

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

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

Il Patto di Amsterdam: l'Agenda urbana europea a una svolta?

Massimo Allulli

Urban@it Background Papers

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

Abstract

Il processo di formulazione di un'Agenda urbana europea è stato fin qui caratterizzato da un elevato grado di discontinuità. Ciò nonostante, le questioni urbane sono al centro di un interesse crescente nell'agenda istituzionale dell'Unione europea. Molte azioni orientate alla coesione sociale e allo sviluppo economico delle città sono state promosse, tra cui Urbact e il programma *Urban Innovative Actions*. In questo contesto, è stato recentemente sottoscritto dai Ministeri con competenza in materia urbana degli Stati membri il Patto di Amsterdam. Il Patto può rappresentare un punto di svolta nel processo di formulazione dell'Agenda urbana europea, contemplando non solo principi generali ma anche priorità tematiche e strumenti operativi. Ciò nonostante, i suoi impatti sulle politiche comunitarie sono ancora incerti. Un'azione di monitoraggio e valutazione potrà rilevarne gli effetti nel prossimo futuro.

The process toward the formulation of a European urban agenda has been so far characterized by a high degree of discontinuity. Nevertheless, the urban issue has been at the centre of a raising interest in the institutional agenda of the European union. Many actions in favour of social cohesion and economic development of urban areas has been undertaken, such as Urbact and Urban Innovative Actions. In this context, the Pact of Amsterdam was recently subscribed by the Ministries in charge of urban issues of all members States. The Pact can represent a turning point in the formulation process of the Eu Urban Agenda, since it contemplates general principles as well as thematic priorities and operating tools. Nevertheless, the actual impact of the Pact on Eu policy making is still uncertain. A monitoring and evaluation activity will be able to assess it in the next future.

Parole chiave/Keywords

3

Agenda urbana, Politiche europee, Europeizzazione, Politiche urbane, *Governance* multilivello / *Urban agenda, Eu policy, Europeanization, Urban policy, Multilevel governance*

L'Agenda urbana europea: un processo discontinuo

Il 73% della popolazione europea vive in aree urbane, un dato nettamente superiore a quello globale, che si attesta al 53%. Ciò nonostante, quella dell'Agenda urbana europea è una storia discontinua, fatta di diverse accelerazioni spesso seguite da battute d'arresto.

In Europa, ha osservato Sebastiani [2007], «la natura del potere politico delle città, a differenza di quello delle regioni, non presenta una evidenza immediata». Ciò che, comunque, non ha impedito la strutturazione di una politica urbana comunitaria, come evidenziato dalla fondazione Anci/Ideali: «Consapevoli di tale limite giuridico, ma anche convinti che le città siano un elemento cardine della politica di sviluppo e il luogo delle contraddizioni del nostro modello di società, i funzionari della Commissione europea hanno, nel tempo, aggirato l'ostacolo che avrebbe rappresentato il creare una politica a tutto tondo per le città, dedicando loro un'attenzione speciale nel quadro delle maggiori politiche settoriali»¹.

Appare quindi un dato: se una politica urbana europea esiste, essa si è caratterizzata nel corso del tempo – facendo ricorso alla tipologia proposta da d'Albergo [2011] – prevalentemente come politica implicita (diretta e indiretta). La questione urbana nelle politiche europee è riscontrabile prevalentemente nell'ambito della politica di coesione. I primi segnali di una emersione della questione urbana nell'agenda di *policy* sono identificabili nei Progetti pilota urbani alla fine degli anni Ottanta, la cui evoluzione avrebbe portato nel 1994 all'attivazione del programma Urban. L'azione della Commissione europea nel campo della politica urbana è stata caratterizzata da una tendenza alla discontinuità che ha portato alla fine della prima fase di Urban (1999) alla decisione di non proseguire con una seconda fase di

¹ <http://www.ideali.be>

attuazione del programma, scelta successivamente mutata grazie all'azione di *lobbying* condotta dalle città e dalle loro reti nell'arena comunitaria [Schultze 2003].

Se l'azione della Commissione è stata caratterizzata da discontinuità e frammentazione, è possibile osservare come un insieme diversificato di attori abbia agito nel corso del tempo agito con lo scopo di garantire una rilevanza centrale alla dimensione urbana nelle politiche comunitarie. Si tratta di un'attività portata avanti anche da reti di livello nazionale, tra cui emerge l'iniziativa della fondazione italiana Anci-Ideali, che nel gennaio del 2006 organizza una conferenza invitando i parlamentari europei a firmare un Patto per le città, impegnandoli a chiedere alla Commissione europea iniziative e strumenti in favore delle città e spronandoli a promuovere coordinamenti orizzontali tra le diverse Direzioni generali le cui politiche hanno impatto a livello urbano. Il Patto è stato sottoscritto da 44 Parlamentari europei di diversi Paesi e di diversi gruppi politici.

