

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

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

**Politiche urbane e progettazione europea:
il caso di Bologna**

Francesca Martinese

Urban@it Background Papers

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

Francesca Martinese

Comune di Bologna
Francesca.Martinese@comune.bologna.it

Abstract

Il *paper*, attraverso il racconto del percorso del Comune di Bologna, intende confrontare due stagioni sensibilmente diverse nell'ambito delle politiche pubbliche urbane e della progettazione in ambito europeo. Partendo dal periodo in cui il ruolo degli enti locali nella definizione delle politiche e nella programmazione dei finanziamenti europei era marginale e le città, attraverso i *network*, cercavano di portare avanti le istanze delle aree urbane per uno sviluppo complessivo del territorio, si passa ad un esame del contesto attuale in cui l'intensa attività di progettazione, frutto di una nuova centralità delle aree urbane nelle politiche europee, ma anche di una migliorata capacità tecnica dei comuni nell'accesso ai finanziamenti, fa da sfondo alle politiche settoriali diffuse.

The present paper, through the experience of the City of Bologna, aims to compare two notably different seasons in the field of European public urban policies and project development. It starts from the time when the role of local authorities in the definition of policies and of EU funding programmes was marginal and cities, through networking, tried to bring forward the needs of urban areas for an overall development of the territory. It then moves to an exam of the present context in which the intense project development activity, that is the result of a new central role of urban areas in European policies, but also of improved technical skills of Municipalities in the access to funding, provides the backdrop for spread sectorial policies.

Parole chiave/Keywords

Politiche urbane – Progetti europei – Reti di città – Sviluppo urbano – Agenda urbana/*Urban policies – European projects – City networks – Urban development – Urban agenda*

Nella prima metà degli anni Novanta le autorità locali muovevano i primi passi nel complesso ambito europeo per affermare con forza il proprio ruolo nell'attuazione di tutte le politiche Ue con una dimensione urbana: ambiente, affari sociali, cultura, mobilità, e così via. Questi ambiti, che oggi sono al centro dell'agenda urbana europea ed internazionale erano allora affrontati con un approccio *dall'alto*, che non vedeva ancora un riconoscimento delle città quali attori chiave per il raggiungimento degli obiettivi dell'Ue.

Bologna in quegli anni seppe cogliere le sfide che si ponevano, operando scelte e avviando iniziative che portarono l'amministrazione comunale a giocare un ruolo di primo piano nel percorso verso l'affermazione della centralità degli enti locali nelle politiche e nelle scelte delle istituzioni europee.

La *leadership* politica fu centrale in quel percorso consentendo alla struttura amministrativa di sviluppare progettualità su alcuni temi prioritari.

Il la fu dato dall'allora sindaco Renzo Imbeni, che restò in carica per due mandati (1983-1993) e fu parlamentare europeo dal 1989 per quattro legislature, con il ruolo di vicepresidente del Parlamento dal 1994 al 2004. Imbeni, primo sindaco di un grande comune eletto in Parlamento europeo, si impegnò da subito a rafforzare i rapporti di Bologna con l'Unione europea.

Gli successe, nel 1993, il sindaco Walter Vitali, che partecipò attivamente alla stagione di grande fermento che coinvolse un gruppo di sindaci europei, decisi a mostrare l'importanza del livello amministrativo più vicino ai cittadini per rendere più efficaci le politiche e le strategie europee.

Le città fanno rete per influenzare le politiche europee

Nel 1991 Bologna aderisce al *network* europeo Eurocities, fondato pochi anni prima, nel 1986, dalle città di Barcellona, Birmingham, Francoforte, Milano e Rotterdam.

La rete nasceva dall'esigenza delle città di contare di più in Europa e si poneva l'obiettivo di sensibilizzare le istituzioni europee al tema delle politiche urbane, favorire lo scambio di informazioni, esperienze, staff e buone pratiche tra le città per condividere sfide ed individuare soluzioni comuni; promuovere progetti e collaborazioni su temi inerenti lo sviluppo urbano.

In quegli anni sono molte le reti di città che nascono per affrontare tematiche specifiche: per quanto riguarda le politiche ambientali, ICLEI – *Local Governments for Sustainability*, nasce nel 1990 in occasione del Congresso mondiale delle autorità locali per un futuro sostenibile a New York, con l'adesione di 200 governi locali di 43 paesi diversi. L'associazione, che si pone l'obiettivo di conseguire miglioramenti tangibili nel campo dello sviluppo sostenibile a livello globale, con particolare attenzione all'ambiente, conta attualmente 1.500 membri e Bologna vi aderisce dal 1993.

