

28.10.1998
COM(1998) 605 finale

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE
E AL COMITATO DELLE REGIONI

**QUADRO D'AZIONE PER UNO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE
NELL'UNIONE EUROPEA**

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

RIASSUNTO

Nel 1997 la Commissione ha adottato la comunicazione “La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo” e ha espresso l'intenzione di esaminare le politiche dell'UE in funzione del loro impatto sulle zone urbane e di migliorare l'integrazione politica a livello urbano. Le reazioni da parte delle istituzioni comunitarie, dei ministri della Politica regionale e dell'assetto territoriale, nell'ambito delle riunioni informali, e delle organizzazioni terze sono state particolarmente favorevoli e la Commissione è stata invitata ad intraprendere ulteriori azioni.

Molte politiche comunitarie hanno, di fatto, una significativa rilevanza a livello urbano che non può essere ignorata dall'UE. La Comunità ha il compito di assicurare che le politiche comunitarie acquistino maggiore efficacia, prestando maggiore attenzione alle potenzialità delle aree urbane e alle sfide che queste sono chiamate ad affrontare. Attraverso il presente quadro d'azione, la Commissione intende compiere un passo avanti verso una maggiore efficacia delle politiche comunitarie previste dal trattato, aumentandone la sensibilità verso le problematiche urbane e assicurando che risultino favorevoli allo sviluppo urbano integrato. Non vi è alcun tentativo di definire nuove responsabilità in materia di problematiche urbane o di elaborare definizioni o soluzioni specifiche a livello europeo, che devono invece svilupparsi in funzione delle realtà locali e nell'ambito del contesto istituzionale di ciascuno Stato membro.

Il quadro d'azione UE per uno sviluppo urbano sostenibile intende garantire un'azione comunitaria in materia di problematiche urbane, caratterizzata da obiettivi più precisi e da un miglior coordinamento. Esso prevede quattro obiettivi interdipendenti.

1. Migliorare la prosperità economica e l'occupazione nelle città

La Commissione sottolinea la necessità di migliorare l'efficienza del contributo dei Fondi strutturali, introducendo una dimensione urbana esplicita nella pianificazione regionale. Inoltre, prevede che i Fondi strutturali contribuiranno a promuovere la cooperazione tra aree urbane in diversi Stati membri, allo scopo di ampliare le opportunità di sviluppo congiunto.

Particolare attenzione è rivolta allo sviluppo di una più consistente dimensione urbana nelle politiche per l'occupazione, mediante il rafforzamento della partecipazione locale e del sostegno alle iniziative locali in materia di sviluppo e occupazione. Verrà rafforzato il ruolo delle città, quali centri d'innovazione e di sviluppo economico.

La Commissione promuoverà inoltre strategie nel settore dei trasporti in grado di ridurre la congestione del traffico e provvederà a studiare soluzioni per migliorare il quadro normativo in materia di trasporti pubblici nazionali.

2. Promuovere la parità, l'integrazione sociale e il rinnovamento nelle aree urbane

La futura cooperazione nella lotta alla discriminazione e all'emarginazione, basata sul nuovo trattato d'Amsterdam, dovrebbe riconoscere la particolare concentrazione di tali fenomeni nelle aree urbane.

La Commissione sostiene una strategia territoriale integrata per il rinnovamento delle aree urbane depresse nell'ambito dei Fondi strutturali, in grado di integrare gli aspetti economici, sociali, culturali, ambientali, nonché gli aspetti relativi ai trasporti e alla sicurezza. Pari importanza viene attribuita alle connessioni tra le zone urbane in difficoltà e le più ampie strategie sociali ed economiche, allo scopo di evitare il fenomeno della segregazione nelle città.

La Commissione intende offrire un sostegno costante alla "seconda opportunità per la formazione e l'istruzione".

3. Tutelare e migliorare l'ambiente urbano: verso la sostenibili locale e globale

Il quadro d'azione evidenzia gli interventi ambientali che hanno maggiori probabilità di garantire nelle zone urbane miglioramenti dimostrabili sul campo e riunisce un ampio ventaglio d'iniziative comunitarie in grado di produrre effetti in termini di qualità dell'ambiente urbano, nonché in materia di gestione del settore energetico, trasporti, rifiuti, qualità dell'aria, risorse idriche, inquinamento acustico e contaminazione del suolo.

Viene sottolineata l'importanza delle strategie integrate di gestione ambientale e del contributo che possono offrire i Fondi strutturali per garantire un ambiente urbano più sostenibile.

Il quadro d'azione sottolinea altresì la necessità di estendere il sistema del marchio di qualità ecologica e il sistema d'ecogestione e audit (EMAS), allo scopo di migliorare l'efficienza in termini ambientali del settore pubblico e privato.

La Commissione sottolinea l'importanza della proposta di direttiva in materia di tassazione dei prodotti energetici ai fini della tutela ambientale, e del ruolo svolto dalle zone urbane in tale contesto.

4. Contribuire a un'efficiente gestione urbana e al rafforzamento dei poteri locali

Occorre garantire una maggiore integrazione politica tra i diversi livelli di potere e settori d'intervento, nonché un maggior coinvolgimento dei cittadini, i cui poteri devono essere rafforzati.

La Commissione prevede l'adozione di azioni di sensibilizzazione e rafforzamento delle capacità e di misure a sostegno di strategie di sviluppo urbano innovative, mirate al conseguimento di risultati in termini di gestione urbana, conferimento di poteri e sicurezza urbana. Propone inoltre azioni per il miglioramento delle informazioni comparative sulle condizioni urbane, offrendo il proprio sostegno all'Iniziativa in materia di scambi sulle problematiche urbane promossa dagli Stati membri.

Per ciascuno dei quattro obiettivi la Commissione propone una serie di miglioramenti in termini di tecniche e metodologie, incoraggiando lo scambio di esperienze tra i vari attori coinvolti. Il quinto programma quadro in materia di RST apporterà un contributo fondamentale in tal senso.

Seguito

Il quadro d'azione verrà discusso con un ampio gruppo di responsabili, in occasione del Forum urbano organizzato dalla Commissione a Vienna il 26 e 27 novembre 1998.

La Commissione provvederà a migliorare il coordinamento tra i servizi interni per quanto concerne le problematiche urbane. Un Gruppo interservizi continuerà a esaminare le implicazioni urbane delle politiche e degli strumenti dell'UE, allo scopo di rafforzarne ulteriormente l'integrazione e la sensibilità verso le problematiche urbane. Verranno realizzate azioni incrociate, sotto la responsabilità congiunta dei servizi competenti della Commissione.

La Commissione prevede altresì la costituzione di un gruppo di esperti, incaricato di esaminare i progressi nell'attuazione del quadro d'azione e consigliare la Commissione sulle azioni future. Il dialogo con i rappresentanti dei vari livelli di potere e con le altre parti interessate può essere garantito attraverso la costituzione di "piattaforme aperte" e l'organizzazione del Forum urbano a scadenze regolari.

La Commissione fornirà una valutazione sull'andamento complessivo dell'attuazione del quadro d'azione nell'ambito della relazione triennale sulla coesione economica e sociale.

INDICE

1	CONTESTO	6
2	MOTIVAZIONI PER UN ESAME DELLE POLITICHE UE	7
3	QUADRO D’AZIONE	10
3.1	MIGLIORARE LA PROSPERITÀ ECONOMICA E L’OCCUPAZIONE NELLE CITTÀ.....	12
3.1.1	<i>Obiettivi</i>	12
3.1.2	<i>Azioni</i>	12
3.2	PROMUOVERE LA PARITÀ, L’INTEGRAZIONE SOCIALE E IL RINNOVAMENTO NELLE AREE URBANE.....	17
3.2.1	<i>Obiettivi</i>	17
3.2.2	<i>Azioni</i>	17
3.3	TUTELARE E MIGLIORARE L’AMBIENTE URBANO: VERSO LA SOSTENIBILITÀ LOCALE E GLOBALE.....	21
3.3.1	<i>Obiettivi</i>	21
3.3.2	<i>Azioni</i>	22
3.4	CONTRIBUIRE A UN’EFFICIENTE GESTIONE URBANA E ALLA DELEGA DEI POTERI A LIVELLO LOCALE.....	30
3.4.1	<i>Obiettivi</i>	30
3.4.2	<i>Azioni</i>	30
4	SEGUITO	34

ALLEGATO

1 CONTESTO

Nel maggio 1997 la Commissione ha adottato la comunicazione “La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo” (COM(97)197), che ha segnato l’inizio di un ampio dibattito in materia di politiche urbane, suscitando un vasto interesse tra le istituzioni UE. I ministri della Politica regionale e dell’assetto territoriale hanno accolto favorevolmente l’iniziativa della Commissione. Il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale hanno espresso pareri favorevoli, invitando la Commissione a intraprendere ulteriori azioni. Hanno inoltre reagito positivamente associazioni di enti locali e singole città.

