

LAS CIUDADES ITALIANAS Y LA RECUPERACIÓN: ¿UN NUEVO MODELO DE CENTRALIDAD URBANA?

En el marco de los fondos Next Generation EU, las ciudades italianas son protagonistas peculiares de su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR): a pesar de haber tenido un papel limitado en su diseño, se han convertido en actores importantes en su implementación. Esto implica una enorme responsabilidad para las administraciones locales que, debilitadas durante décadas por los recortes del gasto público, deben desempeñar ahora un nuevo papel en estrecha asociación con sus contrapartes nacionales.



Valeria Fedeli

Profesora, Facultad de Arquitectura y Estudios Urbanos, Politécnico de Milán

Italia, uno de los países más afectados por la pandemia, es uno de los principales beneficiarios de los fondos de recuperación

Italia fue uno de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) más afectados por las repercusiones económicas de la COVID-19 (OECD, 2020). En 2020, el PIB italiano registró una de sus cifras de crecimiento más bajas después de la Segunda Guerra Mundial y una de las peores de la Unión Europea (UE) (Banca d'Italia, 2021). La crisis golpeó a un país ya de por sí frágil desde el punto de vista económico, social y medioambiental, caracterizado por importantes problemas, tales como la ralentización de la productividad, una digitalización limitada, la falta de infraestructuras adecuadas, un mercado laboral fragmentado y poco cualificado, así como la vulnerabilidad al cambio climático. En las últimas décadas, el declive de las inversiones públicas y privadas (en el periodo 1999-2019, las inversiones totales aumentaron solo un 66%, frente al 118% de media en la zona del euro) ha limitado sistemáticamente la modernización del país, que también se ha visto afectado por la lentitud en el diseño y la implementación de las reformas del sector público. Este es el panorama que ofrecía el prólogo del **Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia**

(PNRR) del Gobierno italiano para acceder a los fondos Next Generation EU. Italia es ahora uno de sus principales beneficiarios.

El PNRR: una de las mayores políticas públicas posteriores a la Segunda Guerra Mundial

Este plan se basa en seis objetivos (digitalización, innovación, competitividad y cultura; revolución verde y transición ecológica; infraestructuras para una movilidad sostenible; educación e investigación; inclusión y cohesión; y sanidad), 16 capítulos y 43 ámbitos de actuación. En él se establece un ambicioso marco para impulsar reformas incumplidas durante décadas referentes a administración pública y la justicia, la simplificación de la legislación y el fomento de la competencia. Por tanto, el programa supondrá un gran reto tanto en términos de diseño como de implementación a lo largo de sus seis años de duración. Como subraya el Banco de Italia, el crecimiento del gasto público basado en la financiación excepcional aportada por la UE sólo será estratégico para el país si se consigue generar nueva capacidad de acción, especialmente en el sector público (*Banca d'Italia, 2021*). Tal como se afirma en el prólogo del plan, «Italia debe combinar imaginación, capacidad de diseño y concreción para entregar a las próximas generaciones un país más moderno dentro de una Unión Europea más fuerte e integradora». Los recursos totales para este empeño rondan los 235.600 millones de euros.

Las ciudades como destinatarias ...

¿Qué papel desempeñan las ciudades y las zonas urbanas en estas aspiraciones? ¿Han ocupado las ciudades y las zonas urbanas un lugar central en el diseño y la implementación del PNRR?

El plan puede considerarse un proyecto de obras públicas a gran escala, ya que el 62% de la financiación se destinará a ello, según el Tribunal de Cuentas italiano (*Corte dei Conti*). Como tal, ofrece una oportunidad única, además de representar un gran reto, para un país que en las últimas décadas ha sido testigo de la reducción progresiva y continua del bienestar material, sobre todo en el ámbito urbano.

