

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Città e cooperazione allo sviluppo: permanenze e novità nelle politiche Ue per il post 2015

Liana Ricci

Silvia Macchi

Urban@it Background Papers

RAPPORTO SULLE CITTÀ 2015
METROPOLI ATTRAVERSO LA CRISI

ottobre 2015

Liana Ricci

Silvia Macchi

Sapienza Università di Roma

liana.ricci@uniroma1.it

silvia.macchi@uniroma1.it

Abstract

Questo articolo vuole avviare la riflessione sul ruolo che l'Agenda urbana Ue potrà svolgere in quanto strumento di propulsione e/o veicolo per la mobilità di idee e modelli urbani tra Europa e Sud del mondo. Per fare questo, ci concentriamo su alcuni documenti di *policy* recentissimi o *in fieri* per individuare alcuni temi caldi da seguire sia in occasione della chiusura delle negoziazioni sugli obiettivi per lo sviluppo nel post 2015, sia nella cosiddetta fase di *post post 2015* quando si aprirà il dibattito sull'attuazione delle decisioni assunte. Il nostro sguardo privilegia l'Africa Subsahariana, dove la retorica del *millennio urbano* si inceppa davanti all'evidenza che le città di fatto ospitano quote minoritarie di popolazione (37% in media in Africa Subsahariana che scendono a 25% in Africa Orientale, nel 2014). Se è ovvio che *trend* di urbanizzazione mediamente intorno al 5% minano alla base la qualità attuale delle città Subsahariane, il dilemma tra lavorare per rallentare tali tendenze piuttosto che per rendere *sostenibile* il loro esito è ancora aperto e l'urbanizzazione dell'Africa rimane un progetto prima che una realtà.

This article seeks to open the reflection on the role that the Eu Urban Agenda will be able to play as a means of fuelling/vehicle for the mobility of urban ideas and models between Europe and the South of the world. To do so, we consider a few very recent or in progress policy documents and try to identify hot issues we will follow during the closing process of the post 2015 development agenda negotiation, as well as in the so-called post-post 2015 stage when the debate on how to implement the decisions made will open up. Our gaze privileges Subsaharan Africa, as a place where the urban millennium rhetoric sticks in the face of the evidence that cities actually host the minority of population (in 2014, an average of 37% in Subsaharan Africa, that falls to 25% in East Africa). If it is obvious that an urbanization trend of about 5% a year undermines the present quality of Subsaharan cities, the dilemma between trying to slow this trend down and making its

outcome sustainable is still unsettled and urban Africa remains a project rather than reality.

3

Parole chiave/Keywords

post 2015, obiettivi dello sviluppo, urbanizzazione, Agenda urbana Ue/post 2015, development goals, urbanization, Eu Urban Agenda

La città al centro dello sviluppo europeo

L'idea che la città svolga un ruolo chiave per la crescita economica è uno dei cardini della proposta di Agenda urbana formalizzata dalla Commissione Europea con la Ce Com 490/2014. Tuttavia in tale documento, e nella consultazione pubblica che ne è seguita [Ce Swd 2015], il ragionamento sul nesso città-crescita economica mobilita argomentazioni diverse, tutte più o meno contestate o contestabili, ed è difficile dire oggi quale riuscirà a prevalere sulle altre nella decisione finale.

Innanzitutto, la città è definita come luogo privilegiato di attività economica in quanto concentrazione di *consumatori, lavoratori e imprese* insieme a *istituzioni formali e informali*. Evidenza di ciò sarebbe il fatto che in Europa le regioni metropolitane¹ generano il 67% del Pil pur ospitando “solo” il 59% della popolazione [Ec 2011]. Su questo punto gli studi urbani si sono interrogati per capire quanto ciò fosse imputabile alla straordinaria produttività della città e quanto invece alla sua abilità di appropriarsi del plusvalore prodotto altrove. In effetti, quando si ragiona sulla città, il rischio di pensare il non-urbano come *vuoto* è sempre in agguato [Lefebvre 1974; Pourtier 1986].