In seguito alle riflessioni emerse nell’ambito di tale dibattito, la Commissione ha deciso di presentare un Quadro d’azione dell’Unione europea per uno sviluppo urbano sostenibile, che rappresenta un primo passo verso il rispetto dell’impegno assunto con la comunicazione relativa a “una migliore integrazione delle politiche comunitarie in materia di sviluppo urbano”, allo scopo di “rafforzare o ripristinare il ruolo delle città europee, in quanto luoghi di integrazione sociale e culturale, fonti di prosperità economica e sviluppo sostenibile e basi per lo sviluppo della democrazia”. Il quadro d’azione tiene conto sia delle iniziative in materia di problematiche urbane, adottate precedentemente a livello UE, sia dei recenti sviluppi particolarmente rilevanti ai fini delle politiche urbane:

- il Trattato di Amsterdam, che inserisce espressamente lo sviluppo sostenibile tra gli obiettivi dell’UE, rafforza i requisiti in materia di integrazione politica e inserisce nei campi d’azione la lotta contro la discriminazione e l’emarginazione sociale;
- Agenda 2000¹ e i nuovi regolamenti proposti per i Fondi strutturali che pongono l’accento sulle “zone urbane in difficoltà”, sullo sviluppo locale e l’integrazione sociale, nonché sulla crescita e competitività nelle regioni il cui sviluppo è in ritardo; il rafforzamento delle strategie di preadesione dei paesi candidati;
- l’impegno assunto nel 1997 dall’UE di ratificare il protocollo di Kyoto, adottato dalla Terza conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, che contiene obiettivi giuridicamente vincolanti in materia di riduzione e limitazione delle emissioni di sostanze responsabili dell’effetto serra; l’UE e gli Stati membri hanno aderito alla Convenzione e intendono aderire al protocollo;
- il riesame del 5° Programma d’azione ambientale², che prevede lo sviluppo di “un approccio globale alle problematiche urbane, con particolare attenzione agli sforzi necessari per sostenere le azioni promosse dagli enti locali allo scopo di attuare il Programma e l’Agenda locale 21”;
- gli Orientamenti in materia di occupazione³ e i Piani d’azione nazionali per l’occupazione;
- la proposta relativa al 5° Programma quadro di RST⁴, contenente una serie di programmi tematici rilevanti ai fini delle politiche urbane, compreso l’intervento chiave “La città del domani e il patrimonio culturale”.

¹ Agenda 2000 - Per un’Unione più forte e più ampia – Bollettino dell’Unione europea, supplemento 5/97, 1997.

² Decisione n. 2179/98/CE del PE e del Consiglio del 24 settembre 1998.

³ Risoluzione del Consiglio n. 13200/97 del 15 dicembre 1997.

⁴ COM(98) 305 def.

- la comunicazione della Commissione “Per un’Europa della conoscenza”⁵, che propone di rimodellare i programmi comunitari in materia di istruzione, formazione e gioventù;
- la comunicazione della Commissione che propone un programma quadro per la cultura europea⁶ per il periodo 2000-2004;
- il progetto di Schema di sviluppo dello spazio europeo (S.S.S.E.), che sottolinea la necessità di uno sviluppo urbano equilibrato e policentrico.

2 MOTIVAZIONI PER UN ESAME DELLE POLITICHE UE

L’Europa delle città è estremamente diversa. Circa il 20% della popolazione dell’UE vive in grandi conurbazioni di oltre 250.000 abitanti; un altro 20% risiede in città di medie dimensioni che contano da 50.000 a 250.000 abitanti; mentre il 40% abita in piccoli centri urbani (da 10.000 a 50.000 abitanti). Dalle significative differenze in termini di struttura e funzioni economiche, composizione sociale, numero di abitanti, struttura demografica e ubicazione geografica dipendono le sfide cui devono far fronte le zone urbane. Le differenze tra i vari paesi, riguardo a tradizioni e cultura, andamento economico, sistemi giuridici e istituzionali e politiche statali influiscono in modo considerevole sulle città. Non esiste un modello unico di città europea. Con i futuri ampliamenti, entreranno a far parte dell’UE nuove città, il cui sviluppo, nel corso degli ultimi decenni, è stato condizionato da diversi fattori. La qualità dell’amministrazione locale condiziona la capacità di affrontare le nuove sfide.

Malgrado la diversità, le città d’Europa si trovano ad affrontare (alcune città con maggior successo di altre) la sfida comune dello sviluppo urbano sostenibile (una descrizione delle sfide è fornita nell’allegato I). Prosperità economica e occupazione, integrazione sociale e tutela e miglioramento dell’ambiente devono essere considerati obiettivi complementari, in grado di rafforzarsi reciprocamente, mentre le strategie urbane devono prevedere azioni volte a perseguire i seguenti scopi:

- migliorare la vitalità economica delle città, soprattutto nelle regioni il cui sviluppo è in ritardo, incentivando l’innovazione, aumentando la produttività e sfruttando nuove fonti di occupazione sia nelle città medio-piccole sia nelle grandi città, allo scopo di promuovere lo sviluppo di un sistema urbano europeo policentrico e equilibrato;
- assicurare un’equa ripartizione dei benefici derivanti dalla crescita della produttività e della competitività, ridurre l’emarginazione sociale e aumentare la sicurezza; l’emarginazione infatti può distruggere la vita di chi n’è colpito e rappresenta un minaccia per l’integrazione sociale, la competitività e la sostenibili delle città;
- rendere le città più sostenibili in termini ambientali, evitando di accollare l’onere dello sviluppo alle rispettive immediate periferie, alle zone rurali circostanti, alle regioni, all’intero pianeta o alle generazioni future;

⁵ COM(98) 563 def.

⁶ COM(98) 266 def.

- incentivare l'innovazione e la flessibilità a livello di processi decisionali e istituzioni urbane, allo scopo di estendere la partecipazione e integrare le azioni dei partner nel settore pubblico, privato e associativo, dal livello europeo a quello locale, e rafforzare la sinergia e la cooperazione tra le risorse e i processi istituzionali esistenti.

Per il conseguimento di tali obiettivi, occorre intervenire a tutti i livelli dell'amministrazione. Generalmente, la responsabilità dell'intervento spetta principalmente agli Stati membri e agli enti locali e regionali. Vi sono tuttavia tre motivi per i quali anche la Comunità dovrebbe prestare maggiore attenzione alle problematiche urbane.

In primo luogo, l'80% della popolazione UE vive in zone urbane*, dove si riscontra la più alta concentrazione di problemi dovuti ai mutamenti economici, sociali e demografici, al consumo eccessivo di energia e risorse naturali, nonché alla produzione di rifiuti e all'inquinamento, e dove maggiori sono i rischi di catastrofi naturali e tecnologiche. Le città, tuttavia, grazie alla concentrazione di risorse economiche, materiali e intellettuali, sono al tempo stesso veri e propri centri di comunicazione, creatività e innovazione, nonché espressione del patrimonio culturale. Rappresentano il motore dell'economia europea, poiché consentono all'UE di mantenere una posizione di forza nell'economia e nella comunità mondiali, contribuendo al tempo stesso a sviluppare le condizioni necessarie per creare occupazione, risolvere i problemi ambientali e offrire a tutti i cittadini un ottimo livello di qualità della vita. Contribuiscono inoltre a sviluppare strutture che influiscono considerevolmente sul mondo rurale. La loro diversità e specificità rappresentano pertanto un'importante caratteristica della civiltà europea.

In secondo luogo, molte politiche comunitarie hanno, di fatto, importanti conseguenze a livello urbano, di cui l'UE non può non tenere conto. La Comunità deve fare in modo che le sue strategie divengano più efficaci, grazie a una migliore presa di coscienza dei problemi che interessano le zone urbane e delle potenzialità di quest'ultime. Ciò è particolarmente vero per le politiche di coesione economica e sociale e di tutela dell'ambiente, previste espressamente dal Trattato sull'UE. Il Trattato di Amsterdam prevede ulteriori azioni da parte dell'UE in materia di occupazione, lotta contro l'emarginazione, eliminazione delle discriminazioni e miglioramento della sicurezza, attraverso una maggiore cooperazione tra forze di polizia e organi giudiziari. Inoltre, per quanto concerne la politica ambientale, il trattato prevede che si tenga conto della tutela dell'ambiente e della sanità pubblica in tutte le politiche comunitarie.

