

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

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

**Politiche europee e città:
stato dell'arte e prospettive future**

Sabina De Luca

Urban@it Background Papers

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

Abstract

Lo sviluppo delle città è influenzato in misura rilevante dalle politiche europee, anche se limitate sono quelle espressamente finalizzate a obiettivi di sviluppo urbano. Tra queste, la politica di coesione è l'unica che ne affronta unitariamente le diverse dimensioni, attraverso strumenti, risorse e regole dedicate, con una ricca esperienza maturata nell'arco di oltre un ventennio. In questo periodo, si è passati da interventi di nicchia, molto concentrati, con molti casi di successo, ad una politica più pervasiva ed ambiziosa, non sempre all'altezza delle aspettative create.

Molte delle difficoltà incontrate, non solo in Italia, sono legate alla sostenibilità complessiva dell'impianto programmatico e attuativo, per criticità anche riconducibili alla stessa regolamentazione europea.

La programmazione 2014-20 vede tra le principali innovazioni un impianto molto più robusto dello sviluppo urbano sostenibile. Le scelte adottate evidenziano una domanda di intervento molto significativa e in molti casi sensibilmente superiore alle previsioni. Restano, tuttavia, ancora alcune questioni, che sono già parte delle riflessioni sul futuro della politica di coesione. Esse segnalano la necessità di rimuovere, con molta più decisione rispetto al passato, gli impedimenti allo sviluppo di strategie effettivamente integrate, nonché le resistenze ad una più forte responsabilizzazione delle città, quando questa è garanzia di una maggiore efficacia delle politiche.

The development of the European cities is significantly influenced by the Eu policies and initiatives, although the number of those specifically aimed at urban development is very limited.

Among these, the cohesion policy is the only one addressing the various aspects of cities' development in a unitary way, by means of dedicated instruments, resources and rules, with a rich experience gained over the last two decades.

During this period the approach has radically changed, from very focused minor interventions, that in many cases were successful, to a more pervasive and ambitious policy, that has not always lived up to the expectations.

Many of the difficulties, not only in Italy, are related to the overall sustainability of the implementing and planning system, also because of criticalities related to the European rules.

The programming cycle 2014-20 includes among its main innovations a stronger focus on sustainable urban development. At this stage, the choices made give prominence to a very significant call to action for sustainable urban development, in many cases significantly higher than expected, as well as the need to resolve some issues that are already part of the reflections on the future of the cohesion policy.

Such reflections point out the need of decisive action to remove the impediments to the development of truly integrated strategies and to empower the role of the cities when this stronger role is able to guarantee more effective policies.

Parole chiave/ Keywords

Sviluppo urbano sostenibile, Integrazione, Valutazione / Sustainable urban development, Integration, Evaluation

Premessa

Benché le politiche urbane non siano riconducibili ad alcuna competenza diretta dell'Unione europea, la maggior parte delle politiche europee e una componente molto significativa della normativa comunitaria presenta una dimensione urbana più o meno rilevante. Ne consegue che lo sviluppo delle città e delle aree urbane è influenzato in misura rilevante dalle decisioni assunte a livello europeo, pur se lo spettro degli strumenti di *policy* espressamente e intenzionalmente orientati a tal fine è relativamente limitato.

Al contempo, le città sono ormai riconosciute come il luogo dove alcune delle grandi sfide che la Ue è chiamata a sostenere possono essere meglio affrontate, non

solo perché molte di queste sfide richiedono una consapevole e responsabile mobilitazione dei governi locali, ma anche perché le conoscenze di prossimità da loro possedute sono indispensabili per orientare al meglio l'intervento di altri livelli di governo, nazionali ed europei. E' quindi anche nella prospettiva di migliorarne l'efficacia, che più di recente si è iniziato a guardare al rafforzamento del ruolo delle città e della dimensione urbana delle politiche europee.

Ciò premesso, anche se crescente è la diffusione di iniziative espressamente rivolte alle città nell'ambito delle politiche a gestione diretta della Commissione europea, è solo con la politica di coesione che le diverse dimensioni dello sviluppo urbano sono affrontate unitariamente, attraverso strumenti, risorse e regole dedicate. E' in questo contesto che la *governance* multilivello, e quindi il riconoscimento delle città come partner fondamentali nel disegno e attuazione degli interventi, ha ricevuto una spinta decisiva ed è ancora con questa politica che sono state sperimentate alcune delle più avanzate innovazioni, anche nel modo di concepire e attuare le politiche pubbliche a livello locale, realizzate importanti trasformazioni delle aree urbane, ma pure affrontate non poche difficoltà, da cui trarre indicazioni importanti per il futuro.

