

LA CENTRALITA' DELLA DIMENSIONE URBANA NELLA POLITICA DI COESIONE
E LE FUNZIONI URBANE NEL PROGRAMMA ESPON 2006.

Stefania TUMINO¹

¹ Eurochora s.r.l., Piazza Elio Callistio n. 8, 00199, Roma

SOMMARIO

La promozione di città sostenibili e competitive a livello mondiale e le difficoltà di alcune regioni che presentano determinate caratteristiche geografiche sono due delle pluralità di questioni associate alla coesione territoriale. Per assicurare uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile di tutta l'Unione Europea, serve attuare il superamento delle differenze di densità con la concentrazione, della distanza con il collegamento dei territori e della divisione con la cooperazione.

Lo sviluppo urbano è un processo lungo e complesso. Le città devono integrare questo sviluppo in una prospettiva a lungo termine al fine di massimizzare i numerosi fattori di riuscita con sfide che variano da una città all'altra. Devono trovare le forme di governance efficaci che consentano loro di gestire tutti gli aspetti dello sviluppo urbano.

La creazione dell'osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo, ovvero ESPON, insieme ai progetti ad esso correlati seguono un approccio integrato ed hanno una chiara dimensione territoriale. Nell'ambito della sezione dedicata agli "Studi e progetti di sostegno scientifico" si intende, con il presente scritto, analizzare gli approfondimenti dei risultati ottenuti con i progetti attuati nella misura 1.4.1 - The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO) e nella misura 1.4.3 - Study on Urban Functions.

1. INTRODUZIONE

Una politica pubblica può aiutare i territori a sfruttare nel modo migliore le proprie risorse. Gli orientamenti strategici comunitari 2007-2013 dedicano particolare attenzione alle esigenze specifiche di alcuni territori, incoraggiando un approccio integrato della politica di coesione. Il percorso principale da seguire consiste nell'assicurare uno sviluppo territoriale che rafforza la competitività economica e la capacità di crescita, ma rispettando nel contempo la necessità di preservare le risorse naturali e garantendo la coesione sociale.

L'Unione perseguirà i suoi obiettivi di crescita e di occupazione con maggiori risultati se tutte le regioni saranno in grado di svolgere il loro ruolo. La crescita economica è sostenibile quando si accompagna a misure destinate a ridurre la povertà, l'esclusione sociale e i problemi ambientali. Le città rivestono un'importanza capitale a tale fine, poiché in esse si trovano la maggior parte dei posti di lavoro, delle imprese e degli istituti di insegnamento superiore e la loro azione è determinante nella realizzazione della coesione sociale.

La dimensione urbana è, particolarmente, importante in quanto l'attuale rallentamento delle politiche sviluppate dalla città hanno conseguenze per le zone circostanti, per la regione e spesso per l'intero Stato membro. Molte di esse si raggruppano in aree metropolitane, mentre altre costituiscono l'unico centro urbano di una regione. Le città devono essere incoraggiate ad assumere un ruolo guida in questo processo che porterebbe l'UE ad essere più competitiva, più innovativa e più ecologicamente ed economicamente sostenibile.

L'Europa è caratterizzata da una struttura policentrica di piccole, medie e grandi città. Le città sono i centri della trasformazione basata sull'innovazione, sullo spirito imprenditoriale e sulla crescita economica. Esse presentano disparità significative sul piano delle prospettive economiche e sociali, può trattarsi di ineguaglianze spaziali tra i quartieri o sociali tra vari gruppi e, spesso, di disparità che associano entrambe le dimensioni. Le sfide da raccogliere variano da una città all'altra. È importante stabilire una cooperazione flessibile tra i vari livelli di collettività pubbliche.

La questione del carattere sostenibile della crescita riveste particolare importanza nelle città più esposte all'esclusione sociale, al degrado dell'ambiente, all'esistenza di aree abbandonate e alla proliferazione urbana.

Nell'UE la coesione territoriale è oggetto di un dibattito intergovernativo a partire dalla metà degli anni Novanta, principalmente da parte dei ministri responsabili dell'assetto del territorio. Questo dibattito è sfociato nell'adozione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), il quale ha a sua volta portato ad una serie di importanti iniziative, come la prima generazione dei programmi di cooperazione transnazionale nell'ambito di INTERREG e la creazione dell'osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo, ovvero ESPON. I progetti di ricerca considerati coprono una vasta gamma di questioni territoriali e sono di diversa natura, per quanto riguarda i loro obiettivi ed i metodi utilizzati. Nel programma ci

sono quattro diversi settori di ricerca, cosiddette priorità, ed una sezione dedicata agli “Studi e progetti di sostegno scientifico” dove vengono analizzati gli approfondimenti resi necessari per esplorare, ulteriormente, la situazione esistente in modo mirato ed in risposta alle richieste della comunità politica.

2. LA POLITICA DI COESIONE E LE CITTÀ

La coesione territoriale non è una politica a se stante, ma è la dimensione necessaria per una politica di coesione che punti anche a conseguire maggiore qualità e sostenibilità dello sviluppo e sia volta a consentire a tutti i territori la partecipazione attiva alla strategia complessiva di sviluppo dell’Unione, attraverso la valorizzazione delle risorse territoriali non adeguatamente utilizzate. Essa non può quindi essere intesa come mera compensazione degli handicap geografici, ma se si applica nell’ambito di una visione unitaria e integrata della politica di coesione, non solo rafforza la capacità dei territori di sostenere le nuove grandi sfide dell’UE, ma può anche far emergere più chiaramente la dimensione territoriale delle diverse politiche settoriali comunitarie. Il successo della politica di coesione richiede ovviamente stabilità macroeconomica, riforme strutturali e altre condizioni propizie agli investimenti come l’applicazione effettiva del mercato unico, riforme amministrative, buon governo, contesto favorevole all’attività delle imprese e disponibilità di una forza lavoro altamente qualificata.

Le proposte della Commissione puntano a migliorare due settori principali:

- in primo luogo, si provvede a rafforzare la dimensione strategica della politica di coesione per integrare meglio le priorità comunitarie nei programmi di sviluppo nazionali e regionali;
- in secondo luogo, si intende favorire un maggiore impegno in loco a favore della politica di coesione attraverso un dialogo intensificato nell’ambito dei partenariati tra Commissione, Stati membri e regioni e una condivisione più chiara e decentrata delle responsabilità in settori quali la gestione e il controllo finanziario.

Il particolare sistema di attuazione dei programmi di coesione favorisce il miglioramento delle capacità istituzionali per quanto riguarda l’elaborazione e l’applicazione delle politiche, la diffusione di una cultura della valutazione, gli accordi di partenariato pubblico–privato, la trasparenza, la cooperazione regionale e transfrontaliera e gli scambi delle pratiche migliori. La politica di coesione può contribuire alla creazione di comunità sostenibili in quanto permette di affrontare le questioni economiche, sociali e ambientali attraverso strategie integrate di rinnovamento, recupero e sviluppo delle zone urbane e rurali.

Gli orientamenti strategici comunitari 2007-2013 dedicano particolare attenzione alle esigenze specifiche di alcuni territori, come le zone urbane e rurali. Essi incoraggiano un approccio integrato, definiscono i settori d’intervento da privilegiare nei programmi operativi 2007-2013, sottolineano le esigenze specifiche di alcuni territori come le zone urbane, nonché gli

obiettivi sociali e ambientali. La crescita economica sostenibile nelle città dovrebbe essere accompagnata da misure volte a ridurre la povertà, l'emarginazione ed i problemi ambientali. Per quanto precede, l'obiettivo della comunicazione "La politica di coesione e le città" è quello di presentare alcuni aspetti specifici della dimensione urbana pertinenti nel contesto degli orientamenti strategici. La comunicazione presenta e propone azioni in vari settori, sottolineando le possibilità di intervento dei Fondi strutturali. Le azioni considerate rientrano in sei rubriche distinte, vale a dire:

1. il finanziamento del rinnovo urbano;
2. il sostegno all'innovazione, all'imprenditorialità e all'economia della conoscenza;
3. la creazione di un maggior numero di posti di lavoro e di migliore qualità;
4. la gestione delle disparità intraurbane;
5. la governance;
6. il potenziamento dell'attrattività delle città.

