

Riferimenti comunitari e iter tecnico–amministrativo dell’Agenda urbana

SANTE FORESTA*

1. Riferimenti comunitari

L’Agenda urbana è un tema di rilevanza europea trattato in maniera approfondita nella Comunicazione della Commissione dal titolo *La dimensione urbana delle politiche dell’UE – Elementi fondanti di un’Agenda urbana UE*, pubblicata nel luglio 2014. In tale Comunicazione, la Commissione illustra la situazione delle città e della politica urbana negli Stati membri, propone di definire un’Agenda urbana europea e presenta la consultazione delle parti interessate sul tema.

1.1. Ogni città è diversa

In Europa non esiste un unico modello urbano. Il panorama europeo si caratterizza, piuttosto, per un numero elevato di centri urbani, che spesso svolgono un ruolo di primaria importanza a livello regionale. Quasi la metà dei cittadini europei, circa 200 milioni, vive in città con meno di 100.000 abitanti.

Per poter studiare in modo più preciso il territorio geografico locale e regionale dell’UE e poter osservare e comparare meglio lo sviluppo delle città, nel 2012 Eurostat e l’OCSE hanno elaborato dei nuovi concetti basati sulla popolazione, sulla densità demografica e sui flussi di pendolari¹, vale a dire le aree urbane funzionali e le zone urbane allargate.

La scienza, dal canto suo, cerca di individuare i criteri generali, le analisi funzionali e le peculiarità che definiscono una città.

* Ricercatore di Urbanistica presso l’Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria.

1. DIJKSTRA, POELMAN, *Cities in Europe: the new OECD–EC definition*, DG Regio, Regional Focus 01/2012.

- «Uno spazio in cui s’incontrano due attori di mondi diversi, un’impresa, un individuo o una ONG. L’incontro, però, non è governato da regole consolidate. La città è uno spazio dai tratti in parte anarchici»².
- «La città hanno saputo sopravvivere a imperi, regni, repubbliche, dittature, multinazionali e finanziarie grazie alla loro complessità e alla loro incompletezza. È proprio nell’incompletezza che sta l’apertura, l’accogliere nuovi elementi, l’urbanizzare»³.

Sono soprattutto lo scambio d’informazioni e un’allocazione efficiente delle risorse a fare delle città delle fabbriche, anche del pensiero, e dei motori per l’economia. Il 30% dell’economia mondiale è rappresentato da sole cento città, le cosiddette *global cities*⁴, mentre nell’UE le aree urbane producono due terzi del PIL. A seconda dello Stato membro, tuttavia, la struttura economica delle singole città può variare anche considerevolmente.

1.2. *Le sfide delle città di domani*

In una relazione sul futuro delle città nel 2050, la Commissione affermava:

- Le “città” cresceranno fino a diventare megacittà, collegate in modo capillare da mezzi di trasporto ecocompatibili e sostenibili sotto il profilo energetico e piene di nuovi edifici e palazzi costruiti con materiali innovativi. Gli elementi costitutivi della città saranno tutti collegati a una rete superiore, l’Internet del futuro, in cui prospererà un’economia dei servizi completamente nuova. Le città europee competeranno per attrarre gli abitanti, sviluppando proprie forme di cittadinanza partecipativa per promuovere una continua co-creazione del panorama cittadino e del suo tessuto sociale multiculturale⁵.

2. SASKIA SASSEN, *Global cities as today’s frontiers*, Leuphana Digital School, 1/6.

3. SASKIA SASSEN, *Global cities as today’s frontiers*, Leuphana Digital School, 2/6.

4. PARAG KHANA, *Beyond city limits*, *Foreign Policy*, 6.10.2014. In Europa le città di queste dimensioni sono due, Londra e Parigi.

5. Futurium. Nel 2011 la Commissione Europea, segnatamente la Direzione generale Reti di comunicazione, contenuti e tecnologie (DG CONNECT), ha lanciato un progetto chiamato «Futuri digitali — Un viaggio nelle prospettive e nelle sfide politiche del 2050» («Digital Futures — A journey into 2050 visions and policy challenges»). Il progetto, ultimato nel dicembre 2013, intendeva trovare risposte credibili e sostenibili a questioni sistemiche come l’occupazione o la stabilità finanziaria. Una delle tematiche trattate è stata proprio quella delle città, dei paesi e delle comunità del 2050 (*Cities, Villages, Communities in 2050*).

La crescita economica e le strutture decisionali e amministrative delle città sono spesso citate tra le sfide con cui dovranno confrontarsi le città di domani.