Da qui l'attenzione particolare rivolta da questo testo alla politica di coesione, pur senza trascurare l'impatto del recente decollo dell'Agenda urbana per la Ue.

Politica di coesione e città: l'esperienza recente.

Dopo i primi Progetti pilota urbani (1989-94), l'Iniziativa comunitaria Urban I e II (1994-99 e 2000-2006) finanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr) e focalizzata su progetti integrati di recupero di quartieri urbani svantaggiati, con il ciclo 2000-06, si afferma il cosiddetto *mainstream* delle politiche urbane nella programmazione dei fondi strutturali, un'impostazione confermata dalla programmazione 2007-13, con la quale la politica di coesione si estende a tutto il territorio Ue. Con il nuovo ciclo 2014-20, si assiste ad una nuova svolta: viene infatti istituita una riserva finanziaria per *strategie integrate per lo sviluppo urbano sostenibile* (5% delle allocazioni Fesr), introdotte le *Azioni urbane innovative* (370 milioni di euro), gestite direttamente dalla Commissione europea, attribuite alle città responsabilità dirette "almeno" nella selezione dei progetti, formalizzato il loro ruolo nel partenariato istituzionale, introdotti gli Investimenti territoriali integrati (Iti) per sostenere strategie di sviluppo urbano (o altre strategie territoriali) basate

sull'integrazione tra diversi fondi e programmi. E' infine in questo ciclo che si affermano i primi programmi operativi affidati alla responsabilità di gestione delle città: è il caso del Programma operativo nazionale (Pon) città metropolitane in Italia, nell'ambito del quale le città svolgono il ruolo di Organismi intermedi¹, dei Programmi operativi della Regione capitale di Bruxelles, di Praga e Stoccolma, di cui queste sono Autorità di gestione.

Nell'arco di oltre un ventennio si è dunque passati da esperienze di nicchia, molto concentrate e finalizzate, con molti casi di successo, ad una politica più pervasiva, multidimensionale, che oltre agli obiettivi propri ha anche coltivato l'ambizione di contaminare altri strumenti e risorse, le cui realizzazioni effettive danno conto di importanti risultati (soprattutto nel campo della rigenerazione urbana e della mobilità) ma anche di non poche difficoltà a corrispondere alle aspettative iniziali.

Questo, anche alla luce dell'esperienza più recente, per problemi di sostenibilità complessiva dell'impianto che, per molti aspetti, sono risultati comuni alla maggior parte dei Paesi membri, come anche evidenziato dalla Commissione europea nell'ambito delle valutazioni ex post sulla politica di coesione 2007-13.² La dotazione finanziaria inizialmente prevista dai programmi regionali italiani per queste finalità ha infatti subito un forte ridimensionamento nel corso degli anni (pari a circa un quarto nelle regioni del Mezzogiorno dell'Obiettivo convergenza e competitività³; a circa il 10%, nelle regioni del centro nord) per effetto di riprogrammazioni avviate sin dal 2010. Grazie all'adozione, a partire dal 2012, di una programmazione nazionale parallela (Piano d'azione coesione), è stato possibile evitare il defianziamento definitivo dei progetti in difficoltà, affidandone il completamento a programmi più flessibili, in termini di scadenze temporali, tuttora in corso di attuazione. Allo stesso tempo, molte sono state le soluzioni pragmatiche adottate per superare le complessità dell'approccio integrato che pur salvaguardando il completamento di interventi importanti, sono solo parzialmente riconducibili all'impianto originario.

Diversi fattori hanno concorso a determinare questa evoluzione, in parte riconducibili alle frizioni/complessità delle attività negoziali tra Regioni, Comuni e

¹Sono Organismi intermedi le amministrazioni che nell'ambito di un programma operativo, svolgono funzioni delegate dall'Autorità di gestione; nel caso del Pon Metro, ciascuna città, nel quadro di un impianto comune, coordinato dall'Autorità di gestione nazionale, è responsabile della programmazione e gestione degli interventi sul proprio territorio.