Per quanto riguarda la rubrica 1, il finanziamento del rinnovo urbano, i progetti di sviluppo urbano potranno essere sostenuti nel contesto del FESR, del FSE e del Fondo di coesione. Come l'aiuto che possono offrire i nuovi strumenti finanziari JASPERS, JEREMIE e JESSICA, nonché le partnership di tipo pubblico-privato.

Per la rubrica 2, le città possono adottare provvedimenti per sostenere l'innovazione, l'imprenditorialità e l'economia della conoscenza con azioni in favore delle piccole e medie imprese, nonché di azioni volte a mettere l'innovazione e l'economia della conoscenza al servizio della crescita. Esempi in tal senso possono essere:

- migliorare alcune infrastrutture economiche e adottare sistemi di gestione ambientale;
- fornire servizi di sostegno alle imprese;
- cooperare fra partner locali e accesso alle fonti di finanziamento;
- preparare una strategia d'innovazione per l'intera regione;
- far partecipare le città a progetti di ricerca e di sviluppo e nel settore della società dell'informazione.

Per la rubrica 3, data l'elevata presenza nelle città di persone altamente e scarsamente qualificate, le città, in relazione all'obiettivo "convergenza", tramite i Fondi strutturali possono sostenere:

- azioni volte a migliorare le capacità e l'efficacia dei servizi pubblici a livello locale e regionale;
- iniziative per la creazione di posti di lavoro, per la lotta contro la disoccupazione e per la creazione di partnership per l'occupazione e l'innovazione;
- miglioramento dell'impiegabilità, attraverso il miglioramento dei livelli di formazione e di istruzione.

Per la rubrica 4, le disparità intraurbane, per i quartieri svantaggiati delle città ove ad una disoccupazione elevata fanno riscontro altre condizioni sfavorevoli, le azioni proposte sono:

- promuovere l'inserimento sociale e le pari opportunità;
- migliorare la sicurezza dei cittadini. Si tratta ad esempio di elaborare politiche di lotta contro la delinquenza locale creando nel contempo nuovi posti di lavoro nel settore della sicurezza.

Per quanto riguarda la rubrica 5 sulla governance, al fine di migliorarla e per gestire lo sviluppo urbano, la comunicazione di cui si tratta propone azioni miranti a:

- a) realizzare una buona cooperazione fra i diversi livelli di collettività pubbliche;
- b) sviluppare un approccio integrato per uno sviluppo sostenibile;
- c) aumentare la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini;
- d) realizzare reti per lo scambio di esperienze.

Nello specifico per il punto a), è importante stabilire una cooperazione flessibile tra i vari livelli di collettività pubbliche. Le città devono trovare, nel rispetto dell'organizzazione istituzionale propria a ciascuno Stato membro, le forme di governance efficaci che consentano loro di gestire tutti gli aspetti dello sviluppo urbano. Di seguito si riportano alcuni orientamenti proposti:

- sviluppare partnership tra città, regioni e Stato per un approccio integrato coerente dello sviluppo urbano;
- elaborare strategie coordinate a livello dell'agglomerato o in rete al fine di raggiungere una massa critica;
- la gestione dell'interfaccia tra zona urbana e zona rurale;
- le città possono ricorrere all'assistenza tecnica dei fondi strutturali;
- gli Stati membri hanno la possibilità di delegare alle città la gestione di risorse destinate ad alcune azioni urbane inserite nel quadro dei programmi.

E nello specifico per il punto b), lo sviluppo urbano è un processo lungo e complesso che si deve integrare in una prospettiva a lungo termine al fine di massimizzare i numerosi fattori di riuscita. Alcuni orientamenti proposti sono:

- le città dovrebbero disporre di un piano coerente e di lungo periodo per ciascuno dei vari fattori di crescita sostenibile e di occupazione;
- mobilitare i partner principali per farli partecipare alla pianificazione, all'attuazione e alla valutazione dello sviluppo urbano. I partner in questione sono il settore privato, la popolazione locale e le ONG, nonché i governi locali, regionali e nazionali.

Con riferimento alla rubrica 6 inerente l'attrattività delle città, per affrontare le varie sfide urbane, dovrebbero attirare più investimenti e creare più occupazione. Le città europee, in effetti, attraggono investimenti e occupazione e dispongono di numerosi mezzi di azione per rafforzare la loro attrattività. Quattro punti principali possono essere presi in considerazione per operare in tal senso: la mobilità e l'accessibilità dei trasporti, l'accesso a servizi moderni, efficaci e abbordabili, nonché l'accesso alle strutture, l'ambiente naturale e fisico e un settore culturale basato sull'offerta di strutture.

3. SCHEMA DI SVILUPPO DELLO SPAZIO EUROPEO - SSSE

Le politiche di sviluppo territoriale mirano a garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio dell'Unione in armonia con gli obiettivi fondamentali della politica comunitaria che sono: la coesione economica e sociale, la competitività economica basata sulla conoscenza e conforme ai principi dello sviluppo sostenibile e la conservazione della diversità delle risorse naturali e culturali.

Senza prevedere nuove competenze comunitarie in materia di assetto territoriale, lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) costituisce un quadro di orientamento politico finalizzato a migliorare la cooperazione tra le politiche comunitarie settoriali che hanno un impatto significativo sul territorio. In breve definire obiettivi politici e principi generali di sviluppo territoriale a livello dell'Unione Europea, al fine di garantire uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dello spazio europeo che ne rispetti la diversità.

La sua elaborazione prende le mosse dalla constatazione che l'azione degli Stati membri si integra meglio se è basata su obiettivi di sviluppo territoriale definiti in comune. Si tratta di un documento di natura intergovernativa a carattere indicativo e non vincolante. Conformemente al principio di sussidiarietà, la sua applicazione avviene al livello di intervento più appropriato e a discrezione dei diversi protagonisti nell'ambito dello sviluppo territoriale.

Lo SSSE si suddivide in due parti:

1. il contributo della politica di sviluppo del territorio in quanto nuova dimensione della politica europea;
2. le tendenze, le prospettive e le sfide del territorio dell'Unione Europea.

Lo SSSE si basa sull'idea che la crescita economica e la convergenza di certi indicatori economici non siano sufficienti per conseguire l'obiettivo della coesione economica e sociale. Per rimediare alle disparità constatate è auspicabile un intervento concertato in materia di sviluppo territoriale in grado di mediare tra i seguenti aspetti: un'integrazione economica in costante progressione, l'importanza crescente del ruolo delle collettività locali e regionali, l'allargamento dell'Unione Europea e l'evoluzione delle relazioni tra gli Stati membri.

Lo SSSE incorpora quattro ambiti di grande importanza che interagiscono ed esercitano una pressione notevole sullo sviluppo territoriale dell'Unione Europea. Essi sono l'evoluzione delle zone urbane, l'evoluzione delle zone rurali, i trasporti ed il patrimonio naturale e culturale.

Lo SSSE persegue i seguenti obiettivi e le seguenti linee politiche:

- istituzione di un sistema urbano policentrico ed equilibrato e nuovo rapporto tra città e campagna.

Con l'allargamento ed una crescente integrazione delle economie nazionali nel mercato interno e nell'economia mondiale, il modello di sviluppo policentrico previsto permetterà di evitare un'eccessiva concentrazione della popolazione e del potere economico, politico e

finanziario in un'unica zona dinamica. Lo sviluppo di una struttura urbana relativamente decentrata permetterà di valorizzare il potenziale di tutte le regioni europee e di ridurre le disparità regionali.

Anziché limitarsi a favorire, come in passato, il semplice collegamento della periferia al centro attraverso nuove infrastrutture, il modello di sviluppo policentrico dello spazio propone di:

- creare più zone di integrazione economica mondiale;
- promuovere un sistema equilibrato di regioni metropolitane e di grappoli di città;
- promuovere strategie integrate di sviluppo urbano all'interno degli Stati membri che inglobano gli spazi rurali adiacenti;
- rafforzare la cooperazione tematica con i trasporti locali, i legami tra università e centri di ricerca, la gestione del patrimonio culturale e l'integrazione dei nuovi migranti nell'ambito di reti transfrontaliere e transnazionali che coinvolgono i paesi del Nord Europa, dell'Europa dell'Est e del bacino del Mediterraneo.