Por tanto, el plan debería, por un lado, incluir una visión y unas expectativas que permitan a las ciudades desempeñar un papel a la hora de abordar las nuevas cuestiones sociales en un país urbano como Italia; por el otro, debería contar con las capacidades del sector público, especialmente a nivel local, para diseñar e implementar proyectos de forma eficaz y según los plazos estipulados. Sin embargo, el PNRR no se caracteriza por una clara identificación

de objetivos y prioridades territoriales, salvo por el hecho de destinar el 40% de los recursos a las regiones del sur, lo que constituye un intento de abordar la antigua brecha entre el norte y el sur del país. De hecho, el plan no viene acompañado de una visión espacial específica y, para formarse una idea de sus implicaciones a nivel territorial, hay que recurrir a trabajos de observatorios académicos o independientes, los cuales demuestran que sólo en unos pocos casos existe una orientación o atención territorial explícita (Viesti *et al.*, 2022). La implementación viene determinada por la distribución de recursos basada, principalmente, en la competencia, en la que participan sobre todo los municipios y otros organismos públicos locales; este es el caso de la financiación relacionada con los proyectos de regeneración urbana. Un reducido número de iniciativas con un papel estructural han sido predefinidas a nivel nacional, en particular los proyectos de infraestructuras, lo que refleja también la naturaleza del plan, que pretende apoyar proyectos diseñados localmente, de acuerdo con los indicadores y criterios definidos a nivel nacional y de la UE. En consecuencia, las implicaciones territoriales del plan se podrán apreciar principalmente en los próximos años como resultado de los procesos y capacidades locales (*ibídem*).

Esta orientación política está en consonancia con las políticas públicas dominantes en Italia, que se han caracterizado por la falta de un enfoque urbano específico, a pesar de las múltiples y heterogéneas iniciativas y financiación promovidas por distintos gobiernos en las últimas décadas. En este país aún falta una agenda urbana clara, según *Urban@it*, un grupo de reflexión académico independiente fundado en 2014 para generar debate sobre el papel de las ciudades en el país y la necesidad de una agenda urbana¹. Al respecto, en los últimos años ha habido varios intentos de abordar los problemas urgentes a los que se enfrentan estas áreas, desde las grandes ciudades y zonas metropolitanas hasta las ciudades pequeñas y medianas. Sin embargo, dichos intentos han permanecido aislados, ya que parece difícil alcanzar una visión compartida del papel de las ciudades y las zonas urbanas en el futuro del país.

... ciudades afectadas por la nueva abundancia (y la antigua falta) de recursos

Aunque el PNRR es una excelente oportunidad para las ciudades, también se puede convertir en una trampa. En él se incluyen cuatro medidas dirigi-

1. *Urban@it* es una asociación de universidades italianas creada en 2014 por investigadores de estudios urbanos y planificación para apoyar a los responsables políticos italianos en la adopción de una agenda urbana mediante la producción y el intercambio de conocimientos e investigaciones sobre el tema.

das directamente a las ciudades: los proyectos de regeneración urbana; los proyectos urbanos integrados; la calidad de vida y los grandes centros culturales; y los sistemas de transporte rápido. Además, se dedica un capítulo a las intervenciones portuarias y a las zonas económicas especiales y, por último, se destinan recursos exclusivamente para la capital, Roma. Se calcula que el importe total de la financiación distribuida a las entidades locales ascenderá a unos 66.000 millones de euros, de los cuales aproximadamente 28.200 millones de euros irán a municipios y áreas metropolitanas (30 millones de habitantes) en el marco de los capítulos antes descritos (*Viesti et al., 2022*).

EL PLAN OFRECE UNA OPORTUNIDAD ÚNICA, ADEMÁS DE REPRESENTAR UN GRAN RETO, PARA UN PAÍS QUE EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS HA SIDO TESTIGO DE LA REDUCCIÓN PROGRESIVA Y CONTINUA DEL BIENESTAR MATERIAL, SOBRE TODO EN EL ÁMBITO URBANO.