²Commissione Europea, Dg Politiche regionali e urbane, *Ex post evaluation of Urban Development and Social Infrastructures*, Bruxelles 2016

³Incluse Abruzzo, Molise e Sardegna

partenariato locale, in parte ascrivibili alla stessa impostazione della programmazione comunitaria. Sono infatti queste le cause dell'estrema lunghezza del processo regionale di definizione delle modalità di attuazione,⁴ e delle attività di valutazione e ammissione a finanziamento dei progetti. In entrambi questi casi, inerzie politico istituzionali e inefficienze amministrative si sono saldate, da un lato, alla genericità di programmi che, di fatto, rinviando le scelte operative, dall'altro alla proliferazione delle disposizioni comunitarie in materia di gestione e controllo, che non poco ha aggravato la regolazione dei rapporti tra Regioni e Comuni. A questo si aggiungono sia la scarsa maturità di molti dei progetti presentati, sia le complessità di gestione del partenariato e di costruzione del consenso a livello locale.

Le valutazioni condotte dalla Commissione europea nell'estendere, pur con le dovute eccezioni, alla generalità dell'esperienza europea molte delle questioni soprarichiamate, offrono ulteriori spunti di riflessione, segnalando, fra l'altro, l'importanza di abbinare il tempestivo e adeguato coinvolgimento degli *stakeholder* locali con una forte *ownership* politica, in assenza della quale anche la più intensa partecipazione delle collettività locali può risultare non sufficiente ad orientare e presidiare gli interventi. Segnalano anche l'importanza di strategie e programmazioni nazionali (statali e regionali) per l'adozione di scelte concrete e tempestive; indicano altresì la specificazione dei gruppi target e la maturità degli strumenti di attuazione tra le condizioni necessarie ad evitare la dilatazione dei tempi. Di particolare interesse l'accento sulla percezione che le Autorità di gestione hanno del loro ruolo, per lo più concentrato sulla necessità di assicurare una corretta gestione amministrativa e la *compliance* formale, piuttosto che le condizioni di successo degli interventi.

La programmazione 2014-20.

Le innovazioni introdotte dalla programmazione 2014-20 riflettono, per molti aspetti, l'esigenza di superare le criticità manifestate nelle precedenti esperienze, con una programmazione maggiormente orientata ai risultati e un più robusto impianto

⁴Tra questi: l'individuazione delle aree beneficiare (generalmente su base demografica); l'assegnazione delle risorse a alle singole aree (prevale il riparto ex ante a prescindere dai risultati attesi dai progetti) e/o per le differenti linee di intervento; le modalità di presentazione dei progetti integrati; i criteri per la valutazione dei progetti (spesso privi di *benchmark*).

dello sviluppo urbano sostenibile. Dalle scelte adottate in sede di programmazione emergono diversi spunti di rilievo.

Dalle analisi più recenti effettuate dalla Commissione europea⁵ emerge infatti che le risorse destinate alle strategie di sviluppo urbano sostenibile (complessivamente pari a 14,5 miliardi di euro di Fesr in tutta la Ue, cui si aggiungano 1,2 di Fse) superano significativamente (7,8%) la soglia fissata dai regolamenti (5%) per il Fesr, si concentrano sulle tematiche dello sviluppo sostenibile e inclusivo, mentre fortemente sottorappresentati sono i temi della crescita intelligente⁶, utilizzano l'Iti per un ammontare corrispondente al 50% delle risorse complessive e solo in quattro casi, come abbiamo visto, sono previsti programmi dedicati. Solo cinque Stati membri (Polonia, Italia, Ungheria, Francia e Grecia) integrano le risorse Fesr con quelle del Fondo sociale europeo (Fse) rivolte all'inclusione sociale, attraverso programmi plurifondo. Infine, circa 500 aree urbane risultano preselezionate (270) o qualificate come eleggibili (220) in sede di programmazione⁷; ulteriori 300 dovrebbero essere individuate sulla base di una selezione competitiva (in Spagna, Francia e Germania).