I territori rurali, molto diversi tra loro, si sono riconvertiti per dare una risposta alle loro debolezze strutturali e concentrarsi sullo sviluppo endogeno. Per ovviare alla scarsità della popolazione e ad un impiego del suolo sostanzialmente agricolo, le zone rurali sono costrette a diversificare le loro attività applicando strategie basate su specificità ed esigenze proprie. La riscoperta della multifunzionalità di un'agricoltura orientata alla qualità della sicurezza alimentare, dei prodotti locali, dell'agriturismo, della valorizzazione del patrimonio e dei paesaggi, dell'impiego di energie rinnovabili, lo sviluppo di attività connesse alle nuove tecnologie dell'informazione e lo scambio di esperienze su tematiche mirate permetteranno alle zone rurali di sfruttare in maniera ottimale il loro potenziale di sviluppo.

D'altro canto, riflettere a un nuovo partenariato tra città e campagna significherà incoraggiare un approccio integrato su scala regionale per poter risolvere insieme difficoltà insormontabili se affrontate separatamente. Tale partenariato permetterà di definire strategie originali di sviluppo e di conservare un'offerta minima di servizi e trasporti pubblici, nonché di rafforzare efficacemente la pianificazione territoriale. Esso favorirà, inoltre, gli scambi di esperienze attraverso reti di cooperazione che coinvolgono autorità locali ed imprese urbane e rurali.

- promozione di modelli di trasporti e di comunicazione integrati, che favoriscono l'equivalenza di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze nell'intero territorio dell'Unione.

Pur non potendo conseguire da sole gli obiettivi della coesione economica e sociale, le infrastrutture dei trasporti e delle telecomunicazioni costituiscono senza dubbio strumenti importantissimi che permettono l'interconnessione tra i territori, in particolare tra le zone centrali e quelle periferiche e tra i centri urbani e la provincia.

Il futuro ampliamento delle reti transeuropee dovrà ispirarsi al concetto di sviluppo policentrico. Innanzitutto occorrerà designare e servire in via prioritaria le zone economiche

di integrazione mondiale, riservando una particolare attenzione alle regioni con svantaggi di tipo geografico e ai collegamenti secondari all'interno delle regioni. Inoltre, è necessario che tutte le regioni possano beneficiare di un accesso equilibrato ai nodi intercontinentali come porti ed aeroporti.

L'aumento del traffico di persone e di merci a cui oggi assistiamo costituisce una crescente minaccia per l'ambiente e per l'efficacia dei sistemi di trasporto. Attraverso una politica adeguata di sviluppo territoriale dei trasporti pubblici in città, dell'intermodalità e della condivisione di infrastrutture, sarà possibile affrontare in maniera integrata le pressioni esercitate sull'ambiente dalla crescente mobilità, dal congestionamento del traffico e dall'occupazione dei suoli.

L'accesso alle conoscenze e alle infrastrutture ha una grandissima importanza in una società basata sul sapere. I mercati dell'occupazione e le imprese hanno bisogno di sistemi dinamici di innovazione, di un trasferimento efficace di tecnologie e devono potersi avvalere di un sistema di istruzione e di formazione efficiente. L'accesso al sapere e il potenziale innovativo attualmente restano però male ripartiti nell'Unione Europea e concentrati nelle regioni dove l'economia è più dinamica. L'innalzamento del livello di istruzione e di formazione degli abitanti delle regioni in difficoltà, in particolare attraverso la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione come il servizio di base, la politica tariffaria adeguata e la formazione e sensibilizzazione contribuiranno a contrastare gli squilibri esistenti.

- sviluppo, tutela della natura e del patrimonio culturale.

Lo sviluppo dello spazio potrà svolgere un ruolo di primo piano a favore del mantenimento della biodiversità e della sua utilizzazione sostenibile su scala locale e regionale. Se talora si giustificano misure rigorose di protezione, spesso appare più indicato inserire la gestione dei siti minacciati in strategie di pianificazione territoriale che prendono di mira zone più vaste. Se rispettate e valorizzate, la natura e la cultura costituiscono, infatti, un fattore economico non trascurabile ai fini dello sviluppo regionale.

Per mantenere la ricchezza del patrimonio e dei paesaggi culturali dell'Europa è indispensabile affrontare questo problema con un approccio creativo: occorre definire strategie integrate di tutela e di valorizzazione dei paesaggi e del patrimonio naturale e sensibilizzare il pubblico sul contributo delle politiche di pianificazione territoriale in termini di difesa del retaggio per le generazioni future.

Nell'Unione Europea lo sviluppo delle risorse naturali è fondato, anche, sulla pianificazione di strategie integrate che garantiscano la gestione sostenibile dei fattori ambientali e una protezione mirata di zone specifiche per aria, acqua e suolo:

1. ARIA: in base agli impegni del protocollo di Kyoto la riduzione delle emissioni di CO₂ è indispensabile per contrastare l'effetto serra, in particolare attraverso la promozione di strutture abitative che consumano meno energia, che generano meno traffico e che fanno maggiore ricorso ad energie rinnovabili;

2. ACQUA: è una risorsa vitale ed in futuro sarà sempre più difficile garantire un livello equivalente di approvvigionamento, in termini sia qualitativi che quantitativi, a causa dell'eccessivo consumo e dell'inquinamento. Sono quindi indispensabili politiche concertate per la gestione del patrimonio idrico come l'acqua di superficie, di falda e di mare, imperniate principalmente sulla prevenzione, su una migliore occupazione dei suoli, sulla gestione delle crisi di inondazioni e di siccità, la sensibilizzazione e la cooperazione al di là delle frontiere;
3. SUOLO: la creazione della rete "Natura 2000" per le zone protette costituisce un approccio pertinente di sviluppo sostenibile. Altre zone sensibili, come montagne, zone umide ed isole, possiedono una grande diversità biologica che, attraverso un'adeguata strategia integrata, offre prospettive di sviluppo. La gestione integrata delle zone costiere (GIZC) dovrà affrontare le molteplici problematiche con le quali devono fare i conti ben 90.000 chilometri di litorale.

Anche se lo SSSE non è un documento vincolante, gli Stati membri auspicano che produca risultati nel lungo periodo. La cooperazione auspicata ai diversi livelli, tra quanti sono coinvolti in prima persona nell'assetto del territorio, permetterà di evitare contraddizioni o il reciproco annullamento delle azioni intraprese.

Con riferimento all'allargamento dell'unione ed alla politica dello sviluppo dello spazio europeo, esso avrà un impatto socioeconomico e territoriale senza precedenti. I precedenti allargamenti ci hanno insegnato che l'aumento del numero dei paesi meno prosperi all'interno dell'Unione tende a ridurre il margine di manovra in materia di politica regionale.

Per quanto riguarda le finalità fondamentali dell'SSSE, tutti i responsabili dell'assetto territoriale dovrebbero ispirarsi a modelli spaziali o perseguire obiettivi di fondo. Contribuendo in tal modo alla realizzazione di uno sviluppo territoriale duraturo ed ampiamente equilibrato, si svilupperà progressivamente, da unione economica, in unione ecologica e, successivamente, in unione sociale rispettando la diversità regionale.

Il triplice obiettivo implica il perseguire congiuntamente tre finalità politiche: la coesione economica e sociale, la salvaguardia delle risorse naturali e del patrimonio culturale ed una competitività più equilibrata dello spazio europeo. Vanno pertanto armonizzati i tre obiettivi di sviluppo, di equilibrio e di salvaguardia.

L'SSSE dà una visione del futuro spazio europeo. Con i suoi orientamenti e le sue opzioni esso rappresenta un quadro di riferimento comune per l'adozione da parte delle istanze responsabili, pubbliche e private, di azioni rilevanti ai fini dell'assetto del territorio. Esso dovrà inoltre trasmettere un segnale positivo per un'ampia partecipazione del pubblico al dibattito politico sulle decisioni a livello europeo e sull'impatto di tali decisioni su città e regioni.

