



Gruppo di Lavoro
SOSTENIBILITA' URBANA

Rete Nazionale
delle Autorità Ambientali
e delle Autorità della Programmazione
dei Fondi Strutturali comunitari 2000 –2006
Unità di Coordinamento

FONDI STRUTTURALI E SVILUPPO SOSTENIBILE DELLE AREE URBANE

IL MAINSTREAMING URBANO NEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013: il punto della situazione.

*Roma
13 Dicembre 2005*

Gruppo di Lavoro Sostenibilità Urbana

Coordinamento del gruppo di lavoro:

Elio Manti – Task Force delle Autorità Ambientali

Elaborazione testo:

arch. Giorgia Coviello – Task Force delle Autorità Ambientali

INDICE

1 – Premessa	1
2 – La dimensione urbana nel quadro del rinnovamento della Strategia di Lisbona e di Göteborg	2
2.1 <i>Strategia di Lisbona e Politica di Coesione</i>	2
2.2 <i>Strategia di Lisbona e quella di Göteborg</i>	4
3 – La dimensione urbana nel contesto dell’allargamento	6
4 – La dimensione territoriale nella Politica di Coesione	7
5 – La dimensione urbana nella Politica di Coesione	12
6 – La dimensione urbana nel nuovo quadro regolamentare e gestionale	14
6.1 <i>Le Proposte regolamentari</i>	15
6.2 <i>Attribuzioni e nuovi ruoli</i>	17
6.3 <i>Procedure e riunioni</i>	18
7 – Un approccio strategico e consultivo	19
8 – Rimodulazione di modelli e strumenti	22
8.1 <i>Da Urban al mainstreaming urbano</i>	22
8.2 <i>Le reti per le città</i>	26
8.3 <i>Il contributo di Interreg</i>	27
8.4 <i>Il contributo nazionale</i>	29
9– Nuovi modelli e strumenti	31
9.1 <i>Le Linee guida per i “Modelli urbani europei”</i>	31
9.2 <i>Strategia tematica sull’ambiente urbano e mainstreaming urbano</i>	33
9.2.1 <i>Piani e sistemi di gestione ambientale</i>	34
9.2.2 <i>Piani del trasporto urbano sostenibile</i>	36
Documenti di riferimento	37
Link utili	39

1 – Premessa

Nel nuovo periodo di programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013 è previsto un cambio di rotta importante nella gestione delle politiche indirizzate al miglioramento dell'ambiente urbano. Per descrivere la genesi di questo cambiamento potremmo partire da quanto riportato negli "Orientamenti sulla revisione di metà periodo dei programmi italiani dell'Obiettivo 1"¹ al capitolo 8 "Città" nel quale si muovevano alcuni rilievi ai "Programmi di Sviluppo Urbano" elaborati con riferimento al corrente periodo di programmazione fornendo, contemporaneamente, alcune indirizzi utili ad una loro eventuale revisione.

Il documento redatto dalla Commissione Europea, d'altronde, non poteva che riprendere quanto precedentemente messo a fuoco in un Policy paper² stilato, nel contesto della gestione nazionale dei Fondi, dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici facente capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nel tempo intercorso dalla valutazione intermedia si sono verificati alcuni importanti mutamenti evolutivi nella struttura stessa dell'Unione, i quali hanno concorso al verificarsi di sostanziali cambiamenti a livello delle sue politiche generali, ed, alla luce di questa modificazione del quadro di riferimento complessivo, si deve ammettere che, i limiti imputati alla programmazione dello sviluppo urbano, in Italia, nell'ambito dei Fondi strutturali, potevano essere riportati, anche, ad un indirizzo europeo carente.

Grazie al costante monitoraggio operato in questi ultimi cinque anni di programmazione, le politiche urbane portate avanti dall'Europa hanno potuto essere rivisitate, e, con coraggio, si è proceduto, in vista del nuovo periodo di programmazione, ad una loro radicale rimodulazione; tutto ciò ha comportato importanti cambiamenti al livello della strategia comunitaria di sviluppo regionale, specie nella sua dimensione territoriale.

In tempo per il prossimo periodo di programmazione le città dell'Unione potranno beneficiare di orientamenti nazionali, indirizzi regionali, modelli e strumenti rinnovati; tutto concorre a conferire alle aree urbane un ruolo da protagoniste assolute della progettazione integrata territoriale.

¹ Bruxelles, 23.10.2003

Orientamenti sulla revisione di metà periodo dei programmi italiani dell'Obiettivo 1. Non-paper
Commissione Europea

² Luglio 2003

Stato e prospettive dei progetti integrati nelle città capoluogo del Mezzogiorno. Policy paper

Unità di valutazione degli investimenti pubblici - Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di coesione – Ministero dell'Economia e delle Finanze

2 – La dimensione urbana nel quadro del rinnovamento della Strategia di Lisbona e di Göteborg

2.1 Strategia di Lisbona e Politica di Coesione

In uno studio recente³ ripreso nell'ultima Relazione intermedia sulla coesione⁴, si sono misurati gli ampi spazi di convergenza esistenti tra la Strategia di Lisbona, definita nel 2000, e le priorità di spesa della Politica di Coesione: nella passata stagione di programmazione la quota del sostegno dei Fondi Strutturali ad investimenti che rientrano nella strategia di Lisbona spesso supera il 50%. Il livello di coerenza fra queste due politiche sembra notevolmente maggiore nelle Regioni relativamente più prospere, mentre è inferiore in quelle meno sviluppate. Il quadro cambia, ma solo di poco, se si tiene conto degli investimenti in materia di trasporti ed energia, che fanno parte della strategia di Lisbona rinnovata, sulla base dell'agenda per la crescita e l'occupazione proposta dalla Commissione.

La Commissione, infatti, in quest'ultimo anno ha investito molte delle sue energie nel rilancio della Strategia di Lisbona⁵ pervenendo alla individuazione, in 24 punti, dei nuovi "Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione"⁶ e definendo il corrispondente "Programma comunitario"⁷.

In particolare il Consiglio europeo del marzo di quest'anno⁸, ha formulato diverse raccomandazioni relative alla Politica di Coesione UE intesa come strumento per realizzare la Strategia di Lisbona: per la prossima stagione di spesa dei Fondi comunitari, la Commissione ha proposto un approccio strategico finalizzato ad orientare i programmi, con maggiore decisione, verso la creazione di crescita e occupazione.

Coerentemente col proposito di rilanciare la Strategia di Lisbona, le "Linee guida per la strategia comunitaria per il nuovo periodo di programmazione"⁹, già nel titolo della Comunicazione ad esse

³ Febbraio 2005

Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy. Synthesis Report
Danish Technological Institute

⁴ Bruxelles, 17.5.2005

COM(2005) 192 definitivo

Comunicazione della Commissione

Terza relazione intermedia sulla coesione: verso un nuovo partenariato per la crescita, l'occupazione e la coesione

⁵ Bruxelles, 2.2.2005.

COM (2005) 24

Comunicazione al Consiglio europeo di primavera

Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione Il rilancio della Strategia di Lisbona

⁶ Bruxelles, 12.4.2005

COM(2005) 141 definitive

Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione (2005-2008) comprendente una Raccomandazione della Commissione sulle linee guida generali per la politica economica degli Stati membri e della Comunità e una Proposta, presentata dalla Commissione, per una Decisione sulle linee guida per le politiche dell'impiego degli Stati Membri.

⁷ Bruxelles, 20.7. 2005

COM(2005) 330 definitivo

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo

Azioni comuni per la crescita e l'occupazione Il programma comunitario di Lisbona

⁸ 16/17 giugno 2005

Consiglio europeo di Bruxelles

Conclusioni della Presidenza

⁹ Bruxelles, 5.7.2005

COM(2005) 299

Comunicazione della Commissione

relativa, si riferiscono alla Politica di Coesione definendola "di sostegno alla crescita e all'occupazione"; cioè sostanzialmente convergente sugli obiettivi della Strategia di Lisbona.

In questa ottica le "Linee guida alla Politica di Coesione" mirano ad indirizzare verso Quadri Strategici Nazionali che stabiliscano priorità utili a sostenere una intensa sinergia tra la Politica di Coesione e la Strategia di Lisbona aumentando la coerenza con le altre politiche e priorità dell'Unione in settori quali la concorrenza, la ricerca, l'ambiente, i trasporti e la politica energetica.

Nelle Linee guida alla prossima stagione di programmazione dei Fondi Strutturali si chiarisce anche quale possa essere lo specifico ruolo giocato dalla città¹⁰ nel perseguimento di questi nuovi obiettivi integrati di coesione, crescita e occupazione. Il "miglioramento della competitività" delle singole aree urbane è inteso come funzionale al riequilibrio, in termini di sviluppo, tra le città più forti dal punto di vista economico e il resto della rete urbana.

Le misure individuate per prime, dalle Linee guida, sono quelle che vanno in favore dell'imprenditoria, dell'occupazione locale e dello sviluppo delle comunità, ma restano importanti anche quelle volte a ripristinare l'ambiente fisico, a riconvertire le zone industriali abbandonate e a preservare/sviluppare il patrimonio culturale, nella consapevolezza di quanto, quest'ultimo tipo di operazioni, possano contribuire alla creazione delle infrastrutture necessarie ad uno sviluppo economico sostenibile. Nella strategia prefigurata dalla Linee guida, naturalmente, non si manca di contemplare, anche, misure dirette al perseguimento della coesione sociale interna alle aree urbane.

Allo scopo di fornire una indispensabile cornice di coerenza a misure di natura tanto diversa, si individua un nuovo strumento, il "piano di sviluppo a medio-lungo termine per il risanamento urbano", che dovrebbe garantire il buon esito di tutti gli interventi sulla città coordinando gli investimenti, favorendo l'impegno e la partecipazione del settore privato al rinnovamento urbano, vigilando sulla qualità ambientale delle realizzazioni sul territorio. Si tratta di quelle "strategie partecipative ed integrate" istituite con l'Articolo 8 della Proposta di regolamento del FESR, cui faremo riferimento più avanti.

Il Programma Comunitario di Lisbona e le Linee guida per la Politica di Coesione hanno visto un parallelo impegno nazionale. Anche in Italia si è riflettuto attentamente sulla considerazione del legame biunivoco¹¹ politiche per l'occupazione e quelle per la coesione, talché, la consapevolezza delle sinergie realizzabili fra politiche di crescita e quelle riequilibrio è stata presente fin dalla estensione delle primissime "Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013"¹² ed in quelle¹³, più specifiche, relative alla redazione di un breve

Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013

¹⁰COM(2005) 299

Cap. 5.1. *Contributo delle città alla crescita e all'occupazione*, pg. 31

¹¹ Bozza Preliminare Marzo 2005 (da rivedersi continuamente durante il 2005)

Piano d'azione di Lisbona e Politica di Coesione: un legame biunivoco tra le due strategie

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione

¹² Repertorio atti n. 820 del 3 febbraio 2005

Presidenza del Consiglio dei Ministri Conferenza Unificata

Intesa sulla nota tecnica relativa alla definizione del Quadro nazionale Strategico per la politica di coesione 2007-2013

¹³ 5 Aprile 2005

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione

Linee per un nuovo programma Mezzogiorno: finalità del documento strategico comune e percorso - aprile 2006

“Documento Strategico Unitario per il Mezzogiorno” nel quale sarà esplicitato ed integrato anche il ruolo delle Regioni del sud che non ricadano più nell’ambito dell’Obiettivo 1.

Con la recente adozione del PICO, il “Piano per l’Innovazione, la Crescita e l’Occupazione, di attuazione della Strategia europea di Lisbona”¹⁴, il “Documento preliminare”¹⁵ alla redazione del Quadro Strategico Nazionale, licenziato appena la scorsa settimana, ha potuto rifarsi ad un importante punto di riferimento, utile all’individuazione di strategie coerenti con gli obiettivi di occupazione ed innovazione in esso descritti, sinergiche ma non sovrapponibili rispetto a quelle definite dal PICO¹⁶.

2.2 Strategia di Lisbona e quella di Göteborg

Il rilancio della Strategia di Lisbona, con le sue puntuali implicazioni e ricadute sulla politica di spesa dei Fondi Strutturali, è stato accompagnato da una parallela maturazione della Strategia di Göteborg. Il processo di inclusione della componente ambientale nelle politiche dell’Unione è così maturo che in molti documenti ufficiali, oramai, ci si limita a specificare che quando ci si riferisce alla Strategia di Lisbona la si intende, implicitamente, comprensiva di quella di Göteborg.

In questo modo si recepisce concretamente quanto, altrimenti espresso, in maniera definitiva, nelle Conclusioni prodotte a seguito dell’ultimo Consiglio Europeo di Primavera¹⁷: «In occasione del rilancio della Strategia di Lisbona, il Consiglio europeo riafferma che questa strategia si colloca, essa stessa, nel contesto più ampio dell’esigenza di sviluppo sostenibile secondo cui occorre soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri.»

L’integrazione di fatto fra le due Strategie si evince, anche, dal parallelismo del loro procedere, infatti, nel successivo Consiglio Europeo (giugno 2005), contemporaneamente, sono stati approvati gli “Orientamenti integrati per la crescita e l’occupazione”¹⁸ e la “Dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile”¹⁹.

Gli obiettivi chiave e i principi guida enunciati in questa “Dichiarazione sullo sviluppo sostenibile” costituiranno la base della nuova Strategia comunitaria in materia, che dovrebbe essere adottata, verosimilmente, entro quest’anno, in tempo per l’apertura della nuova stagione dei Fondi Strutturali. Il prossimo periodo di programmazione beneficerà, pure, dei frutti del precedente, “Sesto Programma di Azione per l’Ambiente”, che dovrebbe lasciargli in eredità le sette Strategie

¹⁴ Roma, 14 ottobre 2005

PICO - Piano per l’Innovazione, la Crescita e l’Occupazione Piano italiano in attuazione della Strategia europea di Lisbona

Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per le Politiche Comunitarie

¹⁵ Roma, Novembre 2005

Documento Strategico Preliminare Nazionale *Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*

Comitato di Amministrazioni centrali per la politica di coesione 2007-2013

¹⁶ Cfr. Documento Strategico Preliminare Nazionale

Allegato 2: Tavola di raccordo delle aree tematiche del DSPN con il Programma nazionale italiano per Lisbona e gli Orientamenti strategici per la coesione (OSC)

¹⁷ 22-23 Marzo 2005

Consiglio europeo di Bruxelles Conclusioni della Presidenza Capitolo III “Sviluppo sostenibile” Punto 42

¹⁸ 16-17 Giugno 2005

Consiglio europeo di Bruxelles Conclusioni della Presidenza Allegato II

¹⁹ Brussels, 25.5.2005

COM(2005) 218 final

Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament

Tematiche attualmente in fase di adozione, fra cui quella sull'ambiente urbano, che è la più interessante ai fini della nostra trattazione.

Coerentemente a questo nuovo approccio definito in sede comunitaria, non è mancata, a livello nazionale, la piena integrazione della tematica ambientale con riferimento al PICO, in cui « il "pilastro di Göteborg" è stato considerato come parte integrante essenziale della Strategia di Lisbona». Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ha fornito la sua attiva partecipazione alla redazione del Piano²⁰ ed i risultati di questo pieno coinvolgimento possono dirsi maturi e felici. Infatti, il PICO indica²¹, ad esempio, numerose azioni ad impatto di sistema che contemporaneamente vanno a favore della tutela ambientale; esso include anche alcuni progetti per la realizzazione di aree di eccellenza nel campo delle tecnologie ambientali. Fra le azioni che intende intraprendere e completare molte sono ricche di ricadute potenziali in ambito urbano ambientalmente positive: come l'attuazione dei Piani Urbani di Mobilità e la promozione degli "appalti verdi". Nel PICO, d'altronde, non si manca di rilevare come «Negli anni recenti, nell'ambito della politica regionale, il 13 per cento dei Fondi Strutturali 2000-2006 per il Mezzogiorno è stato destinato a progetti di tutela e di valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale.»²².