Anche nel caso dell'Italia, la dotazione finanziaria dedicata dai programmi regionali e dal Pon città metropolitane (1,3 miliardi di Fesr, 7% del totale) supera la soglia minima indicata dai regolamenti, con una concentrazione tuttavia inferiore a quella di metà degli Stati membri (tra cui Francia, Olanda, Germania, Polonia) e sostanzialmente analoga a quella del precedente ciclo. Dal punto di vista tematico, si registra una evidente concentrazione su due dei tre ambiti indicati dall'Accordo di partenariato (ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città; inclusione sociale) mentre, nonostante il forte interesse manifestato dagli *stakeholder* urbani, residuale è l'impegno sui servizi urbani per la competitività, la cui attuazione era demandata ai soli Por, dove, peraltro, assai cospicue sono le risorse potenzialmente disponibili per queste tematiche. Potendo i Por individuare un terzo ambito tematico, la scelta prevalente è stata quella della valorizzazione delle risorse culturali, in continuità con precedenti esperienze. Da notare che dei ventuno Programmi regionali Fesr, cinque non prevedono allocazioni in

5 M.Matko, Commissione europea, Dg Politiche regionali e urbane *Uptake of the integrated approach to territorial development in cohesion policy 2014-20. Results of programming* presentazione al Workshop di Eurocities, 29 giugno 2016, Bruxelles

6 Circa il 75% delle risorse Fesr è destinato agli Obiettivi tematici 4 *Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio*, 6 *Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse*, 9 *Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione*.

7 Di queste, più di 100 italiane.

favore dello sviluppo urbano sostenibile, in tre casi per le caratteristiche prevalentemente montane del territorio (Valle d'Aosta, Bolzano, Trento), in due (Basilicata e Lazio) per ragioni riconducibili alle complessità dell'attuazione e agli esiti del negoziato con la Commissione europea. A fronte della lunga e, a suo tempo, anticipatrice, esperienza maturata dall'Italia nella progettazione integrata territoriale, solo cinque regioni hanno fatto ricorso all'Iti (Calabria, Sicilia, Sardegna, Molise, Marche), un risultato non del tutto sorprendente per le considerazioni che saranno sviluppate a seguire. Inoltre, seppure solo tre regioni (Molise, Puglia e Calabria), oltre al Programma nazionale città metropolitane, hanno adottato la scelta del programma plurifondo, dieci programmi regionali sui sedici che finanziano strategie di sviluppo urbano sostenibile prevedono esplicitamente il concorso del Fondo sociale europeo. Infine, del tutto peculiare, nel panorama europeo, la scelta dell'Italia di un Programma nazionale partecipato, con specifiche responsabilità di gestione, dalle 14 città metropolitane: una sfida ambiziosa anche per la complessità della *governance*, che si è cercato di sostenere costruendo un programma già fondato su idee progetto alquanto mature.

La dimensione urbana delle politiche settoriali: esiti e prospettive dell'Agenda urbana per la Ue

Grazie all'intensificazione dei lavori negli ultimi due anni e, in particolare, alla spinta impressa dalla Presidenza olandese dell'Ue, il 30 maggio 2016, con il Patto di Amsterdam, è stata adottata l'Agenda urbana per la Ue, con la quale vengono identificati 12 temi prioritari (e alcuni temi trasversali) sui quali attivare i partenariati tra Stati membri, città, Commissione europea ed altri *stakeholder*, per affrontare le sfide comuni. Ciò attraverso piani di azione integrati, di durata triennale, che in ciascun ambito dovranno definire proposte per migliorare la regolamentazione, la strumentazione finanziaria e lo scambio di conoscenze. A partire dall'esperienze pilota sulla direttiva sull'efficienza energetica degli edifici viene inoltre promosso l'*urban impact assessment* della legislazione comunitaria, con l'obiettivo di superare incoerenze e contraddizioni e incorporare più efficacemente la dimensione urbana nelle nuove iniziative. All'avvio delle prime quattro partnership (povertà; migranti e rifugiati; *housing*; qualità dell'aria) deve ora corrispondere non solo un rinnovato impegno, da parte soprattutto degli Stati membri, per l'estensione delle stesse agli altri tematismi,

ma anche il rilascio dei primi risultati, per dare prove concrete della rilevanza e utilità di questa agenda ai fini del miglioramento dell'efficacia delle politiche europee. Se infatti è fuori di dubbio che essa coglie appieno, e cerca quindi di affrontare in modo sistematico e con specifici strumenti, la necessità di coordinare le politiche settoriali che impattano sulle città, spesso in modo confliggente, come pure l'esigenza, da un lato, di un più efficace coinvolgimento di quest'ultime nel disegno e attuazione delle politiche, dall'altro, di un più semplice accesso alle risorse disponibili, saranno gli esiti effettivi di questa cooperazione multilivello che potranno convincere della strada intrapresa. Questo anche in considerazione del fatto che gli ulteriori sviluppi dell'Agenda urbana restano comunque legati alla evoluzione della cooperazione intergovernativa nei prossimi anni e che, allo stato delle cose, venendo meno la forte azione di impulso della presidenza olandese, anche se le presidenze slovacche e maltesi continueranno ad essere supportate in tale ambito dall'Olanda, ci si può ragionevolmente attendere una caduta di tensione.