4. ESPON – EUROPEAN SPATIAL PLANNING OBSERVATION NETWORK

4.1 Visione generale del programma ESPON 2006

L'obiettivo del programma è quello di una ricerca applicata, di studi sullo sviluppo territoriale e di pianificazione territoriale visto da una prospettiva europea a sostegno della politica di sviluppo. La conoscenza nazionale, regionale e locale è in parte già esistente e disponibile, anche se copre solo le più piccole parti del territorio europeo. Gli obiettivi del programma ESPON 2006 erano che la Commissione e gli Stati membri si aspettano di avere a loro disposizione:

- la diagnosi delle principali tendenze territoriali su scala UE, nonché le potenzialità e gli squilibri all'interno del territorio europeo;
- l'analisi d'impatto delle politiche UE e la loro influenza sul territorio e sulla coesione;
- le mappe europee delle principali strutture territoriali e regionali, la diversità all'interno di una vasta gamma di temi importanti per lo sviluppo delle regioni e dei grandi territori;
- gli scenari integrati, analisi settoriale e territoriale che offre una prospettiva europea sulle regioni e territori e la loro più grande opportunità di sviluppo;
- gli indicatori e le tipologie di assistenza e di monitoraggio hanno un'impostazione delle priorità europee per un territorio europeo allargato equilibrato e policentrico;
- gli strumenti integrati e strumenti adeguati come banca dati, gli indicatori, le metodologie per l'analisi d'impatto territoriale e analisi spaziale, mappatura degli impianti al fine di migliorare il coordinamento territoriale delle politiche settoriali.

A garantire la necessaria capacità di ricerca per la ricerca applicata entro ESPON uno sforzo particolare è previsto per il sostegno alla costruzione di una comunità scientifica in materia di sviluppo territoriale europeo, che naturalmente comprende una moltitudine di discipline accademiche.

Il Programma di lavoro ESPON è attuato dal comitato di sorveglianza a seguito di un programma di lavoro annuale. Il programma di lavoro è, normalmente, adottato per l'inizio dell'anno in base agli orientamenti degli organismi incaricati di attuare la decisione presa, l'autorità di gestione e il coordinamento.

I programmi di lavoro sono legati alla cura del programma di iniziativa comunitaria (PIC) per ESPON, che è approvato dalla Commissione europea e che da indicazioni precise sulla ricerca applicata e le relative attività previste, comprendono anche il quadro generale per la gestione del programma e le strutture organizzative in anteprima.

Le principali questioni di valutazione che sono state affrontate si concentrano sulla pertinenza della strategia del programma, sui progressi verso il conseguimento degli scopi e sull'efficacia degli obiettivi quantificati e la qualità delle strutture di attuazione. La

valutazione intermedia contiene le conclusioni e le raccomandazioni per il miglioramento di ciascuno dei temi trattati.

Uno studio della Commissione europea su ESPON, denominato "La coesione territoriale - le lezioni apprese dal programma ESPON di progetti e la strategia per il futuro", ha avuto come obiettivo quello di individuare le "lezioni apprese" sull'attuale programma ESPON e di formulare raccomandazioni per quanto riguarda la continuazione di ESPON nel corso del prossimo periodo di bilancio 2007-2013.

L'attività del programma ESPON si evince ogni anno da una relazione annuale in base alle disposizioni del regolamento 1260/1999. La relazione annuale è elaborata in stretta collaborazione tra le Autorità di gestione e l'Unità di coordinamento ed è approvata dal comitato di sorveglianza, prima di essere presentata alla Commissione europea ogni 30 giugno fino alla sua chiusura. Le relazioni annuali hanno lo scopo di riassumere le attività realizzate dal programma durante l'anno specifico e di fornire ulteriori informazioni sui progetti di attuazione.

L'obiettivo della Comunità europea con gli osservatori della programmazione territoriale della rete (ESPON) è quello di contribuire alla maggiore coesione territoriale tra le regioni europee, come mezzo per concentrarsi sugli aspetti tecnici e scientifici e di sviluppo territoriale delle politiche territoriali. Il programma ESPON prevede studi incentrati su diversi temi legati allo sviluppo territoriale. La creazione di una rete deve favorire lo scambio dei risultati e delle esperienze. In questo modo, il programma mira a fornire decisori politici, professionisti e scienziati attivi a tutti i livelli - europeo, nazionale, regionale e locale - con un fondamento scientifico, i cui risultati potrebbero essere utilizzati per la formulazione delle politiche. Il sistema di messa in rete esterna ESPON non è stato sviluppato completamente, l'inizio di una stretta collaborazione con INTERACT dovrebbe essere solo la base per rafforzare la cooperazione e il coordinamento con gli altri Stati UE ed extra UE.

4.2 Studi e progetti di sostegno scientifico

I progetti di ricerca applicata finanziati e controllati, sono stati effettuati da consorzi transnazionali scientifici (gruppi di progetto transnazionali) e sottoscritti dalla Autorità di gestione del programma attraverso un processo concorrenziale. I progetti avviati nel quadro del programma ESPON seguono un approccio integrato ed hanno una chiara dimensione territoriale. Di questi progetti di ricerca applicata ne sono state avviati 36, essi coprono una vasta gamma di questioni territoriali e sono di diversa natura per quanto riguarda i loro obiettivi e metodi utilizzati.

Di seguito si riportano i settori di ricerca:

- Progetti tematici (progetti nell'ambito della priorità 1) che valutano sul territorio importanti effetti territoriali che si sviluppano sullo sfondo delle tipologie delle regioni e sulla situazione delle città sulla base di ampi dati empirici;
- Politica di impatto dei progetti (progetti nell'ambito della priorità 2) che valuta l'impatto sul territorio delle politiche settoriali comunitarie. La politica di sviluppo territoriale degli Stati membri su tipi di regioni con una particolare attenzione per legami inter-istituzionali;
- Coordinamento su progetti tematici (progetti nell'ambito della priorità 3) valutata come una componente fondamentale. Viene attuata una valutazione integrata dei risultati di altri studi verso determinati risultati;
- Informazione scientifica e la messa in rete (progetti nell'ambito della priorità 4) al fine di esplorare le sinergie tra le fonti nazionali e UE per la ricerca e le capacità di ricerca;
- Studi e progetti di sostegno scientifico servono principalmente allo scopo di approfondire i risultati già ottenuti con gli attuali progetti ESPON. Più in particolare, gli studi esplorano e approfondiscono ulteriormente i risultati già ottenuti in modo mirato, in risposta alle richieste della comunità politica.

4.2.1 Espon 1.4.1 - The Role of Small and Medium-Sized Towns - SMESTO

Le città di piccole e medie dimensioni svolgono un ruolo importante nello sviluppo regionale, a tale proposito si riferiscono importanti problemi quali: il rafforzamento delle piccole e medie città nelle zone rurali come punti focali per lo sviluppo regionale e la promozione della loro messa in rete, la manutenzione della base di fornitura di servizi e mezzi di trasporto pubblico nelle piccole e medie città e la promozione e il sostegno di partnership basata sulla cooperazione tra piccole e medie città a livello nazionale e transnazionale attraverso progetti comuni e lo scambio reciproco di esperienze.

Molti aspetti sono di diverso grado per determinare l'impatto sulla qualità della vita e della prosperità futura nelle piccole e medie città. Si deve chiarire la diversità del ruolo svolto dalle piccole e medie città a livello locale. Molti di loro possono sembrare insignificanti a livello europeo o addirittura a livello nazionale, mentre a livello regionale e locale possono ragionevolmente essere di notevole importanza.

Il Lead Partner del progetto è l'Istituto austriaco per gli studi regionali e l'assetto territoriale (ÖIR) con partner Nomisma, Nordregio, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), University of Tours, Laboratoire CITERES e West Hungarian research Institute, Academy of Sciences (HAS CRS).

Questo studio persegue i seguenti obiettivi:

- trovare il modo di concettualizzare le piccole e medie città (SMESTOs), che può essere applicato in tutta Europa;

- valutare le possibilità e le limitazioni per individuare empiricamente l'azione concreta di SMESTO sull'Unione Europea e a livello nazionale;
- descrivere i principali ruoli di SMESTO che svolgono nel contesto di sviluppo territoriale;
- ottenere le opzioni per tipologie delle SMESTO e il loro contesto regionale, che potrebbe facilitare la formulazione di politiche orientate verso lo sviluppo urbano tenendo conto della diversità delle potenzialità e delle sfide affrontate da piccole o cittadine di medie dimensioni.

Lo studio è interessato a dimostrare la diversità della materia in Europa e di colmare il tradizionale punto di vista detenuto nei singoli paesi, cercando di arrivare alla definizione dello stato della tecnica a livello europeo.

Essa si basa sulla chiarezza e l'approfondimento nelle discussioni avviate da ESPON 1.1.1 - Potenzialità di sviluppo policentrico in Europa e ESPON 1.1.2 Le relazioni tra le zone urbane e le zone rurali in Europa. Esso integra, in particolare, l'approccio FUA - Functional Urban Areas in due diverse direzioni:

- acquisizione di ulteriori elementi di strutturazione dei nodi urbani in tutto il territorio dell'Unione Europea;
- ampliamento del campo di applicazione della descrizione funzionale e, di conseguenza, della valutazione dei singoli nodi urbani.