Per quanto riguarda il mainstreaming ambientale nelle Politiche comunitarie, esso non mancherà di essere opportunamente contemplato e integrato nel nuovo Quadro Strategico Nazionale come nei corrispondenti Documenti Strategici Regionali, i quali, andranno soggetti alle pertinenti Valutazioni ambientali Ex Ante, e potrebbero essere sottoposti, preliminarmente, a procedura di Valutazione Ambientale Strategica, per come essa sta andando a definirsi nell'ambito nel rinnovando quadro legislativo nazionale²³ ed attraverso l'aggiornamento delle procedure comunitarie²⁴.

Con riferimento diretto alle politiche ambientali dobbiamo ricordare che la "Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile"²⁵ è stata oggetto, con tutte quelle degli altri Stati Membri, di un'azione di monitoraggio da parte dell'Unione²⁶, ed andrà ad essere aggiornata in parallelo con la corrispondente Strategia comunitaria, tanto più che l'Italia è uno fra quegli Stati che ha preso l'impegno di farne uno strumento ordinario della propria politica. Ai sensi della Comunicazione²⁷ che

²⁰ PICO – Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione
Appendice B Contributi Lettera F. Ministero per l'Ambiente e la Tutela del Territorio

²¹ PICO – Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione
Capitolo 3. *Provvedimenti normativi e progetti di investimento per lo sviluppo della società della conoscenza attraverso 3.5 la tutela dell'ambiente*

²² PICO – Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione
Capitolo 4. *Politica di coesione regionale*

²³ 4/10/2005 Schema di Decreto Legislativo recante "Norme in materia di procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA), per la valutazione ambientale strategica (VAS) e per la prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC)

²⁴ Cfr. Draft: 7 July 2005

The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers

Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation

Annexes (3) Ex Ante Evaluation and the Strategic Environmental Assessment

²⁵ Delibera C.I.P.E. 2 Agosto 2002 *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile*

²⁶ April 2004

Commission Staff Working Document

National Sustainable Development Strategies in the European Union A first analysis by the European Commission

²⁷ Bruxelles, 11.02.2004

COM(2004)60 definitivo

prepara l'adozione della nuova Strategia tematica sull'ambiente urbano, la Strategia per lo sviluppo sostenibile nazionale, ed anche quelle regionali, se necessario, dovranno prevedere capitoli specificamente dedicati alla dimensione urbana.

3 – La dimensione urbana nel contesto dell'allargamento

Una delle modificazioni strutturali dell'Unione che segnerà più profondamente il prossimo periodo di programmazione, distinguendolo dal precedente, è quella dell'adesione dei Paesi dell'allargamento. Le istituzioni comunitarie si trovano a fronteggiare la, ben difficile sfida di predisporre politiche che vadano bene per tutti, inevitabilmente livellando le differenze fra Stati, riorientandole in ragione di equilibri nuovi, verso direzioni che possono sembrare contraddittorie rispetto a quelle che si sarebbero prese se si fosse dovuto calibrarle, di nuovo, su di una Europa a 15.

Nel 1997 lo European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR) aveva condotto a termine un primo esame relativo alle politiche urbane operate dai 15 Stati Membri; nel 2004, sempre su invito del competente Ministero olandese, lo stesso Istituto ha redatto un aggiornamento²⁸ del precedente rapporto, che ha consentito di tenere in conto l'impatto operato dalle politiche comunitarie in materia di ambiente urbano su quelle nazionali corrispondenti. Il Rapporto dell'Euricur, molto pessimisticamente, conferma le analisi relative ad una decina di anni prima, ribadendo la sua classificazione fra: Paesi che hanno maturato politiche urbane esplicite e coerenti (Regno Unito, Francia, Olanda, e Belgio); quelli che manifestano un'attenzione crescente per le problematiche legate alle città (fra le quali si include l'Italia con Germania, Finlandia, Svezia, Danimarca e Portogallo), e gli altri cinque, fra i quindici Stati Fondatori, che presentano una carenza di politiche dedicate alle aree urbane.

Il quadro si fa molto più tetro quando le analisi²⁹ si allargano ai Paesi di nuova adesione, come illustrato in un altro Rapporto voluto, sempre, dal Governo Olandese. L'Europa a ventisette appare ancora più squilibrata perché i Nuovi Stati Membri non hanno mai sperimentato politiche urbane mature, ma anche perché, nel complesso, salta ancora più lampantemente agli occhi come lo sviluppo e la crescita, in Europa, si concentrino, da tempo, nel pentagono Londra, Parigi, Milano, Monaco, Amburgo.

Questo fatto può spiegare il nuovo accento posto dalla Politiche Comunitarie sulle problematiche del riequilibrio territoriale, ed il nuovo focus sulle realtà urbane. Infatti, quanto ampiamente illustrato nel Rapporto voluto dalla Presidenza Olandese, è stato puntualmente ripreso nella Relazione³⁰ che

Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni

²⁸ Agosto 2004;

National Urban Policies in the European Union

Prof. dr. Leo van den Berg Drs. Erik Braun Dr. Jan van der Meer

European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR) - Erasmus University Rotterdam

²⁹ Amstelveen, september 2004

Ministry of the Interior and Kingdom Affairs

"Cities in the New EU Countries. Position. Problems. Policies." Summary of the main report "Urban Issues and Urban Policies in the New EU Countries"

Editors: Ronald van Kempen, Urban and Regional research centre Utrecht, Utrecht University, Marcel Vermeulen and Ad Baan, KPMG the Netherlands

³⁰ 21.9.2005

RELAZIONE sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento(2004/2258(INI))

Commissione per lo sviluppo regionale Relatore: Jean Marie Beaupuy

ha motivato la Proposta di Risoluzione sulla dimensione urbana, specificatamente riferita, già nel titolo, al "contesto dell'allargamento". Come si riporta sinteticamente in quella Relazione Il ritardo dei nuovi Stati Membri nell'implementazione di politiche urbane mature è veramente molto preoccupante soprattutto per due ordini di motivi: essi non hanno mai preso in considerazione problemi sociali come la segregazione territoriale e la criminalità, per di più le loro città stanno conoscendo, in questa fase di transizione, fenomeni nuovi che non esistevano in epoca socialista, quali la disoccupazione e la mancanza di abitazioni.

Il carattere emergenziali di queste problematiche è dimostrato anche dal fatto che alcune voci autorevoli³¹ si sono levate in favore dell'ammissione alla spesa dei Fondi Comunitari di interventi diretti, anche, alla residenzialità, i quali, da sempre, sono stati esclusi da qualsiasi forma di finanziamento: il riferimento è ai popolosi quartieri operai dei Paesi ex comunisti che rischierebbero di trasformarsi in autentici slums.

I due rapporti di analisi delle politiche urbane negli Stati europei, di cui si è reso conto più sopra, sono stati presentati in occasione dell' European City Summit, il terzo di questo tipo, tenutosi nell'ottobre del 2004, sotto l'egida della Presidenza Olandese, a Noordwijk³², ed hanno alimentato la discussione del "Meeting Ministeriale Informale sulla coesione territoriale e le politiche urbane" organizzato nei giorni seguenti a Rotterdam³³.

4 – La dimensione territoriale nella Politica di Coesione

Il occasione del Consiglio informale di Rotterdam, indicato in alcuni documenti ufficiali anche come quello sull'"Assetto del territorio", le problematiche urbane sono finalmente riemerse a livello istituzionale dopo un lungo periodo di latenza e maturazione il cui inizio può essere fatto risalire all'altro Meeting Ministeriale Informale, quello tenutosi nel 2000 a Lille³⁴, dal quale scaturì il "Programma di azione" omonimo³⁵. Nel quadro del "Programma di Azione di Lille", grosso modo, in questi anni, si è mosso il paziente lavoro delle istituzioni europee, dei centri di ricerca e di studio, degli stakeholders interessati alle politiche urbane.

In questo processo l'emergere della problematiche urbane si è collocato nel contesto della "territorializzazione" della Politica di coesione che inizia col Consiglio informale di Potsdam, nel 1999, in cui fu adottato lo "Schema di sviluppo dello spazio europeo", mentre, solo l'anno

FINALE A6-0272/2005

³¹ 17.5.2005 - CEMR (Council of European Municipalities and Regions) response to the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund (ERDF)

«20. We wish to draw specific attention to the fact that all ERDF expenditure on housing is explicitly excluded under the ERDF Regulation, and the same applies to Cohesion Funding for housing. Yet the towns of most of the new Member States face enormous problems in terms of poor quality high-rise housing in large urban estates, for which the future maintenance and refurbishment costs will be enormous. If timely action is not taken, we will be creating the slums of tomorrow.»

³² Noordwijk e Leiden (Paesi Bassi) 18-19 ottobre 2004

City Summit. La Presidenza di turno olandese, per la Commissione europea, ha invitato più di 500 Sindaci, i Ministri responsabili delle politiche urbane, la Autorità di Gestione di Urban II e le altre parti interessate

³³ Rotterdam 29.11.2004

Meeting informale dei Ministri dell'Unione Europea sulla Coesione territoriale

³⁴ Lille, 2 Novembre 2000

Meeting informale dei Ministri dell'Unione Europea responsabili per le problematiche urbane alla conferenza "Europa, sviluppo territoriale ed urbano" Conclusioni della Presidenza Francese

³⁵ Marseilles, 6 October 2000

Proposal for a multiannual programme of co-operation in urban policy within the European Union

Report by the Committee on Spatial Development (CSD)

Adopted at the informal meeting of ministers dealing with urban affairs in Lille on 3 November 2000

successivo, in quello di Lille, il focus si è concentrato sulla dimensione urbana. Infatti, nei documenti di preparazione del Consiglio di Rotterdam non manca una riepilogo³⁶ degli obiettivi e delle priorità del "Programma di Lille", come dei principi chiave della "Carta di Copenhagen"³⁷ sullo sviluppo regionale ed anche urbano, prodotta da un altro Consiglio Informale, in materia di sviluppo territoriale, tenutosi sotto la Presidenza Danese due anni dopo quello di Lille.

Dal 2000 del "Programma di Lille", in Europa, si sono verificati molti importanti cambiamenti: non solo l'Unione si è allargata ed è anche passata una stagione di spesa dei Fondi comunitari. Il ritorno di attenzione sulle città può essere spiegato in molti modi, ma, senza meno, può essere imputato, anche, al fatto che esse hanno dimostrato di essere il soggetto più idoneo a trainare la crescita e lo sviluppo, in quanto capaci di costruire partenariati, soprattutto, a base territoriale.

Opportunamente, pertanto, la scelta della Presidenza Olandese, nel novembre dello scorso anno, è stata quella di organizzare i lavori di Rotterdam in due giornate incentrate rispettivamente sul tema della coesione territoriale e delle politiche urbane. L'intenzione era quella di far cogliere il nesso fra crescita e coesione territoriale come fondamentale nel contesto dell'Unione allargata e di pervenire al pieno riconoscimento del ruolo chiave che le città possono giocare contemporaneamente «nel rafforzamento della competitività e della riduzione delle disparità»³⁸.

A Rotterdam si è entrati nel vivo di una fase nuova³⁹ della Politica Regionale. A seguito della "Terza Relazione sulla coesione sociale ed economica" del 2003, la Commissione aveva già avuto modo di compiacersi che nella riforma della Politica di coesione fosse stata presa in considerazione la dimensione territoriale⁴⁰, ma, nel Consiglio Informale del novembre 2004, si sono consolidate le basi del processo della sua territorializzazione.

Secondo una formula esplicitamente contemplata anche nel testo della Costituzione⁴¹, quella territoriale, deve essere riconosciuta in quanto "terza dimensione della coesione", insieme con quelle economica e sociale, ed è utile sottolineare che la dizione così aggiornata non era, e rimane, non completa nel testo del Trattato istitutivo della Comunità Europea⁴².

³⁶ 2.11.2004

Common framework on future urban policy *City empower Europe*
Ministry of interior and Kingdom Relations, The Netherlands

³⁷ 2002 Copenhagen Charter

³⁸ Rotterdam 29.11.2004

Meeting informale dei Ministri dell'Unione Europea sulla Coesione territoriale *Conclusioni della Presidenza* Punto 1.1

³⁹ Agosto 2004

National Urban Policies in the European Union

pg. 47 Table 3.1 Summary of the stages of EU Regional Policies and its urban dimension

Prof. dr. Leo van den Berg Drs. Erik Braun Dr. Jan van der Meer

European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR) - Erasmus University Rotterdam

⁴⁰ Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione relativa alla terza relazione sulla coesione economica e sociale (COM(2004) 107 _ C5-0092/2004 _ 2004/2005(INI)) Coesione economica e sociale Approvata 22.4.2004

⁴¹ Progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

Articolo I-3 Obiettivi dell'Unione

⁴² Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea Articolo 158

Si fa riferimento alla coesione economica e sociale senza aggiungere l'aggettivo territoriale.

Nella nuova fase «si punta all'approfondimento della dimensione territoriale, a costruire sulla base dell'obiettivo della coesione territoriale, ed ad integrarlo nelle politiche comunitarie con lo scopo ultimo di sostenere le ambizioni dell'Unione quanto ad una crescita economica sostenibile»⁴³.

In questa prospettiva, come illustrato in uno dei documenti di discussione presentati in al Consiglio Informale di Rotterdam, intitolato "Sfruttare la diversità territoriale per una crescita economica sostenibile", «la immensa diversità culturale e territoriale dell'Unione allargata deve essere considerata non come un problema, ma come una risorsa che può essere sfruttata al meglio in quanto un potenziale unico, caratteristico dell'Unione»⁴⁴.

Si fa, pertanto, pressante la «necessità di un approccio coerente allo sviluppo del territorio dell'Unione Europea»⁴⁵, perché ciascuno Stato, ogni regione, avvertono il bisogno di identificare il loro specifico potenziale e la loro posizione nel territorio dell'Europa, in modo da poter costruire più efficacemente le loro strategie di sviluppo. Inoltre, «Approssimativamente, tutti i settori e le politiche hanno una dimensione territoriale. Per questo motivo esiste la possibilità di coordinarli efficacemente governando questa dimensione»⁴⁶.

Muovendosi nel solco di quello di Rotterdam, il successivo Meeting Informale Ministeriale sulla coesione territoriale del Lussemburgo, nel delineare la sua agenda politica al 2007, pone al primo punto la redazione di un Report su "Stato e prospettive di sviluppo territoriali dell'Unione Europea" di cui ha analizzato un documento di indirizzo⁴⁷, che prepara, a sua volta, un documento di valutazione che verrà redatto durante le prossime Presidenze per essere approvato sotto quella tedesca del 2007.

E così pure, entro il 2007, dovrà essere pronto il "Libro Bianco sull'obiettivo della coesione territoriale" che «precisi come tale obiettivo vada integrato nel piano strategico nazionale di ciascun Stato membro»⁴⁸, ed anche una "Strategia comunitaria per la coesione" che «definisca priorità chiare e linee direttrici concrete per gli Stati membri e le regioni, che costituisca il fascicolo regionale della strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione fondandosi sui principi e sugli obiettivi politici dello SDEC»⁴⁹.

«Il concetto di coesione territoriale va oltre la nozione di coesione economica e sociale sommandosi a questa e rafforzandola. In termini politici, l'obiettivo è quello di pervenire ad uno sviluppo più equilibrato attraverso la riduzione delle disparità esistenti, evitando squilibri territoriali e rendendo più coerenti sia le politiche di settore che le politiche regionali che hanno impatto territoriale.

⁴³ Rotterdam 29.11.2004

Exploiting Europe's territorial diversity for sustainable economic growth
Discussion paper for the EU informal ministerial meeting on territorial cohesion

⁴⁴ Cfr. nota 33

⁴⁵ Rotterdam 29.11.2004

Meeting informale dei Ministri dell'Unione Europea sulla Coesione territoriale Conclusioni della Presidenza Punto 2

⁴⁶ Lussemburgo 20/21.5.2005

Meeting informale dei Ministri dell'Unione Europea sulla Coesione territoriale Conclusioni della Presidenza Punto 1.2

⁴⁷ Lussemburgo 20/21.5.2005

Scoping document and summary of political messages for an assessment of the territorial state and perspective of the European union towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions
Endorsed for further development by the Minister for Spatial Development and the European Commission at the Informal Ministerial meeting on regional Policy and Territorial Cohesion

⁴⁸ Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale Punto 16

⁴⁹ Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale Punto 15

L'intenzione è quella di migliorare l'integrazione territoriale ad incoraggiare la cooperazione tra regioni.»⁵⁰

La "territorializzazione" della politica di coesione, così definita nei due Meeting informali di Rotterdam e del Lussemburgo, è alla base del rilancio del ruolo delle città come «vettore privilegiato di crescita ed equilibrio territoriale»⁵¹.