Ancora, la città è riconosciuta come catalizzatore di creatività e innovazione tecnologica capace di produrre effetti *benefici* alla scala nazionale o mondiale. Questo aspetto ha assunto un'enfasi crescente nel corso della consultazione pubblica, tanto da portare ad una riformulazione della famosa metafora *città come motore della crescita* in *città come motore dell'innovazione*. Qui il riferimento classico è Jacobs [1969; 1984], anche se i tentativi di generalizzare l'esistenza di un circolo virtuoso tra urbanizzazione e ricchezza della nazione sono stati piuttosto contestati [Polese 2006].

¹ Definite come vaste aree urbane con più di 250.000 abitanti.

Infine, proprio per essere luogo dove si concentrano popolazione, attività, potere decisionale e potenziale creativo, la città rappresenterebbe il contesto prioritario e ideale dove affrontare le sfide globali: cambiamento climatico, degrado ambientale, povertà e segregazione socio-spaziale. La città, infatti, ospiterebbe tanto cause e vittime dello sviluppo insostenibile quanto competenze e capacità necessarie per la transizione alla sostenibilità. Tuttavia, se è vero che la città resta per molti il luogo in cui i conflitti sociali si dispiegano e le soluzioni politiche prendono forma, lo spazio pubblico per eccellenza proprio perché luogo di convivenza tra tante e diverse persone, c'è anche chi sostiene che urbanizzazione e sviluppo insostenibile sono indissolubilmente legati e che dalla città non potrà mai scaturire alcun modello di sostenibilità. Detto questo, va ricordato che per ora il *millennio urbano* [Un Desa 2014] è tale solo per una parte di mondo (vedi Fig. 1) e quindi la via urbana alla sostenibilità non è necessariamente applicabile all'intero pianeta.

Nell'insieme il discorso che emerge è un collage di asserzioni tipiche delle politiche urbane internazionali, con alcuni inserti legati alla specificità europea che vale la pena citare. Il primo è il riferimento alle città medio-piccole in quanto garanti della coesione territoriale. Il secondo è l'enfasi data al diretto coinvolgimento delle amministrazioni urbane, ritenuto essenziale per assicurare l'efficacia delle politiche. Su queste basi si innesta un ragionamento più specifico sulle politiche di cooperazione allo sviluppo, che analizziamo di seguito.

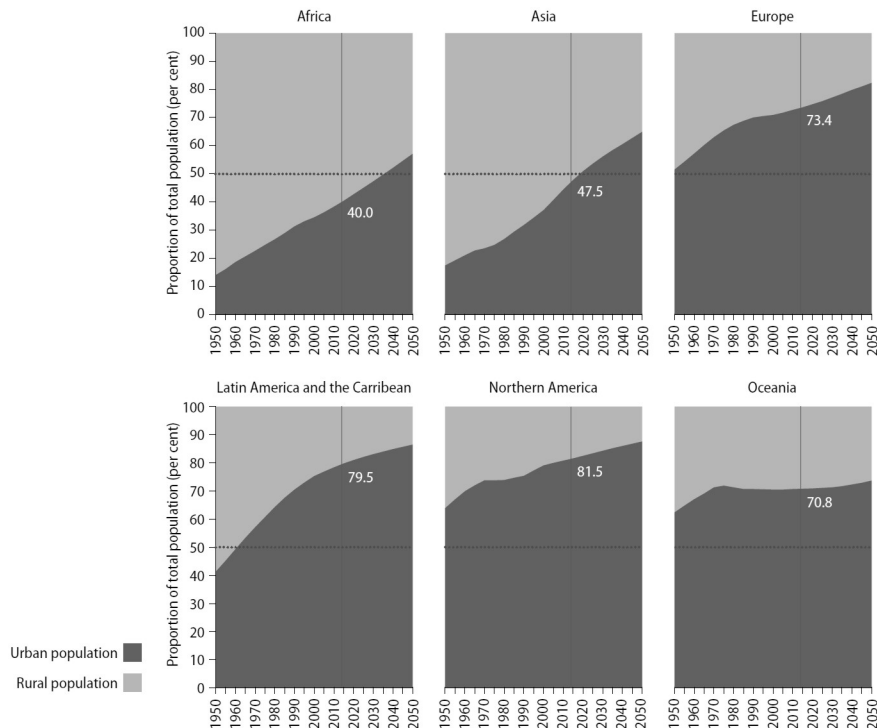


Fig. 1 - Popolazione urbana e rurale nel mondo, 1950–2050 (tratto da Un Desa, 2014)