Nel dibattito in studio sono raggruppati intorno al ruolo delle SMESTO:

- l'organizzazione territoriale delle città europee e l'individuazione dei nodi delle città, analizzando il modo in cui si struttura il territorio;
- la governance urbana degli enti in Europa, tenendo come entità amministrative una o più unità urbane comprendenti come oggetti di analisi statistica e anche le azioni principali in materia di politica urbana.

Questi due punti di vista sono considerati complementari quando si tratta di analizzare i ruoli delle SMESTO in futuro e, ancor di più, quando derivano da opzioni politiche a favore della Europa urbana.

In termini di risultati dello studio si possono definire almeno i seguenti elementi:

(A) Gli studi urbani a livello europeo sono molto concentrati su grandi città e paesi o anche solo metropoli. Pertanto non vi è una ricerca sistematica sulle città di piccole o medie dimensioni, anche se sempre più il processo decisionale si riferisce ad esse. Anche statisticamente il materiale informativo disponibile a livello europeo è molto debole e privo di qualsiasi tipo di comparabilità concettuale.

(B) Sulla base di un'analisi di definizione delle zone urbane in molti enti dei paesi europei si propone un quadro concettuale per una definizione a livello europeo di SMESTO che inizia con la percezione della città come concentrato di abitazioni di persone, piuttosto che un nodo di interazione o funzioni economiche. Il quadro si avvale di un approccio in tre fasi:

1. prendere le aree edificate come un tutto continuo, ovvero con meno di 200 metri tra due edifici e con più di 200 abitanti;
2. selezionare il centro dei punti a titolo di valutazione territoriale come strutturazione del potere di ogni punto;
3. sovrapposizione di zona-bacino con i punti individuati del centro tramite servizi pubblici per arrivare ad un potenziale funzionale di ciascuno dei nodi.

(C) Le tipologie di SMESTO sono state ridotte al minimo, tenendo conto del fatto che gli oggetti di classificazione non sono stati ancora definiti e tanto meno che i dati empirici sono disponibili. Sono state proposte tre classificazioni che possono essere utilizzate in futuro e che devono essere ulteriormente sviluppate:

1. la posizione spaziale, che è stata raggruppata in agglomerato, in rete ed isolata per ciascuno dei quali lo studio dei casi fornisce interessanti elementi di prova;
2. le prestazioni socio-economiche, anche se difficili da misurare, si propongono di raggrupparle in quattro grandi categorie: dinamica crescente ed in diminuzione, la ristrutturazione ed il potenziale di sviluppo;
3. rapporto tra nodi urbani ed unità amministrative. Questo rapporto rivela una situazione più complessa per la gestione di una città e guida per l'identificazione di unità di governo sulla base di comuni (NUTS 5 - Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), che sono sistematicamente collegate con SMESTO come definito alla lettera (B).

(D) Progetto di ricerca. Per i prossimi passi in vista di un'analisi di SMESTO viene proposto un progetto di ricerca che comprende i seguenti compiti:

- una revisione completa della disponibilità ed il costo delle mappe digitali che delimitano il centro abitato, il centro del centro abitato o di possibili punti di deleghe che offrirebbero una ragionevole alternativa a tali insiemi di dati. Le modalità di revisione dei livelli di governance territoriale locale nei paesi e le loro rispettive competenze, le prerogative e le funzioni. Ciò include non solo i comuni, ma anche gli organismi di cooperazione inter-comunale;
- l'identificazione di importanti infrastrutture, come ospedali, università o aeroporti, che possono avere un impatto possibile sulla potenzialità di sviluppo delle SMESTO se hanno accesso alle stesse;
- la compilazione di un modello di rete di trasporto a terra per essere in grado di produrre dettagliati calcoli locali di accessibilità e differenziare le posizioni dei vicini regionali all'interno dei sistemi urbani;
- la compilazione di un elenco aggiornato NUTS 5 come mappa d'Europa, in modo da individuare a priori il livello più basso di governance territoriale in Europa e di mettere a confronto i centri SMESTO con la posizione geografica del centro abitato.

- un'ulteriore revisione dei dati che possono essere disponibili a livello NUTS 5 Europa che ne permetta il completamento e l'aggiornamento in vista di un'analisi delle SMESTO.

(E) un quadro politico per SMESTO in cui vengono considerati come punti focali di diverse politiche di cui i più importanti sono:

- la politica urbana, affrontando la rigenerazione dei centri urbani e la rivitalizzazione delle città industriali;
- la politica regionale, come importante catalizzatore per lo sviluppo economico;
- la politica di sviluppo territoriale, con l'obiettivo di sviluppo urbano policentrico, rapporto urbano-rurale e la crescita della strutturazione metropolitana.

A causa della natura preparatoria di questo studio, la metodologia si è basata principalmente su tre pilastri:

1. ampie parti dello studio sono state coperte da una vasta letteratura di indagini, compresa l'analisi delle relazioni ESPON;
2. una seconda fonte di informazione è stata l'invio di un questionario a tutti i partner del progetto per la raccolta di informazioni sulle definizioni nazionali di SMESTO e sulla disponibilità dei dati;
3. casi di studio sulle città europee sono stati condotti da vari membri del gruppo di lavoro, due per ogni paese partecipante.

Sono stati esaminati tre approcci statistici prevalenti in Europa:

1. un approccio morfologico, ciascuno corrispondente ad una soluzione settore per SMESTO;
2. un approccio funzionale, ciascuna corrispondente ad un SMESTO integrato nella zona in termini di integrazione sociale e/o per le attività economiche;
3. un approccio amministrativo, ciascuna SEMSTO corrispondente ad una zona definite urbane, a seguito di predeterminati criteri quantitativi o di un processo politico.

I risultati di queste analisi sono stati scaricati in approcci innovativi per l'identificazione e la definizione delle SMESTO.

1. il primo approccio ha individuato come centro-punti delle SMESTO e la loro dislocazione geografica in relazione alle grandi città. Il rapporto tra la popolazione generale di massa in ciascun paese o regione e il numero e la diffusione di SMESTO a questo proposito è particolarmente interessante. Nelle zone rurali, si potrebbero individuare diversi tipi di sfide in materia di fornitura di servizi pubblici, o opportunità di sviluppo, sulla base della struttura. La posizione di SMESTO in materia di grandi città e delle regioni metropolitane è un secondo oggetto di potenziale analisi. L'accessibilità alla città più grandi di ogni SMESTO è il principale fattore che determina la loro potenzialità di sviluppo e le sfide con il calcolo dei tempi di viaggio. La cosa più importante sarebbe la necessità di individuare se un SMESTO appartiene

a una regione europea MEGA - Metropolitan Growth Area, o ad una regione urbana o ad altri tipi di territori;

2. il secondo approccio delineato per eventuali mappe morfologiche e funzionali di identificazione delle SMESTO che prevede un massimo di 200 m di spazio tra edifici. Le SMESTO sono concepite da un lato come immature, meno sviluppate o città in declino, nella necessità per l'azione politica al di fuori e dal di dentro, al fine di far fronte alle attuali dinamiche economiche. D'altro lato le piccole e medie città spesso vengono celebrate come da ultimo resort del vero ambiente urbano e idealizzato come il più appropriato o naturale collegamento tra le zone urbane e rurali con un potenzialmente sostenibile sotto forma di struttura urbana. Queste differenze di base può essere osservati in tutta Europa e non differiscono molto da paese a paese, ma dipendono dalle posizioni ideologiche.

Questo è solo uno dei motivi per affrontare il fenomeno della SMESTO su una politica di livello europeo. Altre ragioni per tentare di trovare un punto di vista europeo sulle SMESTO sono la caratteristica dominante della struttura spaziale in tutti i paesi. Considerando che l'esistenza di metropoli o grandi agglomerati potrebbe essere messa in dubbio, per alcuni gli Stati membri più piccoli, le SMESTO sono presenti ovunque. Ed anche vi è una forte supposizione che le SMESTO sono fondamentali attraverso la determinazione della competitività delle regioni e per la coesione territoriale.

