

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

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

L'Agenda urbana per l'Unione Europea: un nuovo inizio per le città?

Anna Lisa Boni

Urban@it Background Papers

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

Anna Lisa Boni

Eurocities, Segretario Generale
anna.lisa.boni@eurocities.eu

Abstract

Le città sono il luogo dove si concentra la maggior parte della popolazione europea, il luogo dove sono più evidenti i problemi ambientali, economici e di coesione sociale, ma anche quello dove è più possibile mettere in campo politiche che affrontino con successo tali contraddizioni. Il Patto di Amsterdam si pone l'obiettivo di migliorare il riconoscimento delle città come attori istituzionali dello sviluppo e della realizzazione delle politiche europee legate alle contraddizioni delle città nonché di arrivare ad un migliore coordinamento di queste, sia a livello verticale (europeo, nazionale, locale) che a livello orizzontale (per esempio, dalle diverse Direzioni generali della Commissione europea). E' importante che l'Italia e i suoi comuni e città metropolitane partecipino alle nuove opportunità offerte dall'Agenda urbana per l'Ue.

Most European citizens live in cities. It is in cities where environmental, economic and social challenges are felt the most, but it is also in cities where innovative policies to solve these challenges can be best conceived and implemented. The Pact of Amsterdam should strengthen the role of cities in the development of European policies that have an impact on urban areas. It should also promote better coordination both between the European, national and local level and within the European Commission. It is therefore essential that Italy and its towns and metropolitan cities make the most of the opportunities offered by the new Urban Agenda for the EU.

Parole chiave/ Keywords

Urbano, Patto, Amsterdam , Partenariati, Governance / Urban, Pact, Amsterdam, Partnerships, Governance

Vent'anni di lavoro dell'Ue sulle questioni urbana

3

Fra alti e bassi, i tentativi di creazione di un'Agenda urbana per l'Unione europea (Ue) sono in corso da oltre vent'anni. Molto è stato raggiunto, soprattutto da parte della Commissione europea, in termini di maggiori fondi europei per le aree urbane ed anche di progressivo riconoscimento del ruolo chiave delle città nell'implementazione dell'insieme delle politiche settoriali e priorità dell'Unione europea a livello locale.

Si pensi per esempio ai Fondi strutturali. Nel corso delle ultime due programmazioni dei Fondi europei strutturali e per l'investimento (FESI), dal 2000 al 2020, la parte dedicata ai progetti in ambito urbano è aumentata e ciò non solo in termini di quantità, ma anche di misure dedicate alle aree metropolitane. Si pensi, ad esempio al 5% minimo di allocazione dei fondi obbligatorio sull'urbano, alle azioni innovative urbane, agli strumenti d'investimento integrato, e più in particolare per l'Italia, al programma operativo nazionale Città metropolitane 2014-2020. Si considerino anche le politiche dei trasporti ed i programmi di sostegno alla mobilità urbana quali CIVITAS, ed ancora il settore della ricerca in cui l'eleggibilità e la partecipazione delle città al Programma Horizon 2020 sono aumentate, per esempio attraverso i progetti Lighthouse Smart Cities. Si pensi, infine, ad ambiti come la cultura, l'innovazione e la sostenibilità, nei quali la Commissione ha sviluppato appositi programmi ed iniziative quali le Capitali europee della cultura e dell'innovazione nonché la Capitale verde.

Se da parte della Commissione la spinta ad agire sull'urbano è stata negli anni sempre più grande, gli Stati membri hanno invece sempre tenuto, nel loro complesso, a mantenere ben salde le redini delle loro rispettive politiche urbane nazionali e ad evitare una loro delega al livello dell'Unione europea. Non è mai stata veramente condivisa l'idea di sviluppare una vera e propria politica urbana di competenza dell'Ue, alla stregua della politica agricola comune o di quella in campo ambientale. E nei dibattiti sull'urbano il consenso sull'importanza delle città in quanto motrici dell'economia europea o attrici del cambiamento ecologico, sociale e culturale non è mai mancato, ma è sempre rimasto prevalente il principio di sussidiarietà. Ora, negli ultimi 15 anni, nel quadro di regolari incontri informali dei Ministri per le questioni urbane dell'Ue sono state adottate diverse Dichiarazioni e Carte europee, come quella di Lipsia del 2007, che hanno per esempio incoraggiato vari Paesi dell'Unione ad adottare un approccio integrato allo sviluppo urbano. Malgrado il loro carattere

esclusivamente intergovernativo, questi dibattiti hanno alla fine contribuito ad un crescente riconoscimento delle città ai processi di crescita e sviluppo dell'Europa.