Per rafforzare la coesione economica e sociale, l'UE mobilita consistenti risorse finanziarie ed è pertanto direttamente interessata e tenuta ad accrescere l'efficacia delle proprie azioni. Le disparità regionali nell'UE riflettono principalmente i rispettivi punti di forza e di debolezza delle città. Gli sforzi compiuti dall'UE per ridurre le disparità acquisteranno maggiore efficacia quando verranno espressamente diretti alla risoluzione dei problemi relativi allo sviluppo urbano e quando verrà sfruttato il ruolo delle città come propulsori della crescita economica e centri di innovazione. Poiché con l'ampliamento dell'Unione si intensificheranno le pressioni verso un'ulteriore concentrazione delle attività economiche e una più rapida urbanizzazione, l'UE dovrà promuovere lo sviluppo di un sistema urbano europeo più equilibrato.

* La definizione precisa di 'grande città' ('city'), 'città' e 'zona urbana' varia da paese a paese. Nel presente documento i tre termini sono utilizzati indistintamente per indicare le varie tipologie di insediamento urbano.

Le nuove disposizioni del Trattato di Amsterdam in materia di occupazione, emarginazione e discriminazione consentono una sempre maggiore integrazione della dimensione urbana nelle politiche comunitarie. Sebbene gli interventi di tipo macroeconomico e le politiche generali in materia di mercato del lavoro rappresentino gli strumenti principali della politica relativa all'occupazione, vi è una sempre maggiore consapevolezza del fatto che la creazione di occupazione nelle zone urbane può essere garantita da iniziative basate sullo sviluppo locale e sull'occupazione, da iniziative di collaborazione tra settore pubblico e privato e dalle piccole e medie imprese. Lo sviluppo di una società ben integrata è anche un aspetto fondamentale del programma d'azione sociale della Commissione: l'efficacia degli sforzi intrapresi per combattere l'esclusione sociale e promuovere le pari opportunità può essere rafforzata migliorando il coordinamento e rendendo più precisi gli obiettivi delle strategie adottate nelle zone urbane.

Per il corretto funzionamento del mercato unico è necessario che sussistano le stesse condizioni in tutto il territorio europeo e che vengano adottate norme comuni in materia di tutela dell'ambiente, della qualità della vita e della salute degli abitanti delle città. Le politiche e i programmi comunitari forniscono un quadro nel quale possono inserirsi le azioni condotte a livello nazionale, regionale e locale: hanno già avuto effetto sull'ambiente delle zone urbane e periurbane, sviluppando nuove responsabilità, ma anche opportunità, per le amministrazioni locali e regionali. Alcuni problemi ambientali che interessano le zone urbane (ad esempio, l'inquinamento atmosferico e l'esposizione ai rischi naturali o tecnologici) oltrepassano i confini nazionali oppure non possono essere risolti dagli organismi locali, regionali o nazionali competenti, senza l'intervento dell'UE; altri problemi (come l'inquinamento acustico) richiedono un'attenzione particolare a causa della portata o della gravità dei rispettivi effetti sugli ecosistemi o sulla salute umana. Alcuni problemi ambientali, quali l'assottigliamento dello strato di ozono e l'eccessivo sfruttamento delle risorse d'acqua dolce stanno peggiorando anziché migliorare⁷. In una prospettiva più ampia, gli obblighi internazionali assunti dall'UE in materia di ambiente (in particolare i nuovi impegni sottoscritti nell'ambito della Convenzione ONU sui cambiamenti climatici) rischiano di non essere rispettati se non viene rivolta un'attenzione particolare alle aree urbane.

Le politiche dell'UE in tutti questi settori interessano in modo particolare le zone urbane che, parallelamente alle responsabilità europee e nazionali, possono svolgere un ruolo importante nella realizzazione degli obiettivi contenuti nel Trattato. L'UE ha inoltre il compito di promuovere la cooperazione e la creazione di reti, nell'ambito delle diverse politiche comunitarie che prevedono un certo numero di azioni e l'intervento delle diverse istituzioni nelle zone urbane dell'Unione. L'UE si trova in una posizione ideale per acquisire e diffondere esperienze sulle nuove strategie politiche che emergono dagli Stati membri e per contribuire allo sviluppo di modelli che tengano conto delle migliori soluzioni disponibili. La Comunità ha già intrapreso importanti sforzi in tal senso, intervenendo in diversi settori: coesione economica e sociale, istruzione, formazione e apprendimento continuo, ricerca e sviluppo, informazione e comunicazione, sviluppo d'impresa e imprenditorialità, ambiente, trasporti, cultura, ecc. Un più esplicito riconoscimento della dimensione urbana in queste attività e un miglior coordinamento potrebbero aumentarne la rilevanza e la sinergia per uno sviluppo urbano sostenibile.

In terzo luogo, nel pieno rispetto della sussidiarietà, occorre che le politiche e le azioni dell'UE favoriscano una migliore integrazione delle soluzioni ai problemi urbani e che nessuna norma o pratica a livello UE possa impedire una corretta gestione urbana. Lo sviluppo di strategie integrate di

⁷ Agenzia europea per l'ambiente. *Europe's Environment: the Second Assessment*, 1998.

gestione urbana, ritenuto fondamentale per affrontare problemi complessi e interconnessi e per massimizzare le potenzialità urbane, è compromesso da strategie settoriali tradizionali e dalla frammentazione dei poteri e delle responsabilità tra i vari livelli dell'amministrazione. Ciò riduce la capacità di risolvere i problemi a livello locale. Anche i cittadini sono chiamati a svolgere il loro ruolo. Tutti i cittadini e gli abitanti dell'UE hanno diritto ad una gestione trasparente, efficiente e responsabile della loro città, nonché a poter incidere sulla gestione della stessa e dei quartieri in cui risiedono. Essi devono essere compartecipi nel trasformare le zone urbane d'Europa in luoghi ove sia più piacevole vivere e lavorare. La corretta gestione urbana e l'azione locale sono estremamente importanti per un'efficace attuazione delle politiche UE e il rispetto degli impegni internazionali in materia di sviluppo sostenibile, nello spirito dell'Agenda 21 e di Habitat II.

3 QUADRO D'AZIONE

La Commissione è estremamente attenta alle implicazioni urbane delle politiche e degli strumenti UE, nonché ai metodi che consentono di migliorarne l'attuazione e il coordinamento. La presente sezione descrive le azioni previste dalla Commissione europea allo scopo di sviluppare un approccio strategico, integrato e in definitiva più sostenibile per le problematiche urbane. La Commissione continuerà a esaminare eventuali ulteriori azioni che potranno essere intraprese in futuro in tale direzione.

Attualmente esiste già un ampio numero di politiche e strumenti attinenti alle problematiche urbane. Con il presente Quadro d'azione, la Commissione europea compie un passo avanti verso una maggiore efficacia delle politiche e degli strumenti UE previsti dal Trattato, rendendoli più sensibili alle problematiche urbane e più compatibili con gli obiettivi comuni previsti. Alcuni strumenti esistenti necessitano di adeguamenti, mentre in alcuni settori occorre sviluppare nuovi strumenti per integrare il 'kit di attrezzi' esistenti.

Le azioni previste si ispirano in particolare ai seguenti principi: sussidiarietà, integrazione, partenariato, sostenibilità ambientale, efficienza di mercato. Definizioni e soluzioni urbane specifiche devono necessariamente scaturire da un'analisi condotta a livello locale e risultare compatibili con la strategia propria del contesto istituzionale di ciascuno Stato membro.

Il principio di *sussidiarietà* prevede che le decisioni vengano adottate al livello competente più basso. Gli interventi dell'UE nelle aree urbane saranno tanto più efficaci quanto più integreranno gli interventi nazionali, regionali e locali, apportando al tempo stesso un "valore aggiunto" comunitario. L'UE dovrebbe intervenire soltanto se l'azione prevista non può essere realizzata a un livello inferiore a parità di efficacia e di costi. In generale, ciò dovrebbe consentire alla politica dell'UE di rispondere in modo più efficace alle esigenze urbane, sviluppando appositi strumenti ad uso e vantaggio delle città. L'UE dovrebbe altresì incoraggiare gli Stati membri ad applicare il principio di sussidiarietà a livello nazionale. La partecipazione, la responsabilità e le capacità locali rappresentano le condizioni necessarie per un'efficace applicazione del principio di sussidiarietà.

Molti dei problemi tipici delle zone urbane sono problemi pluridimensionali attribuibili a una mancanza di *integrazione* tra gli interventi realizzati dal settore pubblico, sia verticalmente, tra diversi livelli amministrativi, sia orizzontalmente, tra diversi campi di azione. Le politiche degli Stati membri, assieme alle politiche dell'UE, possono fungere da catalizzatori per una più stretta cooperazione tra gli organismi responsabili degli aspetti economici, sociali e culturali, nonché dei trasporti e degli aspetti tecnologici e ambientali dello sviluppo urbano, a livello municipale,

subregionale e regionale. È inoltre importante ampliare la partecipazione delle autorità responsabili delle zone urbane alle fasi di elaborazione e attuazione delle pertinenti politiche comunitarie.

