato alle città nei programmi operativi, affidava un ruolo centrale. Il caso italiano, assieme a pochi altri in Europa, si connota di caratteri del tutto originali in quanto le regioni, viste quali attori privilegiati di un processo di convergenza all’interno degli stati nazionali e, di riflesso, a scala europea non appaiono diffusamente la soluzione del problema quanto esse stesse parte del problema. Nell’ultimo decennio, vari indicatori quantitativi [Svimez 2015] mostrano gli scarti di performance delle regioni nell’implementazione ed attuazione dei programmi comunitari, riflettendo purtroppo in maniera piuttosto lineare la linea di demarcazione

tra Italia settentrionale e Mezzogiorno. La crisi ha contribuito ad accrescere l'entità di tali differenze, per ragioni in parte assimilabili a quelle esposte in precedenza a proposito delle amministrazioni comunali. Eppure all'interno delle regioni del Mezzogiorno si trovano alcune delle esperienze più significative di mobilitazione locale legate alla conduzione di programmi Urban nel corso degli anni Novanta [Aa.Vv. 2002]: è possibile che tali risorse – cognitive, sociali, organizzative – si siano definitivamente perse? O è immaginabile pensare che tra città e regioni si sia determinato un corto circuito che solo la comune partecipazione ad un ciclo positivo aveva artificiosamente occultato? L'approccio neo-centralista che ha caratterizzato la chiusura del ciclo di programmazione 2007-2013, nonché l'avvio della programmazione 2014-2020 (il Pon Metro ne è una testimonianza), sembra offrire una chiave di lettura che mette le autorità regionali più che le città sul banco degli imputati. Eppure non sembra darsi – ben al di là delle retoriche comunitarie – modello di sviluppo territoriale che non si alimenti di una virtuosa sinergia tra autorità regionali ed urbane, come sin dal dopoguerra è avvenuto in diversi paesi del nucleo europeo storico (si pensi alla Germania od alla Spagna) e più recentemente in alcuni altri paesi emergenti quali ad esempio la Polonia.

Di certo l'accresciuto ruolo attribuito alle città medie e grandi nell'attuale ciclo di programmazione, nella cornice dei processi di riforma del governo locale, offrirà indicazioni di estremo interesse per valutare il futuro prossimo della questione urbana nel nostro paese. Le ultime elezioni amministrative hanno evidenziato l'insorgere di un nuovo ciclo politico dai contorni non perfettamente delineabili, ma che apparentemente si fonda su linguaggi e retoriche, modalità di interazione e retroazione con cittadini e società civile, che preludono a forme del governo locale in parte difformi a quelle che abbiamo ereditato dal recente passato. Con esse sono destinate a mutare anche i modelli di politica urbana, chiamati a fornire risposte a bisogni sociali e domande di cambiamento il cui radicamento nei luoghi e nelle comunità – i materiali primari dell'approccio Urban – dovremo apprendere meglio a riconoscere ed a trattare in chiave progettuale.

BIBLIOGRAFIA

10

Aa.Vv.

2002 *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane, 3 vol.* Milano, Franco Angeli – Diap.

Bianchi, T.e Casavola, P.

2008 *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale.* [online]
http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uwallanalisi_e_studi/MUVAL_17_PIT.pdf

Carpenter, J.

2013 *Sustainable urban regeneration within the European Union: a case of 'Europeanization'*, in Leary M.E. e McCarthy J. (a cura di), *The Routledge companion to urban regeneration.* London-New York, Routledge.

Dematteis, G. (a cura di)

2011 *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre.* Venezia, Marsilio.

Ifel

2012 *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013,* Roma, Ifel Fondazione Anci.

Istat

2015 *Rapporto annuale 2015. La situazione del paese.* Roma, Istat.

Monaco, F.

2013 *La «Questione urbana» nella politica di coesione tra approccio strategico e autonomia gestionale,* in «Rivista economica del Mezzogiorno», 1-2, p. 99-120.

Pasqui, G.

2011 *Un ciclo al tramonto: perché l'innovazione delle politiche urbane in Italia non ha funzionato,* in «Territorio», 57, p. 147-154.

Svimez

2015 *Rapporto sull'Economia del Mezzogiorno.* Bologna, il Mulino.

Urban@it

2016 *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi.* Bologna, il Mulino.

Vinci, I.
2014 *La pianificazione strategica nelle città del Mezzogiorno*, in «Scienze Regionali»,
13, 3, p. 73-101.