Nel 2014, sotto la Presidenza italiana e con l'aiuto dell'allora Commissario europeo alla politica di coesione, Johannes Hahn, i Ministri per le politiche urbane degli Stati membri decidono di rilanciare l'idea di un'Agenda urbana europea. La Dichiarazione di Riga¹ del 2015 rappresenta quindi un primo passo dell'Ue verso un approccio rinnovato alle questioni urbane, centrato principalmente su aspetti di *governance* e basato su una visione pragmatica dell'Agenda urbana.

I contorni del Patto di Amsterdam

Nel 2016² si giunge ad una nuova fase di questo dibattito ventennale: alcuni parlano non solo di una nuova speranza per le città europee, ma anche per l'Europa nel suo insieme. Altri dell'ultimo tentativo per costruire una futura politica urbana europea con una visione, competenza ed appositi fondi comunitari.

Questa nuova fase inizia nel 2014 e raggiunge il suo apice il 30 maggio 2016, data della riunione informale dei 28 Ministri responsabili per le questioni urbane ad Amsterdam, in cui, alla presenza della Commissione e dei rappresentanti delle altre Istituzioni europee e delle reti di città, essi adottano il Patto di Amsterdam che istituisce l'Agenda urbana per l'Ue e ne stabilisce i suoi principi fondamentali. Gli obiettivi principali sono quelli, da un lato, di promuovere il coinvolgimento delle città nello sviluppo e nell'implementazione delle politiche comunitarie e, dall'altro, di raggiungere una maggiore coerenza da parte delle Istituzioni dell'Ue nell'affrontare le sfide che coinvolgono le aree urbane. L'idea di base portata avanti dalle città e dalle loro reti, durante il percorso verso Amsterdam, è legata alla seguente equazione: se innalziamo il profilo della dimensione urbana nell'ambito del sistema decisionale e di *governance* dell'Ue, le politiche di quest'ultima reagiranno in modo più efficace all'evoluzione dei bisogni, non solo di coloro che vivono nelle aree urbane, ma anche di tutti coloro che vivono al di fuori delle città, ma che dipendono dai loro servizi. L'Ue propone quindi di adottare un nuovo modo di lavorare *sulle e con* le città, volto a

¹ Dichiarazione "Verso l'Agenda urbana europea" adottata il 10 giugno 2015 durante il semestre lettone di presidenza del Consiglio europeo,

https://eu2015.lv/images/news/2015_06_10_EUurbanDeclaration.pdf

² <http://urbanagendaforthe.eu/pactofamsterdam/>

rafforzare l'Europa. Come diceva appunto Johannes Hahn: «Non vi è modo di risolvere i problemi dell'Europa senza partire dalle città»³.

Il Patto identifica 12 priorità tematiche iniziali attorno alle quali, nei prossimi anni, verranno costituiti 12 partenariati che si dedicheranno a problemi tipici delle città: 1) inclusione dei migranti e dei rifugiati, 2) qualità dell'aria, 3) povertà urbana, 4) alloggi a prezzo accessibile, 5) economia circolare, 6) adattamento ai cambiamenti climatici, 7) transizione energetica, 8) mobilità urbana, 9) transizione digitale, 10) acquisti pubblici, 11) lavori e competenza nell'economia locale, 12) uso sostenibile dei terreni e soluzioni ecologiche.