La rete delle Città Educative nasce, in prima battuta sotto forma di movimento a Barcellona, nel 1990, in occasione del primo Congresso delle Città Educative, per sviluppare progetti e attività volti a migliorare la qualità della vita, lavorando per una città che sia in grado di apprendere costantemente, condividere ed arricchire così la vita dei propri abitanti. E proprio a Bologna, nel 1994, il movimento decide di diventare una rete strutturata, l'AICE – Associazione delle Città Educative.

Networking per le politiche urbane

Allora, come oggi, è Eurocities lo strumento privilegiato da Bologna per sviluppare la cooperazione tra città ed influenzare le scelte strategiche delle istituzioni europee che impattano sulle aree urbane. Il *network* conta oggi 139 città membro ed è diventato un interlocutore privilegiato per la Commissione Europea.

Dopo essere entrata a far parte del Comitato Esecutivo, l'organo direttivo di Eurocities, Bologna conquista la presidenza del *network* nel 1995 e nel 1996, e rimarrà poi membro del direttivo fino al 1999.

La costante partecipazione alle riunioni e agli incontri sia di livello politico che tecnico, il grande lavoro preparatorio fatto dagli uffici di allora consentiranno a Bologna di poter essere protagonista di alcuni eventi politicamente rilevanti nel panorama europeo.

Il *focus* è dunque sulle politiche; si chiede con forza l'integrazione della dimensione urbana con le politiche strutturali e di settore europee.

Nel 1995, durante l'Assemblea Annuale di Eurocities a Bologna, viene adottata la Dichiarazione *Verso la revisione del Trattato dell'Unione europea: una Carta*

delle Città europee¹, che contiene proposte puntuali volte ad ottenere un riconoscimento formale all'interno del Trattato dell'Unione europea della dimensione urbana e del ruolo delle autorità locali e regionali nell'integrazione europea.

Nel 1996 Eurocities partecipa alla fase preparatoria e ai lavori dell'Assemblea Mondiale delle città e delle Autorità locali, durante la conferenza della Nazioni Unite HABITAT II, da cui nasce il CAMVAL, Coordinamento delle Associazioni Mondiali delle Autorità Locali, con l'obiettivo di essere riconosciuti come partner stabili dall'ONU per ciò che riguarda alle politiche urbane.

C'è anche un'attenzione alla cooperazione con i paesi che ancora non fanno parte dell'Unione europea e al futuro allargamento dell'Unione.

Bologna, che in quel periodo è alla guida del Gruppo di lavoro sulla ex-Yugoslavia, nell'ambito della Commissione Est-Ovest di Eurocities, si fa promotrice della dichiarazione *Cities for Bosnia ed Erzegovina*, con la quale il *network* si impegna a contribuire al processo di ricostruzione materiale e democratica di quel paese e a supportare il difficile processo di pace. Per dare maggiore visibilità alla dichiarazione una delegazione di sindaci europei si reca in Bosnia ed Erzegovina subito dopo la sua adozione.

La cooperazione di Bologna con Tuzla² diventa un modello nel sostegno ai processi di pace e di stabilizzazione della Bosnia ed Erzegovina, che coinvolge Eurocities e conseguentemente una serie di comuni europei. Attraverso un primo progetto coordinato da Bologna e co-finanziato dalla Commissione Europea, nel 1995, viene creata l'Ambasciata della Democrazia Locale di Tuzla – ADL (*Local Democracy Embassy – LDE*), che attraverso la cooperazione *city-to-city* opera per il rafforzamento delle istituzioni e per la costruzione di una pace solida in quei territori così divisi. Con un secondo progetto, avviato nel 1997, anche questo co-finanziato dalla Commissione Europea, Bologna può portare avanti le attività dell'ADL concentrandosi sul consolidamento della pace, il rafforzamento della democrazia locale e il *confidence-building*.

Bologna non si limita, poi, ad una attività progettuale, ma cerca di avvicinare con alcune iniziative le due sub-entità costituzionali della Bosnia Erzegovina (la Repubblica Srpska e la Federazione di Bosnia Erzegovina). Il risultato di questo lavoro

¹Cfr. <http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/09/Charter-of-the-European-Cities-EUROCITIES-1996.pdf>

²Si veda la documentazione alla sezione Storia amministrativa del sito del Comune di Bologna <http://www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/facts/detail/39819/search>

sarà la sottoscrizione a Bologna di una dichiarazione preliminare di intenti tra l'Associazione dei comuni della Repubblica Srpska e quella della Federazione di Bosnia Erzegovina, che porterà poi alla firma di un protocollo di cooperazione durante una sessione plenaria del Consiglio dei Poteri Locali e Regionali d'Europa a Strasburgo.