La impostazione definita a Rotterdam ha influenzato, nel suo parallelismo, il procedere delle due Risoluzioni che possono ritenersi "figlie gemelle" di quel Consiglio: quella "sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale"⁵² e quella sulla "dimensione urbana nel contesto dell'allargamento"⁵³.

Entrambe le Risoluzioni partono dal constatare le difficoltà dovute all'allargamento dell'Unione, entrambe convergono sul riconoscimento del ruolo chiave delle città.

Nelle Motivazioni allegate alle Relazioni che illustrano le Proposte delle due Risoluzioni possiamo cogliere il senso di questo "appello" alle città.

Riprendendo le conclusioni della Presidenza del Consiglio di Rotterdam relative alla sessione dedicata alla coesione territoriale, la Motivazione⁵⁴ alla Proposta di Risoluzione individua come principali "Sfide territoriali" quelle dell'integrazione senza uniformazione, dello sviluppo policentrico, della definizione di nuovi indicatori territoriali, del riconoscimento dell'importanza strategica dei poli urbani.

«Con l'allargamento ad est, la sfida della coesione assume una nuova dimensione dal momento che la UE non ha mai dovuto affrontare un aggravamento così incisivo delle disparità.

La ricerca di uno sviluppo territoriale concentrato in un'unica zona dinamica di integrazione mondiale non favorirà la riduzione delle disparità tra il centro ed una periferia che continua ad espandersi. La concentrazione delle ricchezze in un settimo della superficie comunitaria può compromettere gravemente l'integrazione a lungo termine, poiché comporta il sottoutilizzo delle risorse presenti nella parte del territorio più estesa, costituita dalle regioni periferiche.

In questa prospettiva lo sviluppo di un modello policentrico (e non più un modello di sviluppo centro-periferia) deve rappresentare un elemento chiave della strategia di coesione territoriale dell'Unione. »⁵⁵.

«La politica di coesione deve non solo raggiungere le aree più povere o caratterizzate da situazioni particolari (ultraperiferiche, insulari, di montagna, sottopopolate) e rafforzare la cooperazione regionale nelle sue dimensioni transfrontaliera, transnazionale ed interregionale, ma anche migliorare il coordinamento dei centri urbani con le zone rurali e le regioni periferiche; le città, di

⁵⁰ Terza relazione sulla coesione economica e sociale 2003

⁵¹ Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale Punto 8

⁵² Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale (2004/2256(INI)) Commissione per lo sviluppo regionale Approvata 28.9.2005

⁵³ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento (2004/2258(INI)) Commissione per lo sviluppo regionale Approvata 13.10.2005

⁵⁴ 25.7.2005

RELAZIONE sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale (2004/2256(INI))

Commissione per lo sviluppo regionale Relatore: Ambroise Guellec

FINALE A6-0251/2005

⁵⁵ Cfr. Nota 45

qualunque dimensione esse siano, devono essere considerate elementi essenziali di crescita per territori più vasti.»⁵⁶

Alle motivazioni della Risoluzione sulla coesione territoriale fanno eco quelle⁵⁷ dell'altra Risoluzione quando, descrivendo la realtà delle città europee e delle rispettive regioni sottolinea che «La nuova politica di coesione tiene conto del fatto che le zone urbane sono percepite come i motori dell'economia e come gli elementi fondamentali di uno sviluppo regionale interno all'Unione europea. Il fatto che più dell'80% dell'attività economica si svolga nelle città fa sì che le autorità locali diventino partner essenziali per lo sviluppo regionale e per l'attuazione delle strategie di Lisbona e di Göteborg.

Lo sviluppo delle regioni e quello delle città sono chiaramente collegati. Poiché le città non sono isolate in un territorio ma fanno parte di una regione, le zone urbane e quelle rurali sono interdipendenti. Tali zone costituiscono, insieme, il motore dell'economia della regione. Il divario che esiste tra zone rurali e zone urbane è particolarmente accentuato nei 10 nuovi paesi e, se si vuole conseguire una coesione economica, sociale e territoriale tenendo conto delle specificità storiche, culturali, economiche e territoriali occorre sviluppare l'insieme del territorio.».

In seguito, la Relazione relativa alla Risoluzione sulla dimensione urbana scende nel dettaglio dell'analisi quando rileva che, grosso modo, i nuovi Stati membri non dispongono di una vera e propria politica urbana né a livello nazionale né a quello regionale, ma ciò non significa che non vi sia alcuna politica urbana, perché essa è sviluppata dalle autorità locali.

«Come in tutti i paesi ex socialisti, le competenze delle autorità locali in materia di politica urbana sono molto vaste: esse dispongono, in particolare, di notevole autonomia nella definizione delle proprie priorità.

Mentre l'Unione europea dei Quindici chiede di accrescere le responsabilità delle autorità locali e di rafforzare il partenariato con il settore privato, gli Stati ex socialisti riconoscono l'incapacità delle proprie autorità locali nel gestire da sole problemi quali la mancanza di coordinamento, di controllo e di finanziamenti. Le autorità locali dei nuovi Stati membri fanno peraltro appello in maniera sistematica al settore privato per sopperire alla mancanza di finanziamenti.».

In questo quadro complesso e, per certi aspetti, contraddittorio è stato rivisitato il ruolo delle città in vista del nuovo periodo di programmazione dei Fondi Strutturali. Era pertanto doveroso chiarire come la "Risoluzione sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento" che delinea questo nuovo ruolo delle città nella Politica di Coesione, nasca nell'ambito della sua territorializzazione, anche se si colloca in quello, più ampio, della individuazione di orientamenti territoriali di sviluppo a supporto della Strategia di Lisbona e del rafforzamento della dimensione territoriale nelle politiche di settore comunitarie.

⁵⁶ Cfr. Nota 45

⁵⁷ Cfr. Nota 30

5 – La dimensione urbana nella Politica di Coesione

L'introduzione di una forte dimensione urbana nei Fondi Strutturali della imminente stagione di programmazione è il frutto delle pressioni operate, nei confronti delle istituzioni europee, da parte di soggetti organizzati quali Eurocities, e la rete delle città e degli attori coinvolti nelle due stagioni dei progetti Urban di iniziativa comunitaria.

Eurocities ha iniziato ad impegnarsi per un più ampio riconoscimento del ruolo delle città nella Politica di Coesione europea nel prossimo periodo di programmazione sin dal 2003⁵⁸, in occasione di un incontro ufficiale con il Commissario Barnier sul tema della dimensione urbana. Nel recente documento di commento alla Linee guida strategiche per il nuovo periodo di programmazione dei Fondi Strutturali⁵⁹, Eurocities appare molto critica, in quanto ritiene fuorviante aver limitato al capitolo 5 la definizione del contributo potenziale delle città alla crescita e allo sviluppo dell'Europa e preme per l'accoglimento di numerosi emendamenti indirizzati tutti al riconoscimento di quello locale come un livello cruciale dell'implementazione delle politiche europee.

Nella "Risoluzione sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento", in realtà, vengono recepite molte proposte avanzate, proprio da Eurocities soprattutto attraverso la sua "Dichiarazione di Vienna"⁶⁰ e sicuramente questa ha influenzato la Commissione nel momento in cui essa ha statuito, nel nuovo Regolamento generale dei Fondi, il meccanismo di sottodelega alle autorità urbane.

A queste importanti riconoscimenti della strategicità del ruolo giocato dalla città nelle politiche di sviluppo regionale, ha contribuito, in maniera decisiva, l'imporsi del modello Urban, che, attraverso due generazioni di progetti, ha affinato un metodo, il quale ha dimostrato di essere in grado di portare, dall'estrinsecazione di politiche coerenti, alla realizzazione di interventi concreti. L'azione di lobby che sono riuscite ad esprimere le città che per prime hanno sperimentato il modello Urban, ha portato al riconoscimento dell' "Acquis Urban"⁶¹ come punto di riferimento imprescindibile delle politiche urbane della nuova stagione di programmazione, riconoscimento sancito dalla "Dichiarazione di Saarbrücken" del giugno di quest'anno⁶². Anche la Rete Urban, come Eurocities, ha preso una posizione critica nei confronti della nuova strategia comunitaria di programmazione della spesa dei Fondi europei, e preme per una integrazione più piena del «"capitolo urbano" nella regolamentazione dei Fondi Strutturali» puntando, esplicitamente, su di un 10% di risorse da riservarsi alle politiche urbane intese come "quarta priorità", accanto a quelle della competitività, dell'innovazione, dell'occupazione; una interpretazione, questa, che va oltre quella del Parlamento che risolveva più semplicemente in favore di una «forte dimensione urbana, inserita in tutti e tre gli

⁵⁸ giugno 2003

The future of cohesion policy in Europe. Establishing a strong urban dimension in the future Structural Funds.

Eurocities Presentato all'Incontro col Commissario Barnier sulla dimensione urbana nella futura Politica di Coesione 17 del luglio 2003 a Bruxelles

⁵⁹ 28 settembre 2005

Response to the Community Strategic Guidelines 2007-2013 For an effective Cohesion Policy with a strong urban dimension Eurocities

⁶⁰ Vienna, 12 novembre 2004

⁶¹ Dicembre 2003

Dichiarazione di Strasburgo

Rete austro-tedesca delle città Urban con quella Francese, e con altre 40 città di 10 Stati membri

⁶² 8/9 giugno 2005

Dichiarazione di Saarbrücken

Dichiarazione comune delle città e degli attori Urban alla Conferenza Europea "il Futuro di Urban"

obiettivi proposti, mirata specialmente a promuovere la rivitalizzazione urbana e a combattere il degrado urbano, che sviluppi il ruolo delle zone urbane come motori economici della regione»⁶³.

Un altro soggetto che sta accreditandosi con sempre maggior autorevolezza presso la Commissione è l'organizzazione spontanea dei Comuni Europei che ha visto aggregarsi quelli Italiani, Tedeschi e Francesi su di una posizione comune, estremamente critica, nei confronti delle "Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013", le quali «non presentano più lo sviluppo urbano come una vera priorità della nuova programmazione, né incoraggiano gli Stati Membri a delegarne la gestione al governo locale. Tali elementi sono peraltro incoerenti con altri passaggi delle Linee guida che invece enfatizzano la dimensione locale per il successo delle politiche di crescita»⁶⁴.

Rispetto alla organizzazione spontanea dei Comuni Europei il "Consiglio europeo delle Città e delle Regioni"⁶⁵ (CERM) gode di una maggiore autorevolezza, anche perché cofinanziato dalla stessa Commissione. Esso ha giocato un ruolo importante nel portare la Commissione sulle posizioni, così largamente condivise, della necessità nel rafforzamento delle politiche urbane all'interno della Politica di Coesione.

Stanti le note critiche indirizzate da più parti alle Linee guida della Commissione per la nuova stagione di programmazione, il processo di riconoscimento della strategicità del ruolo delle città nello sviluppo regionale deve ancora pervenire a piena maturazione, ma molto recentemente ha fatto un notevole balzo in avanti con la presentazione, in seno al Consiglio informale di Bristol del 6 dicembre, di un "Documento di lavoro" su "Politica di coesione e città: il contributo delle città alla crescita e all'occupazione nelle Regioni"⁶⁶.

Il Documento delinea un'agenda per la promozione di un approccio più integrato e strategico di uno sviluppo urbano inteso a portare crescita, occupazione, inclusione sociale ed un miglioramento della qualità ambientale. Quanto proposto, per come emendato a seguito di una pubblica consultazione che chiuderà il prossimo 17 febbraio, prenderà forma in un documento finale di supporto alla elaborazione delle Linee guida comunitarie per la coesione; quest'ultime, a loro volta, disegneranno il quadro di riferimento ed individueranno le priorità per i programmi comunitari del periodo 2007-2013.

Anche il "Documento di lavoro", come le due Risoluzioni sulla coesione territoriale e sulla dimensione urbana, può ritenersi "figlio" del Consiglio Informale di Rotterdam del 2004⁶⁷. Le conclusioni di quel Consiglio hanno informato anche quelle di Bristol che, riprendendone i concetti, li riepilogano facendone una nuova sintesi nell' "Accordo di Bristol". Esso individua cinque criteri chiave utili allo scopo di attingere l'obiettivo fare, delle le città europee, delle "comunità sostenibili":

⁶³ Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione relativa alla terza relazione sulla coesione economica e sociale (COM(2004) 107 _ C5-0092/2004 _ 2004/2005(INI))
Pubblicata 22 aprile 2004

⁶⁴ Bruxelles, 30.9.2005

Risposte alla Comunicazione della Commissione: "Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013"

Le Associazioni Nazionali dei Comuni Italiani, Tedeschi e Francesi

⁶⁵ il Council of European Municipalities and Regions (CERM) è l'organizzazione di 47 associazioni nazionali dei Comuni di 34 Paesi europei cui si sono aggiunte anche alcune Regioni

⁶⁶ Brussels, 23.11.2005

Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions

Commission Staff Working Paper

⁶⁷ Cfr. Nota 33

- combinare competitività economica con coesione sociale e sostenibilità ambientale;
- disporre di una strategia politica urbana di successo;
- costruire partnership con e per coinvolgere i soggetti portatori di interessi;
- costruire un perfetto equilibrio territoriale;
- realizzare lo scambio di buone pratiche.

La "ricetta" per la costruzione delle "comunità sostenibili", così illustrate, come luoghi dove la gente desidera "vivere e lavorare oggi e in futuro", impiega otto "ingredienti" indispensabili:

- devono essere dinamiche, inclusive e sicure;
- devono essere amministrate efficientemente;
- devono rispettare l'ambiente;
- devono essere ben progettate e ben costruite;
- devono avere dei buoni collegamenti di trasporto;
- devono godere del successo economico;
- devono avere servizi pubblici efficienti;
- devono informarsi a principi di solidarietà.

La strategia delineata nel "Documento di lavoro", amplia e approfondisce questa prospettiva, per come sinteticamente illustrata nell'"Accordo di Bristol". Il documento sul "contributo delle città alla crescita e all'occupazione nelle regioni" si presenta, sostanzialmente come l'"epigono" recente del Quadro d'azione⁶⁸ per lo sviluppo urbano sostenibile del 1998, ma, nel riprenderne la materia, la riportando nella prospettiva nuova della Strategia di Lisbona rilanciata.

Al primo punto della strategia sono collocati i problemi della accessibilità e della mobilità urbana, quindi vengono quelli dei servizi, ed, al terzo posto, si colloca il tema dell'ambiente, prima di quello della cultura. La strategia delineata contempla, in primis, la creazione di impresa, il supporto all'innovazione ed all'economia della conoscenza; quindi la creazione di posti lavoro più numerosi e più qualificati. Dopo quello economico si sviluppa il tema sociale, puntando, prima, alla promozione dell'inclusione sociale ed alla creazione di opportunità uguali per tutte le categorie ed i generi, quindi, alla sicurezza rispetto alla criminalità urbana. Grande rilievo, nella trattazione, hanno i temi della governance, il che come abbiamo altrove accennato, molto ha a che vedere, specificatamente, con la realtà delle città dei Paesi di nuova adesione. Utilissimo, all'ultimo capitolo del documento, l'approfondimento dei temi della ingegneria di finanza nella riqualificazione urbana, un argomento sul quale anche qualcuno dei vecchi Paesi Membri ha molto da imparare, come nel caso specifico dell'Italia, dove l'ingegneria di finanza e anche il semplice partenariato privato, sono strumenti ancora troppo poco utilizzati.