All'interno di questi partenariati, rappresentanti di città (nominate e rappresentate anche attraverso le loro reti europee), Stati membri, Istituzioni dell'Ue e stakeholder quali ONG e imprese, lavoreranno insieme su un piano di parità per trovare soluzioni comuni a sfide urbane condivise. In linea con l'impegno della Commissione per *Legiferare meglio*⁴, i piani d'azione definiti nell'ambito dei partenariati, punteranno a rendere più efficace e coerente l'attuazione delle politiche dell'Ue che riguardano le aree urbane, come ad esempio nei settori dell'ambiente, dei trasporti e dell'occupazione. Inoltre, saranno perseguiti altri obiettivi, come la facilitazione dell'accesso ai finanziamenti dell'Ue da parte delle città e la loro efficacia rispetto ai bisogni locali nonché il consolidamento del patrimonio di conoscenze sulle questioni urbane e lo scambio delle migliori pratiche.

E', comunque, bene ricordare che se i partenariati sono lo strumento principale previsto dal Patto per realizzare l'Agenda urbana per l'Ue, ve ne sono altri che meritano attenzione. Fra questi, le valutazioni d'impatto urbano della legislazione europea riguardante le aree urbane, sono un modo per coinvolgere in modo intelligente le città nel *policy-making* comunitario al fine di renderlo più efficace ed efficiente. Questi esercizi possono in effetti essere molto utili alla raccolta dell'input degli esperti urbani sulle proposte o revisioni di tali regolamentazioni prima che queste vengano approvate dai legislatori dell'Ue, cioè il Consiglio e il Parlamento. Di nuovo, considerato il fatto che l'80% della legislazione nazionale deriva da quella comunitaria e che essa trova, per circa il 70% dei casi, applicazione su scala urbana, la valutazione d'impatto urbano è un metodo di lavoro che può contribuire al miglioramento e alla

³ Traduzione informale di « If we don't get it right in cities, we won't get it right at all »

⁴ Iniziativa pilotata dal vice presidente della Commissione europea Frans Timmermans, http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2015_215_en.pdf

semplificazione del quadro normativo dell'Ue e quindi andare nella direzione del *Legiferare meglio*.

Fra gli strumenti, anche uno sportello unico sulle questioni urbane che la Commissione si è impegnata a lanciare entro la fine del 2016. Attraverso questo portale on line, i comuni europei potranno accedere a tutte le informazioni per loro rilevanti sulle politiche e i finanziamenti dell'Ue. Infine, la Commissione propone di organizzare un forum urbano ogni due anni per definire il bilancio della realizzazione dell'Agenda e proporre nuove piste di lavoro.

Un'Agenda urbana dall'approccio pragmatico

L'Agenda urbana che si prospetta oggi attraverso l'adozione del Patto di Amsterdam pare voler essere più «onesta» rispetto agli esercizi precedenti per ciò che riguarda l'obiettivo di stabilire una politica urbana europea. Il Patto non lascia in effetti spazio ad interpretazioni dotate di ambizioni in tal senso. Negli ultimi vent'anni gli Stati membri hanno chiarito in maniera sufficiente che l'urbano deve rimanere un ambito di sussidiarietà nazionale. Dal punto di vista delle città e di chi crede in un'Europa con forti competenze comuni anche sull'urbano, questa proposta può quindi sembrare deludente. Non solo perché non propone una politica con strumenti e competenze vincolanti a livello comunitario, ma anche perché rimane nell'ambito decisionale esclusivo degli Stati membri che sono stati gli unici ad adottarla legalmente – non è un Patto con le città, ma un patto fra Stati membri sulle città.

Detto questo, con il patto di Amsterdam, i 28 hanno voluto adottare un accordo pragmatico e capace di produrre degli effetti concreti sulle città europee. E vi sono arrivati con un approccio inclusivo - pilotato dall'inviato urbano della Presidenza olandese, Nicolas Beets - che ha visto il contributo non solo dei 28 Stati membri, ma anche dei Rappresentanti delle altre Istituzioni europee, fra cui il Parlamento e il Comitato delle Regioni, le reti europee di città come Eurocities ed il Consiglio dei Comuni e Regioni d'Europa (CCRE), e altri *stakeholders* e iniziative legate ad interessi urbani (URBACT, ecc.). Il lavoro dell'*Urban Development Group* (UDG), che monitorerà l'implementazione dell'Agenda urbana, andrà pertanto oltre la sfera intergovernativa.