Nel maggio 1997, con la Comunicazione *Verso un'agenda urbana dell'Unione Europea*³, la Commissione avvia un processo di riflessione sulla possibilità di definire una futura politica urbana europea: sono i primi frutti di un impegno costante delle città nel portare all'attenzione delle istituzioni europee le proprie istanze, mostrandone la centralità per il miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane.

Le città europee, con Bologna ancora una volta in prima linea, proseguono nelle iniziative di *lobbying* e nella produzione di dichiarazioni e valutazioni sulle scelte dell'UE. Sebbene la presidenza di Eurocities sia passata ad un'altra città, Bologna crea la cosiddetta *troika*, che comprende Presidente, Vice Presidente ed ex Presidente di Eurocities e che, tra il 1996 e 1997, adotta una serie di documenti tra i quali la Dichiarazione finale della Conferenza di Bilbao sulle *Città come motrici della creazione di occupazione*, il documento sulla *Riforma della politica regionale europea*, il documento *Sull'Unione Monetaria europea*, il *Contributo al Consiglio europeo informale di Noordwijk sulle politiche urbane*, il documento di valutazione della Comunicazione della Commissione europea *Verso un'agenda urbana europea*, che contribuiranno all'affermazione del ruolo degli enti locali nel raggiungimento degli obiettivi dell'Unione. Sempre allo stesso scopo, la *troika* realizza incontri di alto livello come quello con l'allora Presidente della Commissione europea, Jaques Santer, la Commissaria per la Politica regionale europea Wulf-Mathies e partecipa al Forum europeo sulla Coesione economica e sociale, al Summit delle città e Regioni d'Europa di Amsterdam, agli incontri del Consiglio dei Presidenti del CAMVAL.

In questo periodo la progettazione europea a Bologna riguarda alcuni temi prioritari, come la sicurezza urbana, le politiche sociali e le attività di *institution building* a supporto dell'esperienza di Tuzla.

Il livello politico e quello tecnico lavorano, inoltre, alla candidatura di Bologna a Capitale Europea della Cultura. Bologna verrà nominata capitale culturale nel 2000, assieme ad altre otto città europee, per sottolineare la rilevanza dell'avvio di un nuovo millennio.

³Cfr.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/urban_197_en.pdf

A partire dal 2000, la nuova programmazione di fondi europei offre maggiori opportunità alle città. Bologna si adopera per coglierle creando un ufficio unico che accorpa le funzioni relazioni internazionali e il *networking* europeo, con la progettazione, fino ad allora gestita dai singoli settori dell'amministrazione in maniera autonoma e scarsamente coordinata.

Inizia a prevalere l'aspetto tecnico nella gestione delle attività europee, con una limitata partecipazione alle iniziative politiche sul piano europeo ma, allo stesso tempo, un'intensa attività di progettazione.

Il 2000 è anche l'anno in cui Bologna è Capitale Europea della Cultura, con il tema Cultura e Comunicazione, e vengono dunque implementati molti progetti messi a punto negli anni precedenti e che utilizzano i finanziamenti ottenuti con questo canale.

Il Comune di Bologna gradualmente rafforza il suo *team* di progettazione per arrivare nella successiva programmazione di fondi europei – 2007-2013 – a gestire un numero elevatissimo di progetti, che coprono tutti gli ambiti del governo urbano.

Dal 2000 ad oggi il Comune di Bologna ha gestito con successo 134 progetti co-finanziati dall'Ue: se si pensa che alcuni di questi hanno riguardato consorzi molto ampi e budget anche molto rilevanti, risulta evidente come la disponibilità di programmi di finanziamento in cui gli enti locali potevano esprimere progettualità interessanti e la capacità tecnica dei comuni di attingere ai finanziamenti europei ha cambiato anche il loro modo di essere presenti "in Europa".

Politiche e progetti europei nell'era della nuova agenda urbana

In questo momento storico per le politiche urbane, con l'approvazione del Patto di Amsterdam che definisce la futura Agenda Urbana Europea e mentre ci si prepara ad HABITAT III, la conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Umano Sostenibile che approverà la Nuova Agenda Urbana Globale, nuova strategia a livello mondiale sull'urbanizzazione nei prossimi due decenni, il tempo in cui le città non erano prese in considerazione dalle politiche e dai programmi di finanziamento dell'Unione Europea sembra davvero lontano.