La crescita economica delle città dipenderà in misura sempre maggiore dalla situazione economica globale, dal progresso tecnologico e dalle infrastrutture. Le problematiche economiche, sociali e ambientali, infatti, trascendono sempre più spesso i confini tradizionali delle città. Per tale ragione, molte delle sfide che interessano le città possono essere superate solo in un contesto nazionale o internazionale⁶:

- *Sfide per una crescita intelligente*: creare condizioni favorevoli per l'innovazione; favorire la creazione e la divulgazione di conoscenze; attrarre i talenti; migliorare il sistema scolastico; creare un ambiente favorevole per le imprese, ecc.
- *Sfide per una crescita inclusiva*: gestire i cambiamenti demografici dovuti all'invecchiamento della popolazione e adeguarsi a questi; affrontare gli squilibri generazionali; provvedere alla mobilità regionale e transfrontaliera; gestire la migrazione internazionale; attuare disposizioni per l'integrazione, il rispetto della diversità e la partecipazione, ecc.
- *Sfide per una crescita verde*: creare infrastrutture verdi; assicurare una mobilità e trasporti urbani sostenibili nelle città; adeguarsi ai cambiamenti climatici (penuria di risorse idriche, inondazioni, ondate di calore, ecc.); rendere le città efficienti nel consumo energetico; ecc.
- *Sfide per la gestione e la governance*: introdurre nuove forme flessibili di governance nelle aree urbane funzionali; coniugare le strutture governative formali con strutture di governance informali e flessibili, commisurate alla portata delle sfide che si pongono; promuovere una regolamentazione più intelligente⁷.

6. Studio a cura del Ministero olandese degli Affari interni e delle relazioni del regno, L'Aia, 2014. Le implicazioni regionali delle dinamiche globali determinano in gran parte la situazione del mercato del lavoro locale. La cooperazione e il coordinamento a un livello superiore, nazionale, europeo e internazionale, pertanto, rappresentano una premessa per trovare un approccio efficace, a livello locale, alla crescita economica.

7. *Ibidem*. Nelle nostre società ormai collegate in rete, le stesse reti trascendono i confini governativi tradizionali, con implicazioni in termini di coordinamento orizzontale e verticale. Il passaggio dal governo alla governance implica che la cooperazione e il coordinamento con gli attori privati, per conseguire obiettivi pubblici, acquisiscono maggior importanza.

1.3. *Progettare le città europee: quale ruolo per le politiche dell'UE?*

Le competenze dell'Unione Europea sono stabilite dai trattati⁸. Proprio nell'ambito della politica regionale e dello sviluppo urbano, il principio di sussidiarietà svolge un ruolo fondamentale e conferisce all'UE solo competenze limitate. Fin da sempre, comunque, buona parte delle decisioni prese dall'UE ha avuto ripercussioni, quantomeno indirette, anche sulla situazione delle città in Europa.

In passato, l'europeizzazione delle città è stata principalmente dettata dalla politica dell'UE (secondo un approccio discendente), con il contributo di tutte le istituzioni europee. Le prime iniziative rivolte alle città sono state lanciate dalla Commissione fin dagli anni Ottanta. La Commissione Europea, infatti, contribuisce allo sviluppo urbano con svariate politiche, attraverso numerosi dispositivi, programmi e iniziative, ma soprattutto con la politica regionale e per lo sviluppo urbano. Le politiche che presentano una dimensione urbana, comunque, non sono solo quelle appena ricordate, ma anche, per esempio, quelle per l'ambiente, per l'occupazione, per i trasporti e per l'energia⁹.

Il Parlamento europeo, dal canto suo, ha approvato due risoluzioni sulla politica urbana, nel 2009 e nel 2011¹⁰, chiedendo che la dimensione urbana delle politiche unionali fosse rafforzata. Negli ultimi anni, poi, i ministri competenti per la politica urbana hanno contribuito a definire, in una serie di riunioni informali, gli obiettivi e i principi dello sviluppo urbano nell'UE¹¹.

L'europeizzazione delle città, comunque, parte anche dal basso (approccio ascendente). La richiesta, sempre più insistente, da parte delle città di essere maggiormente coinvolte nella definizione delle politiche può portare alla nascita di reti di città¹² che promuovono lo scambio d'informazioni e influenzano le

8. Cfr. art. 5, paragrafo 1, del TUE sul principio di sussidiarietà; art. 4, paragrafo 2, del TFUE; titolo XVIII del TFUE sulla coesione economica, sociale e territoriale; e Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

9. Cfr. *The urban dimension in other policies of the EU*, Commissione Europea, DG REGIO, 2011.

10. Relazione sulla dimensione urbana della politica di coesione nel nuovo periodo di programmazione, del 24 marzo 2009 [2008/2130(INI)]. Relazione sull'Agenda urbana europea e il suo futuro nel quadro della politica di coesione, del 1° giugno 2011 [2010/2158(INI)].