L'approccio dell'agenda urbana per l'Ue proposto dal Patto si vuole pragmatico in quanto si pone l'obiettivo di testare sulle singole dodici priorità la

possibilità per le città di muoversi in quanto attori istituzionali dello sviluppo e dell'implementazione delle politiche europee legate a quelle priorità. Inoltre dovrebbe portare concretamente ad un migliore coordinamento di queste ultime, sia a livello verticale (europeo, nazionale, locale) che a livello orizzontale (per esempio dalle diverse direzioni generali della Commissione europea).

Le città, soggetti attori dell'Agenda urbana

Affinché l'Agenda urbana raggiunga i suoi obiettivi, è importante che le città siano parti attive dei meccanismi e degli strumenti dell'Agenda, quali i partenariati tematici. In parallelo alla preparazione del Patto di Amsterdam, la Presidenza olandese ha lanciato alla fine del 2015 quattro partenariati⁵, rispettivamente sulla qualità dell'aria, sulla povertà, sugli alloggi a prezzo accessibile e sull'integrazione degli immigrati e rifugiati. Sono tutti pilotati da uno Stato membro tranne quest'ultimo che vede il Comune di Amsterdam in quanto leader. Le città hanno reagito in modo molto rapido e sono presenti nei quattro partenariati, così come la Commissione. I ventotto Stati membri si stanno invece progressivamente organizzando ciascuno al loro interno per poter contribuire in maniera più forte. E' difficile fare un bilancio preciso di questi primi partenariati poiché "pagano il prezzo" del loro carattere di sperimentazione. Ad ogni modo, dopo sei mesi di lavoro, hanno tutti prodotto un piano d'azione che dovrà essere messo in atto durante i prossimi tre anni.

Nel corso del 2016, l'UDG dovrà stabilire se e quali nuovi partenariati potranno essere avviati e chi ne farà parte. E qui veniamo alle città, in particolare ai comuni e alle città italiane. Perché farne parte?

Per almeno tre ragioni. In primo luogo perché sono molti i comuni a scontrarsi con una difficile ed a volte inefficace implementazione della legislazione di fonte europea sul loro territorio. Spesso accade che direttive che regolamentano uno stesso ambito non permettano un'implementazione coerente e quindi efficace a livello locale, oppure che non ne venga data una lettura adeguata in termini delle loro implicazioni urbane. Si pensi ad esempio al tema della qualità dell'aria⁶ o della

⁵ <http://urbanagendaforthe.eu/partnerships/>

⁶ Le ambizioni delle diverse direttive europee volte a regolamentare l'inquinamento dell'aria e ridurre le emissioni di CO2 quali la Direttiva relativa alla qualità dell'aria ambiente e la Direttiva relativa ai limiti nazionali di emissione di alcuni inquinanti atmosferici dovrebbero essere maggiormente allineate e la tempistica della loro implementazione sincronizzata per poter avere un impatto concreto sulle città.

biodiversità⁷. Vi è pertanto bisogno di segnalare tali difficoltà e proporre dei miglioramenti da mettere in atto sia nel processo di elaborazione a livello europeo che a quello nazionale.

In secondo luogo, molti comuni hanno manifestato la necessità di poter accedere più facilmente ai fondi europei nonché richiesto di poter selezionare le priorità di tali fondi perché corrispondano meglio ai bisogni del contesto locale. Un lavoro congiunto fra le città, gli Stati membri e la Commissione è quindi fondamentale per poter migliorare l'efficacia e l'efficienza dei finanziamenti per le città. L'esempio dei fondi per i rifugiati è emblematico: il regolamento finanziario europeo non permette ai comuni di accedere direttamente al Fondo per l'asilo, l'immigrazione e l'integrazione (AMIF) dell'Ue, quando sono proprio i sindaci ad occuparsi quotidianamente di gestire l'accoglienza dei rifugiati nell'emergenza nonché la loro integrazione nel lungo periodo.