Il partenariato è necessario in quanto le problematiche urbane più complesse non possono essere risolte autonomamente dai singoli organismi o dalle singole amministrazioni pubbliche. Spetta a tutte le parti interessate intervenire e cooperare alla ricerca di una soluzione. A livello locale, è importante assicurare la partecipazione dei cittadini, del settore privato e associativo, affinché vengano considerate le aspirazioni di tutti i principali protagonisti e vengano soddisfatte le esigenze dei beneficiari locali, valorizzando il loro impegno e coinvolgimento e rafforzando in tal modo la legittimità e l'efficacia della politica attuata, con il pieno utilizzo di tutte le risorse disponibili.

Gli interventi dell'UE in materia di sviluppo urbano dovrebbero rispettare il principio della sostenibilità ambientale. Per far fronte alle esigenze attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare a loro volta le proprie esigenze, occorre adottare una strategia prudente, caratterizzata da un impiego efficiente delle risorse naturali e dalla minima produzione di rifiuti e di inquinamento, nel rispetto dei principi di ecocompatibilità. Dovrebbero essere scoraggiate le attività che comportano effetti indesiderabili dal punto di vista ambientale, ad esempio attraverso l'applicazione del principio del "chi inquina paga". È quindi possibile ridurre l'impatto ambientale, rafforzando al tempo stesso i legami tra qualità dell'ambiente e miglioramenti in termini sociali, economici e di qualità della vita a livello urbano.

Il principio dell'efficienza di mercato sottolinea la necessità di sfruttare pienamente i meccanismi del mercato per sviluppare le potenzialità economiche delle zone e dei sistemi urbani e tenere conto delle tendenze economiche e sociali emergenti. Al tempo stesso, l'intervento è spesso necessario laddove il mercato non sia in grado di fornire soluzioni soddisfacenti, ad esempio nel caso di problemi di distribuzione o di inefficiente determinazione dei prezzi.

Ispirandosi a tali principi, gli interventi condotti a livello UE possono assumere diverse forme, eventualmente tra loro combinate: elaborazione di politiche, compresa, se del caso, la legislazione in settori di competenza UE; interventi sul mercato; concessione di risorse finanziarie, soprattutto attraverso i Fondi strutturali; sviluppo di tecniche e metodologie in materia di politiche urbane e relativi strumenti, scambio di esperienze per il miglioramento della politica e della gestione urbane.

Nelle sezioni seguenti le azioni proposte sono raggruppate in funzione di quattro obiettivi interdipendenti.

- Migliorare la prosperità economica e l'occupazione nelle città
- Promuovere la parità, l'integrazione sociale e il rinnovamento nelle aree urbane
- Tutelare e migliorare l'ambiente urbano: verso la sostenibilità locale e globale
- Contribuire a un'efficiente gestione urbana e al rafforzamento dei poteri locali

Essendo tali obiettivi interdipendenti, le azioni previste possono spesso avere più finalità. Ad esempio, gli interventi attuati nell'ambito dei Fondi strutturali, allo scopo di promuovere una crescita economica basata sulle città e ridurre le disparità regionali, dovrebbero altresì tutelare e migliorare l'ambiente urbano, favorendo al tempo stesso la coesione sociale. Gli interventi destinati al miglioramento della qualità dell'ambiente urbano dovrebbero contribuire a rendere più attraenti le città e ad accrescere la competitività delle imprese al loro interno. Le azioni sostenibili in materia di trasporti, oltre a sviluppare l'economia urbana, contribuiscono all'integrazione sociale e al miglioramento dell'ambiente urbano.

Sebbene il presente quadro d'azione riguardi principalmente l'UE nella sua attuale configurazione, è vivamente raccomandata la partecipazione dei paesi candidati in tutti quei settori ove essa è già acquisita o prevista (ad esempio, istruzione, formazione e gioventù per i programmi europei, LIFE, SAVE, Programma quadro di RST, ecc.).

3.1 Migliorare la prosperità economica e l'occupazione nelle città

3.1.1 Obiettivi

Il mercato unico e l'Unione economica e monetaria rappresentano la base economica sulla quale possono svilupparsi le città europee. Le azioni urbane adottate dall'UE a questo fine dovrebbero in particolare facilitare la realizzazione dei seguenti obiettivi:

- rafforzare, attraverso una programmazione integrata e ben definita, il ruolo delle città in quanto centri regionali di promozione della crescita, della produttività e dell'occupazione; promuovere un sistema urbano policentrico e equilibrato⁸ e una maggiore cooperazione tra le città;
- promuovere un'economia urbana diversificata, flessibile e competitiva, ponendo l'accento sulle risorse umane, l'innovazione, l'imprenditorialità e lo sviluppo delle PME, compreso il turismo; contribuiscono a tale obiettivo i seguenti fattori: sistemi efficienti di trasporti, comunicazioni e pianificazione, buona qualità dell'ambiente naturale e fisico, buon funzionamento delle imprese in termini ambientali, buon livello della qualità della vita in termini sociali e culturali e ambiente urbano attraente;
- consolidare lo sviluppo di conoscenze e esperienze per l'espansione economica delle zone urbane (comprese le condizioni che la favoriscono), l'impatto delle politiche comunitarie e le buone tecniche di gestione urbana;

3.1.2 Azioni

I principali strumenti comunitari nel presente contesto sono i Fondi strutturali. Il ruolo delle città in quanto centri di promozione della crescita economica regionale e dell'innovazione dovrebbe essere definito più chiaramente nell'impiego dei Fondi strutturali. Le capacità di creare occupazione nelle zone urbane sono importanti e dovrebbero essere maggiormente considerate nella formulazione delle politiche in materia di occupazione. La Comunità ha inoltre il compito di assicurare un contesto idoneo alla concorrenza e può contribuire in modo significativo allo sviluppo di una cooperazione interurbana e allo sviluppo di metodologie e strategie corrette.

Azione 1: Programmazione urbana esplicita per il contributo dei Fondi strutturali

Per il periodo 2000-2006, la Commissione ha proposto di destinare alle politiche strutturali un importo totale di 286,3 miliardi di EURO (prezzi del 1999), circa 2/3 dei quali per l'obiettivo 1 e 21 miliardi di EURO per il Fondo di coesione. Inoltre, dei 46,9 miliardi di EURO che verranno attribuiti

⁸ Un sistema urbano europeo policentrico e equilibrato implica uno sviluppo territoriale decentrato con diversi centri di gravità urbani a livello europeo e un gran numero di città dinamiche e di raggruppamenti urbani, ben distribuiti sul territorio europeo ma anche nelle zone più periferiche e rurali dell'UE. La creazione di tale sistema è un orientamento politico centrale del progetto di Schema di sviluppo dello spazio europeo, sviluppato dagli Stati membri e dalla Commissione.

ai paesi candidati all'adesione, 7,3 miliardi verranno destinati ai trasporti e all'ambiente, nell'ambito dello strumento strategico di preadesione (ISPA).

Considerato il ruolo fondamentale delle città nello sviluppo regionale e le disparità esistenti tra le regioni dell'UE, per garantire un'efficace politica regionale è importante che tali risorse finanziarie siano più esplicitamente collegate alle esigenze e alle potenzialità urbane nelle diverse regioni. Tale condizione può essere soddisfatta inserendo espressamente la dimensione urbana nella programmazione dei Fondi strutturali. Ciò consentirebbe inoltre di rafforzare la legittimità e la responsabilità degli attori locali, grazie al coinvolgimento dei responsabili delle decisioni locali e all'ampliamento del partenariato.

In passato, l'inserimento esplicito della dimensione urbana nella programmazione generale dei Fondi strutturali era più un'eccezione che una regola. L'iniziativa comunitaria URBAN e i Progetti Pilota Urbani hanno evidenziato l'importanza di un'azione integrata nel settore urbano, suscitando un enorme interesse e volontà d'impegno da parte delle autorità e associazioni cittadine, del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni.

I progetti di regolamento dei Fondi strutturali proposti dalla Commissione contengono gli strumenti principali per procedere in tale direzione, estendendo, tra l'altro, il principio del partenariato agli enti locali e agli organismi socioeconomici. L'inserimento esplicito della dimensione urbana nella programmazione dei Fondi strutturali figurerà negli orientamenti che la Commissione intende adottare per quanto riguarda l'uso dei fondi da parte degli Stati membri. In linea generale, ciò conforterà la preparazione e l'attuazione di azioni integrate di sviluppo urbano.