La pressione di *stakeholders*, città e loro reti, rappresentanti urbani nel Comitato delle regioni ha conseguito nel corso del tempo il risultato di consolidare la questione urbana nell'agenda istituzionale europea. Dal 2000 in poi, sotto l'egida di diverse presidenze dell'Unione, gli Stati membri hanno rinnovato l'impegno per il ruolo delle città nelle politiche comunitarie. È quanto sottoscritto attraverso il *Programma di Lille* nel 2000, l'*Acquis Urbano* di Rotterdam nel 2004, la *Carta di Lipsia* nel 2007, la *Dichiarazione di Riga* nel 2015. Questo processo è stato rafforzato dalla costituzione di uno strumento informale di *governance*, l'*Urban Development Group*, che dal 2007 coordina funzionari incaricati degli affari urbani di tutti gli stati membri nell'ambito del *Network of Territorial Cohesion Contact Points*.

Nel 2014 la Commissione nella comunicazione *La dimensione urbana delle politiche dell'Ue – Elementi fondanti di una Agenda urbana Ue* ha esplicitato l'esigenza di un'Agenda urbana che «potrebbe servire ad accrescere la qualità, l'efficienza e l'efficacia delle politiche grazie a un miglior coordinamento delle politiche, dei soggetti e dei livelli di *governance* e a una migliore comprensione dei contesti di sviluppo urbano». In questo quadro ha avuto luogo il mutamento nella denominazione della Direzione generale per le politiche regionali, significativamente trasformato in *Directorate-General for Regional and Urban Policy*. Nello stesso periodo è stata attivata la consultazione pubblica *The Urban Dimension of the Eu Policies: key elements of an Urban agenda for the Eu*.

La rilevanza acquisita dall'Agenda urbana si riscontra anche nella produzione da parte del Comitato delle regioni del parere *Verso un'Agenda urbana integrata per*

l'Ue. Nello stesso periodo il Parlamento approva la risoluzione del 9 settembre 2015 sulla dimensione urbana delle politiche dell'Ue. Al rinnovato interesse per le questioni urbane fanno seguito iniziative di *policy* inedite: *i*) il regolamento per l'utilizzo delle risorse Fesr² 2014-2020 ha previsto che almeno il 5% di esse fosse destinato alle aree urbane, *ii*) è stata attivata e finanziata una terza fase del programma Urbact³, *iii*) la Commissione ha finanziato direttamente i progetti delle città con il programma *Innovative Urban Actions*, con una dotazione finanziaria pari a 372 milioni di euro⁴.

L'Agenda urbana a una svolta: il Patto di Amsterdam

È in questo contesto di rinnovata attenzione per la questione urbana che nel 2016 la presidenza di turno olandese dell'Unione europea ha preso l'iniziativa di rilanciare il processo di definizione di un'Agenda per le città.

Il Processo

Fin dall'inizio del semestre il governo dei Paesi Bassi ha attivato un processo di formulazione di un'Agenda che andasse oltre le dichiarazioni di intenti già prodotte negli anni precedenti e attivasse nuovi processi di *governance* e di *policy*. Il processo è iniziato prima dell'inizio del semestre di presidenza, con l'attribuzione del ruolo di *Urban Envoy for the Eu Urban Agenda* al diplomatico Nicolas Beets da parte del ministero dell'Interno del Regno dei Paesi Bassi (cui è attribuita la competenza in materia urbana). L'attribuzione di un incarico governativo per l'Agenda urbana europea è un fatto che ha consentito la mobilitazione di risorse e competenze per la definizione di un percorso partito ufficialmente nel gennaio 2016 e che ha attraversato diverse tappe. La complessità del processo di definizione del Patto è evidenziata dallo stesso Beets che in un intervento ricorda come «*Since Christmas 2015, we had sent five draft versions of the text to all our partners. The number of internal versions, in which my*

2 Fondo europeo di sviluppo regionale

3 <http://www.urbact.eu>

4 www.uia-initiative.eu

team tried to conjoin input and opinions from around 40 stakeholders, is much, much higher»⁵.