E' imminente l'avvio delle prime manifestazioni di interesse sui nuovi partenariati. A quelli già avviati l'Italia partecipa con Milano (qualità dell'aria) e con il Governo nazionale, che ne ha assunto il coordinamento, nel caso del partenariato sui migranti e rifugiati. In questa prospettiva, un'azione di coordinamento nazionale appare necessaria.

Conclusioni.

La Commissione europea stima che nel corso del 2014-20 verranno spesi nelle città circa 100 miliardi di Fesr; per quanto rilevante, non solo in termini finanziari, l'impegno specifico sulle strategie di sviluppo urbano sostenibile, è chiaro che gli effetti della politica di coesione sulle città, vanno ben al di là del solo perimetro esplicitamente orientato.

Da qui la necessità di analisi che prendano a riferimento l'insieme della politica, senza peraltro trascurare le iniziative promosse dai programmi a gestione diretta che più esplicitamente affrontano problematiche e sfide urbane, anche a supporto delle riflessioni che si stanno avviando sul futuro. Rispetto a queste appare utile segnalare che:

- a fronte della persistente difficoltà di perseguire l'approccio integrato, occorre, da un lato, rimuovere, senza più esitazioni, gli ostacoli che ne impediscono

l'effettiva implementazione, dall'altro rendere più selettivo il ricorso a questa modalità. Tornare ai programmi plurifondo non può essere quindi solo un'opzione ma una scelta obbligata, assieme a quella di allineare definitivamente le regole dei singoli fondi, se non si vuole scaricare l'integrazione sugli strumenti di attuazione, trascurando il fatto che essi, se non inseriti in un contesto programmatico e normativo coerente, devono svilupparsi in un ambiente "ostile". Al contempo, come da tempo segnalato⁸, laddove la complessità e densità dei contesti urbani lo richieda, senza rinunciare alle sinergie tra interventi, occorre configurare strumenti appropriati, rifuggendo dall'ambizione velleitaria di influenzare centinaia di variabili;

- seppure l'ipotesi di costituire un unico fondo urbano, nel quale far convergere anche i fondi tematici, si presti a diverse osservazioni, non sono da trascurare le motivazioni da cui essa muove: non solo alle città risulta incomprensibile doversi confrontare con regole così diverse per fare (quando è il caso) le stesse cose, ma è anche estremamente difficile usare in modo sinergico fondi diretti e indiretti se questo è rimesso alla loro esclusiva iniziativa. Di più, il fondo urbano evoca quell'accesso semplificato e diretto alle risorse che la straordinaria complessità raggiunta dalla politica di coesione ha reso ormai semplicemente inattuabile, anche quando è la stessa natura degli interventi a richiederlo;
- alle diffuse resistenze nei confronti di un maggiore protagonismo delle città occorre contrapporre solide evidenze sul valore aggiunto di questo approccio in termini di miglioramento dell'efficacia delle politiche nei casi in cui è questo che fa la differenza: è un'attività nella quale è opportuno che non solo da parte della Commissione europea si investa di più.

Nella programmazione 2007-13, a fronte di una dotazione complessiva di risorse Fesr per Progetti integrati di rigenerazione urbana e rurale (codice 61), per la quasi totalità (più del 90%) 9 destinati alle aree urbane, pari a 10, 4 miliardi di euro, l'Italia ha destinato a questa finalità circa 1,4 miliardi di euro, corrispondenti a poco più del 6% delle risorse Fesr totali.

Si conferma dunque la difficoltà di costruire e attuare Progetti integrati territoriali nei programmi della politica di coesione, un esito quasi paradossale considerata la natura e le finalità della politica, ma non inspiegabile se si guarda, oltre

⁸Cfr A. Andreoli e M. Magrassi, *Tra il dire e il mare: una valutazione ex post del Progetto Integrato Città di Napoli 2000-2006*, 2011, Materiali UVAL, n° 24.

che alle difficoltà e carenze delle singole amministrazioni, all'impianto della programmazione e alle regole che la governano, grazie alla quale si stima che all'incirca 80-90 milioni di euro saranno investiti nelle aree urbane.

11