6 – La dimensione urbana nel nuovo quadro regolamentare e gestionale

Il Documento di lavoro sul ruolo delle città nella politica di coesione dovrebbe avere sedato le polemiche sollevate dalle Linee guida per la strategia comunitaria, che sono state ben più accese di

⁶⁸ 28.10.1998

COM(1998) 605 finale

Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni

quanto fossero state, a suo tempo, quelle rivolte alle Proposte di Regolamento fatte dalla Commissione per i diversi Fondi Comunitari; basti pensare ai pareri espressi da autorevoli soggetti "portatori" degli interessi delle città, quali, ad esempio, l'Unione delle Capitali dell'Unione Europea⁶⁹ e l'Assemblea delle Regioni Europee⁷⁰.

6.1 Le Proposte regolamentari

Stante l'evoluzione subita, di recente, dalla strategia di azione della politica di coesione nelle aree urbane, la lettura delle bozze dei Regolamenti dei Fondi Comunitari, attualmente pubblicati, incrociata con quella della Risoluzione parlamentare sulla dimensione urbana, di recente approvata, ci consentono, comunque, pur nella loro provvisorietà, di fare il punto della situazione in merito alla implementazione delle nuove politiche urbane all'interno della ordinaria gestione dei Fondi comunitari.

La Proposta di Regolamento Generale dei Fondi⁷¹ riconosce esplicitamente, a partire dei suoi "considerando", «l'importanza della dimensione urbana e il contributo delle città (soprattutto quelle di medie dimensioni) allo sviluppo regionale,» e dispone di «dar loro un maggiore spazio nell'ambito della programmazione al fine di promuovere il rinnovamento urbano.»⁷²; inoltre all'articolo 3.3, stabilisce che l'assistenza dei Fondi, a seconda della loro natura, debba «tener conto da un lato delle peculiarità economiche e sociali e, dall'altro, delle peculiarità territoriali.» deliberando che essa debba «sostenere in maniera adeguata il rinnovamento urbano, segnatamente, come parte dello sviluppo regionale»⁷³.

In coerenza con questa dichiarazione di intenti, il Regolamento Generale, illustra un meccanismo in base al quale il Quadro di riferimento Strategico Nazionale deve specificare «le priorità tematiche e territoriali, comprese quelle per il rinnovamento urbano»⁷⁴, anche se esse possono essere definite a livello nazionale, regionale o locale in funzione del fondo e dell'obiettivo⁷⁵. Mentre «Nell'ambito dei programmi operativi cofinanziati dal FESR per gli obiettivi "Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione", gli Stati membri, le regioni e le autorità di gestione devono disporre le sottodeleghe alle autorità responsabili delle zone urbane per le priorità relative al rinnovamento delle città.»⁷⁶. Per cui, sebbene, all'articolo 10, si imponga una stretta cooperazione, denominata più propriamente "partenariato", tra il governo nazionale e «le autorità regionali, locali, urbane e le altre autorità

⁶⁹ Budapest, 9 October 2004

Statement of the Capital Cities of the European Union on a stronger urban dimension of EU cohesion policy beyond 2006

General Assembly of the Union of Capitals of the European Union (UCUE)

⁷⁰ Cfr. Eger, Heves (Hungary) 15 October 2004

Opinion and final resolution

Assembly of the European Region Conference on future Cohesion Policy (AER)

⁷¹ Bruxelles, 14 luglio 2004

COM(2004) 492 definitivo

Proposta di Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione

⁷² COM (2004)492 considerando 13

⁷³ COM (2004)492 Articolo 3 Obiettivi

⁷⁴ COM (2004)492 Articolo 25 paragrafo 3 lettera a)

⁷⁵ COM (2004)492 Articolo 34 e Articolo 36 paragrafo 4

⁷⁶ COM (2004)492 Considerando 42

pubbliche competenti»⁷⁷, questo “partenariato” sembra essere stato rivisitato, rispetto ad una lettura tradizionalmente centralista, per essere declinato in funzione di una logica bottom-up. Perciò, il nuovo Regolamento dispone che siano i programmi operativi finanziati dal FESR a definire, sia per gli obiettivi “Convergenza”, che per quelli “Competitività regionale e occupazione”, le «informazioni relative al trattamento della questione urbana, comprendenti l'elenco delle città selezionate e le procedure per la sottodelega alle autorità urbane, eventualmente tramite una sovvenzione globale»⁷⁸.

Dall'epoca in cui è stato licenziato il Libro bianco sulla governance era chiaro come le città avessero spesso «la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee, il loro ruolo di tramite eletto e rappresentativo, in contatto con il pubblico»⁷⁹ non venisse sfruttato; attraverso il meccanismo della sottodelega e della sovvenzione globale finalmente sembra si sia preso atto del fatto che sono «le città e gli agglomerati o aree urbane, incluse le città piccole e medie, gli attori fondamentali dello sviluppo regionale e locale nonché della realizzazione degli obiettivi di Lisbona e di Göteborg rivisti»⁸⁰.

Nel Regolamento per Fondo Europeo di Sviluppo Regionale si scende nel dettaglio di quanto previsto dal Regolamento Generale, delineando uno strumento di programmazione specifico per le aree urbane quello delle “strategie partecipative ed integrate” utili a «far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono gli agglomerati urbani.»⁸¹. Queste strategie «possono combinare la riabilitazione dell'ambiente fisico, la riconversione dei siti industriali in abbandono nonché la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio storico e culturale, con misure destinate a promuovere l'imprenditorialità, l'occupazione e lo sviluppo delle comunità locali, nonché la prestazione di servizi alla popolazione che tengano conto dei cambiamenti nelle strutture demografiche.»⁸².

In buona sostanza, come nelle intenzioni dichiarate altrove, (ad esempio, nella Motivazione alla proposta di Risoluzione sulla dimensione urbana⁸³), si riprende il modello già sperimentato attraverso i progetti Urban, tant'è che viene da chiedersi perché, dopo la prima generazione di quei progetti (1994- 1999), si sia temporeggiato nel tradurre la sperimentazione all'interno dell'ordinaria programmazione europea quando poi, l'Iniziativa Urban, non era nata che con lo scopo di essere trasposta nelle consuetudini della spesa comunitaria.

A supporto delle “strategie urbane”, disposte dal Regolamento del FESR, si è organizzata anche l'azione del Fondo sociale che, per ottimizzare i livelli di coerenza e concentrazione delle sue risorse,

⁷⁷ COM (2004)492 Articolo 10 lettera a)

⁷⁸ COM (2004)492 Articolo 36 paragrafo 4 lettera b)

⁷⁹ Bruxelles, 5.8.2001

COM(2001) 428 definitivo/2

La governance europea Un libro bianco

⁸⁰ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento

Considerando B

⁸¹ Bruxelles, 14.7.2004

COM(2004)495 definitivo

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale

⁸² COM(2004)495 Articolo 8 La dimensione urbana

⁸³ cfr. ad esempio, la Terza relazione sulla coesione economica e sociale (2003)

terrà conto «segnatamente delle regioni e località colpite dai problemi più gravi, tra cui le zone urbane svantaggiate»⁸⁴.

Per quanto concerne il Fondo di Coesione, il cui ambito di applicazione si è concentrato sui temi dell'ambiente e del trasporto, esso procurerà di svilupparli con riferimento, particolare, ai contesti urbani; ad esempio investendo in favore del «trasporto urbano pulito e delle modalità di trasporto collettivo»⁸⁵.

6.2 Attribuzioni e ruoli

Quanto disposto dalle "Proposte di Regolamento" per i diversi Fondi comunitari avrebbe però poche possibilità di trasformarsi in lettera viva della politica europea se non fosse intervenuta la "Risoluzione sulla dimensione urbana" a fornire a queste politiche gli opportuni strumenti gestionali. Il difetto di misconoscenza dell'importanza della dimensione urbana, che discende da quello della sottovalutazione della dimensione territoriale della coesione, emerge, nell'ampiezza delle sue proporzioni, quando si considera che il Parlamento è dovuto partire da una modificazione del suo stesso Regolamento⁸⁶, per integrare espressamente, nelle attribuzioni della Commissione REGI, anche la dimensione urbana, oltre alla "politica regionale e di coesione", in una prospettiva orizzontale che tenga conto dei lavori delle altre commissioni interessate (trasporti, ambiente, ricerca, occupazione e affari sociali, mercato interno, cultura, ecc.).

Sempre attraverso la Risoluzione sulla dimensione urbana si è deliberato di organizzare un «coordinamento tra i servizi della Commissione che operano direttamente o indirettamente in materia di questioni urbane, come le DG politica regionale, impresa, concorrenza, trasporti, energia, occupazione e affari sociali, ricerca e ambiente, istruzione e cultura, adottando un approccio consistente nell'identificare i problemi concreti della realtà umana in ogni campo d'azione, e nel sottolineare nel contempo gli impatti positivi di queste politiche nei contesti locali»; tutto ciò dovrebbe prendere la forma di una «task-force interservizi sul modello dell' "intergruppo Urban-logement" del Parlamento europeo».

Questo intergruppo, istituito il 24 febbraio 2005 a Strasburgo sulle ceneri di un altro non più attivo, si è organizzato in modo da inserire un suo delegato in ogni Commissione parlamentare avente qualche attribuzione concernente le politiche urbane, comminando al delegato il mandato di promuovere e difendere gli interessi delle città all'interno delle quadro competenze assegnato a ciascuna Commissione. L'intergruppo ha una struttura aperta in quanto si propone come luogo di raccolta e diffusione di conoscenze, luogo di creazione di contatti e di partnership. I principi che si è dato l'Intergruppo Urban-Housing sono quelli di sussidiarietà, rispetto reciproco nella relazione con le istituzioni regionali, attenzione e cura per le aree suburbane, apertura e accoglimento degli interessi delle città di qualsiasi dimensione, anche piccola.

⁸⁴ Bruxelles, 14.7.2004

COM(2004) 493 definitivo

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo

Articolo 4 Coerenza e concentrazione

⁸⁵ Bruxelles, 14.7.2004

COM(2004)494 definitivo

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo di Coesione

Articolo 2 Campo di applicazione dell'assistenza

⁸⁶ Allegato VI del Regolamento del Parlamento europeo concernente le attribuzioni delle Commissioni

Proprio l'Urban-Housing, attraverso la mediazione personale del suo Presidente, Jean Marie Beaupuy, si è fatto promotore della proposta di "Risoluzione sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento", in seguito approvata, e, pertanto appare, doveroso, che essa vada a riconoscere l'attività di un intergruppo parlamentare la cui aggregazione è avvenuta con spirito di autogestione, dal coagularsi spontaneo degli interessi relativi ad una materia troppo a lungo sottovalutata dalla Commissione, come quella urbana. Questa sottovalutazione grave era frutto, innaturale, di un equivoco che era partito da un dubbio: le istituzioni europee sarebbero competenti in materia urbana? È opportuno che le politiche comunitarie scendano fino alla scala locale? La risposta ha dovuto maturare attraverso due stagioni di programmazione in cui si è compreso che, per garantire l'efficacia della spesa, occorre affidare un'ampia delega a chi è più vicino ai bisogni e alle richieste della cittadinanza, alleggerendo tutte le procedure, e glissando anche qualche passaggio. Era, pertanto, doveroso che si riconoscesse all'Intergruppo Urban-Housing il merito di aver trovato il modo più corretto di dare espressione ad istanze che, d'altronde, le istituzioni europee stanno mostrando di volere recepire; tutto questo, semplicemente, lavorando all'interno delle istituzioni stesse: il Parlamento e le sue Commissioni.

Riprendendo il modello dell'Urban-logement la Commissione stabilirà «un coordinamento tra i servizi della Commissione che operano direttamente o indirettamente in materia di questioni urbane, come le direzioni generali Politica regionale, Imprese e industria, Concorrenza, Energia e trasporti, Occupazione, affari sociali e pari opportunità, Ricerca, Ambiente, Istruzione e cultura, adottando un approccio consistente nell'identificare i problemi concreti della realtà umana in ogni campo d'azione», e di sottolineerà «nel contempo gli impatti positivi di queste politiche nei contesti locali»⁸⁷. Solo prendendo una forma concreta all'interno degli Direzioni generali il mainstreaming urbano può sperare di essere efficacemente e permanentemente implementato nelle politiche comunitarie: la creazione di una task-force interservizi pare uno strumento adeguato al perseguimento di questi obiettivi; uno strumento nuovo per obiettivi che sono stati riscoperti, uno strumento ideato e raffinato allo scopo di mostrarsi adeguato ad obiettivi complessi in quanto trasversali.

6.3 Procedure e riunioni

Un altro punto fermo imposto dalla Risoluzione sulla dimensione urbana riguarda la formalizzazione delle riunioni dei Ministri degli Stati membri competenti per le politiche urbane⁸⁸; per cui, finita la stagione dei Consigli informali come quelli di Lille, Copenhagen e Rotterdam, gli incontri prenderanno cadenza annuale, invece che biennale.

Inoltre, la stessa Risoluzione, delibera di «organizzare una riunione ad alto livello prima di ogni vertice di primavera, alla quale parteciperanno oltre agli attori del dialogo territoriale, alti rappresentanti politici della presidenza del Consiglio, della Commissione, del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni (in rappresentanza delle città e degli agglomerati);»⁸⁹.

Nel testo si può cogliere, finalmente un esplicito riferimento a quel "dialogo territoriale", in virgolette nel testo stesso della Risoluzione, la cui importanza sembra essere stata colta solo in questa nuova

⁸⁷ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 3

⁸⁸ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 4

⁸⁹ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 5

stagione di programmazione; ancora una volta si chiarisce il nesso fra territorializzazione della politica di coesione e il suo scendere alla scala locale.

Il riconoscimento del Comitato delle regioni come medium istituzionalmente riconosciuto delle istanze delle autonomie locali rende conto della sinergia di interessi che si è venuta a creare fra le città e le Regioni, anche se alle prime va riconosciuto il merito di essersi battute con più forza per questa decentralizzazione e sburocratizzazione delle politiche comunitarie.

Il dialogo territoriale fra le diverse autorità regionali e locali, in effetti, non era mancato anche nelle precedenti stagioni di programmazione, ma occorre che lo si promuovesse «parallelamente a quello sociale e civile», lo si istituzionalizzasse in modo da «consentire alle Regioni, ai Comuni e alle loro Associazioni «di partecipare ai negoziati e alle prese di decisione concernenti le politiche e le azioni del settore urbano, in particolare nel quadro della politica di coesione e di gestione dei fondi Strutturali»⁹⁰.

Lo stesso Comitato delle regioni non aveva mancato di offrire il suo contributo all'implementazione del mainstreaming urbano, ad esempio esprimendo, in uno dei suoi pareri la sua «soddisfazione per il fatto che la dimensione urbana sia stata integrata nei vari programmi della politica di coesione, a beneficio di tutte le aree urbane, rafforzando l'importanza del partenariato tra città e regioni»⁹¹. Ma anche il Comitato economico e sociale ha partecipato al dibattito facendo valere la sua opinione in merito alle problematiche urbane attraverso un Parere di iniziativa su le "aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione"⁹².

In questo intrecciarsi di voci disparate si può evincere quanto il "dialogo territoriale" sia materia complessa; ordinarlo nella forma della mediazione del Comitato delle regioni è espediente doveroso ed utile, ma non certo esaustivo; le problematiche urbane per loro natura sono trasversali e come tali devono essere discusse e gestite.

7 – Un approccio strategico e consultivo alle politiche urbane

In coerenza con le premesse illustrate nell'incipit della Risoluzione sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento i Fondi Strutturali e quello di coesione, nel nuovo periodo di programmazione, sembrano stati reindirizzati in funzione del perseguimento più esplicito dell'obiettivo di uno sviluppo urbano sostenibile inteso come null'altro che «il contributo delle città, degli agglomerati o delle aree urbane alla crescita, all'innovazione e alla coesione economica, sociale e territoriale», «considerando che le città e le aree o gli agglomerati urbani costituiscono parte del territorio regionale, da cui discende uno sviluppo urbano sostenibile che deve avvenire in armonia con le zone periurbane e le zone rurali contigue», «che le problematiche delle città e delle aree o degli agglomerati urbani coinvolgono contemporaneamente gli autori delle decisioni politiche, la società civile, gli operatori economici e sociali e i gruppi di interesse regionali, comprese le associazioni di città e di comuni» (da cui la sottodelega alle autorità urbane) e che, essendo

⁹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 5

⁹¹ Bruxelles, 10 marzo 2005

PARERE del Comitato delle regioni del 23 febbraio 2005

in merito alla *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Costruire il nostro avvenire comune - Sfide e mezzi finanziari dell'Unione allargata 2007-2013* COM(2004) 101 definitivo

⁹² Bruxelles, 1 luglio 2004

PARERE del Comitato delle economico e sociale

Sul tema Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione (Parere d'iniziativa)

«necessario mettere termine alla dispersione insostenibile delle risorse avendo una visione chiara e globale che tiene conto dell'insieme delle problematiche»⁹³, forse, fare affidamento sulle città come soggetti capaci di coordinare e sviluppare questa “visione globale” può offrire una qualche garanzia di efficienza della spesa (da cui la sovvenzione globale).