Le azioni integrate di sviluppo urbano saranno parte integrante dei piani di sviluppo, dei quadri comunitari di sostegno, dei documenti unici di programmazione, dei programmi operativi e del complemento di programmazione previsto dall'articolo 14 della proposta di regolamento recante disposizioni generali in materia di Fondi strutturali. Tali documenti non sono considerati come alternativi ai programmi regionali, bensì come importanti componenti. I piani regionali e i programmi operativi dovranno così contenere riferimenti espliciti ai problemi, alle potenzialità e agli obiettivi specifici delle principali zone urbane della regione, evitando quindi di limitarsi a una formulazione puramente settoriale dell'azione regionale, ma elaborando esplicitamente, nell'ambito della strategia regionale, un dispositivo integrato di azioni rivolte alle zone urbane interessate e identificando i partner adeguati nonché i dati di base e gli indicatori di controllo.

In linea con gli obiettivi sovraesposti (3.1.1), le azioni integrate di sviluppo urbano potrebbero combinare una serie di misure in grado di contribuire alla diversificazione e alla flessibilità dell'economia, allo sviluppo delle risorse umane e all'occupazione locale, al miglioramento dell'ambiente urbano (compresi sistemi di trasporto urbano sostenibili, fonti di energia rinnovabili e gestione razionale dell'energia, tutti elementi questi molto interessanti in termini di creazione di occupazione), al rinnovamento dei centri storici e allo sviluppo dell'infrastruttura urbana. È importante porre l'accento sul rinnovamento e consolidamento del tessuto urbano e sull'uso polivalente del territorio, prestando attenzione alla complementarità tra zone urbane all'interno delle regioni, da un lato, e tra zone urbane e zone rurali, dall'altro. L'intervento in favore delle zone urbane degradate, come descritto nel paragrafo 3.2.2 del presente quadro d'azione, dovrebbe essere parte integrale delle azioni integrate di sviluppo urbano, ove necessario.

La responsabilità dell'attuazione di un'azione integrata di sviluppo urbano potrebbe spesso essere ripartita tra i diversi livelli amministrativi (nazionale, regionale e locale), in funzione della struttura istituzionale degli Stati membri. Pertanto tali azioni contribuirebbero altresì all'integrazione verticale.

La Commissione richiederà che gli Stati membri utilizzino le sovvenzioni globali come forma privilegiata di finanziamento delle azioni integrate di sviluppo urbano.

Una programmazione urbana esplicita nel quadro dei Fondi strutturali può aiutare a migliorare il coordinamento con l'azione comunitaria nel contesto delle reti transeuropee. Occorre prestare attenzione alle città che non sono direttamente ubicate sugli assi delle reti transeuropee dei trasporti (RTT) e aiutare i sistemi di trasporto a carattere locale o regionale a collegarsi con le reti nazionali e le RTT, tenendo conto della sostenibilità e dell'accessibilità delle città interessate. La creazione di interconnessioni tra le RTT e i collegamenti locali, che favoriscano l'intermodalità, contribuendo alla realizzazione di sistemi di trasporto urbano sostenibili, può beneficiare del sostegno del FESR e del Fondo di coesione. Analogamente, il contributo fornito dall'ISPA per la realizzazione di tali programmi risulterà particolarmente prezioso, considerato l'intenso livello di inquinamento urbano dei paesi candidati all'adesione. È inoltre possibile offrire aiuti nell'ambito delle RTT, per la realizzazione di un sistema di telecomunicazioni che consenta la diffusione di servizi recanti un valore aggiunto agli utenti e particolarmente importanti per lo sviluppo urbano. I relativi orientamenti prevedono già l'interoperatività tra le reti e le zone urbane.

Le azioni integrate di sviluppo urbano contribuiranno altresì a migliorare la sinergia tra i prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI) e i Fondi strutturali. La Commissione analizzerà le possibilità di sviluppo di ulteriori complementarità. La BEI contribuisce già agli investimenti relativi ai programmi di rinnovamento urbano e ai progetti urbani di grande prestigio, nonché ai sistemi di trasporto urbano e alla qualità dell'ambiente, compresi gli alloggi sociali. Inoltre, nell'ambito del programma d'azione speciale deciso a Amsterdam, la BEI metterà a disposizione risorse per finanziare investimenti a lungo termine in materia di istruzione, formazione e sanità.

Le azioni integrate di sviluppo urbano possono inoltre risultare utili per sviluppare sinergie con altre azioni intraprese a livello di UE, Stati membri o enti locali.

Azione 2: Una più consistente dimensione urbana nelle politiche in materia di occupazione

La Commissione, in seguito alla comunicazione "Una strategia europea per incoraggiare le iniziative locali di sviluppo e l'occupazione" (1995), ha iniziato a promuovere attivamente una più consistente partecipazione locale alle politiche in materia di occupazione. L'importanza di tali iniziative locali è stata confermata e rafforzata dagli Orientamenti per l'occupazione.

Le azioni a livello urbano sono rilevanti ai fini di tutti e quattro i pilastri degli orientamenti per l'occupazione (migliorare l'idoneità al lavoro; sviluppare l'imprenditorialità; incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei rispettivi dipendenti; rafforzare le politiche di pari opportunità). Nell'ambito del pilastro 'sviluppare l'imprenditorialità', gli Stati membri si sono impegnati a "studiare azioni che consentano di sfruttare appieno le potenzialità offerte dalla creazione di posti di lavoro a livello locale nell'economia sociale e in nuove attività collegate alle esigenze non ancora soddisfatte dal mercato, e a esaminare eventuali ostacoli a tali azioni allo scopo di ridurli". L'imminente Consiglio europeo di Vienna del dicembre 1998 dovrebbe confermare tale strategia.

In linea con le conclusioni del vertice di Lussemburgo sull'occupazione e in ossequio al nuovo titolo sull'occupazione nel Trattato di Amsterdam, la Commissione intende fornire un contributo finanziario allo scambio di esperienze e buone pratiche e ai progetti pilota in questo settore. La dimensione urbana acquisterà un'importanza significativa. Anche i patti territoriali per l'occupazione vengono spesso applicati al contesto urbano, pertanto la Commissione continuerà a incoraggiare l'apprendimento a livello transnazionale di informazioni relative ai patti.

Il sostegno alle iniziative locali di sviluppo e all'occupazione rappresenta altresì un importante componente del progetto di regolamento del Fondo sociale europeo, che comprende l'iniziativa comunitaria in materia di risorse umane (azione 7).

Azione 3: Sostegno ai "Poli europei della conoscenza"

Nell'ambito del nuovo programma d'azione comunitario in materia di istruzione e formazione verrà fornito un aiuto ai 'Poli europei delle conoscenze' per lo sviluppo delle risorse umane e la diffusione delle conoscenze nelle zone urbane.

Tali centri, che si inseriscono in un programma coordinato dell'UE, potranno raggruppare le rispettive risorse e, attraverso la creazione di reti, trarre vantaggio dalle migliori pratiche attualmente disponibili in diversi settori, quali l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione al campo dell'apprendimento. Per intensificare nell'UE gli scambi tra le città che dispongono di importanti strutture e quelle che ne sono prive, occorre che la Commissione e gli Stati membri assicurino adeguati collegamenti tra i suddetti centri e il contributo dei Fondi strutturali nell'ambito delle azioni integrate di sviluppo urbano (azione 1).

Azione 4: Promozione della cooperazione interurbana

Nell'ambito della nuova iniziativa comunitaria in materia di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale per la promozione di uno sviluppo equilibrato (che la Commissione propone di finanziare attraverso il FESR a partire dall'anno 2000), la Commissione intende promuovere la cooperazione tra zone urbane in diversi Stati membri. Tale cooperazione riguarderà in particolare lo sviluppo e l'attuazione di strategie e di metodi comuni di pianificazione transfrontaliera e interregionale in materia di sviluppo urbano. Nell'ambito di tale iniziativa, verrà altresì incoraggiata (attraverso il programma PHARE/Cooperazione transfrontaliera) la creazione di reti e raggruppamenti tra attori UE e centri urbani dei paesi candidati all'adesione.

Azione 5: Promozione di trasporti urbani attraenti

Le strategie in materia di trasporti urbani devono tenere conto degli effetti della congestione del traffico sull'efficienza della città e sul benessere dei cittadini, del modo in cui un'eccessiva dipendenza dalle automobili incoraggia lo sviluppo urbanistico incontrollato e riduce la mobilità delle persone che non utilizzano l'automobile, degli effetti dell'inquinamento e del rumore sul nostro ambiente. Per affrontare tali problemi, le città devono adottare una strategia integrata volta a incentivare l'uso dei mezzi pubblici e delle biciclette, la marcia e l'utilizzazione in comune delle auto. Gli strumenti economici, compresa, laddove opportuno, la determinazione di un prezzo per l'utilizzazione delle strade urbane, svolgono un ruolo chiave. Nella comunicazione "Sviluppare la rete dei cittadini" (COM(98)431)", la Commissione ha presentato il proprio programma di lavoro mirato a stimolare e sostenere gli interventi in tali settori da parte di autorità, operatori e gruppi di utenti dei trasporti.