La mayor parte de los recursos para las ciudades van destinados al quinto objetivo, relativo a la cohesión y la inclusión, especialmente el tercer componente (sobre cohesión territorial). El primer capítulo financia proyectos de regeneración urbana (PINQUA, Programa Innovador para la Calidad de Vida, ya impulsado por el anterior Gobierno) para revitalizar viviendas y espacios públicos, apoyando políticas materiales e inmateriales (integrando las dimensiones social y cultural) con más de 2.800 millones de euros. El segundo, de unos 2.700 millones de euros, está destinado a las áreas metropolitanas y se centra en intervenciones de mayor calado para regenerar espacios públicos y edificios en zonas degradadas y periféricas, a fin de convertirlos en lugares *smart* y sostenibles (PUI, Planes Urbanos Integrados).

El tercer capítulo gestiona 3.400 millones de euros para la regeneración urbana orientada a una mayor calidad de vida en municipios de más de 15.000 habitantes. En estos tres casos, los recursos se asignan en función de la competencia por la financiación, mientras que los restantes fueron identificados previamente por el Gobierno. Entre los indicadores para la adjudicación figura el índice de vulnerabilidad social y material, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT). Por último, el TRM –transporte rápido masivo– recibe 3.600 millones de euros destinados al transporte público en grandes áreas metropolitanas, centrándose en la movilidad sostenible.

El número de proyectos financiados y su presupuesto reflejan la naturaleza de los retos a los que se enfrentan las alcaldías y las urbes. Por un lado, las ciudades y las áreas metropolitanas son actores centrales del PNRR, ya que tienen la función específica de identificar, diseñar e implementar los

proyectos. Por otro lado, el PNRR establece una relación directa entre las ciudades y el Estado, que obliga a las ciudades a presentar propuestas y solicitudes de financiación y a seguir un calendario estricto y unos procedimientos burocráticos a menudo complicados para respetar las etapas del PNRR y perseguir sus objetivos.

Esta nueva responsabilidad compartida está presionando especialmente a las entidades locales. Según el presidente de la **Asociación Nacional de Municipios (ANCI)**, las ciudades se han vaciado de recursos humanos y competencias debido a un largo periodo de revisión del gasto público. Por ello, las ciudades están expresando su preocupación por esta situación —un obstáculo importante para la implementación del plan— y han logrado, por una parte, que se introduzcan los Acuerdos Marco Territoriales (*Accordi Quadro Territoriali*) y, por la otra, el apoyo de Invitalia, la Agencia Nacional de Desarrollo, que las ayuda en la gestión, diseño e implementación de proyectos. Además, para ayudar a los municipios, el Gobierno prevé contratar a 3.800 expertos (2.800 de ellos en las regiones meridionales), donde existe una mayor brecha entre las tareas a realizar y los recursos humanos y competencias disponibles. Sin embargo, se trata de un fenómeno bastante difuso, como demuestra el hecho de que se hayan tenido que aplazar y relanzar algunos procedimientos de financiación competitiva debido a la falta de propuestas recibidas.

LAS CIUDADES Y LAS ÁREAS METROPOLITANAS SON ACTORES CENTRALES DEL PNRR, YA QUE TIENEN LA FUNCIÓN ESPECÍFICA DE IDENTIFICAR, DISEÑAR E IMPLEMENTAR LOS PROYECTOS.

... abordando de forma pragmática la renovada centralidad del estado

La gobernanza del PNRR sigue siendo bastante jerárquica: los organismos locales han participado sólo de forma limitada en el diseño del plan, aunque supervisan múltiples proyectos (EU, 2021). Al mismo tiempo, existe una serie de mecanismos y organismos ad hoc a nivel nacional para supervisar y aplicar el plan, lo que permite al Gobierno central intervenir si la aplicación a nivel local no es eficiente. Algunos de ellos, especialmente el Comité Directivo (*Cabina di Regia*), se mantendrán en funcionamiento hasta que finalice el plan en 2026, con lo que se modifica el principio de que los órganos ad hoc dimiten si finaliza el mandato del Gobierno que los nombró, lo que evita procesos obstruccionistas. Este principio obliga al Gobierno nacional, independientemente de su orientación política, a perseguir los objetivos del plan e implementarlo, asumiendo toda la responsabilidad para su éxito final.