11. Alcuni esempi di documenti importanti: Programma d'azione, Lille, 2000; *Acquis* urbano, Rotterdam, 2004; comunità sostenibili, Bristol, 2006; Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili, Lipsia, 2007; Applicazione della Carta di Lipsia, Marsiglia, 2008; Dichiarazione di Toledo, Toledo, 2010; Conclusioni Poznan, Poznan, novembre 2011; Agenda territoriale dell'UE 2020, 2011; Verso un'Agenda urbana dell'UE, Atene, 2014.

12. La cooperazione tra i Comuni e la cooperazione transfrontaliera ne sono un esempio. Le modalità di gestione delle politiche per lo sviluppo urbano devono essere flessibili, mirate per centri urbani di dimensioni diverse.

decisioni prese a livello unionale. Non tutte le città, però, sono interessate allo stesso modo da tale fenomeno: così come sono diversi gli interessi e i bisogni delle città dell'UE, è diverso anche il grado di europeizzazione di queste ultime¹³.

La politica condotta dall'UE, quindi, tiene maggiormente in considerazione gli interessi divergenti delle città. Una delle principali critiche mosse alle politiche dell'UE per le questioni urbane è, tuttavia, la mancanza di coerenza e di coordinamento, sia nelle normative e nei programmi introdotti dall'UE, sia nei lavori condotti a livello unionale e locale.

1.4. *L'Agenda urbana europea*

Per migliorare il coordinamento delle diverse politiche e integrare meglio gli obiettivi dello sviluppo urbano in un numero maggiore di ambiti, già da anni le organizzazioni che rappresentano le città chiedono che sia elaborata un'Agenda urbana europea¹⁴. La Commissione aveva pubblicato una prima comunicazione sull'Agenda urbana già nel 1997, per poi pubblicarne un'altra nel luglio 2014, intitolata *La dimensione urbana delle politiche dell'UE — Elementi fondanti di un'Agenda urbana UE*, in cui avanza svariate proposte in merito alla forma che una tale Agenda urbana europea potrebbe assumere:

— *metodo di lavoro per garantire la coerenza delle politiche e dei programmi dell'UE:*

le politiche europee che interessano direttamente le aree urbane sono numerose, come quelle per i trasporti, per gli affari sociali e per il clima. Sebbene le città siano quasi sempre toccate da tali politiche, le proposte avanzate non sono sempre coerenti e coordinate. Il coordinamento degli atti normativi, dei programmi e delle iniziative unionali che interessano le città, molto numerosi, rappresenta pertanto una priorità. Il principio da seguire a tal fine dovrebbe essere quello di integrare la dimensione urbana in tutte le politiche pertinenti a livello di UE;

13. HAMELDINGER *et. al.*, *The Europeanization of cities*, Techne Press, Amsterdam, 2010. Otto gradi di europeizzazione delle città: a) risposta alle direttive e ai regolamenti unionali; b) gestione delle informazioni europee; c) comunicazione con il settore privato e l'opinione pubblica; d) massimizzazione delle sovvenzioni concesse dall'UE; e) promozione della rinascita economica (mediante d); f) relazioni con altre organizzazioni locali che fanno parte dell'UE; g) partecipazione a reti internazionali nell'UE e cooperazione nel quadro di progetti comuni; h) consulenza all'UE su questioni relative all'esecuzione; i) europeizzazione delle politiche del Consiglio.

14. Per esempio, Eurocities.

- *misure volte ad affrontare un numero limitato di importanti sfide sociali:*
la tutela climatica e i cambiamenti demografici sono esempi di simili sfide. In linea di massima, le misure dovrebbero concentrarsi su problematiche che si ripercuotono significativamente sulle città o sulle aree urbane e non possono essere risolte in modo soddisfacente dai singoli Stati membri, per cui un intervento dell'UE rappresenta un valore aggiunto per le città;
- *una strategia con priorità di lungo periodo:*
l'Agenda urbana europea deve essere coerente con gli obiettivi e le strategie dell'UE, in particolare con la strategia Europa 2020, e delineare un quadro d'azione per le varie politiche e i diversi programmi dell'UE, oltre a individuare un numero limitato di temi da trattarsi in via prioritaria.

1.5. *Iter tecnico-amministrativo dell'Agenda urbana*

Deliberazione di giunta regionale n. 326 del 25 luglio 2017. La Regione Calabria ha proceduto all'approvazione dei documenti *Indirizzi strategici per lo Sviluppo Urbano Sostenibile in Calabria* e *Procedure per l'attuazione delle azioni del POR Calabria 2014–2020 all'interno della strategia di sviluppo urbano sostenibile della Regione Calabria*.