Il testo della Risoluzione, insomma, consente di cogliere, focalizzandole, le argomentazioni sottese alla impostazione, in materia di politiche urbane, delle attuali bozze regolamentari. Come precedentemente sottolineato, il livello di coerenza fra i nuovi Regolamenti e la Risoluzione è maggiore di quello esistente fra questa e le Linee guida alla nuova Strategia comunitaria.

Eppure, la Risoluzione Parlamentare, non evita di muovere due note critiche all'attuale corpus regolamentare che sembra difettare quanto ad una «identificazione chiara della dimensione urbana» nel quadro delle due Relazioni Annuali da esso previste: quella degli Stati membri e quella della Commissione; inoltre, non prevede un monitoraggio delle politiche urbane, né «un'attenzione particolare al ruolo delle città» nell'elaborazione delle relazioni della Commissione sull'impatto della politica di coesione sulla realizzazione degli obiettivi rivisti dell'agenda di Lisbona⁹⁴.

Ma il contributo più importante offerto dalla Risoluzione parlamentare sulla dimensione urbana alla programmazione futura dei Fondi comunitari consiste nel dare sostanza, forma e forza a quanto provvisoriamente disposto dalle bozze regolamentari, aggiungendo a queste materia sufficiente a reindirizzare le, troppo approssimative, Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013.

Il Parlamento «ricorda che è necessario rafforzare ancora, a livello degli Stati membri e delle regioni, priorità di sviluppo concernenti la politica urbana dopo l'allargamento: come l'edilizia abitativa e la rivitalizzazione delle aree urbane, le infrastrutture, i trasporti, il turismo, l'ambiente, lo smaltimento dei rifiuti, l'approvvigionamento idrico, la cultura, la formazione, l'istruzione, l'assistenza sociale e la sanità»⁹⁵, fornendo, attraverso questo elenco, un indirizzo utile alla individuazione di tali priorità a livello del Quadro di riferimento Strategico Nazionale.

E' chiaro che nella individuazione dei temi in elenco il Parlamento abbia in mente soprattutto le realtà urbane dei paesi dell'allargamento, come si evince anche altrove, nel testo della Risoluzione, quando si parla di «rinnovo dell'infrastruttura dei trasporti urbani e dell'edilizia abitativa urbana, e più in particolare il risanamento dei grandi complessi edilizi costruiti con elementi prefabbricati»⁹⁶. Questa impostazione, d'altronde, risalta già nel titolo della Risoluzione sulla dimensione urbana, per l'appunto, “nel contesto dell'allargamento”. Perciò era doveroso che il Parlamento chiarisse la sua posizione specificando, nel testo della stessa Risoluzione, che: anche nell' Obiettivo 2 «è necessario prestare maggiore attenzione alla prospettiva urbana in termini sia economici che territoriali», e che un parametro importante di tale prospettiva è «il corretto sviluppo delle aree urbane contrassegnate da problemi in materia di sviluppo economico, coesione sociale e inquinamento ambientale»⁹⁷; con questa formula la Risoluzione fornisce elementi utili alla definizione dei

⁹³ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento (2004/2258(INI)) Considerando H E F G

⁹⁴ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 13

⁹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 7

⁹⁶ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Considerando H

⁹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 12

programmi operativi anche per le regioni interessate all'Obiettivo di "competitività ed occupazione", ribadendo, per lo sviluppo urbano, la consueta declinazione nelle tre dimensioni: economica, sociale ed ambientale.

Le Risoluzione sulla dimensione urbana oltre a fornire elementi di riferimento utili alla definizione delle priorità del Quadro Strategico Nazionale e degli obiettivi dei Programmi Operativi come quelli delle regioni dell'Obiettivo 2 per quanto attinente alla materia urbana si spinge oltre fino alla individuazione di alcuni punti di riferimento funzionali alla redazione di quelle "strategie partecipative ed integrate" sommariamente indicate nel testo del Regolamento del FESR⁹⁸.

Nella Risoluzione si sottolinea la necessità di andare verso l'adozione di un approccio "strategico e consultivo" e non solo sommariamente "integrato" come del linguaggio adoperato nella precedente stagione di programmazione; si tratta di una innovazione non solo terminologica che va intesa come il segnale di una maturazione significativa, di un affinamento della qualità della governance che dalle istituzioni comunitarie va a "contagiare" quelle nazionali, a ribadire, ancora una volta, che il valore aggiunto delle politiche europee è del loro prodursi, prima che nel loro concretarsi nella spesa.

Questo nuovo approccio "strategico a consultivo" interessa per primi gli Stati Membri esortati ad «approfondire e formalizzare il dialogo con le città e le loro associazioni» saltando pure il passaggio attraverso la mediazione Regionale statuito nei regolamenti della precedente stagione programmatoria; e quindi, attraverso proprio il sostegno degli Stati nazionali, questo approccio deve essere tradotto «nel contesto del processo decisionale a livello urbano»⁹⁹.

In questa ottica va letto la definizione di "strategie partecipative" per i nuovi strumenti programmatori di ambito urbano predisposti dai regolamenti comunitari. Le stesse "strategie partecipative" ex art. 8 del regolamento FESR sono definite anche "integrate" ma se l'aggettivo adoperato è lo stesso utilizzato nella passata stagione di programmazione in suo significato è profondamente mutato nell'attuale contesto di territorializzazione della Politica di coesione. Nei programmi del periodo 2000-2006, tautologicamente, secondo la logica attualmente rinnovata, si adoperava l'espressione "progettazione integrata territoriale", perché l'integrazione veniva intesa nella sua natura semplicemente intersettoriale; l'integrazione autentica è invece quella che contemporaneamente include aspetti territoriali insieme con tematiche e settori, distinti.

In questa chiave va letto, al Punto 9 della Risoluzione la definizione delle nuove politiche urbane come integrate sotto il profilo "territoriale e tematico".

Ma la Risoluzione ritorna ancora sull'importanza dell'aspetto partecipativo della programmazione dello sviluppo urbano non solo nella consueta ottica di «rafforzare il partenariato tra spazi urbani e rurali, tenendo conto delle zone periurbane emergenti, tra le città e la campagna, per pervenire alla coesione territoriale e ad uno sviluppo regionale equilibrato»¹⁰⁰ ma soprattutto in quella di «un maggiore coinvolgimento del pubblico nell'elaborazione dei piani di rivitalizzazione e sviluppo delle aree urbane, visto che tutta una serie di problemi è causata da un dialogo insufficiente tra il pubblico e i rappresentanti politici»¹⁰¹.

⁹⁸ COM(2004)495 Articolo 8

⁹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 8

¹⁰⁰ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 11

¹⁰¹ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 10

Ciò si consente di cogliere una delle motivazioni profonde che inducono le istituzioni dell'Unione a premere in maniera così decisa in favore di un approccio consultivo alla programmazione: quello della sua efficientizzazione. L'Europa ha appreso attraverso l'esperienza della passata stagione di spesa che spesso gli ostacoli frapposti alla concretizzazione degli interventi derivano da una mancanza di dialogo interistituzionale e civile. Era opportuno che si riconoscesse alle città un ruolo di interlocutore forte, in quanto univocamente individuabile, del dialogo territoriale, ed è logico che ora si punti a responsabilizzarle per indurle a costruire un rapporto equilibrato e solidale con le aree rurali ad esse prossime. Anche il dialogo fra le istituzioni municipali e la loro cittadinanza è importante ai fini della implementazione efficace della progettazione finanziata dai Fondi ma la Risoluzione sottolinea un altro risvolto rilevante di questo approccio partecipativo, che motiva, ancora una volta l'opportunità di investire molte energie nella costruzione di questi processi consultivi.

La programmazione urbana a sempre maggiore bisogno di prendere una "scala umana" la partecipazione di tutti i cittadini e segnatamente delle donne e dei giovani, costituisce una garanzia che tale programmazione tenga in debito conto «la specificità degli aspetti demografici e della qualità della vita della città europee»¹⁰². In questi termini la Risoluzione sottolinea la dimensione sociale che devono assumere queste "strategie partecipative e d'integrate" che deve riguardare indifferentemente gli interventi infrastrutturali, come quelli sui trasporti e l'ambiente, la promozione delle attività economiche, e le politiche sociali nelle loro più disparate declinazioni: per l'immigrazione, per integrazione, per la sicurezza, per la sanità, per l'edilizia abitativa, per gli anziani e bambini.

La Risoluzione ancora una volta chiarisce nei contenuti la sintetica formula con la quale si esprime il Regolamento del FESR quando dispone che le strategie urbane debbano combinare misure di rinnovamento dell'ambiente fisico, e di promozione dell'imprenditorialità anche con la prestazione di servizi.

8 – Rimodulazione di modelli e strumenti

8.1 Da Urban al mainstreaming urbano

La "Risoluzione sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento" è stata approvata il 13 ottobre di quest'anno dal parlamento di Europeo nel clamore della "Settimana Europea delle Regioni e delle Città"¹⁰³, un appuntamento annuale che ormai è alla terza edizione, promosso dalla Direzione Generale per le Politiche Regionali in coordinamento con il Comitato delle Regioni, e con la partecipazione delle rappresentanze del Parlamento e del Consiglio.

Questa Risoluzione, pertanto, assume un peso che va oltre la sua forma legislativa, motivo per cui anche la Motivazione ad essa alegata può essere letta come la sintesi autorevole di un lungo percorso di maturazione prima culturale che politica. Perciò il rilievo in essa accordato all'iniziativa comunitaria Urban va colto come l'indicazione chiara di un modello di riferimento unanimemente riconosciuto. D'altronde, il valore delle risultanze scaturite dai Progetti Urban trova molteplici riscontri in molti documenti ufficiali europei, a cominciare dalle "Conclusioni" al "Terzo Rapporto

¹⁰² Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 10

¹⁰³ Bruxelles, 12/13 ottobre 2005

sulla coesione economica e sociale” in cui si dichiara esplicitamente che la strategia che si intende elaborare in vista del successivo periodo di programmazione in materia di politiche urbane “prende il via dai punti di forza dell’iniziativa Urban”¹⁰⁴ tant’è che essa viene provvisoriamente denominata come Urban+. Per definire questo “mainstreaming urbano” lo si descrive come “una nuova iniziativa Urban”, non più isolata e indipendente, ma ripresa nel quadro generale dei Fondi Strutturali.

E’ significativo che, ancora nel 2003, in occasione di una delle prime riunioni indette per discutere della dimensione urbana nel prossimo periodo di programmazione, alcuni fra i rappresentanti delle associazioni delle città e delle Regioni convocati dal Commissario Barnier, proponevano il «mantenimento a titolo complementare di un programma analogo all’iniziativa comunitaria Urban per azioni «soft», sebbene la maggioranza degli interpellati si fosse già espressa a favore di un completo mainstreaming urbano.

Nella Motivazione alla Risoluzione si chiarisce che «in sostanza», Urban, viene ad essere «integrato negli obiettivi della politica regionale», quella del mainstreaming è presentata come una semplificazione amministrativa, l’obiettivo autentico dell’Unione è quello di «garantire», in questa nuova forma, «la continuità del successo dell’iniziativa Urban».

Pertanto ci corre l’obbligo di fare una breve ricapitolazione dei risultati più importanti dell’esperienza Urban. Essi hanno avuto una loro prima sintesi nella “Dichiarazione di Strasburgo”¹⁰⁵ prodotta dalle Reti Urban austro-tedesca e francese insieme ad altre 40 città di 10 diversi Stati membri; in essa venivano illustrati i criteri essenziali dello specifico approccio Urban; il cosiddetto “Urban acquis”: l’integrazione fra misure e l’implementazione intersettoriale, un partenariato reale, cooperativo e la condivisione delle competenze, la partecipazione dei cittadini e un forte partenariato locale, una selezione degli interventi trasparente, la concentrazione e la raccolta di competenze e risorse, la semplificazione amministrativa, lo scambio di esperienze, la loro capitalizzazione e riproposizione.

L’Urban acquis è stato “canonizzato” nel contesto nel Consiglio Informale di Rotterdam del 30 settembre 2004 attraverso le Conclusioni della Presidenza Olandese¹⁰⁶ che lo ripropongo riorganizzandone i contenuti in una forma più facilmente introiettabile nelle politiche comunitarie che possono aspirare a metterlo a frutto. Le priorità riconosciute sono due: quella dell’ equilibrio fra competitività economica, coesione sociale e qualità ambientale; quella del rendere le città vivibili, un luogo di scelta fra opportunità e di creazione di identità. I meccanismi che possono portare per politiche urbane di successo sono: l’integrazione ottimale fra politiche di settore nazionali, regionali e locali; tenere in conto la specificità delle diverse realtà urbane nel gestire le risorse nazionali sia nei programmi dedicati alle città che in quelli, più generali, che sono finalizzati a dotarle di servizi; predisporre per le città politiche di lungo termine; temperare la necessità di orientare le città con una regia dall’alto e quella di rafforzare le loro strutture di base; costruire intese, partenariati e

¹⁰⁴ Terza relazione sulla coesione economica e sociale. Un nuovo partenariato per la coesione convergenza competitività cooperazione - Conclusioni: una proposta per la riforma della politica di coesione - *Integrare il degrado e la rigenerazione urbana nei programmi regionali: URBAN+*; pgg. 31 sg.

¹⁰⁵ Dicembre 2003

Dichiarazione di Strasburgo

¹⁰⁶ Rotterdam 13/01/2005

Ministry of Interior and Kingdom Relations, The Netherlands,
Ministerial Meeting Urban Policy ‘Cities Empower Europe’
Conclusions Dutch Presidency 2004

accordi fra differenti livelli di governo senza sottoporli a controlli troppo rigidi. Le regole individuate al fine di coinvolgere i soggetti interessati sono: stringere costruttive relazioni di lavoro fra partners pubblici e privati nelle città, controbilanciare la forza dei partenariati attraverso un democratico rispetto verso il governo locale eletto; basare la partecipazione dei cittadini sul dialogo con gli esperti finalizzato a stimolarne la responsabilizzazione nei confronti del proprio ambiente di vita. Le regole utili al raggiungimento di un corretto equilibrio territoriale sono: concentrare le politiche per lungo tempo su aree limitate della città che presentino bisogni o potenzialità; la sfida sociale nelle aree di degrado deve essere posta in collegamento con le opportunità economiche offerte dalla intera regione; occorre incoraggiare la collaborazione fra città e regioni come pure l'equilibrio fra le reti di città e la cooperazione funzionale fra città piccole, medie e grandi. Rimane sempre importante la promozione di buone pratiche, la valutazione delle politiche e l'aggiornamento dei professionisti, dei partner della città e dei suoi amministratori.