El PNRR también limitó sistemáticamente el papel de los gobiernos regionales, sobre todo durante la fase de diseño y negociación, probablemente debido a los conflictos y contradicciones que surgieron durante la crisis de la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, el debate público del plan ha sido mínimo debido a la urgencia y al calendario de su presentación y aprobación a nivel de la Unión Europea. La experiencia italiana no es única en este sentido: la estructura cuasi federal, especialmente problemática, es producto de los principios de subsidiariedad y del proceso de descentralización impulsado durante décadas.

Los expertos afirman que, a pesar de comenzar como una excepción derivada de la pandemia, esta situación representa una nueva fase (abierta y problemática) **en la relación entre los niveles de gobierno nacional y regional**. El papel del «Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale» (Mesa permanente para el partenariado económico, social y territorial) —un órgano único concebido para permitir una mayor participación regional y provincial— ha sido mínimo y casi consultivo, si se compara con las experiencias de otros estados miembros. Como explica el informe oficial, en su primer año se han organizado más de 20 reuniones, que han contado con una amplia participación, en las que se ha expresado la preocupación por una participación más sustancial de la sociedad en el plan y la necesidad de apoyar a los organismos públicos locales en su implementación. En cuanto a la dimensión urbana, el informe pide una gobernanza renovada de la política urbana nacional basada en una estrategia y un objetivo unificados para evitar que la acción de varios ministerios se solape y fragmente, que incluya un observatorio nacional sobre las condiciones de la vivienda y la reactivación del Comité Interministerial de Política Urbana (CIPU). El hecho de que ambas medidas se hayan aplicado recientemente permite albergar ciertas esperanzas de que el PNRR pueda ser **una oportunidad crucial para las ciudades y áreas metropolitanas a largo plazo**, a pesar de su origen y alcance.

Referencias bibliográficas

Banca d'Italia. *Audizione nell'ambito dell'esame della proposta di Piano Nazionale di ripresa e resilienza (Doc. XXVII, n. 18)*. Banca d'Italia: Roma, 2021 (en línea) https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2021/Balassone_audizione_08022021.pdf

Ceffa, C. B. *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?* federalismi.it: 2022 (en línea) <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=47752>

EU. *Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans*. European Committee of the Regions: Bruselas, 2021 (en línea) <https://data.europa.eu/doi/10.2863/978895>

Governo Italiano. *PNRR Foreword*. Governo Italiano: Roma, 2021 (en línea) https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_FOREWORD.pdf

Italia Domani. *Tavolo per il partenariato: depositata la Relazione del Coordinatore*. Italia Domani: 2022 (en línea) <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/tavolo-per-il-partenariato--depositata-la-relazione-del-coordina.html>

Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibili. *Audizione sugli indirizzi e le azioni necessarie per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle aree urbane e della qualità dell'abitare*. MIMS: Roma, 2021 (en línea) https://www.mit.gov.it/nfsmitgov/files/media/notizia/2021-12/Presentazione%20audizione%20commissione%20VIII%20camera_14%20dicembre.pdf

OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development. *OECD Employment Outlook 2020 – Worker Security and the COVID-19 Crisis: How Does Italy Compare?* OECD: París, 2020 (en línea) https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134917-obkmtu87m1&title=Employment-Outlook-Italy-EN

Viesti, G., Chiapperini, C., y Montenegro, E. "Le città italiane e il PNRR". *Working Papers – Urban@it* (2022) (en línea) <http://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/7006>