Gli approcci concettuali sviluppati per le SMESTO descrivono due strutture parallele ma complementari della stessa. La complementarità tra i due diventa evidente alla luce delle politiche di sviluppo territoriale. Infatti, l'approccio territoriale ha portato ad una migliore comprensione della struttura del territorio, in particolare per quanto riguarda le interconnessioni tra di esse.

L'approccio di governance, legato alle unità amministrative locali, consente di capire meglio la realtà istituzionale di SMESTO. Questo approccio si concentra sui comuni ed i suoi attori sia per gli organi decisionali che per le conseguenze economiche. Le decisioni politiche territoriali attuate dagli attori del governo locale hanno impatti territoriali al di là dei confini amministrativi. Di conseguenza, le politiche territoriali devono anche affrontare il loro impatto territoriale sia all'interno che al di fuori dei confini della 'politica'.

Invece di parlare di una specifica politica delle SMESTO, si potrebbe sostenere che SMESTO dovrebbe essere affrontato in modo integrato dove le diverse politiche settoriali sono coordinate. Qui è importante essere consapevoli del fatto che la SMESTO dovrebbe essere affrontata dal punto di vista spaziale e governativo. Come primo tema di politica integrata le SMESTO devono essere affrontato a livello politico regionale, nella politica di sviluppo territoriale e nella politica urbana, a livello di politica di sviluppo regionale e territoriale soprattutto come entità spaziali, come i nodi di un sistema urbano o come singoli nodi in zone

meno popolate. Nella politica urbana le SMESTO saranno spesso viste come singole entità, e spesso da un punto di vista endogeno.

In conclusione, il compito di elaborare i dati per l'intero spazio ESPON in 29 paesi, deve portare ad una forte attenzione dei futuri progetti di ricerca che si occupano di SMESTO, e non deve essere sotto-stimato nel bilancio, sia in ore-uomo che denaro, in quanto sarà il palcoscenico per il resto delle analisi. Non può essere possibile prevedere tutti gli aspetti delle analisi SMESTO in tutti i paesi, come alcuni di essi possono non essere in grado di fornire i dati fondamentali su punti centrali urbani.

4.2.2 Espon 1.4.3 - Study on Urban Functions

Questo studio mira a portare avanti l'analisi sul sistema urbano europeo sviluppato dal progetto ESPON 1.1.1 - Potenzialità di sviluppo policentrico in Europa. In tal modo si permetterà di consolidare la delimitazione delle zone urbane funzionali in Europa e andare avanti nella misurazione funzionale della specializzazione socio-economica delle aree urbane. Sulla base di questi nuovi risultati della ricerca, il progetto ha analizzato la tipologia di aggiornamento sulle aree urbane europee sviluppate finora all'interno del programma ESPON e di proporre i futuri programmi di ricerca sul sistema urbano europeo.

Il Lead Partner del progetto è la Libera Università di Bruxelles - IGEAT (Belgio) con partner IGIPZ PAN - Stanislaw Leszczycki Institute of Geography and Spatial Organisation Polish e LATTS - Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

Con il lavoro in esame è stata potenziata la metodologia per integrare la MUA - Morphological Urban Areas delle città nella definizione del FUA – Functional Urban Area. Sono stati, quindi, elencate le città europee in base all'analisi morfologica di base, selezionando FUA con più di 50.000 abitanti, che caratterizzano il loro livello NUTS-5. Da questa banca dati hanno estratto il numero di abitanti e le aree per ciascuna unità di livello NUTS-5 e le hanno messe su una mappa d'Europa. La creazione di questo elenco di tutte le NUTS-5 contenute in ciascuna unità europea MUA e nel FUA di alcuni paesi sarà il principale contributo allo studio della rete urbana europea.

E' apparso che la caratterizzazione del FUA dovesse includere le aree urbane morfologiche (MUA) al loro interno. Naturalmente, il FUA è un concetto fondamentale in termini funzionali e si impone sempre più in un contesto di suburbanizzazione e crescente mobilità della popolazione attiva. Tuttavia il MUA rimane un concetto fondamentale con identiche popolazioni, emerge chiaramente che i FUA che hanno una migliore opportunità sono quelli che hanno un forte MUA nel loro centro, in particolare se quest'ultimo ha qualche buona qualità ed il patrimonio storico – culturale, elemento importante per le nuove forme di

competitività tra città. Nello studio è stata inclusa la caratterizzazione del FUA transfrontalieri, essenziali per la dimensione europea e sono stati usati gli stessi criteri omogenei per tutti i paesi.

Fondamentalmente una città è organizzata attorno a un nodo densamente popolato, con un vero e proprio paesaggio urbano ed anche meglio un centro storico. Pertanto, hanno affrontato tali caratteristiche considerando dapprima tutti i comuni a livello NUTS-5 con più di 650 ab. per km².

Poi tutti i comuni contigui con la soglia di densità, così come i comuni che non raggiungono la soglia, ma sono racchiusi da altri, e sono stati aggiunti per definire le aree urbane centrali o morfologiche. Tuttavia, in alcuni casi, i comuni hanno un vero carattere urbano, ma non raggiungono il livello di 650 ab. per km², ciò può essere dovuto ad alcune specificità della delimitazione del comune come un grande territorio comunale, una gran parte del territorio occupato da un lago, le montagne o le foreste. Pertanto, hanno anche preso in considerazione tutti i comuni con più di 20.000 abitanti, ogni volta che hanno un chiaro concentrato morfologico. Nello studio in questione sono stati presi in considerazione due livelli, la metropoli da un lato, le città piccole, medie e grandi dall'altro lato. L'obiettivo finale, attraverso un'analisi quantitativa e qualitativa, è quello di consolidare la caratterizzazione del modello urbano europeo, descritto in base alla terminologia MEGA (Metropolitan Growth Area) ed i FUA transnazionali e nazionali.

Sono state studiate cinque funzioni per le quali sono stati raccolti dati sufficienti per le:

1. funzioni amministrative, consistenti nelle funzioni nazionali ed internazionali, la città come sede di importanti hosting europei ed istituzioni internazionali;
2. funzioni di decisione, che consiste nella localizzazione di aziende e delle loro controllate nazionali ed internazionali;
3. funzioni di trasporto che misurano la connettività di una città con le altre, sia stradale che ferroviaria, nonché connettività del traffico aereo e il trasporto marittimo;
4. funzioni di conoscenza, consistenti nella localizzazione delle più importanti università, centri di ricerca e di produzione ad alta tecnologia;
5. funzioni del turismo, che consiste nella misura di attività turistiche stimate dal numero di letti disponibili e il numero di notti trascorse nelle strutture turistiche, e dall'apprezzamento espresso dalla guide turistiche.

In primo luogo, i criteri sono costruiti fino ad operare una netta distinzione tra due classi principali di città: le città piccole, medie e grandi e le principali metropoli, a livello europeo.

Il presente studio ritiene che dovrebbero essere discussi tre questioni fondamentali: specificare e definire le aree urbane come base di ogni riflessione sul policentrismo, analizzare le grandezze afferenti alla policentricità e le sue modalità con ripercussioni a vari livelli ed esaminare le carenze dei dati statistici e degli strumenti di misura con le relative piste da seguire.

Da questo punto di vista, sono state prese in esame tre questioni fondamentali:

1. definizione della città: il primo problema è quello di fare una scelta tra le città come una FUA o come MUA. E' apparso che le due dimensioni dovrebbero essere considerate simultaneamente.
2. questione della delimitazione: in linea di principio, la definizione di FUA è semplice. Nel frattempo, i centri di definizione non sono sempre banali, per esempio nel caso di aree densamente popolate in cui un'intensa attività industriale ha messo a punto la trasformazione delle attività artigianali in una fitta rete di piccole e medie imprese;
3. i programmi MUA: applicando la definizione statistica di base, in termini di contiguità di comuni ad alta densità di popolazione, si impone, in molti casi una fastidiosa analisi complementare con l'aiuto di immagini satellitari al fine di verificare la continuità morfologica urbana.

Si può parlare della policentralità vista sotto varie relazioni territoriali:

- Policentricità a livello europeo.

A questo livello, si può ritenere che la partecipazione del policentrismo corrisponde al gioco di coesione all'interno dell'Unione Europea. La promozione del policentrismo a questa scala è tuttavia contraria alla più forte tendenza del mondo economico deregolamentato, che tende ad aumentare la concentrazione di decisione in un numero ristretto di grandi luoghi mondo. I paesi tendono ad adottare atteggiamenti piuttosto liberali che non solo recano più policentricità su scala europea, ma tendono anche a ridurla a vantaggio del capitale all'interno territori nazionali.