Gennaio 2018: la Regione Calabria ha invitato i Comuni a trasmettere un draft dell'idea strategica di sviluppo urbano.

Cronoprogramma di adempimenti a cura dei Comuni, suddiviso in fasi:

FASE I — Definizione della strategia ed approvazione
del quadro finanziario
(gennaio–aprile 2018)

Proposta progettuale contenente:

- il contesto urbano di riferimento e le principali sfide della città con chiaro riferimento alle cinque dimensioni: economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali;
- le scelte strategiche relative all'ambito di intervento oggetto dell'Intervento Territoriale Integrato;
- gli obiettivi e risultati attesi da raggiungere;
- le azioni integrate da attivare;

- le risorse indicative necessarie da sottoporre all'Autorità di gestione per una condivisione e una valutazione della coerenza con quanto previsto dai regolamenti, dal POR e dalla strategia regionale, con particolare riferimento:
 - alla coerenza con gli ambiti di intervento, così come individuati dalla strategia urbana nazionale e ripresi dalla strategia regionale;
 - alla concentrazione tematica o territoriale;
 - alle tipologie d'intervento che devono essere afferenti a più azioni relative ad almeno due Assi del POR;
 - alla rispondenza formale delle azioni individuate con gli obiettivi e indicatori dei rispettivi Assi, oltre che agli obiettivi di sviluppo della strategia territoriale;
 - alla dimensione finanziaria che deve essere coincidente con le risorse assegnate all'area urbana.

Comune di Gioia Tauro — città metropolitana di Reggio Calabria.

- Deliberazione della Commissione Straordinaria con i poteri della Giunta n. 95 del 01.06.2018.
Oggetto: Approvazione del documento *Agenda urbana 2014–2020. Strategia urbana di sviluppo sostenibile della città porto.*

Città di Rosarno — città metropolitana di Reggio Calabria.

- Deliberazione della Giunta Comunale n. 99 del 06.06.2018.
Oggetto: Approvazione del documento: *Agenda urbana 2014–2020. Strategia urbana di sviluppo sostenibile della città porto.*

Comune di San Ferdinando — città metropolitana di Reggio Calabria.

- Deliberazione della Giunta Comunale n. 44 del 04.06.2018.
Oggetto: Approvazione del documento: *Agenda urbana 2014–2020. Strategia urbana di sviluppo sostenibile della città porto.*

A conclusione della valutazione istruttoria, l'Autorità di gestione, tenuto conto di quanto previsto dalla proposta di strategia, e nel quadro della dotazione complessiva assegnata a ciascuna area, approva con proprio decreto il quadro finanziario di dettaglio dell'ITI per ciascuna area urbana.

Approvata con delibera della giunta regionale della Calabria n. 283 della

seduta del 4 luglio 2018. Oggetto: POR Calabria FESR–FSE 2014/2020. Approvazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile, dello schema di Protocollo d’Intesa e dello schema di Convenzione per la delega di funzioni alle autorità urbane.

La Delibera è stata pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 79 — Parte II — del 31 luglio 2018.

Regione Calabria — giunta regionale. Deliberazione n. 283 della seduta del 4 luglio 2018. Oggetto: POR Calabria FESR–FSE 2014/2020. Approvazione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile, dello schema di Protocollo d’Intesa e dello schema di Convenzione per la delega di funzioni alle autorità urbane.

18 settembre 2018 — Sottoscrizione del Protocollo d’Intesa per il coordinamento dell’azione integrata tra la Regione Calabria e l’area urbana di Gioia Tauro, Rosarno e San Ferdinando per l’attuazione della strategia di sviluppo urbano sostenibile.

FASE 2 — Definizione e selezione delle Schede delle operazioni (ottobre–novembre 2018)

Nella fase 2 è prevista la predisposizione delle schede delle operazioni inserite nella Proposta di strategia approvata, che saranno valutate sulla base dei criteri di selezione approvati dal Comitato di sorveglianza, da una commissione nominata dall’Autorità di gestione. In esito alle conclusioni della valutazione, le schede delle operazioni verranno approvate con deliberazione della giunta regionale su proposta dell’Autorità di gestione. Con la medesima delibera la Giunta regionale si approva anche il modello di Accordo di programma ed eventuali rettifiche finanziarie, se necessario.

FASE 3 — L’Attuazione degli interventi (dicembre 2018–dicembre 2023)

La fase 3 contempla:

- sottoscrizione accordo;
- predisposizione dei procedimenti amministrativi riguardanti i progetti;
- realizzazione dei progetti.