Agenda urbana Ue e dimensione globale dello sviluppo urbano

Nel dibattito sugli obiettivi di sviluppo post-2015², l'inclusione della questione urbana sembra ormai scontata. Il *Goal 11: Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable* potrebbe rappresentare un punto di rottura rispetto alle strategie del passato che, sotto l'influenza della teoria dell'«urban bias» [Lipton 1977], hanno di fatto escluso i contesti urbani dall'aiuto pubblico allo sviluppo. Nell'agenda dello sviluppo 2000-2015, solo gli *slums* hanno goduto di grande attenzione sotto il *Goal 7: Ensure environmental sustainability*³, ma come se fossero altro dalla città, mero luogo di approdo delle popolazioni rurali impoverite da una relazione impari tra città e campagna, con il risultato di perdere di vista le dinamiche inter- e intra-urbane e l'espandersi del peri-urbano.

² Per la lista completa dei Sustainable Development Goals (Sdgs) post 2015, vedi <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>

³ Per la lista completa dei Millennium Development Goals (Mdgs) 2000-2015, vedi <http://www.unmillenniumproject.org/goals/>

Anche la Ce aderisce a questo cambio di orizzonte per il post 2015 e assegna all'Agenda urbana Ue il ruolo, tra gli altri, di fungere da strumento per le politiche di aiuto allo sviluppo e veicolo delle questioni connesse alla sostenibilità globale. In questa prospettiva si stanno muovendo le Direzioni generali interessate, la DG Devco *in primis*, nella loro attività di preparazione delle linee programmatiche per il post 2015. Da alcuni mesi, un gruppo tecnico che riunisce staff della Ce, rappresentanze degli stati membri e istituzioni internazionali, lavora alla integrazione dello sviluppo urbano nelle politiche di cooperazione allo sviluppo dell'Unione⁴. Tale processo è informato da tre termini di riferimento. Primo, si conferma la linea di lavoro già intrapresa per garantire un ruolo primario alle amministrazioni locali urbane nel processo di formazione e attuazione delle *policy* [Ce Com 2013], marcando la differenza dai donatori che invece privilegiano le organizzazioni private, *no-profit* o *profit*. Secondo, si riconoscono i negoziati sul post Kyoto, che si chiuderanno a Parigi nel dicembre 2015, come un'opportunità per affermare a livello internazionale l'idea di *smart city* che informa il *modello urbano Ue* da mettere in gioco nella competizione con gli altri donatori. Terzo, ci si impegna con Un-Habitat a presentare una agenda congiunta alla conferenza *Habitat III*, a Quito nel 2016, a valorizzare e rafforzare l'alleanza che si è consolidata nel 2000-2015.

Una vera e propria strategia urbana per la cooperazione allo sviluppo della Ce potrà prendere forma solo dopo le decisioni della parte politica, a New York nel settembre 2015 nell'ambito del summit della Nazioni Unite sullo Sviluppo sostenibile. Tuttavia, al momento si può già affermare che l'importanza del cambiamento tra pre e post 2015 dipenderà molto dalla capacità del gruppo tecnico di innovare l'approccio teorico alla questione urbana e ripensare criticamente l'esperienza pregressa.