- Policentricità a livello di Stati membri.

Il livello e i modelli di policentricità sono i prodotti delle diverse storie territoriali e la modellatura durante il lungo ciclo di storia. Pianificazione territoriale e politiche regionali di sviluppo avranno pochi effetti a breve termine su tali situazioni, che non significa che il *laissez-faire* è soddisfacente, così questo può portare a un peggioramento delle tendenze negative. Nel frattempo, l'analisi statistica non mostra un automatico vantaggio a favore di quegli stati o macroregioni più policentriche. Ancora una volta, le diverse situazioni sembrano essere vincolate a specifiche forme storiche di monocentralità o policentralità nei diversi Stati. Ai più alti livelli della gerarchia urbana, ben diverse forme di policentricità possono essere misurate, a seconda che si tratti di metropoli considerate individualmente o aggregati in un'entità metropolitana policentrica.

- Policentralità delle aree metropolitane.

Dal punto di vista della pianificazione territoriale e dello sviluppo sostenibile, si dovrebbero anche esaminare più in profondità i rispettivi vantaggi e svantaggi, in particolare per quanto riguarda la mobilità ed il consumo di spazio con più o meno policentricità sviluppata all'interno delle grandi aree metropolitane, siano esse o non strutturate intorno ad un unico centro storico o strutturate da vari centri storici densi. Si dovrebbe anche studiare più

approfonditamente l'impatto della policentricità metropolitana verso la giustizia sociale, come lo sviluppo di suburbanizzazione policentrica.

- Policentricità nelle reti territoriali.

Infine, le reti policentriche meritano di essere analizzate più in profondità. La vicinanza può portare ad una concorrenza molto costosa e non efficiente, anche se questo non è sempre vero. A questo proposito, le città di piccole e medie dimensioni vicine ai distretti industriali di piccole e medie imprese dovrebbero essere distinte da quella situazione delle città che incontrano difficoltà di riconversione industriale, per non dire intra-metropolitane, concorrono con effetti negativi in grado di dimostrare termini di pianificazione, sviluppo sostenibile e sociale.

Da quello che abbiamo appena visto, è comprensibile che la questione della monocentricità e della policentricità è molto complessa. Essa non può portare a scelte semplicistiche senza specificare le analisi, le tabelle e gli obiettivi perseguiti. Non è sicuro che la crescita economica e l'internazionalizzazione, la coesione territoriale, la coesione sociale e lo sviluppo sostenibile potrebbero essere realizzati attraverso il policentrismo. Si deve ancora dire che gli indicatori che permettono di valutare gli impatti delle politiche sono particolarmente carenti. L'audit urbano soffre ancora della vaghezza nella delineazione di quadri statistici e le statistiche regionali soffrono della mancanza di precisione dei quadri di riferimento delle loro statistiche.

Una rete urbana più policentrica, al contrario del monocentrismo, è un obiettivo centrale del funzionario della pianificazione delle politiche europee. Più policentrismo comporta il concetto di essere utilizzati, a livello intra-metropolitano, a livello intra-nazionale ed a livello europeo nel suo insieme. Più policentrismo aiuta a contenere l'espansione urbana incontrollata, a favore di strategie di cooperazione e della creazione di reti tra le città per portare ad economie più efficienti e al tempo stesso più eque per gli sviluppi regionali. Il progetto policentrico è spesso non sostanziale, ambiguo, mal definito, utilizzato nel modello urbano morfologico, a partire da un punto di vista funzionale come i lussi e le reti efficaci confondendo le scale geografiche. Il problema principale è quello di esaminare se è vero che, guardando alle testimonianze empiriche il policentrismo morfologico scientifico può essere visto come oggetto e non come un territorio di pianificazione politica.

Strutture più policentriche sia nazionali che europee potrebbero portare contemporaneamente a più equità e ad un efficiente sviluppo regionale, a meno disuguaglianze tra le regioni ed un'economia più efficace, più competitiva ed integrata a livello europeo, favorendo anche lo sviluppo sostenibile.

Le politiche europee assegnano un valore normativo al policentrismo si suppone a favore regionale e, attraverso questo, allo sviluppo globale o aggiungendo le crescite regionali o per evitare diseconomie si suppone di incidere nel più grande degli agglomerati urbani.

Il discorso politico a favore del policentrismo dovrebbe essere in grado di contare su una sufficiente raffinata analisi statistica, specificato quali grandezze sono ad essa attinenti. Lo studio in analisi cerca di contribuire a risolvere entrambi i problemi, anche se rimane un progetto che dovrebbe essere completato e raffinato, soprattutto se si desidera aggiungere all'analisi della dimensione il contributo allo sviluppo sostenibile.

5. CONCLUSIONI

Per un lungo periodo il pensiero predominante è stato quello di rappresentare disegni di governo territoriale a scala urbana, provinciale e regionale concepiti come se le determinanti di sviluppo fossero esclusivamente nelle mani di ogni singola comunità locale. Oggi questo approccio alla pianificazione territoriale e urbana, basato essenzialmente sulla autoreferenzialità, è messo a rischio dalla interdipendenza planetaria dei fenomeni ambientali e delle relazioni economiche e sociali che, per converso, aprono alla pianificazione prospettive in larga parte inedite.

Da un lato, infatti, gli aspetti determinanti dello sviluppo vengono imposti dall'esterno dei sistemi locali. D'altro canto la globalizzazione dei processi economici e sociali cresce sulla varietà di risorse e risposte produttive e culturali prodotte localmente e su come i diversi territori sono in grado di proporsi come elemento di attrazione nell'arena internazionale.

Ne risulta una grande spinta al cambiamento e all'innovazione e, dal punto di vista delle comunità locali, una necessità urgente di ridefinire profondamente i propri spazi di azione e di ricostruire nuove ed estese forme di coesione sociale.

Nell'epoca di una diffusa globalizzazione di ogni dimensione relazionale, lo scenario territoriale è un intreccio di interazioni tra ambiente fisico, strutture sociali e network relazionali, basati sempre più sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Non è più eludibile osservare il territorio secondo due prospettive complementari ma in forte tensione fra loro. La prima quella dello spazio dei flussi che lo attraversano, lo formano e lo trasformano. La seconda quella dello spazio dei luoghi, in quanto centri di attività, con le proprie risorse specifiche, logiche produttive, istituzioni e socialità della vita quotidiana.

Non vi è comunque dubbio che la tendenza spontanea di sviluppo e trasformazione territoriale è quella verso una crescita di importanza dello spazio dei flussi e di relativa perdita di coesione interna dei luoghi.

Per comprendere questo processo è utile confrontarlo con la tradizionale visione del territorio. Un territorio è rappresentato come una distribuzione di agglomerazioni urbane di diversa dimensione, separate da spazi rurali a diversa intensità d'uso e a diversa naturalità residua. In questa visione le agglomerazioni urbane costituiscono non solo una pura e semplice concentrazione spaziale di popolazione, ma principalmente una concentrazione locale di

relazioni sociali, produttive, culturali, istituzionali con un forte effetto identitario. E' innegabile che un elevato livello di auto organizzazione locale è stato a lungo la base dello sviluppo territoriale. Ma in questa rappresentazione del territorio la distanza fisica costituisce una barriera allo sviluppo di relazioni, tanto che in essa i rapporti fra agglomerazioni tendono rapidamente ad indebolirsi con la distanza stessa.

Se le ragioni precedenti hanno messo sotto tensione i concetti e la pratica dello sviluppo tradizionale, dobbiamo rimarcare il montare crescente dei flussi che si intrecciano su ogni scala territoriale. Emerge la necessità che il territorio, inteso come sequenza di agglomerazioni e di spazi vuoti, si apra a un concetto complesso di "prossimità": prossimità fisica, prossimità organizzativa che connette attività sempre più ramificate a scala mondiale, prossimità socio-culturale che approfondisce la segmentazione sociale e prossimità cognitiva che crea reti virtuali anch'esse ramificate a scala mondiale.

I quadri di riferimento territoriale per l'azione regionale superano il puro e semplice incasellamento in spazi istituzionalmente definiti, secondo una logica di primato dell'istituzione o, peggio ancora, di gerarchia istituzionale dei poteri. Essi diventano spazi di azione concreti in cui le istituzioni sono chiamate a collaborare tra loro ma anche con vecchi e nuovi soggetti privati e con vecchie e nuove associazioni che li rappresentano. Ciò per costruire reti sociali, economiche e culturali con un ruolo delle istituzioni sempre più orientato alla programmazione strategica e alla progettazione condivisa.