Eppure, dopo il pieno accoglimento degli esiti del progetto Urban in seno alla Politica di coesione comunitaria sancito dagli atti del consiglio informale di Rotterdam, l'organizzazione delle città che hanno partecipato a quel progetto hanno rilanciato un'altra volta, dopo la Dichiarazione di Strasburgo, la loro proposta per l'utilizzo, nella programmazione del prossimo periodo, del patrimonio di buone pratiche da esse costruito. La "Dichiarazione di Saarbrücken"¹⁰⁷ ribadisce, a suo modo, in quattro punti cardine, l'importanza del portato dell'esperienza del progetto Urban, ma soprattutto invia un duro monito alla Commissione presentandole cinque idee concrete per dare sostanza all' "Urban Aquis", definendole come "impegni" che la Commissione sarebbe tenuta a rispettare:

- la dimensione urbana deve costituire un obbligo interno ai Fondi Strutturali e non solo una possibile scelta. Essa deve costituire parte integrante delle Linee guida comunitarie per la politica di coesione e rappresentando una priorità deve beneficiare di una riserva pari almeno al 10% dei Fondi sia nei Quadri Strategici Nazionali che nei Programmi Operativi.
- Gli interventi urbani devono concentrarsi su parti geograficamente limitate dei distretti urbani che mostrino segni di degrado a motivo sia della limitatezza delle risorse finanziarie che della necessità di garantire la massima visibilità ed efficienza come nei propositi della Politica di Coesione dell'Unione Europea. Ad ogni modo, alla luce degli obiettivi di Lisbona, l'approccio basato sulla valutazione delle potenzialità deve essere rafforzato per aiutare quelle aree a diventare più competitive e innovative.
- L' "Acquis Urban" deve essere pienamente recepito nella definizione degli obiettivi di azione di qualsivoglia documento, strategico e programmatico
- Per un migliore definizione delle problematiche e gestione delle risorse disponibili fra i cittadini delle aree urbane, come per una maggiore efficienza e visibilità, il livello locale deve essere coinvolto direttamente nello sviluppo e nell'implementazione delle misure sulla dimensione urbana

¹⁰⁷ Saarbrücken (Germania) 8/9 giugno 2005

L' "Acquis Urban". Usare le buone pratiche per la Politica di coesione europea.

Dichiarazione comune delle città e degli attori di Urban alla Conferenza "Il futuro di Urban"

- Siccome non tutte le città e i paesi hanno la possibilità di partecipare ai programmi comunitari si dovrebbe fornire un supporto forte alla costruzione di reti europee e nazionali e allo scambio di conoscenze allo scopo di raccogliere buone pratiche a diffonderle nella intera comunità urbana.

Si tratta di indicazioni preziose che sono tutte in via di recepimento nelle Politiche di coesione comunitaria, indicazioni che possono essere direttamente colte da quanti si accingano ad impegnarsi, nella programmazione della prossima stagione, in tema di aree urbane.

Abbiamo più volte messo in rilievo l'importanza del Consiglio informale di Rotterdam nelle sue due sessioni incentrate rispettivamente sul tema della coesione territoriale e delle politiche urbane, ma grazie alla oculata organizzazione della Presidenza olandese esso ha beneficiato della contiguità spaziale e temporale con il City summit di Noordwijk¹⁰⁸, la terza edizione di un appuntamento annuale. A Noordwijk, oltre che analizzare l'andamento della seconda generazione dei Progetti Urban, si sono prese in esame le risultanze dell'Urban Audit 2004 e si è studiato il procedere dell'Urbact. Proprio in questa sede è stata presentata, per la prima volta, dalla Commissione, la Risoluzione sulla dimensione urbana adottata a distanza di un anno da questo appuntamento; anche per questo motivo, nella Risoluzione non mancano espliciti riferimenti sia all'Urban Audit che ad Urbact, entrambi discendenti, in linea diretta, da Urban.

Urban audit è una base di dati statistici relativi a 258 città di medie e grandi dimensioni della futura UE a 27, ed è organizzato su 3 livelli (città, periferia, area suburbana) e 9 domini (aspetti demografici, sociali, economici, civici, educazione, ambiente, trasporti, informatizzazione, cultura). La Risoluzione, infatti, nel prevedere «un aggiornamento ed una diffusione regolari dei dati che consentano una migliore valutazione delle situazioni delle città» non poteva che disporre per esso «un più ampio sostegno»¹⁰⁹.

Urbact è una rete di lavoro e di scambio di esperienze tra i centri urbani interessati da URBAN I e II, per cui ne beneficiano più di 400 centri urbani dell'Unione, e, come questa, anche la rete Urbact si trova in fase di "allargamento". La Risoluzione dispone che questa esperienza «continui»¹¹⁰ verosimilmente ampliando e moltiplicando le sottoreti tematiche in cui si articola.

Nella Risoluzione, parallelamente alla rete Urbact, si delibera di «sostenere»¹¹¹ l' "European Urban Knowledge Network", che deriva da un'iniziativa presa sempre da Urbact congiuntamente, però, con l'organizzazione Eurocities. In effetti, l'EUKN non è che estensione della rete Urbact alle città che non hanno partecipato al progetto Urban e che, a maggior ragione, necessitano di uno scambio di conoscenze che siano state sperimentate, condivise, abbiano già dimostrato la loro validità ai fini dell'implementazione di politiche urbane efficaci.

¹⁰⁸ Cfr. nota 30

¹⁰⁹ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 6

¹¹⁰ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 6

¹¹¹ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 6

L'EUKN era stato lanciato, per la prima volta, dal Consiglio informale di Rotterdam, quando il Ministero Olandese competente per le politiche urbane si era reso disponibile ad assumere la responsabilità di guidare e finanziare l'iniziativa; dopo quanto statuito nella Risoluzione del Parlamento Europeo si può avere certezza più piena che l'EUKN riesca ad adempiere il suo mandato: «realizzare una rete di saperi efficace e supportiva fra città europee e istituti di ricerca nel periodo 2007-2013»¹¹².

8.2 Le reti per le città

Dietro molte iniziative importanti, come quella dell'EUKN, gioca un ruolo importante Eurocities, più volte citata, in questa trattazione, per i pareri espressi nella sua interlocuzione costante e puntuale con la Commissione stessa e le sue Direzioni Generali. Ma, contrariamente a tante altre iniziative che hanno visto un importante supporto economico comunitario, Eurocities si è sempre autofinanziata, in quanto frutto dell'organizzazione spontanea dei Comuni Europei. In questo senso il fatto che nella recente Risoluzione sulla dimensione urbana si disponga la corresponsione di un adeguato «sostegno»¹¹³ economico in favore di Eurocities, assume, più che altro il valore di un riconoscimento formale dell'importanza attore che ha sempre recitato la sua parte nei processi decisionali comunitaria in maniera proattività e senso di responsabilità.

Vogliamo ricordare, a titolo d'esempio, il parere del 2003 sul Futuro della Politica di Coesione in Europa "Stabilire una forte dimensione urbana nei prossimi Fondi Strutturali", e quello su le Linee guida comunitarie 2007-2013 "Per un'efficace politica di coesione con una forte dimensione urbana", del 28 settembre 2005. Ma oltre a questi pareri puntuali Eurocities si è data un ordinamento così organizzato che la mette in grado di produrre ogni anno, con puntualità una dichiarazione che riassume le posizioni da essa maturate e che ritiene importante proporre all'attenzione delle istituzioni e dei soci: citiamo solo le ultime due dichiarazioni adottate dall'Assemblea Generale dei Soci di Eurocities quella di Vienna «per un approccio integrato alle problematiche urbane ed il rafforzamento delle cooperazione fra città nell'Unione Europea»¹¹⁴, e la "Dichiarazione di Lione" «Governi locali: i partner chiave della cooperazione internazionale»¹¹⁵

Oltre ad Eurocities meritano di essere menzionati almeno altri due network che si sono segnalati per il loro contributo specifico alla maturazione delle politiche ambientali comunitarie e che sembrano meritare di essere sostenuti anche nella prossima stagione di programmazione attraverso il finanziamento comunitario: Medcities e l'Unione delle città del Baltico.

Medcities è una rete che riunisce le città costiere del mediterraneo, creata a Barcellona nel Novembre del 1991 nell'ambito del programma di Assistenza tecnica per il mediterraneo Metap, centrato sull'obiettivo del miglioramento ambientale della regione mediterranea finanziato dalla Banca Mondiale, quella Europea di Investimento, dalla Commissione Europea e dal Programma di

¹¹² Rotterdam 13/01/2005

Ministry of Interior and Kingdom Relations, The Netherlands,
Ministerial Meeting Urban Policy 'Cities Empower Europe'
Conclusions Dutch Presidency 2004

¹¹³ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 6

¹¹⁴ Vienna (Austria), 12 novembre 2004

¹¹⁵ Lione (Francia), 22 novembre 2005

Sviluppo delle Nazioni Unite. Il network, normalmente, lavora per audits ambientali e piani ambientali di medio termine seguiti da programmi atti ad affrontare i problemi ambientali a cui si sia riconosciuto un livello di priorità. L'obiettivo di Medcities è la promozione del ruolo dello sviluppo urbano sostenibile come politica generale da implementare nelle regione mediterranea. Il network ha sviluppato una partnership importante anche con l'Organizzazione Europea delle Città Sostenibili perché ha sviluppato un importante canale di azione nella promozione delle Agende 21 Locali. Inoltre Medcities ha organizzato Envimed, ormai alla terza edizione, un'iniziativa di assistenza tecnica ai suoi soci nell'ambito del programma comunitario Life-Paesi terzi.

Un'altra delle reti di città sulle quali si può contare allo scopo di trovare punti di riferimento utili nella prossima stagione dei Fondi Comunitari, può essere individuata, come sopra annunciato, nell'Unione delle Città del Baltico. Questa organizzazione ha una commissione Ambiente ed una per la Pianificazione urbana molto attive, e nelle sue strategie di azione riveste molta importanza l'impegno per un'Agenda 21 locale efficacemente implementata, tant'è che premia ogni anno le migliori pratiche ambientali fra quelle messe in campo dalle città associate, gestisce un Bollettino ambientale, e tutta una serie di servizi in tema ambientale. Naturalmente essa è in collegamento Sia con Eurocities che con l'ICLEI.

Per quanto concerne, ancora più specificatamente, il tema ambientale e il suo inquadramento nella gestione delle città non c'è dubbio che l'ICLEI, nella sua rete europea, continuerà a giocare il suo ruolo di tramite con le organizzazioni internazionali, soprattutto attraverso la mediazione del programma UN-Habitat. L'impegno dell'organizzazione non sembra diminuire e la sua interlocuzione con le istituzioni europee si fa sempre più fitta e proficua: proprio in questi giorni, il 5 dicembre, avrà luogo la presentazione della "Dichiarazione dei cittadini sulla Città di Domani"¹¹⁶. Per la prima volta un gruppo di semplici cittadini europei ha avuto l'opportunità di studiare i risultati dei progetti di ricerca finanziati dalla Commissione e valutare la possibilità del loro utilizzo concreto ai fini dello sviluppo sostenibile delle città. Sembrerebbe questa, quasi, una provocazione ma essa non fa che rispondere alla logica di partecipazione da sempre promossa da ICLEI nelle sue campagne e nei suoi progetti. D'altronde le istituzioni comunitarie l'hanno voluta accogliere con il massimo favore: in prima linea l'intergruppo Parlamentare Urban-logement nella persona del presidente Beaupuy, già promotore della Risoluzione sull'ambiente urbano, quindi i più alti funzionari della DG-Ricerca e le più alte rappresentanze della Commissione stessa. Dopo la Carta di Aalborg, oltre gli Aalborg Commitments, avremo con la "Dichiarazione dei cittadini sulla Città di Domani" un altro utile strumento di orientamento alla programmazione e alla implementazione delle politiche urbane da declinare, sempre, in chiave di una sostenibilità integrata sociale ed economica.

8.3 Il contributo di Interreg

L'iniziativa comunitaria Urban è andata ad essere integrata nel meccanismo complessivo della spesa dei Fondi comunitari, transitando attraverso l'idea dell'Urban+ nel mainstreaming urbano e quindi in tutti e tre gli obiettivi della Politica di coesione comunitaria. L'altra iniziativa comunitaria finanziata

¹¹⁶ Bruxelles (Belgio) 5 dicembre 2005

nella scorsa stagione con il Fesr, Interreg, è confluita, quasi traducendosi, esclusivamente nell'obiettivo della Cooperazione territoriale europea.

Naturalmente, in questa traduzione, Interreg è andato incontro ad una radicale rivisitazione, non solo, in ossequio alla logica della riduzione degli obiettivi, ma anche alla luce del portato della sperimentazione da essa stessa prodotta. Ad esempio, il gruppo europeo d'interesse economico istituito in ambito INTERREG, si è rivelato uno strumento poco adatto ad organizzare una cooperazione strutturata dei programmi dei Fondi Strutturali nel periodo di programmazione 2000-2006, per cui stante l'aumento dei finanziamenti destinati alla cooperazione territoriale europea della prossima stagione, esso verrà sostituito da «gruppi cooperativi dotati di personalità giuridica denominati "gruppi europei di cooperazione transfrontaliera" (GECT)»¹¹⁷.

Ma il contributo di expertise in materia di gestione urbana sostenibile lasciato in eredità dalle tre edizioni di Interreg è veramente notevole e soprattutto ci consente di proiettare la sua analisi nel futuro dell'obiettivo della cooperazione territoriale.

Segnaliamo, ad esempio il progetto Polynet, sulla gestione sostenibile delle Regioni urbane policentriche del Nord-ovest europeo, o Cityregio, nell'area Cades, che ha studiato i rapporti di mutua interdipendenza fra i centri urbani e le aree ad essi limitrofe, o ancora, in area Medocc, C2M, che ha costruito una cooperazione fra le metropoli del mediterraneo allo scopo di migliorare le performances economiche del sistema urbano del meridione d'Europa ed aumentare la competitività di questa regione come dell'intera Unione.

Ma Interreg ha finanziato anche due programmi importanti ai fini della definizione delle politiche urbane: ORATE, Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo, e INTERACT, INTERreg - Animazione, Coordinamento, Trasferimento.

Orate è sostanzialmente una rete di cooperazione tra gli istituti nazionali competenti per la pianificazione del territorio e si concentra sull'osservazione e sull'analisi delle tendenze di sviluppo regionale e territoriale in Europa, finanziando studi di ricerca nel campo della pianificazione territoriale. In ragione della accresciuta importanza della dimensione territoriale nella Politiche Europee, il ruolo di Orate ha preso maggiore rilievo e l'Osservatorio è stato traghettato nella prossima stagione di programmazione, attraverso le Conclusioni di Rotterdam e del Lussemburgo, dalla Risoluzione sulla coesione territoriale: dove si chiede la definizione, «tramite Orate, di un sistema di valutazione dell'impatto che esercitano le diverse politiche comunitarie sulla coesione territoriale nell'Unione»¹¹⁸ e si richiamano diversi documenti prodotti dall'Osservatorio: sia la Relazione del 2004 sulla coesione territoriale, che quella interinale del 2005 intitolata "Alla ricerca di potenziali territoriali". Sempre la Risoluzione sulla coesione territoriale stabilisce il prossimo mandato di Orate nella redazione, entro il 2007, di un documento su "Stato dei territori e prospettive dell'Unione" presentato in primissima bozza al Consiglio informale del Lussemburgo del maggio di quest'anno. Proprio nelle Conclusioni di questo Consiglio (Orate ha la sua sede centrale

¹¹⁷ Bruxelles, 14.7.2004
COM(2004) 496 definitivo

Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio
relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT) (presentata dalla Commissione)

¹¹⁸ Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale Punto 14

proprio in Lussemburgo), troviamo, in allegato, un documento di orientamento per una seconda edizione del progetto Orate, dopo il 2006, nel Quadro dei Fondi Strutturali.

L'utilità di un Osservatorio sulle dinamiche territoriali ai fini delle politiche urbane è fuori discussione, sia nei termini della misurazione degli impatti delle politiche che in quelli di orientamento delle stesse; per avere una idea di ciò basterebbe guardare alle risultanze di un progetto gestito da Orate come quello sugli "Effetti territoriali dei Fondi Strutturali sulle aree urbane"¹¹⁹.