Verso un *modello urbano Ue*: elementi del passato e tracce di futuro

Gli stati membri dell'Ue forniscono circa la metà dell'aiuto pubblico allo sviluppo nel mondo, stimato a 135 miliardi di dollari nel 2013, e la Ce gestisce il 15% del loro contributo. Le ragioni storiche di questo impegno risiedono moralmente nel passato coloniale e strategicamente nei forti interessi politici ed economici nei confronti delle ex-colonie. Nello specifico delle politiche urbane, va aggiunto che

⁴ *Commission's Forward Planning of Evaluations and Studies 2015 and beyond*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/evaluation_forward_plan_2015_en.pdf

molte grandi città del Sud del mondo sono fortemente informate, sia nell'assetto fisico che nelle modalità di organizzazione, dalla cultura urbana della potenza dominante durante la colonizzazione, il che favorisce il permanere di una relazione privilegiata con l'Europa.

L'approccio alla questione urbana emerso nel 2000-2015, dallo sforzo sia pur limitato di realizzare i Mdgs anche in ambito urbano, riconosce nel decentramento e nel rafforzamento degli enti locali la via maestra per la *good governance*, e tenta di coniugare le esigenze di gestione della crescita demografica con la promozione della sostenibilità ambientale. Finanziamenti e assistenza tecnica si sono concentrati su pianificazione e *governance* urbana, prevenzione e mitigazione dei rischi da disastri, riqualificazione degli *slum*, gestione dei rifiuti solidi e servizi igienico-sanitari, conservazione del patrimonio culturale, e miglioramento delle infrastrutture pubbliche. A questa tipologia di interventi concordati con i paesi a basso reddito, si affiancano due iniziative orientate ai paesi a medio reddito: funzionalità urbana e uso efficiente dell'energia in Cina (*Eu-China Urbanisation Partnership*); coesione sociale e crescita economica in America Latina (Urbelac)⁵.

Questo progresso è destinato a combinarsi con alcuni elementi novità, di cui per ora si colgono solo alcune tracce, per fare forma ad un *modello urbano Ue* da proporre al Sud del mondo.

Un punto chiave di riflessione è l'equazione città-crescita economica che connota la proposta di Agenda urbana Ue. Per l'Africa Subshariana si rileva che mentre la crescita economica funziona da propellente per l'inurbamento della popolazione, tassi di urbanizzazione elevati si ripercuotono negativamente sull'economia [Liddle e Messinis 2013]. In effetti, questo è abbastanza normale in economie dove la produzione di merci è spazialmente diffusa piuttosto che concentrata in città [Fox 2011]. Per il post 2015, la vera novità potrebbe essere il progetto di ristrutturare la relazione tra economia e città in direzione del modello europeo, il che implica una scelta politica di non poco conto da parte dei paesi interessati in materia di sviluppo economico prima ancora che sulla città.

In relazione alla sostenibilità dello sviluppo, si afferma il riferimento alla *green economy* nella formulazione proposta dall'*United Nations Environment Programme* (Unep): un'economia capace di produrre effetti benefici sul piano del benessere umano e dell'equità sociale, riducendo nel contempo in modo significativo i rischi ambientali

⁵ *Urban Issues at stake*, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/portal/#43

e il consumo di risorse naturali [Unep 2010 e 2011; Ce Com 2011]. Tuttavia, l'innesto dell'idea di *smart city*, su cui il dibattito sull'Agenda urbana Ue si va progressivamente focalizzando, potrebbe segnare la differenza e potrebbe valere la pena seguire questa traccia. Peraltro la priorità energetica ha già da qualche tempo preso piede nell'azione della Devco, sia pure con livelli tecnologici diversi a seconda del reddito dei paesi interessati. Il Sdg 3 *Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all*, insieme al Sdg 11 citato sopra, ha in sé la potenzialità di diventare un altro punto di rottura nel passaggio da pre a post 2015, da Mdgs a Sdgs, anche se molto dipende dagli esiti dei negoziati per il post Kyoto.