L'UE racchiude una diversità territoriale straordinariamente ricca e la coesione territoriale mira ad assicurare lo sviluppo armonioso di tutti questi luoghi ed a garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche intrinseche. In questa ottica essa costituisce un mezzo per trasformare la diversità in un punto di forza che contribuisca allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione.

Una politica pubblica può aiutare i territori a sfruttare nel modo migliore le proprie risorse. Può, inoltre, aiutarli a trovare una risposta comune a problemi comuni, a raggiungere la massa critica e ad aumentare i profitti combinando le proprie attività, a sfruttare le complementarità e le sinergie e a superare le divisioni originate dalle frontiere amministrative. Ma le soluzioni necessitano pertanto di un approccio integrato gettando dei ponti fra efficienza economica, coesione sociale ed equilibrio ecologico, ponendo lo sviluppo sostenibile al centro dell'elaborazione politica.

E' sempre più ampiamente riconosciuta l'esigenza di promuovere cooperazione, dialogo e partenariato fra i diversi livelli di governo e fra questi e le organizzazioni e le persone sul campo direttamente coinvolte nel processo di sviluppo.

Il modello di insediamento europeo è unico e contribuisce alla qualità della vita nell'UE ed è più efficiente in quanto evita le diseconomie dei grandi agglomerati e l'elevato uso di energia e di terre che caratterizzano l'espansione urbana.

Il modello di distribuzione delle attività economiche, tuttavia, è molto meno uniforme di quello degli insediamenti. Uno sviluppo più equilibrato e sostenibile, implicito nella nozione di coesione territoriale, favorirebbe uno sfruttamento più uniforme e sostenibile delle risorse, apportando benefici economici dovuti a una minore congestione ed a una pressione inferiore sui costi, con vantaggi sia per l'ambiente che per la qualità della vita. Le risposte politiche potrebbero provenire da tre fronti: la concentrazione, il collegamento e la cooperazione.

Con riferimento alla concentrazione, ovvero superare le differenze di densità, la sfida principale consiste nell'assicurare uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile di tutta l'Unione, rafforzandone la competitività economica e la capacità di crescita, ma rispettando nel contempo la necessità di preservarne le risorse naturali e garantendo la coesione sociale. A questo fine occorre evitare una concentrazione di crescita eccessiva e facilitare l'accesso di tutti i territori ai maggiori benefici legati alla concentrazione urbana.

Con riferimento al collegamento dei territori, ovvero superare la distanza, è necessario fornire un accesso adeguato a servizi come i trasporti intermodali, l'assistenza sanitaria, l'istruzione e l'energia sostenibile, l'accesso a internet a banda larga, connessioni affidabili a reti energetiche e collegamenti solidi fra imprese e centri di ricerca. Anche per venire incontro alle esigenze specifiche dei gruppi svantaggiati.

Con riferimento alla cooperazione, ovvero superare la divisione, i problemi di concentrazione e di collegamento possono essere risolti efficacemente solo con una forte cooperazione a diversi livelli. La crescita economica in un'economia mondiale globalizzata dipende in misura crescente da strutture di cooperazione multiple che coinvolgono diversi tipi di soggetti pubblici e privati. Per far fronte efficacemente a questi e ad altri problemi occorre una risposta politica su scala geografica variabile, che comporta la cooperazione fra autorità locali vicine in alcuni casi, fra paesi diversi in altri casi e fra l'UE e i paesi confinanti in altri ancora.

Nel dibattito all'interno e fra gli Stati membri si è visto come la politica di coesione abbia messo al centro dei suoi interessi la coesione territoriale con l'adozione dello schema di sviluppo dello spazio europeo e con l'osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo – ESPON.

Tuttavia, il dibattito non è avanzato come avrebbe potuto, forse in parte a causa del timore degli Stati membri che le competenze nazionali o regionali in materia di assetto del territorio e di pianificazione dello sviluppo potessero essere messe in discussione. Si è evidenziata la necessità di perseguire una crescita economica sostenibile, la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo sociale ed ecologico in tutte le regioni dell'Unione assicurando nel contempo ai cittadini, a prescindere da dove vivono, migliori condizioni di vita e una migliore qualità della vita con pari opportunità.

Come si è visto, tanto è stato fatto in termini di adeguamento del pensiero politico alle nuove esigenze territoriali, anche con l'adozione di programmi specifici che si interessano del territorio in tutte le sue possibili "visioni" ed in tutti i suoi possibili cambiamenti all'insegna

della coesione territoriale delle città, di qualsiasi ordine e grado, come in termini di crescita economica strettamente connessa alla vita ed allo sviluppo delle stesse. Sicuramente molto altro si deve fare in termini di analisi statistica, economica e politica per affinare, ancora meglio, lo studio di un paesaggio che non è sicuramente statico e che ha la necessità di mettersi in comunicazione per potere attuare le decisioni future che siano il più possibile sostenibili.

6. Bibliografia

- Annual report 2007, ESPON 2006 INTERREG III Programme, Presented for the consideration of the Monitoring Committee for discussion and approval in view of its submission to the European Commission by 30 June 2008.
- Bonaiuti M., Economia e territorio: un approccio sistemico, Sviluppo locale, Fascicolo XI, n.27, 2004_2005, pp. 32_56.
- Castrignanò M., Città consistente e città evanescente, Sociologia urbana e rurale, n.81, 2006, pp. 9_34.
- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo, COM(2006) 385 definitivo, La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni.
- D'Albergo Ernesto, (2009), Le politiche urbane degli stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto, Roma, Cittalia.
- Debernardi L., Rosso E., (2006), Governance e sistemi urbani, Roma, Carocci editore.
- Espn 1.4.1, (August 2006), The role of Small and medium-sized towns. SMESTO, Final report.
- Espn Project 1.4.3, (March 2007), Study on urban functions, Final report.
- Finocchiaro E., Identità, coesione e capitale sociale nella città, Sociologia urbana e rurale, n.81, 2006, pp. 51_94.
- Finocchiaro E., Nuove strategie di governance urbana, Sociologia urbana e rurale, n.76, 2005, pp. 29_67.
- Fusco Girard Luigi, Nijkamp Peter, (1997), Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio, Milano, Franco Angeli,
- Mariotti S., Globalizzazione e città: le lepri del capitalismo, Stato e mercato, n.79, aprile 2007, pp. 79_137.
- OCSE, 2007, "Competitive Cities in the Global Economy".
- Paoli Piero, Pensare la città: verso un modello di organizzazione antropocentrica, Sociologia urbana e rurale, Anno XXIX, n.82, 2007, pp. 91-98.
- Parere del Comitato delle regioni, (1999), Schema di sviluppo dello spazio comunitario [Gazzetta ufficiale C 93 del 06.04.1999].
- Parere del Comitato economico e sociale, (1998), "Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) - Prima bozza ufficiale" [Gazzetta ufficiale C 407 del 8.12.1998].
- Sassen Saskia, 2004, Le città nell'economia globale, Bologna, Il Mulino.
- Consiglio informale dei Ministri responsabili della gestione del territorio a Potsdam, (Maggio 1999), Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo – SSSE Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e durevole del territorio dell'Unione Europea.
- The Espn 2006 programme, Programme on the spatial development of an enlarging European Union, Programme Complement.

ABSTRACT

The promotion of sustainable cities and competitive world and the difficulties of some regions with specific geographical features are two of the plurality of issues associated with cohesion. To ensure a balanced territorial development and sustainable throughout the EU, need to implement the overcoming of differences in density with concentration, the distance with the connection of the territories and the division with the cooperation.

Urban development is a long and complex process. Cities must integrate this development in a long-term in order to maximize the many factors of success with challenges that vary from one city to another. Must find forms of governance that enable them to manage all aspects of urban development.

The creation of the Network of European territory, or ESPON, with projects follow an integrated approach and have a clear territorial dimension. Within the section devoted to "Studies and scientific support projects" means, with this writing, the depth analysis of the results obtained with the projects implemented so far in 1.4.1 - The Role of Small and Medium-Sized Towns (SMESTO) and to the extent 1.4.3 - Study on Urban Functions.