La formulazione del Patto, dunque, è passata attraverso negoziazioni pubbliche e riservate, e attraverso eventi organizzati dalla presidenza olandese per richiamare l'attenzione sul processo in corso. Tra questi, l'incontro dei sindaci delle Capitali europee che ha avuto luogo il 21 aprile 2016 ad Amsterdam, l'incontro dei Direttori generali dei ministeri con competenza sulle questioni urbane il 12 maggio 2016, la conferenza internazionale *Urban Transformation* tenutasi anch'essa ad Amsterdam il 17 maggio 2016. Il processo è culminato con l'incontro interministeriale del 30 maggio 2016, nel corso del quale i ministri incaricati delle questioni urbane di tutti i paesi membri hanno sottoscritto il Patto.

I contenuti

Secondo quanto sottoscritto tramite il Patto, «*the Urban agenda for the Eu strives to establish a more effective integrated and coordinated approach to Eu policies and legislation with a potential impact on Urban Areas and also to contribute to territorial cohesion by reducing the socioeconomic gaps observed in urban areas and regions*». Questo macro-obiettivo è perseguito non attraverso la costituzione di nuove infrastrutture amministrative, né attraverso l'introduzione di nuovi capitoli di spesa, bensì attraverso la messa in efficienza dei tre pilastri delle politiche comunitarie: conoscenza, regolazione e finanziamenti.

- Per quanto concerne la regolazione, il Patto si caratterizza come «*contribution to the design of future and revision of existing Eu regulation, in order for it to better reflect urban needs, practices and responsibilities. It recognises the need to avoid potential bottlenecks and minimise administrative burdens for Urban Authorities*».
- In materia di finanziamenti, il Patto afferma che l'Agenda urbana «*will contribute to identifying, supporting, integrating, and improving traditional, innovative and user-friendly sources of funding for Urban areas at the*

⁵Nicholas Beets *Establishing the Pact of Amsterdam: mission accomplished*, pubblicato su www.urbanagenda.nl il 2 luglio 2016.

relevant institutional level, including from European structural and investment funds».

- Per quanto riguarda la conoscenza, in ultimo, il Patto stabilisce che l'Agenda «*will contribute to enhancing the knowledge base on urban issues and exchange of best practices and knowledge*».

Oltre a questi “pilastri” il cui impatto sulle politiche è trasversale, il patto individua dodici ambiti tematici verticali che saranno al centro dell'Agenda urbana:

- inclusione di migranti e rifugiati
- qualità dell'aria
- povertà urbana
- politiche abitative
- economia circolare
- lavoro e competenze per l'economia locale
- adattamento climatico
- transizione energetica
- uso sostenibile del suolo
- mobilità urbana
- transizione digitale
- acquisti pubblici innovativi e responsabili

Gli attori

Non è un caso che sia proprio la presidenza olandese ad aver impresso questa accelerazione alla formulazione dell'Agenda urbana. Si tratta di un Paese il cui tasso di urbanizzazione è superiore al dato europeo, già elevato. Si tratta di un Paese la cui storia urbana è nota e ultracentenaria, come sottolinea Le Galés [2002, p. 81] che evidenzia le due caratteristiche fondative dello Stato: «*powerful trading cities and the original sixteenth- and seventeenth - century venture to create a Dutch Republic, which hinged on its cities*». È rilevante osservare come, già dal 2014 e in parallelo col processo

di formulazione dell'Agenda urbana Ue, il governo olandese abbia adottato una propria Agenda urbana nazionale⁶.

Ma il Patto di Amsterdam, attivato su impulso del governo olandese, è divenuto occasione per l'attivazione di quello che nell'analisi delle politiche pubbliche può essere definito un sottosistema di *policy* (delle politiche urbane). Alla sottoscrizione del Patto di Amsterdam hanno presenziato, oltre ai rappresentanti dei governi nazionali, il vice-presidente della Commissione europea Maroš Šefčovič, la commissaria per la Politica regionale Corina Crețu, il presidente della Commissione per lo Sviluppo regionale del Parlamento europeo Iskra Mihaylova, il presidente del Cor Markku Markkula, il sindaco di Amsterdam Eberhard van der Laan, la presidente di Eurocities Johanna Rolland. Due rilevanti eventi paralleli hanno riunito i principali attori delle politiche urbane europee negli stessi giorni ad Amsterdam: il Forum organizzato dal Comitato delle regioni e il *City Makers Summit* che ha riunito innovatori sociali e società civile.

Secondo quanto previsto dal Patto, la prosecuzione del processo dell'Agenda urbana è affidato a un modello di *governance* basato su due pilastri:

- La *Dg meeting on Urban Matters*, organismo incaricato del coordinamento e monitoraggio del *Working Programme* dell'Agenda urbana
- Dodici *partnership* trasversali cui partecipano su base volontaria Governi Nazionali, autorità locali, organizzazioni urbane (Cemr, Eurocities), programmi urbani europei (Urbact, Uia), *stakeholders* e Ong con lo scopo di stilare un *Action plan* per ciascun asse tematico. Le *partnership* saranno composte di un numero variabile tra dieci e venti membri, e opereranno in un periodo di tempo di tre anni. Gli Stati membri, attraverso il Patto, hanno chiesto alla Commissione Ue di fornire assistenza tecnica e finanziaria alle *partnership* a partire dal 1 gennaio 2017, richiesta fatta propria dal Consiglio europeo nella sua comunicazione del 24 giugno 2016.