Oggi la maggior parte dei programmi di finanziamento dell'UE prevede le città come possibili beneficiari, la progettazione europea è diventata un'attività centrale

nell'azione dei grandi comuni, quale strumento per sostenere tutti gli ambiti del governo urbano: sostenibilità ambientale e adattamento al cambiamento climatico, mobilità, riqualificazione urbana, politiche sociali innovative, e così via. Assistiamo oggi ad una politica settoriale diffusa, che ha visto un aumento della capacità di reperire finanziamenti europei da parte degli enti locali. Nell'esperienza bolognese, ad esempio, grazie al sostegno finanziario ottenuto su vari programmi nel corso degli ultimi anni (*South East Europe*, CIVITAS, LIFE e molti altri) si è potuto lavorare ampiamente sulle politiche per la sostenibilità dell'area urbana: dagli interventi di efficientamento energetico di edifici pubblici, alle tante azioni per migliorare la mobilità, al lavoro per l'adattamento al cambiamento climatico della città. L'adesione ad iniziative europee come il Patto dei Sindaci, o il *Mayors Adapt*, ha attinto forza dal fermento progettuale che ha riguardato questo ambito.

Inoltre, la trasversalità dei progetti favorisce la nascita di nuovi modelli di collaborazione tra enti e soggetti del territorio. Se pensiamo al campo della ricerca, per attivare finanziamenti sul programma Horizon 2020, lo strumento di sostegno alla ricerca scientifica e all'innovazione della Commissione Europea, le città diventano contesti-pilota in cui i titolari della ricerca possono testare e sperimentare soluzioni innovative volte a migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Nell'esperienza di Bologna la sottoscrizione del protocollo Università-Comune dell'aprile 2016 per la realizzazione della piattaforma di trasferimento della ricerca sulle politiche urbane *UrbanBo* ne è un valido esempio e potrà senza dubbio essere uno strumento utilissimo alla futura progettazione europea.

Conclusioni

Se negli anni Novanta le città dovevano unirsi e portare il proprio peso politico in Europa per contare, oggi, in particolare con l'approvazione del Patto di Amsterdam del 30 maggio 2016, la Commissione europea riconosce di dover facilitare il lavoro delle città - attraverso "*better regulation, better funding, better knowledge*" - per poter effettivamente raggiungere gli obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva di Europa 2020. Le città avranno ora la possibilità di lavorare con la Commissione Europea e gli Stati Membri sui 12 temi prioritari individuati dal Patto. Bologna, che ha voluto giocare un ruolo di primo piano nella prima stagione dei

Sindaci europei, ha ora una nuova occasione da cogliere per contribuire ancora al rafforzamento della dimensione urbana delle politiche europee.

9

SITOGRAFIA

AICE – Associazione Città Educative

<http://www.edcities.org/>

(ultima consultazione 2 luglio 2016)

EUROCITIES

<http://www.eurocities.eu/>

(ultima consultazione 2 luglio 2016)

HABITAT II 1996 - Dichiarazione di Istanbul, Turchia

<http://www.un.org/ga/Istanbul+5/declaration.htm>

(ultima consultazione 25 giugno 2016)

ICLEI – Local Governments for Sustainability

<http://www.iclei.org/>

(ultima consultazione 2 luglio 2016)

Imbeni, Renzo

Iperbole, la rete civica di Bologna – Storia Amministrativa

<http://www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/people/detail/36395/0>

(ultima consultazione 25 giugno 2016)

“Towards and urban agenda in the European Union”, Comunicazione della Commissione Europea

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/urban_197_en.pdf

(ultima consultazione 25 giugno 2016)

Tuzla, Protocollo di gemellaggio

<http://www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/facts/detail/39819/search>

(ultima consultazione 28 luglio 2016)

Urban Agenda for the EU – Pact of Amsterdam

10

http://urbanagendaforthe.eu/wp-content/uploads/2016/05/Pact-of-Amsterdam_v7_WEB.pdf

(ultima consultazione 2 luglio 2016)

Urban@bo - Memorandum d'intesa tra il Comune di Bologna, la Città Metropolitana, l'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna e Urban@it per la costituzione di Urban@bo – piattaforma di trasferimento della ricerca sulle politiche urbane

http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/04/Allegato_Memorandum_intesa_UrbanBo.pdf

(ultima consultazione 2 luglio 2016)

Vitali, Walter

Iperbole, la rete civica di Bologna – Storia Amministrativa

<http://www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/people/detail/36669/0>

(ultima consultazione 25 giugno 2016)