Anche il programma Interact lascia in eredità alle città molti utili risultati, come si può evincere dal Report conclusivo lasciatoci dalla rete. Esso ha svolto un'importante riflessione sul lavoro di partenariato fra le città e soprattutto fra queste ed i governi nazionali lanciando la formula, recepita in seno alla prossima programmazione comunitaria, degli accordi trilaterali governo-regione-città. Ma da Interact vengono, anche, altre importanti indicazioni di metodo: ad esempio, in merito alla definizione dei confini cittadini sul contorno della città reale e non sui limiti amministrativi, sul concepire strategie per i quartieri e le parti di città e non solo su larga scala, sull'importanza di un partenariato quanto più esteso e di un pieno coinvolgimento della cittadinanza nella gestione urbana, ecc.. A tutto ciò bisogna aggiungere i risultati della sperimentazione condotta dalle 12 città pilota fra cui, per l'Italia, Genova e Venezia. L'esperienza di quest'ultima assume valore maggiore se messa in relazione con i cambiamenti apportati dai nuovi Regolamenti comunitari, quando prevedono l'individuazione, da parte delle città, delle "strategie partecipative ed integrate di lungo termine". All'epoca in cui fu finanziata la redazione del Piano strategico di Venezia le sperimentazioni di questo tipo in Italia erano pochissime, solo più tardi si è palesata una tendenza spontanea delle città a fare ricorso a questo tipo di strumenti di condivisione e approfondimento della programmazione dello sviluppo urbano, quindi sono maturati, a livello regionale, i primi strumenti legislativi di inquadramento del piano strategico nella ordinaria prassi della pianificazione urbana, come nel modello francese; oggi siamo in una fase in cui il Governo centrale, non solo promuove, ma finanzia, la redazione dei piani strategici delle città, proprio in vista della prossima stagione di spesa dei Fondi Strutturali.

8.4 Il contributo nazionale

Come precedentemente accennato, il governo nazionale italiano, non solo ha pienamente recepito gli indirizzi comunitari in materia di politiche urbane, ma, si può dire, li abbia "fatti propri" finanziandoli con risorse attestate al Fondo Aree Sottoutilizzate. La Riserva Aree Urbane ha accantonato una quota del 10% di ciascun finanziamento nazionale alle Regioni in favore di una serie di interventi fra i quali, al primo punto, i «Piani strategici per città e aree metropolitane o raggruppamenti di Comuni che totalizzino una popolazione di almeno 50.000 abitanti»¹²⁰.

¹¹⁹ ORATE Progetto 2.2.3

Effetti territoriali dei Fondi Strutturali sulle aree urbane (2002-04)

Report finale. Allegati. Analisi dei Casi studio. Sommari dei dati raccolti per i Paesi membri, per Norvegia e Svizzera, per i Paesi dell'allargamento.

¹²⁰ Roma, Novembre 2004

Priorità e Criteri per la Selezione degli Interventi

Tavolo Inter-Istituzionale per la "Riserva Aree Urbane" del F.A.S. Ex Delibera C.I.P.E n°20/04

Nel documento di "Orientamenti"¹²¹ per la selezione dei piani strategici da finanziare con questi fondi nazionali, si parte proprio dal considerare i nuovi indirizzi emergenti per la programmazione europea del 2007-2013, allo scopo di indicare delle, molto sottili, "linee" guida utili alla costruzione dei piani; ed in effetti tali linee guida rispecchiano fedelmente l'impostazione derivata, attraverso il recepimento comunitario, dalla pletora di progetti di sperimentazione finanziati dalla Commissione Europea, cui abbia fatto riferimento precedentemente.

I risultati ad oggi maturati attraverso l'esperienza del finanziamento dei Piani strategici delle città del Mezzogiorno di Italia sono ancora parziali e, forse per questo motivo, alquanto contraddittori: il carattere innovativo di questi strumenti può «forse contribuire a spiegare la maggiore ritrosia dei Comuni ad investire risorse proprie e specularmente, la scelta regionale di non insistere (attraverso condizioni, requisiti, e incentivi specifici nei bandi o nel processo negoziale) affinché ciò avesse luogo»¹²², ma la decisione delle città di puntare quasi esclusivamente sul finanziamento esterno del FAS nella fase di impostazione preliminare dei piani strategici potrebbe anche spiegarsi con la fretta con cui è stato chiesto loro di programmare le risorse. Tutto ciò ha reso indispensabile, che, il Tavolo Inter-Istituzionale deputato alla gestione dei Fondi, si impegnasse in un attento monitoraggio dei piani: infatti, in base agli APQ stipulati, le Regioni sono tenute a trasmettere ai sottoscrittori i documenti di progetto propedeutici alla redazione dei piani strategici che dovranno includere: una relazione illustrativa degli obiettivi, delle azioni e del modello di gestione del piano, il relativo cronoprogramma, il budget dettagliato di previsione economico-finanziaria. Attualmente sono ben 50 i piani strategici finanziati ed in assenza dei loro risultati definitivi, questo dato se non altro, testimonia lo sforzo del Governo nazionale nel sostenere la progettazione innovativa, mentre ben più viva preoccupazione desta in dato del forte ritardo culturale con cui i Comuni del Mezzogiorno si stanno accostando alla finanza di progetto, e, in generale, al partenariato pubblico-privato.

Per sostenere il processo di innovazione della governance nella complessa e variegata realtà delle città italiane occorre mettere in rete tutte le buone pratiche che vengano realizzate, almeno quelle che hanno luogo sul territorio nazionale e che quindi nascono già, più o meno coerentemente, incunee nel complesso contesto normativo italiano in materia di pianificazione urbana: è il caso della Rete città strategiche, della Associazione delle Società di Trasformazione Urbana, della Rete delle città Urban o della sua sottorete campana. Il contributo di questi networks assume un significato ancora più importante in un contesto come quello attuale in cui si è andata esaurendo la spinta propulsiva impressa ai programmi di Sviluppo urbano della passata programmazione dalla progettazione complessa a suo tempo promossa dal Ministero delle Infrastrutture, quella dei PRUSST, dei Contratti di Quartiere, dei programmi di Riqualificazione urbana, ecc..

Con riferimento alla dimensione più specificatamente ambientale dello sviluppo urbano, anche per la prossima stagione di programmazione il più autorevole punto di riferimento per i Comuni italiani

¹²¹ Roma, Dicembre 2004

I piani strategici per le città' e aree metropolitane (punto 11.1 documento Priorità e Criteri) *Orientamenti* Tavolo Inter-Istituzionale per la "Riserva Aree Urbane" del F.A.S. Ex Delibera C.I.P.E n° 20/04

¹²² maggio 2005

La Riserva Aree Urbane della Delibera 20/04: confronto tra obiettivi e risultati di programmazione Tavolo Inter-Istituzionale FAS Riserva Aree Urbane

potrebbe essere costituito dal Coordinamento delle Agende 21 Locali, un'organizzazione che ha fatto proprio il mandato conminato dagli Aalborg Commitments.

Per quanto riguarda ancora più limitatamente la prospettiva ambientale si vuole segnalare un'altra rete, sempre di dimensione nazionale, che si è spontaneamente aggregata intorno al tema della gestione ambientale delle città, quella dei territori certificati, ciò di quelli che, in maniera del tutto volontaristica hanno proceduto all'implementazione di uno schema EMAS oppure UN EN ISO 14001. Una buona pratica che utilmente potrebbe andare ad informare la prossima programmazione comunitaria aiutandola a calarsi nel particolarissimo contesto italiano dove sono i piccoli comuni forse i più impegnati sul fronte della sostenibilità ambientale, e non quelli più grandi ai quali l'Unione è solito indirizzare la sua azione.

9– Nuovi modelli e strumenti

9.1 Le Linee guida per i “Modelli urbani europei”

La Risoluzione sulla dimensione urbana introduce un elemento di novità assoluta che non era emerso, nel precedente dibattito svoltosi, essenzialmente, nell'ambito dei due Consigli informali di Rotterdam e del Lussemburgo: si tratta di un «documento di riferimento che illustri le linee direttrici per i “Modelli urbani europei” come indicati nella Carta urbana europea del Congresso delle autorità regionali e locali del Consiglio d'Europa»¹²³.

La Carta urbana europea fu adottata nel 1992, a Strasburgo, dal Consiglio europeo in occasione del Conferenza delle Autorità regionali e locali d'Europa, per essere rilanciata, a dieci anni di distanza, in un altro Congresso della stessa organizzazione, a Sofia¹²⁴. Essa è il frutto di una decina di anni di lavoro iniziati nel 1980 con la “Campagna per la rinascita delle città” condotta dal Consiglio Europeo e tradottasi, fra il 1982 e il 1986, nell'omonimo Programma gestito da una Commissione intergovernamentale, composta dai Ministri competenti in materia di politiche urbane. Nell' '86 la responsabilità del programma fu trasferita alla Conferenza delle Autorità regionali e locali d'Europa, in coerenza con una logica di decentralizzazione che voleva rispondere alla pratica corrente in base alla quale, nella maggioranza dei Paesi europei, le decisioni che riguardano le comunità urbane sono prese dai politici locali. Da allora, e anche dopo l'adozione della Carta, si è continuato a lavorare intorno ad essa, attraverso un considerevole numero di conferenze e simposi via via incentrati su qualcuno dei 13 ambiti tematici da essa individuati.¹²⁵

La Carta, nell'edizione corrente, si accompagna alla “Dichiarazione su i diritti delle città”; questa enuncia i principi che informano le politiche urbane europee, per come, individuati dal Consiglio e, in seguito, trattati nei singoli capitoli della Carta; questa, infatti, è intesa ad offrirsi come uno strumento, un manuale pratico di implementazione di tali politiche. Il modello di città disegnato attraverso la Carta urbana europea è complesso e completo, naturalmente comprende le tre

¹²³ Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento Punto 9

¹²⁴ Sofia, 2002

Dichiarazione di Sofia – Dichiarazione sulla Carta urbana europea.

¹²⁵ Trasporti e mobilità, ambiente e natura, forma della città, patrimonio architettonico, edilizia, sicurezza e prevenzione del crimine, disabili e svantaggiati, sport e attività ricreative, attività culturali, integrazione multiculturale, sanità, partecipazione-gestione e pianificazione urbana, sviluppo economico. Dal “Sommario dei principi della Carta urbana europea per come contenuti nei singoli capitoli”.

dimensioni sociale, economica ed ambientale, anche se si connota fortemente nel senso di quello sbilanciamento doveroso, tipicamente europeo, in favore della componente culturale.

Quale che sia la forma, la genesi e il portato del documento di orientamento, la cui redazione viene tanto calorosamente caldeggiata dal Parlamento europeo, i "modelli urbani europei" da esso proposti, beneficeranno di un quadro di riferimento ben definito nella struttura della Carta urbana europea.

Nel dispositivo della Risoluzione sulla dimensione urbana accanto a quello alla Carta urbana europea, compare un riferimento più specifico alla "Nuova Carta di Atene" nell'edizione adottata a Lisbona il 20 Novembre 2003 dal Consiglio europeo degli Urbanisti. La "Carta di Atene" è la "Costituzione" dell' "ordine dei professionisti della pianificazione urbana", la prima edizione di questa carta, nel 1933, è l'atto di nascita dell'urbanistica; perciò l'accostamento fra la Carta urbana europea e quella di Atene indica un riconoscimento del ruolo degli urbanisti come attori principali, piloti dello sviluppo urbano. Tale riconoscimento è doveroso, ma anche opportuno, in quanto l'emergere delle problematiche urbane nella loro complessità ha richiesto un sostanzioso aggiornamento del mandato professionale degli urbanisti; il loro campo di intervento si è approfondito, da "costruttori della forma della città" essi sono stati chiamati ad una chiara presa di responsabilità in quanto "artefici della città" intesa come sintesi spaziale di tre dimensioni interconnesse: quella sociale, quella economica quella ambientale. La loro Carta costituenti non poteva che rendere conto di questa maturazione, motivo per cui, dopo una sua prima rivisitazione nel 1998, gli urbanisti si sono predisposti ed organizzati in funzione di un suo progressivo aggiornamento, a cadenza quadriennale, ed un suo costante monitoraggio attraverso congressi biennali e continui follow-up. In questo modo, gli urbanisti, hanno mostrato di avere appreso dall'esperienza degli anni precedenti che, dal progressivo scollamento fra le teorizzazioni tecnicistiche e la realtà delle città, aveva portato i professionisti della pianificazione, soprattutto nel contesto italiano, su di una posizione conflittuale nei confronti delle istanze autentiche, spontaneamente sollevate dalla cittadinanza. La Carta di Atene nella sua versione più recente¹²⁶, quella richiamata dalla Risoluzione sulla dimensione urbana, rende conto di questo processo di ribaltamento dell'ottica in cui l'urbanista aveva iniziato ad operare agli albori della sua nuova scienza. La Nuova Carta di Atene, oltre che fare dichiarazioni di principio, si è dotata di una parte diretta alla sua implementazione in cui si parte dall'analisi dei trends per focalizzare i problemi e disporsi alle future sfide che le città sono chiamate a fronteggiare; insomma si parte dallo "ascoltare" la realtà, da una diagnosi approfondita, mentre in passato, troppo spesso, gli urbanisti avevano presuntuosamente imposto ricette e cure, a volte, inefficaci, se non dannose.

Sono proprio degli urbanisti, che sempre nel contesto del rinnovamento delle politiche urbane comunitarie sancito dal Consiglio informale di Rotterdam, hanno avanzato, presso la Commissione Europea, la proposta della costituzione di una "Direzione Generale per le politiche urbane". Si tratta di un gruppo di docenti universitari, funzionari tecnici di alcune pubbliche amministrazioni locali e

¹²⁶ Lisbona, 20 novembre 2003
La Nuova Carta di Atene 2003
Consiglio Europeo degli Urbanisti

ONG, che, nell'aprile di quest'anno, hanno partecipato al meeting¹²⁷ degli esperti di Techolanguage, un progetto cofinanziato dall'Unione che si propone l'obiettivo di costruire un linguaggio comune per gli urbanisti in Europa. Ma, data l'estrema novità della proposta, per altro molto recente, nonostante l'acclarata autorevolezza dei suoi sostenitori, non è dato sapere se essa avrà seguito alcuno, stante la attribuzione di competenza conferite alla Direzione Generale per le politiche regionali con la Risoluzione sulla dimensione urbana di questo ottobre.

9.2 Strategia tematica sull'ambiente urbano e mainstreaming urbano

Il Sesto programma di azione comunitario in materia di ambiente "Ambiente 2010: il nostro futuro la nostra scelta"¹²⁸ aveva previsto la redazione di sette strategie tematiche che concorressero a definire un approccio olistico alle problematiche ambientali emergenti nel contesto europeo, in quanto caratterizzate da una estrema complessità, da una molteplicità di soggetti interessati e dal richiedere soluzioni articolate e innovative. La strategia tematica sull'ambiente urbano più delle altre, che si riferiscono ciascuna ad un settore specifico, rispecchia l'approccio integrato che è nelle premesse della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile.

Nella Comunicazione del 2004 che prepara la strategia tematica sull'ambiente urbano¹²⁹, ormai in corso di adozione, non si manca di mettere in rilievo il contributo dei Fondi Strutturali e del Fondo di coesione a favore dello sviluppo urbano sostenibile e, viceversa, si chiarisce il contributo che questo può offrire alle strategie globalmente perseguite dall'Unione, integrandosi a livello di politiche comunitarie generali e non solo ambientali.

Il Libro verde del 1990 sull'ambiente urbano¹³⁰ aveva contribuito ad indirizzare verso la massima sostenibilità ambientale la prima generazione dei progetti Urban di recupero urbano, ed il Quadro di azione per uno sviluppo urbano sostenibile¹³¹, aveva costituito un imprescindibile punto di riferimento per la redazione dei Programmi di Sviluppo Regionale del periodo 2000-2006.

La nuova strategia per l'ambiente urbano, come configuratasi nella comunicazione del 2004, ambisce a permeare le politiche comunitarie attraverso un controllo forte su quelle pertinenti, in particolare, il settore dei trasporti e dell'energia, ma lancia, anche, l'ipotesi di poter intervenire, nella prossima stagione di programmazione, utilizzando Fondi della politica di coesione per lo

¹²⁷ Lisbona, Centro de estudios de socio-urbanismo – Universidad Lusòfona de Humanidades e Technologias
31 marzo - 1 aprile 2005

Meeting Techolanguage *Integration entre les langues de la pianification et de l'information en vue de l'elaboration de cartes interactives d'espace medoc – Meda et des systemes de transport correspondant*

¹²⁸ Decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002 che istituisce il Sesto Programma Comunitario di Azione in Materia di Ambiente GU L 242 del 10.9.2002

¹²⁹ Bruxelles, 11.02.2004

COM(2004)60 definitivo

Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni

¹³⁰ Bruxelles, 27.06.1990

COM(1990)218 definitivo

Green paper on the urban environment

Communication from the Commission of the European Communities to the Council and Parliament

¹³¹ Bruxelles, 28.10.1998

COM(1998) 605 finale

Quadro d'Azione per uno Sviluppo Urbano Sostenibile nell'Unione Europea

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni

sviluppo urbano sostenibile: ipotesi che, stando alla lettura delle attuali bozze regolamentari, sembra potersi concretizzare.