Infine, il nodo del finanziamento dello sviluppo appare ineludibile in epoca di ristrettezze finanziaria. Molti stati donatori, europei e non, vedono oggi nello sviluppo urbano dei paesi più poveri un'opportunità per veicolare le imprese nazionali fuori dalla crisi economica. Anzi, la possibilità di realizzare questa opportunità sembra essere la prima condizione per investire nell'aiuto allo sviluppo. La risposta che va emergendo si chiama *blended finance*. Anche in questo caso non si tratta di una completa novità: combinando il finanziamento pubblico a quello privato, la *blended finance* rivisita il modello della partnership pubblico-private (Ppp) come strumento per ridurre i rischi di investimento e quindi come incentivo alle imprese private ad intervenire in settori ritenuti strategici per lo sviluppo dalle politiche pubbliche e/o ad impegnarsi per la sostenibilità ambientale. Tra i tanti punti del dibattito intorno alla *blended finance*, uno riguarda una eventuale partecipazione del paese beneficiario alla copertura della quota pubblica, che a sua volta rimanda al dibattito sul ruolo della fiscalità locale per lo sviluppo e alla più generale questione della *good governance*. Anche in questo caso, gli esiti finali degli strumenti proposti non sono scontati e la loro applicazione concreta merita di essere analizzata.

Conclusioni

Un vero e proprio *modello urbano Ue* pronto per l'esportazione ancora non esiste e lo schizzo qui delineato si definirà solo in fase di attuazione, nell'incontro con la specificità dei contesti subsahariani e con le condizioni globali al contorno. Allo stato attuale del processo di *policy building* si individuano alcune piste di indagine da riconfermare a valle delle decisioni politiche assunte a New York (settembre 2015) e Parigi (dicembre 2015).

In primo luogo, andrà indagato se e come verrà accolta in Africa Subshariana la tesi che assume *trend* di urbanizzazione irreversibili se non desiderabili, rispetto ai quali l'unica strada percorribile è focalizzarsi sulla città per la transizione verso un urbano più sostenibile. Le città subsahariane – che come abbiamo più volte ricordato non accolgono la maggioranza della popolazione - sono costituite in prevalenza da aree a forte ibridazione urbano-rurale, sia in termini fisico-spaziali che socio-economici. Si tratta di una grande sfida per le capacità innovative della Ue in materia di infrastrutture e sistemi produttivi sostenibili. Che spazio avranno nella futura cooperazione Ue traiettorie alternative a quelle sperimentate in Europa e visioni di futuro capaci di delineare qualcosa di diverso da un *vuoto rurale* contrapposto ad un *pieno urbano*?

Il riferimento alla *green economy* potrebbe essere uno stimolo a superare una visione puntuale e conclusa della città, per seguire i flussi di cose-persone-discorsi che la connettono a territori vicini e lontani. Qualcuno chiama questi flussi «teleconnessioni» [Seto *et al.* 2012], altri parlano di «geografia relazionale» [Massey 2005; McFarlane e Robinson 2012; Robinson 2014]. Nell'insieme questi concetti mettono in discussione l'idea di sviluppo urbano policentrico promossa per riequilibrare le differenze tra urbano e rurale e/o per garantire dimensioni sostenibili agli agglomerati urbani. Che forma prenderà la *green economy* in fase di attuazione? Quale sarà il suo portato spaziale?

Nell'accostare lo sviluppo urbano alla crescita economica *verde* si dà grande rilievo al potenziale di innovazione generato dalla concentrazione di attività economiche, infrastrutture e competenze umane, mentre viene taciuto l'incremento dei valori immobiliari che accompagna la trasformazione urbana. Sarà capace la cooperazione Ue di portare alla luce le implicazioni - economiche, politiche e sociali – degli interventi di sviluppo urbano e di aprire il confronto sugli strumenti per contenere tali effetti e/o redistribuire le nuove rendite generate? Che ruolo avranno queste rendite nella *blending finance*?