L'Agenda urbana europea: possibili traiettorie e domande aperte.

Il Patto di Amsterdam rappresenta senza dubbio un passaggio cruciale nella definizione dell'Agenda urbana europea. Tramite la sua formulazione, la presidenza

⁶ <http://agendastad.nl/>

olandese dell'Unione ha colto una finestra di opportunità rappresentata da una fase di rinnovato interesse nei confronti delle questioni urbane in Europa e nel Mondo, anche in ragione del processo parallelo di organizzazione della Conferenza *Habitat III*. Il rilievo del Patto di Amsterdam è confermato da alcuni fatti seguiti alla sua sottoscrizione: il 24 giugno 2016 il Consiglio europeo approva una comunicazione in cui si legge che «*the Council encouraged the Commission and the Member States to continue the work towards an Eu Urban agenda*»⁷, mentre il 30 giugno 2016 l'*Urban Envoy* della presidenza olandese Nicolas Beets ha incontrato il ministro dei Trasporti della Repubblica Slovacca per passare le consegne relative all'Agenda urbana alla nuova presidenza di turno dell'Unione.

Se quindi diversi segnali sembrano caratterizzare il Patto di Amsterdam con un punto di svolta nell'Agenda urbana Ue, molte domande restano aperte e il processo può andare incontro a traiettorie diverse. In particolare l'azione di monitoraggio sull'Agenda urbana può focalizzarsi su tre variabili principali:

- L'istituzionalizzazione. La formulazione e la sottoscrizione del Patto ha strutturato quello che qui è stato definito un "sottosistema" delle politiche urbane europee, offrendo ad esso uno strumento di *governance* rappresentato dalle *partnership*. Questo sottosistema può andare incontro a un processo di istituzionalizzazione se saranno mobilitate risorse dall'alto e dal basso. Dall'alto (Commissione) possono essere fornite assistenza tecnica e finanziaria, ma soprattutto legittimazione. Dal basso (città, rappresentanze) possono essere forniti *know how*, capitale sociale e, se necessario, attività di *advocacy* e *voice*.
- L'integrazione. Come osservato nel primo paragrafo, il Patto di Amsterdam interviene in un contesto in cui pur in assenza di un'Agenda urbana strutturata in Europa si moltiplicano azioni esplicitamente rivolte alle città. L'Agenda urbana è proposta non tanto quale elemento aggiuntivo quanto quale fattore di integrazione. Ciò vale tanto per quanto concerne le iniziative europee, quanto per ciò che riguarda la realtà extra europea. Il Patto infatti dialoga esplicitamente con l'Agenda Onu 2030 per lo Sviluppo sostenibile, laddove vi si legge che «*the Urban agenda for the Eu will contribute to the implementation of the Un 2030 Agenda for Sustainable Development*,

⁷Council Conclusions on an Urban agenda for the Eu, comunicato stampa del 24 luglio 2016.

notably Goal 11 'Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable' and the global 'New Urban Agenda' as part of the Habitat III process».

- L'impatto. L'ultima e forse più rilevante variabile riguarda l'impatto del Patto di Amsterdam sulle politiche comunitarie nel loro insieme. Se la dimensione urbana assumerà una posizione consolidata nel *mainstreaming* delle politiche europee, travalicando quindi i confini delle iniziative già esistenti e esplicitamente rivolte alle città, il Patto avrà conseguito i risultati auspicati. Da diverso tempo si parla ormai di europeizzazione delle politiche urbane. Si tratta ora di rilevare se, e in quale misura, dopo il Patto di Amsterdam si potrà parlare anche di urbanizzazione delle politiche europee.

BIBLIOGRAFIA

d'Albergo, E.

2011 *Le città nell'agenda politica nazionale. Una comparazione nell'Europa occidentale*. Milano, Franco Angeli.

Le Galès, P.

2002 *European cities: social conflicts and governance*. Oxford, OUP Oxford.

Sebastiani, C.

2007 *La politica delle città*. Bologna, il Mulino.

Shultze, C. J.; Claus, J.

2003 *Cities and Eu Governance: Policy-takers or Policy-makers?*, in «Regional and Federal Studies», n. 1, p. 121-147.