Inoltre, affinché i trasporti urbani possano risultare attraenti, le autorità urbane devono valutare la tipologia e la qualità del trasporto pubblico necessario nei singoli agglomerati, definire la qualità dei servizi commercialmente non redditizi (e pagarne il costo), cooperare con gli operatori dei trasporti per sviluppare nuovi tipi di servizi e salvaguardare la qualità, l'integrazione e la congruenza economica.

È fondamentale che vengano stipulati contratti chiari, compresi gli obiettivi in materia di qualità, tra le autorità responsabili e gli operatori. La Commissione sta attualmente valutando le modalità per aggiornare il quadro normativo relativo ai trasporti pubblici nazionali, per assicurare che tutte le parti interessate, compresi gli enti locali, gli operatori e i gruppi di utenti possano trarre i massimi vantaggi.

Azione 6: Sviluppo delle conoscenze e scambio di esperienze in materia di efficienza economica delle zone urbane

Le ricerche previste dal 5° Programma quadro di RST saranno rilevanti ai fini del miglioramento della produttività, dell'occupazione e della crescita economica nelle città. Per la prima volta infatti alla questione urbana viene attribuita una significativa importanza nell'ambito del programma quadro, attraverso l'azione chiave intitolata "La città del domani e il patrimonio culturale".

L'obiettivo dell'azione chiave "La città del domani e il patrimonio culturale" è favorire lo sviluppo economico e la competitività sostenibili delle città europee, attraverso l'introduzione di servizi affidabili e finanziariamente accessibili. Viene posto l'accento sull'integrazione dell'intero spettro di problematiche urbane: sviluppo economico, competitività e occupazione, efficienza degli edifici sia in termini di criteri costruttivi che di consumi, ed efficienza dei trasporti urbani (vedi anche le azioni descritte in 3.2.2, 3.3.2 e 3.4.2), ecc.

Le problematiche urbane saranno oggetto di ulteriori studi, nell'ambito del programma "Crescita competitiva e sostenibile" e di due interventi chiave, rispettivamente intitolati "Prodotti, processo e organizzazione" e "Trasporto terrestre e tecnologia marina", che faciliteranno l'elaborazione, la convalida e la dimostrazione di concetti cruciali in materia di tecnologia dei trasporti.

La Commissione intende inoltre realizzare una serie di studi relativi alla competitività e allo sviluppo economico delle zone urbane, compresi i fattori dai quali dipendono i risultati in materia di economia e occupazione nelle diverse città dell'UE e dei paesi candidati all'adesione; i sistemi fiscali locali e regionali; l'impatto urbano delle RTT, soprattutto nelle regioni meno sviluppate e nei paesi candidati all'adesione; il ruolo che devono svolgere gli istituti finanziari per favorire l'adozione di principi imprenditoriali ecocompatibili nelle PMI e la creazione di imprese nelle zone urbane.

Lo sviluppo e il patrimonio culturale sono fattori indispensabili per la vitalità delle città e per il loro andamento economico. La cultura contribuisce a forgiare l'identità di una città e ad arricchirne il capitale sociale. Attraverso il programma "Raffaello", la Commissione finanzia una serie di scambi di esperienze relative ai programmi destinati a favorire lo sviluppo culturale e rendere in tal modo le città più attraenti e competitive. La ricerca succitata appoggerà tale azione.

Le attività ricreative, lo svago, il tempo libero e il turismo d'affari hanno acquistato un'importanza sempre maggiore per la prosperità economica e l'occupazione nelle zone urbane. La Commissione intende altresì incoraggiare lo scambio di esperienze in materia di turismo urbano, allo scopo di migliorare la capacità delle città di gestire la mobilità turistica come parte di strategie di sviluppo urbano sostenibile.

3.2 Promuovere la parità, l'integrazione sociale e il rinnovamento nelle aree urbane

3.2.1 Obiettivi

In questo campo d'azione rientrano le seguenti finalità: promuovere le pari opportunità, l'integrazione sociale e economica e il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro delle popolazioni a basso reddito o esposte a discriminazioni e di altre categorie sociali colpite dal fenomeno dell'emarginazione nelle città, nonché sostenere il rinnovamento delle zone urbane in degrado. L'azione dell'UE dovrebbe concentrarsi in particolare sui seguenti obiettivi:

- ampliare le opportunità di inserimento professionale e integrazione, in particolare per i disoccupati di lunga durata, i giovani emarginati, le famiglie monoparentali e le minoranze etniche o razziali, e altre categorie colpite dall'emarginazione economica o sociale;
- assicurare, a costi ragionevoli, servizi di base adeguati e di facile accesso, soprattutto in materia di occupazione, istruzione e formazione, sanità, energia, trasporti e comunicazioni, polizia e giustizia, allo scopo di prevenire o di porre rimedio al fenomeno dell'emarginazione;
- stimolare lo sviluppo economico e l'occupazione, soprattutto agevolando la creazione di nuove imprese e offrendo infrastrutture adeguate, consulenza e servizi di assistenza in generale per le imprese esistenti;
- migliorare l'ambiente urbano, ridurre l'inquinamento e realizzare dei paesaggi più naturali nelle zone urbane e nei quartieri in difficoltà;
- prevenire la criminalità, compresa la delinquenza giovanile e accrescere la sicurezza;
- rinforzare le capacità a livello locale, per adottare soluzioni integrate che tengano conto delle potenzialità e delle esigenze specifiche delle popolazioni che vivono nelle zone urbane e nei quartieri in difficoltà.

3.2.2 Azioni

Le politiche in materia di lotta alla discriminazione e all'emarginazione previste dal quadro d'azione comunitario sono state rafforzate dal Trattato di Amsterdam. Adottando una strategia territoriale integrata di rinnovamento urbano, nell'ambito dei Fondi strutturali, è inoltre possibile rafforzare la cooperazione all'interno dell'UE e garantire lo sviluppo di scambi di tecniche e metodologie in materia di lotta all'emarginazione e alla discriminazione.

Azione 7: Cooperazione nella lotta alla discriminazione e all'emarginazione sociale

Quando verrà ratificato il Trattato di Amsterdam, alla Commissione verrà conferito il mandato per il conseguimento dei seguenti obiettivi: a) combattere l'emarginazione sociale, intensificando e migliorando la cooperazione tra gli Stati membri in tale settore (articolo 137); b) adottare opportune misure di lotta alla discriminazione in base a sesso, razza o origine etnica, religione o ideologia, handicap, età o tendenze sessuali (articolo 13).

L'azione svolta dalla Comunità in questi due settori, sebbene di natura orizzontale, potrebbe avere importanti effetti sulle città. Nelle zone urbane, teatro di molteplici forme di discriminazione, l'introduzione di misure antidiscriminatorie può rivelarsi estremamente efficace, oltre a sortire un effetto dimostrativo. L'intensità del fenomeno dell'emarginazione e della povertà e la relativa

concentrazione in numerose città richiedono un intervento di cooperazione tra gli Stati membri, allo scopo di elaborare politiche e azioni in grado di favorire l'integrazione nel contesto urbano. Sebbene molti dei problemi siano simili in tutta l'Europa, le differenze tra le strategie adottate nelle varie regioni hanno consentito di acquisire una ricca esperienza in materia, che può essere più facilmente valutata e condivisa grazie agli interventi realizzati a livello UE.

La Commissione pertanto cercherà di promuovere la cooperazione specifica in materia di problematiche urbane, dovunque ciò si riveli opportuno, coinvolgendo ONG e altri operatori della società civile. La cooperazione riguarderà specificamente l'acquisizione e lo scambio di conoscenze relative alla natura e alla gravità del fenomeno dell'emarginazione, nonché la valutazione dell'efficacia delle politiche, allo scopo di inserire il fenomeno dell'emarginazione sociale tra le principali fonti di preoccupazione.

La cooperazione in materia di nuove strategie di lotta alla discriminazione e alle disuguaglianze, per favorire l'accesso al mercato del lavoro, sarà oggetto dell'iniziativa comunitaria dedicata alle risorse umane proposta a titolo dei Fondi strutturali. Tale iniziativa consentirà di sviluppare nuove soluzioni ai problemi legati alla discriminazione e alle disuguaglianze in materia di occupazione, e di finanziare progetti integrati basati sulla compartecipazione di operatori del settore pubblico e privato e organizzazioni non governative, facenti parte, a loro volta, di più vaste reti transnazionali. I progetti riguarderanno i meccanismi che generano o aggravano la discriminazione, nonché le politiche idonee a favorire un'efficace integrazione, allo scopo di sviluppare soluzioni comuni ottimali facilmente adottabili dalle rispettive politiche degli Stati membri e dell'Unione. I comuni e gli organismi cittadini svolgeranno un ruolo attivo nell'ambito di tali progetti.