In ultima analisi, si può dire che finora la riflessione sulla dimensione urbana della cooperazione allo sviluppo nel post 2015 si è limitata a combinare una serie di lezioni apprese nel pre 2015 con l'idea di città al momento emergente in seno alla Ue e che la recente proposta di Agenda urbana rende tangibile. E' prevedibile che tale idea di città sia chiamata a modificarsi - e forse ad ibridarsi con altre - in relazione all'esito dei negoziati sul post 2015 e, quindi, un vero e proprio *modello urbano Ue da esportazione* prenderà forma solo negli anni a venire. Di certo, tante letture sulla città

Subshariana contemporanea, nella molteplicità delle sue forme e delle sue relazioni con il resto del mondo, così come la pluralità di punti di vista e di progetti di futuro che si intrecciano in quei luoghi, restano ancora ai margini. C'è da chiedersi quali di esse troveranno spazio nel palinsesto dello sviluppo che emergerà a New York.

BIBLIOGRAFIA

Beall, J. e Fox, S.

2009 *Cities and Development*. London, New York, Routledge.

Ce Com- Comunicazione della Commissione Europea

2011 *Rio+20: verso un'economia verde e una migliore governance*. n.363 del 20/06/2011.

2013 *Capacitare le autorità locali dei paesi partner per una migliore governance e risultati più concreti in termini di sviluppo*. n.280 del 15/05/2013.

2014 *Comunicazione n. 490 definitiva adottata il 18 luglio 2014 su La dimensione urbana delle politiche dell'Ue – Elementi fondanti di una agenda urbana Ue*. n.490 del 18/07/2014.

Ce Cswd

2015 *Results of the public consultation on the key features of an Eu Urban Agenda*. n. 109 del 22/05/2015.

Ec - European Commission

2011 *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.

Fox, S.

2011 *Understanding the origins and pace of Africa's urban transition*. London, London School of Economics and Political Science. [online] <http://eprints.lse.ac.uk/41856/>

Jacobs, J.

1969 *The Economy of Cities*. New York, Vintage.

1984. *Cities and the Wealth of Nations*. New York, Vintage.

Lefebvre, H.

1974 *La production de l'espace*. Paris, Anthropos.

- Liddle, B. e Messinis, G.
2013 *Which comes first – urbanization or economic growth? Evidence from heterogeneous panel causality tests*, in «Applied Economics Letters», vol. 22, n.5, p. 349–355.
- Lipton, M.
1977 *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Massey, D.
2005 *For Space*. London, Sage.
- McFarlane, C. e Robinson, J.
2012 *Introduction-Experiments in Comparative Urbanism*, in «Urban Geography», vol. 33, n. 6, p. 765–773.
- Polese, M.
2006 *On the Non-city Foundations of Economic Growth and the Unverifiability of the “Jacobs Hypothesis”: A Reply to Peter Taylor’s Comment*, in «Urban Studies», vol. 43, n. 9, p. 1631-1637.
- Pourtier, R.
1986 *La dialectique du vide. Densités de population et pratiques foncières en Afrique tropicale forestière*, in «Politique Africaine», n. 21, p. 10-21
- Robinson, J.
2014 *Introduction to a Virtual Issue on Comparative Urbanism*, in «International Journal of Urban and Regional Research». [online]
<http://doi.org/10.1111/1468-2427.12171>
- Seto, K.C. et al.
2012 *Urban land teleconnections and sustainability*, in «Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America», vol.109, n. 20, p. 7687-7692.
- Unep
2010 *Green Economy. Developing Countries Success Stories*. Nairobi, Unep. [online]
http://www.unep.org/pdf/greeneconomy_successstories.pdf
2011 *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. Nairobi, Unep. [online]
<http://www.unep.org/greeneconomy>

Un Desa - United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division,
2014 *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights*. New York, Un Desa. [online] <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights>

12

Unfpa - United Nations Population Fund
2007 *State of World Population 2007. Unleashing the Potential of Urban Growth*. New York, Unfpa. [online]
<http://web.unfpa.org/publications/state-world-population-2007>

Ward, K.
2010 *Towards a relational comparative approach to the study of cities*, in «Progress in Human Geography», vol. 34, n. 4, p. 471-487.