Infine, è molto importante che le città possano meglio contribuire alle politiche dell'Unione europea allo scopo di renderle non solo più adeguate a risolvere le sfide urbane in generale ma anche più equilibrate e mirate nel quadro della diversità territoriale dell'Ue. Nel caso specifico dell'Italia i Comuni hanno molto da dire su parecchi temi chiave discussi a livello europeo: dall'immigrazione all'integrazione sociale, dall'impatto dei cambiamenti climatici alla transizione energetica, dalla cultura al turismo sostenibile, dallo sviluppo economico all'innovazione. L'Agenda urbana è quindi un modo per essere attori istituzionali dello sviluppo e dell'implementazione delle politiche europee e portare la voce delle specifiche realtà urbane italiane ai tavoli che nascono dal Patto di Amsterdam. Come farlo?

Le città possono far parte dei partenariati tematici direttamente, attraverso il loro governo oppure tramite le associazioni nazionali e le reti europee di comuni. Reti come Eurocities organizzano il loro lavoro proprio attorno ai temi dell'Agenda urbana e si possono porre per le città come momento di elaborazione dei messaggi da integrare nel lavoro dei diversi partenariati. Se aderiscono a Eurocities, le città metropolitane italiane possono ad esempio partecipare a tutti i partenariati lavorando attraverso questa associazione. E' comunque importante che le città non entrino in competizione per poter essere direttamente al tavolo dei partenariati, ma che lavorino insieme per

⁷ In materia di biodiversità va ad esempio segnalato che in alcuni paesi, le aree regolamentate dalla Direttiva Natura 2000 sono poco estese e spesso vulnerabili. Cio' vale soprattutto per quelle che sono in vicinanza di aree urbane. La legislazione Natura 2000 non tiene conto delle dinamiche dello sviluppo urbano e non si adatta a queste aree.

produrre messaggi ben mirati, condivisi e coerenti da portare ai tavoli. I partenariati, in effetti, potranno funzionare solo se avranno obiettivi specifici ed azioni volte a raggiungerli. E chi meglio delle città è legittimato ad identificarli ed a proporli?

I Comuni potranno contribuire anche attraverso le loro istanze di governo, che potranno nominare i comuni nei partenariati, nonché portare i messaggi delle associazioni nazionali direttamente nel quadro europeo. In Stati membri come i Paesi Bassi, il processo è ben lanciato e le città sono informate e lavorano con l'Inviato urbano. E' auspicabile, quindi, che altri Stati membri come l'Italia si organizzino nel migliore dei modi per poter ottenere il massimo dalla questa rinnovata dinamica dell'Agenda urbana per l'Ue.

Conclusioni

Il patto di Amsterdam che istituisce l'agenda urbana per l'Ue sancisce l'inizio di una nuova fase istituzionale del dibattito comunitario sull'urbano. E' importante che la dinamica di *governance* che ha accompagnato il suo lancio rimanga forte nei prossimi mesi, e che tutti gli attori che ne condividono i suoi obiettivi principali s'impegnino in egual misura a farne un'iniziativa utile e concreta per le città e l'Europa nel suo complesso. Nei prossimi anni ci aspettano delle Presidenze semestrali del Consiglio dell'Ue che, rispetto ai Paesi Bassi, avranno meno risorse da investire sulla priorità urbana. Inoltre la Commissione europea non ha tuttora confermato il grado d'impegno che intende porre nel coordinare l'Agenda urbana. Questo è pertanto un processo in costruzione delicato e vulnerabile che richiederà un forte impegno da parte di tutti, soprattutto nella sua fase d'inizio. L'impegno di UN Habitat per un'Agenda urbana globale che sarà discussa a Quito in ottobre contribuirà a mantenere questo *momentum* urbano. Il 2016 rimarrà un anno speciale per le città, sarà essenziale usarlo al meglio per rafforzare le fondamenta del lavoro a venire.