L'azione comunitaria di lotta alla discriminazione potrà combinare proposte legislative con un programma d'azione, in grado di contribuire all'ampliamento delle conoscenze, allo scambio di soluzioni ottimali e a una maggiore sensibilizzazione e informazione.

Anticipando il Trattato di Amsterdam (art. 3.2), la Commissione ha proposto di utilizzare i contributi dei Fondi strutturali nella lotta per l'eliminazione delle disuguaglianze. A tale proposito, intende adottare una serie di orientamenti che prevedono una valutazione sistematica del contributo dei fondi alla riduzione dell'emarginazione, della povertà e delle altre forme di disuguaglianza.

Azione 8: Contributo dei Fondi strutturali alle azioni territoriali integrate di rinnovamento urbano

Gli interventi di rinnovamento urbano tengono presente con sempre maggiore frequenza la necessità di sviluppare politiche plurisettoriali rivolte a zone specifiche. Ciò è indispensabile per affrontare i problemi relativi alla concentrazione, in determinate zone urbane, di fenomeni quali la crisi sociale, il degrado ambientale, la criminalità e il declino economico. Tali problemi, tuttavia, non potranno essere risolti con interventi rivolti esclusivamente alle zone interessate, che devono invece essere considerate in un più ampio contesto sociale, economico e fisico (città e regione).

La Commissione, nel quadro del nuovo obiettivo 2, ha proposto di destinare i contributi dei Fondi strutturali alla riconversione economica e sociale delle aree con difficoltà strutturali, comprese le zone urbane.

Nei progetti di regolamento viene proposto che la classificazione in "zone urbane in difficoltà" sia soggetta a almeno uno dei seguenti criteri: tasso di disoccupazione di lunga durata superiore alla media comunitaria; forte povertà, anche in termini di precarietà delle condizioni relative agli alloggi;

significativo degrado ambientale; alto tasso di delinquenza; basso livello d'istruzione. La classificazione della zona in termini demografici varierà in funzione delle esigenze di investimenti, delle risorse disponibili e del contesto urbano e nazionale. Per la delimitazione delle zone interessate occorrerà tenere conto dei suddetti fattori, evitando tuttavia la polverizzazione delle risorse disponibili. Inoltre, il processo di classificazione delle "zone in difficoltà" dovrà evitare di stigmatizzare i quartieri urbani.

Anche nelle zone urbane dell'Obiettivo 1 e in altre regioni dell'Obiettivo 2, in fase di riconversione, le autorità potranno adottare tali strategie territoriali integrate, incentrate sui problemi da risolvere. Come previsto dai regolamenti proposti, le azioni destinate a zone urbane specifiche verranno integrate in programmi più ampi, attuati sia nelle regioni dell'obiettivo 1 sia nelle regioni dell'obiettivo 2. Per quanto concerne l'obiettivo 2, la programmazione consentirà di stabilire una serie di "collegamenti" tra le zone urbane in difficoltà e altre zone oggetto di riconversione (attività industriali, rurali, ittiche) ammissibili a titolo dell'obiettivo 2.

Le azioni territoriali integrate di rinnovamento urbano dovrebbero essere parte integrante dei piani di sviluppo o di riconversione, dei quadri comunitari di sostegno, dei documenti unici di programmazione, dei programmi operativi e dei complementi di programmazione previsti dall'articolo 14 della proposta di regolamento recante disposizioni generali in materia di Fondi strutturali. Analogamente alle azioni integrate di sviluppo urbano, citate nella sezione 3.1.2 (nelle quali possono peraltro inserirsi), le azioni territoriali integrate di rinnovamento urbano non sono considerate come alternative ai programmi regionali, bensì come componenti essenziali.

Per quanto riguarda l'utilizzo dei Fondi strutturali a titolo degli obiettivi 1 e 2, la Commissione intende adottare orientamenti di strategia territoriale integrata in materia di rinnovamento urbano, sfruttando le esperienze di successo registrate negli Stati membri, le attuali iniziative comunitarie URBAN e INTEGRA e i progetti pilota urbani del FESR. Tale strategia territoriale integrata presenta le seguenti caratteristiche chiave:

- esistenza di una solida struttura di partenariato per definire i compiti, la strategia, le priorità e la distribuzione delle risorse, ma anche per attuare la strategia e assicurarne il controllo e la valutazione; tale struttura dovrebbe comprendere gli attori economici e sociali, le ONG e le popolazioni interessate;
- collegamento del piano strategico relativo alla zona interessata con la realtà economica, sociale e fisica della più ampia area urbana nella quale si inserisce, il che implica una collaborazione tra partenariati di quartiere e le autorità responsabili della strategia sociale e economica dell'agglomerato considerato;
- integrazione degli aspetti economici, sociali e ambientali e degli aspetti relativi alla sicurezza e ai trasporti, compreso l'accesso al lavoro e alle opportunità di formazione delle zone caratterizzate da forte emarginazione;
- rafforzamento delle capacità locali e responsabilizzazione dei gruppi emarginati;
- approccio pluriennale e contrattuale con risultati concordati e misure di performance.

Gli Stati membri possono eventualmente includere nei programmi misure aggiuntive, collegate a quelle sostenute dai Fondi strutturali.

Azione 9: Scuole della seconda opportunità

Nel quadro dei programmi europei relativi all'istruzione, alla formazione e alla gioventù, la Commissione sosterrà azioni innovative incentrate sullo sviluppo di sistemi in grado di offrire una seconda opportunità di apprendimento e di formazione nelle zone urbane. I programmi consentiranno in particolare di sviluppare forme di partenariato tra scuole a livello transnazionale, misure per ovviare agli insuccessi scolastici, azioni di lotta all'emarginazione sociale nelle zone svantaggiate e infine azioni di formazione dei formatori.

Azione 10: Sviluppo delle conoscenze e scambio di esperienze in materia di discriminazione, emarginazione e rinnovamento urbano

Per stimolare le operazioni di ricerca, controllo e valutazione a livello UE, in materia di discriminazione, emarginazione sociale, povertà e criminalità nelle zone urbane, la Commissione intende adottare una serie di misure, sulla base degli articoli 13 e 137 del nuovo Trattato di Amsterdam e delle azioni chiave “Migliorare le conoscenze socioeconomiche di base” nel 5° Programma quadro di RST. Tra le priorità della ricerca figureranno probabilmente aspetti relativi alle seguenti problematiche: coesione sociale e pluriculture; dimensioni spaziali dei processi e delle politiche di emarginazione; sviluppo di indicatori di integrazione/emarginazione sociale e “sistemi di preallarme”; previdenza sociale e servizi pubblici; qualità della vita. Ulteriori attività di ricerca sono state proposte nell’ambito dell’azione chiave “Invecchiamento della popolazione”, contenuta nel 5° Programma quadro. Gli scambi di esperienze riguarderanno altresì la necessità di modificare i comportamenti e di apportare miglioramenti legislativi in materia di discriminazione, prevenzione della delinquenza, qualità della vita e esigenze degli anziani in termini di alloggi, assistenza, mobilità, accessibilità, tempo libero, ecc.

La Commissione prevede inoltre la realizzazione di progetti pilota in materia di lotta alle tossicodipendenze e raccolta e divulgazione di informazioni relative alle buone pratiche e alle esperienze di successo. Tali aspetti verranno affrontati in collaborazione con l’Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze.

3.3 Tutelare e migliorare l’ambiente urbano: verso la sostenibilità locale e globale

3.3.1 Obiettivi

L’obiettivo generale in questo campo consiste nel tutelare e migliorare l’ambiente urbano, allo scopo di garantire una migliore qualità della vita, proteggere la salute umana e gli ecosistemi locali e mondiali. La via da seguire consiste nel ridurre l’impatto ambientale totale (o “impronta ecologica”) delle attività urbane, migliorando in tal modo le zone urbane, sia in Europa che nel resto del mondo. L’azione dell’UE dovrebbe in particolare contribuire alla realizzazione dei seguenti obiettivi:

- migliorare la qualità dell’aria nelle zone urbane, l’affidabilità e la qualità dell’acqua potabile, la protezione e la gestione delle acque di superficie e di falda; diminuire all’origine la quantità di rifiuti da smaltire e ridurre l’inquinamento acustico;
- tutelare e migliorare l’ambiente modificato dall’uomo e il patrimonio culturale; diffondere la diversità biologica e moltiplicare gli spazi verdi nelle zone urbane;
- diffondere modelli di insediamento compatibili con un’efficace utilizzazione delle risorse, capaci di ridurre al minimo lo spazio occupato e lo sviluppo urbanistico incontrollato;
- limitare il più possibile gli effetti negativi dei trasporti sull’ambiente, in particolare adottando politiche di sviluppo economico basate su un uso meno intensivo dei trasporti e incentivando l’uso di mezzi di trasporto più efficaci per quanto riguarda gli effetti a lungo termine sull’ambiente;
- migliorare i risultati delle imprese in termini di compatibilità ambientale, attraverso l’adozione in tutti i settori di un’efficiente gestione ambientale;

- ridurre in modo significativo e quantificabile le emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra nelle zone urbane, soprattutto utilizzando razionalmente l'energia, ricorrendo maggiormente alle fonti di energia rinnovabile, e alla produzione di energia combinata (calore ed elettricità) e riducendo la quantità di rifiuti;
- ridurre al minimo e gestire i rischi ambientali nelle aree urbane;
- promuovere strategie di gestione delle zone urbane più integrate, plurisettoriali e sostenibili dal punto di vista ambientale; nell'ambito delle zone urbane funzionali, promuovere strategie di sviluppo compatibili con gli ecosistemi, che tengano conto dell'interdipendenza tra città e campagna, migliorando in tal modo i legami esistenti tra centri urbani e rispettive periferie rurali.