Come anticipato altrove in questo documento, la Comunicazione sulla strategia tematica propugna la inclusione di capitoli dedicati all'ambiente urbano all'interno dei Piani nazionali per lo Sviluppo Sostenibile ed anche in quelli regionali, se necessario. Essa caldeggia, pure, l'identificazione di "centri di riferimento nazionali per l'ambiente urbano", che possano aiutare le autorità locali e regionali ad accedere ai dati e alle conoscenze relative alla gestione ambientale delle città, a partecipare alle azioni di formazione e sensibilizzazione, a riproporre le buone prassi esistenti in materia di ambiente urbano.

Ma la novità autentica dell'integrazione della nuova strategia tematica sull'ambiente urbano nelle politiche comunitarie è nel suo appellarsi diretto alle amministrazioni, in primis, a quelle locali e specificatamente urbane e metropolitane e, quindi, ai governi regionali e nazionali, in quanto capaci di promuovere e sostenere l'azione delle autorità locali.

E' chiaro che, proprio in tema ambientale, più ancora che, ad esempio, in materia di politiche economiche, l'Unione ha scelto la strategia di coinvolgere, responsabilizzare i livelli di governo più vicini all'attuazione delle politiche, più interessati alla loro efficacia. In questo senso il mainstreaming urbano imposto dalla Commissione nel contesto della programmazione della prossima stagione dei fondi Strutturali è pienamente, coerentemente implementato nella politica ambientale comunitaria e nelle strategie tematiche in cui si estrinseca.

9.2.1 Piani e sistemi di gestione ambientale

La Comunicazione relativa alla nuova strategia tematica sull'ambiente urbano identifica la gestione degli aspetti ambientali come la chiave del miglioramento della qualità complessiva delle città europee, sia sotto il profilo della coesione sociale che della promozione economica. In ambito urbano, infatti la contiguità di attività produttive, vita sociale e fattori ambientali realizza il paradosso della dissociazione assoluta fra crescita e depauperamento delle risorse ambientali: sebbene le attività produttive richiedano un intenso consumo di risorse naturali, la necessità di garantire minimi standard di qualità della vita impone regole cogenti di risparmio e ottimizzazione del loro impiego, tal che si assiste ad un sempre più imponente fenomeno di terziarizzazione e smaterializzazione dell'economia urbana e alla delocalizzazione delle attività produttive industriali, classicamente intese, in area extraurbana. In merito occorre sottolineare la proficuità della lettura incrociata della Comunicazione sull'ambiente urbano con quella sull'uso sostenibile delle risorse naturali¹³² sebbene questa, non volendosi sovrapporre alla prima, sviluppi le sue riflessioni ad un livello più pertinente alla scala nazionale e regionale.

Anche altre strategie tematiche come quelle sull'inquinamento dell'aria¹³³ e sulla prevenzione ed il recupero dei rifiuti¹³⁴ contengono elementi utili alla definizione dei piani ambientali per le città

¹³² Bruxelles, 1.10.2003

COM(2003) 572 definitivo

Verso una strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo

¹³³ Bruxelles, 21.9.2005

COM(2005) 446 definitivo

Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico

lanciati dalla strategia sull'ambiente urbano: il Piano di Gestione Ambientale e quello del Trasporto Urbano Sostenibile.

La natura di questi due nuovi strumenti si presenta tanto complessa che ha richiesto l'istituzione di due Gruppi di lavoro che hanno avuto il mandato di chiarirne i contenuti e le modalità di implementazione, anche al fine valutare l'opportunità di imporre l'obbligo della redazione dei due piani alle città con più di 100.000 abitanti. A questi due gruppi di lavoro se ne è aggiunto anche un terzo, che ha dovuto identificare le priorità in materia di sperimentazione e ricerca sull'ambiente urbano; un aspetto ritenuto cruciale al fine di garantire un'implementazione efficace della nuova strategia.

Il PGA, per come definito nel Rapporto finale steso dal corrispondente Gruppo di lavoro, dovrebbe puntare alla sostenibilità attraverso un approccio il più possibile ampio ed olistico, affrontando, in questo modo, le contraddizioni che potrebbero scaturire da una troppo ottusa compartimentalizzazione per politiche settoriali. Una gestione delle problematiche ambientali di questo tipo, coerente e coordinata, potrebbe rischiare di portare alla luce alcuni conflitti altrimenti rimasti latenti, ma potrà anche risolversi con la creazione di virtuose sinergie fra le politiche di settore.

Inoltre siccome il PGA presenta un carattere spiccatamente partecipativo, finalmente, il tema della integrazione fra politiche potrebbe andare oltre la pubblica amministrazione investendo i cittadini e i privati. Questo suggerisce che i processi di pianificazione avrebbero bisogno di includere indicazioni precise in merito alle modalità di costituzione delle partnership fra gli amministratori e gli altri attori dello sviluppo urbano.

Il PGA prefigurato dalla Strategia sull'ambiente urbano, esprime a chiare lettere questa sua volontà di coinvolgimento e partecipazione e, pertanto, ambisce a costituire un elemento essenziale della pianificazione strategica dell'intera area urbana.

Infatti, il piano ambientale, deve essere inteso, *latu sensu*, come uno strumento di gestione organizzata di tutte le problematiche urbane connesse col tema ambientale in quanto include:

- il dibattito fra tutti gli stakeholders sulle regole che informano l'azione di policy-making
- la pianificazione di settore nell'arco di tempo sia strategico che attuativo
- l'integrazione fra aspetti settoriali
- il processo di scelta delle decisioni (comprensivo degli aspetti finanziari)
- l'implementazione dei piani e delle decisioni
- il monitoraggio dei risultati e la valutazione degli impatti

In pratica il PGA, in ragione del suo alto tasso di partecipatività ed integrazione, si configura come uno strumento di realizzazione sinergica del mainstreaming ambientale e di quello urbano. L'innestarsi coerente ed efficace del PGA nelle "strategie partecipative ed integrate" finanziabili ai

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo

¹³⁴Bruxelles, 27.5.2003

COM(2003) 301 definitivo

Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti

Comunicazione della Commissione al Consiglio

sensi dell'articolo 8 del Regolamento di spesa del FESR si presenta come una delle sfide più interessanti poste dalla programmazione del prossimo periodo.

Si tratta di una sfida tutt'altro che facile, ma alla quale si arriva preparati dalla sperimentazione dei Piani di Azione Ambientale delle Agende 21 locali e dalla implementazione, in alcune amministrazioni locali, dei Sistemi di gestione ambientale riferiti agli schemi ISO 1400 ed Emas, nonché da una pletera di progetti che si sono concentrati su temi e settori variamente attinenti il tema della gestione ambientale delle città: come SWA e PAYT, che hanno riguardato la gestione dei rifiuti a scala urbana, INTEGAIRE, una rete sul tema della qualità dell'aria urbana, o PASTILLE, sugli indicatori ambientali; solo per citarne alcuni.

I più recenti fra questi progetti sono il ManagingUrbanEurope-25, "Ripensare i sistemi di gestione ambientale", e l'Enviplans, "Piani di Gestione dell'ambiente urbano nel sud Europa". Questi progetti sono attualmente in fase di sviluppo, e sarà utile monitorarne gli esiti, per poterli trasfondere nella programmazione regionale ed urbana dei Fondi Strutturali

9.2.2 Piani del trasporto urbano sostenibile

Un altro strumento lanciato dalla bozza preparatoria della strategia tematica per l'ambiente urbano è il Piano del trasporto urbano sostenibile. Ma diversamente da quanto previsto per i Piani di gestione ambientale delle città, quelli del trasporto urbano sostenibile sembrano prestarsi ad una più rapida ed efficiente implementazione:

- 1) perché esistono legislazioni nazionali che sembrano già predisposte all'accoglimento di questi nuovi modelli di gestione (la normativa italiana prevede Piani Urbani della Mobilità e di recente il Fondo nazionale per le Aree Svantaggiate ha finanziato, in specifico, la redazione dei PUM nelle città del Mezzogiorno);
- 2) perché la problematica del trasporto urbano trova le autorità locali molto più sensibili e attente anche sotto il profilo ambientale (cfr. Piano Mobilità e Ambiente della città di Roma);
- 3) perché anche al di fuori delle politiche ambientali la spesa comunitaria già include, fra le sue priorità assolute, quella dell'accessibilità delle città (ad esempio rientrano nel campo di applicazione dell'assistenza del Fondo di coesione il trasporto urbano pulito e le modalità di trasporto collettivo).

In Italia, anche il documento preliminare¹³⁵ relativo al prossimo Quadro Strategico Nazionale chiarisce che «sarà opportuno dedicare attenzione particolare alle iniziative per lo sviluppo della mobilità sostenibile nelle città, nei sistemi di città e nei sistemi rurali, sia per le persone che per le merci». Pertanto occorrerà vegliare in modo che, quello che sarà imposto come un obbligo per le città con più di 100.000 abitanti, cioè la redazione dei PTUS, possa diventare una buona pratica per le realtà urbane in cui siano finanziati, con i Fondi comunitari, interventi comunque riferiti al trasporto.

¹³⁵ Roma, Novembre 2005

Documento Strategico Preliminare Nazionale *Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*
Comitato di Amministrazioni centrali per la politica di coesione 2007-2013

DOCUMENTI DI RIFERIMENTO

Bruxelles, 06.05.1997 COM(97)197 final
Towards an urban agenda in the European Union
Communication from the Commission

Bruxelles, 28.10.1998 COM(1998) 605 finale
Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea
Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni

Bruxelles, 27.5.2003 COM(2003) 301 definitivo
Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti
Comunicazione della Commissione

Bruxelles, 1.10.2004 COM(2003) 572 definitivo
Verso una strategia tematica per l'uso sostenibile delle risorse naturali
Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo

Bruxelles, 11.02.2004 COM(2004)60 definitivo
Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano
Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni

Bruxelles, 17.5.2005 COM(2005) 192 definitivo
Terza relazione intermedia sulla coesione: verso un nuovo partenariato per la crescita, l'occupazione e la coesione
Comunicazione della Commissione al Consiglio

Bruxelles, 21.9.2005 COM(2005) 446 definitivo
Strategia tematica sull'inquinamento atmosferico
Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo

Bruxelles, 5.7.2005 COM(2005) 299
Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013
Comunicazione della Commissione

PROPOSTE DI REGOLAMENTO

Bruxelles, 14 luglio 2004
COM(2004) 492 definitivo
Proposta di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione (presentata dalla Commissione)

Bruxelles, 14.7.2004
COM(2004) 493 definitivo
Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al Fondo sociale europeo (presentata dalla Commissione)

Bruxelles, 14.7.2004
COM(2004) 494 definitivo
Proposta di REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO che istituisce il Fondo di coesione (presentata dalla Commissione)

Bruxelles, 14.7.2004
COM(2004) 495 definitivo
Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (presentata dalla Commissione)

Bruxelles, 14.7.2004
COM(2004) 496 definitivo
Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO relativo all'istituzione di un gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera (GECT) (presentata dalla Commissione)

DOCUMENTI PERTINENTI I CONSIGLI MINISTERIALI INFORMALI

European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU
Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999
Published by the European Commission

August 2004
National Urban Policies in the European Union
Prof. dr. Leo van den Berg; Drs. Erik Braun; Dr. Jan van der Meer
European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR) Erasmus University Rotterdam

Amstelveen, september 2004
Cities in the New EU Countries Position, Problems, Policies
Ministry of the Interior and Kingdom Affairs

Rotterdam, 29th of November 2004
EU informal ministerial meeting on territorial cohesion
Presidency conclusions

Rotterdam, 29th of November 2004
Ministerial meeting urban policy 'Cities empower Europe'
Conclusions Dutch Presidency 2004

EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion 20/21.05.2005 in Luxembourg
Presidency Conclusions

ESPON Action 2.2.3: Territorial Effects Of the Structural Funds In Urban Areas
A Final Report to the ESPON Coordination Unit 2005

Scoping document and summary of political messages for an assessment of the TERRITORIAL STATE AND PERSPECTIVES OF THE EUROPEAN UNION towards a stronger European territorial cohesion in the light of the Lisbon and Gothenburg ambitions
ESPON Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion 20/21.05.2005 in Luxembourg

Bristol, 6 – 7 December 2005
Bristol Accord
Conclusions of Ministerial Informal on Sustainable Communities in Europe UK PRESIDENCY

DOCUMENTI NAZIONALI

Novembre 2004
Priorità e Criteri per la Selezione degli Interventi
Tavolo Inter-Istituzionale Per La "Riserva Aree Urbane" Del F.A.S.

3 Febbraio 2005
Linee guida per il Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013
Conferenza Unificata - Presidenza del Consiglio dei Ministri

Aprile 2006
Linee per un nuovo programma per il Mezzogiorno: finalità del documento strategico comune e percorso per la sua definizione
Dipartimento per le Politiche di sviluppo e coesione

Roma, 14 ottobre 2005
PICO - Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione Piano italiano in attuazione del rilancio della Strategia europea di Lisbona
Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Comunitarie

DOCUMENTI IN EVIDENZA

Documento Strategico Preliminare Nazionale
Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013
Novembre 2005

P6_TA(2005)0358
Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale (2004/2256(INI))

FINALE A6-0251/2005 25.7.2005
RELAZIONE sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale (2004/2256(INI))
Commissione per lo sviluppo regionale Relatore: Ambroise Guellec

P6_TA-PROV(2005)0387
Risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento (2004/2258(INI))

FINALE A6-0272/2005 21.9.2005
RELAZIONE sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento (2004/2258(INI))
Commissione per lo sviluppo regionale Relatore: Jean Marie Beaupuy

Bruxelles, 23.11.2005
Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions
COMMISSION STAFF WORKING PAPER

LINK UTILI

Sito della **Commissione** istituita dall'articolo 1, comma 11, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, recante "Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione."

<http://www.comdel.it/>

United Cities and Local Governments (UCLG)

<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/>

Council of European Municipalities and Regions

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

Urban

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_en.htm

Rete delle città Urban in Italia

<http://www.urbanitalia.net/>

City summit di Noordwijk e Leiden (Paesi Bassi)

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/city_summit/index_en.htm

Urbact

<http://urbact.org/>

Urbanaudit

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

APAT Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici

Progetto qualità ambientale nelle aree metropolitane italiane

<http://www.areeurbane.apat.it/>

European Urban Knowledge Network (EUKN) è un'iniziativa che coinvolge 15 Stati membri, il programma Urbact, Eurocities e la Commissione Europea.

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

EUROCITIES

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

Medcities

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

<http://www.medcities.net/>

Union of the Baltic Cities' (UCB)

<http://www.ubc.net/>

International Council for Local Environmental Initiatives Local Governments for sustainability

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

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

Interreg

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/interreg3/index_it.htm

ESPON

<http://www.espon.lu/>

Project 2.2.3 Territorial effects of structural funds in urban areas (2002-04)

http://www.espon.lu/online/documentation/projects/policy_impact/policy_impact_22.html

Interact

<http://www.interact-network.org/>

<http://www.interact-eu.net/4107/0/0/0>

Rete delle Città Strategiche

<http://www.recs.it/it/index.php>

Coordinamento AGENDE 21 Locali Italiane

<http://www.a21italy.it/>

TECHNOLANGUE: Integrazione tra i linguaggi della pianificazione e dell'informazione per l'elaborazione di carte interattive di Spazi Medocc-Meda e dei relativi sistemi di trasporto.

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

Dal sito della DG Ambiente - Settore di attività: Sviluppo Sostenibile - Città sostenibili

Strategia Tematica sull'ambiente urbano

http://europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm

Managing Urban Europe-25 (MUE-25) sistemi di gestione ambientale delle città

<http://www.mue25.net/>

Enviplans Redazione, scambio e implementazione di buone pratiche nella preparazione dei Piani di gestione ambientale urbana

www.enviplans.net/