3.3.2 Azioni

Mentre tutti gli aspetti della politica ambientale influiscono in una certa misura sulle zone urbane, si ritiene che le azioni descritte dal presente documento abbiano le maggiori probabilità di apportare miglioramenti verificabili nelle zone urbane o di promuovere strategie più integrate e sostenibili in materia di sviluppo e gestione delle zone urbane. La legislazione resta lo strumento principale della politica ambientale. Tuttavia, con il 5° programma d'azione ambientale, tale strumento è integrato da una serie di azioni che dovrebbero consentire ai vari responsabili, compresi tutti i livelli dell'amministrazione, di assumersi responsabilità condivise in materia di ambiente e sostenibilità. Tali misure interessano i seguenti aspetti: finanziamento, fiscalità (imposte e tributi percepiti a titolo ambientale, ecc.), incentivi finanziari, strumenti informativi e di sensibilizzazione, quali il marchio di qualità ecologica e le azioni di cooperazione (ad esempio, accordi facoltativi con l'industria). La codecisione sulla revisione del 5° programma d'azione impone alla Comunità l'obbligo di elaborare una strategia più globale in materia di problematiche urbane e di ampliare l'insieme di strumenti disponibili, in particolare attraverso misure basate sul mercato (quali la contabilità verde).

Azione 11: Migliorare l'attuazione a livello urbano della legislazione ambientale in vigore

Per conseguire un ulteriore miglioramento dell'ambiente urbano, occorre in particolare garantire, anche nell'ambito delle operazioni dei Fondi strutturali, l'efficace attuazione delle direttive esistenti in materia di qualità dell'aria, acque reflue urbane, acqua potabile, acque di balneazione, rifiuti, controllo integrato dell'inquinamento e valutazione d'impatto ambientale.

Alcune azioni in tal senso sono state proposte nella comunicazione del 1996 relativa all'attuazione della normativa comunitaria in materia di ambiente⁹. L'UE intende promuovere a tal riguardo una maggiore partecipazione dei cittadini. Per garantire una maggiore coerenza in termini di attuazione e controllo dell'applicazione della normativa comunitaria in materia di ambiente, la Commissione incentiverà la creazione di reti di coordinamento all'interno degli Stati membri, collegate alla rete informale per il recepimento e l'applicazione della normativa comunitaria in materia di ambiente (IMPEL). Tali misure dovrebbero tradursi in un rafforzamento delle relazioni tra enti locali responsabili del controllo dell'attuazione, nonché tra organi locali e regionali responsabili dell'attuazione e Commissione europea.

La valutazione d'impatto ambientale è particolarmente importante ai fini dell'integrazione delle problematiche ambientali in altre politiche dell'UE, come previsto dal Trattato. La direttiva 85/337/CEE, relativa agli effetti sull'ambiente di taluni progetti pubblici e privati, rappresenta

⁹ COM(96) 500 def.

attualmente lo strumento principale per garantire che molti dei nuovi interventi di sviluppo urbano vengano effettuati nel rispetto delle esigenze ambientali e che la relativa autorizzazione sia preceduta da una consultazione pubblica. La Commissione sta attualmente studiando le possibilità di migliorarne l'attuazione. L'adozione della proposta di direttiva relativa alla valutazione d'impatto ambientale (valutazione strategica ambientale o VSA) di taluni progetti e programmi ambientali consentirà di effettuare la valutazione d'impatto ambientale in una fase più precoce del processo di pianificazione e di scegliere le soluzioni di sviluppo urbano più sostenibili.

Azione 12: Ulteriori norme in materia di rifiuti, qualità dell'aria e dell'acqua e inquinamento acustico

Oltre ai controlli sui rifiuti e su alcune sostanze inquinanti, l'intervento legislativo in tali settori chiave richiede l'adozione di strategie integrate in materia di gestione dell'ambiente urbano.

Ad esempio, le direttive relative ai rifiuti¹⁰ impongono già agli Stati membri l'obbligo di elaborare piani di gestione nei quali figurino la quantità e l'origine dei rifiuti, nonché le modalità di smaltimento delle varie tipologie. L'adozione di nuove direttive o la revisione delle direttive esistenti obbliga sempre più spesso gli Stati membri a programmare sistemi di raccolta diversificata dei rifiuti e a sviluppare soluzioni idonee per tipologie specifiche di rifiuti, come i beni di consumo giunti al termine del loro ciclo di vita (soprattutto automobili e materiali elettrici) e le sostanze organiche.

La direttiva quadro 96/62/CE sulla qualità dell'aria stabilisce alcuni valori limite relativi a diverse sostanze inquinanti e prevede l'obbligo per gli Stati membri di elaborare piani d'azione dettagliati, a livello di agglomerati o zone urbane, che indichino chiaramente i provvedimenti adottati per garantire il rispetto dei limiti stabiliti, e di informare i cittadini in caso di superamento dei valori massimi previsti in materia di inquinamento atmosferico. La direttiva inoltre autorizza la Commissione a pubblicare un elenco annuale delle città che non rispettano tali disposizioni, con il rischio di serie ripercussioni sull'immagine di tali città. In collaborazione con l'Agenzia europea per l'ambiente, la Commissione elaborerà una serie di orientamenti per assistere gli Stati membri e gli enti locali nell'attuazione della direttiva.

La Commissione procurerà che venga tenuto conto della dimensione urbana durante l'elaborazione di nuove disposizioni o la messa a punto di nuovi strumenti in materia di ambiente, ad esempio coinvolgendo gli enti locali responsabili delle zone urbane e le altre parti interessate, come avviene attualmente per l'elaborazione della normativa in materia di inquinamento acustico.

Azione 13: Rafforzare la lotta all'inquinamento e le azioni di risanamento delle città

L'UE ha già messo a punto, a beneficio delle zone urbane, un potente dispositivo integrato di prevenzione e controllo dell'inquinamento.¹¹

La normativa che la Commissione intende proporre nell'ambito del Libro bianco sulla responsabilità ambientale prevede l'attuazione di misure preventive e precauzionali e del principio del "chi inquina paga", precisa a chi spetta la responsabilità della decontaminazione delle superfici inquinate e prevede lo stanziamento di risorse per gli interventi di risanamento e di riassetto. Il regime della responsabilità in campo ambientale verrà applicato anche a altri tipi di danni ambientali, compresi i danni alle risorse naturali, ad esempio quelle contemplate dalle direttive sulla protezione degli habitat

¹⁰ 91/156/CEE, 91/689/CEE e 94/62/CE.

¹¹ La direttiva 96/61/CE impone agli Stati membri l'obbligo di ridurre al minimo l'inquinamento prodotto dai grandi impianti industriali (molti dei quali sono ubicati in prossimità o all'interno delle zone urbane) e di assicurare che i siti interessati siano riportati ad uno stato soddisfacente, una volta terminata l'attività.

e degli uccelli e dalla direttiva quadro sulla protezione delle acque. Tali risorse si trovano per lo più nelle zone rurali e in parte nelle zone adiacenti alle grandi città, mentre alcune specie protette hanno come habitat le zone urbane.

Azione 14: Contribuire alla riduzione dell'impatto ambientale dei trasporti urbani

La riduzione dell'impatto ambientale dei trasporti nelle zone urbane richiede un'azione di ampia portata. Occorre ridurre la quantità di sostanze inquinanti emesse da ciascun mezzo di trasporto per chilometro percorso, incentivare il ricorso a modi di trasporto più sostenibili e prestare maggiore attenzione ai fattori che determinano la domanda complessiva in materia di trasporti.

Nell'ambito della revisione, prevista per il 1999, degli orientamenti del Consiglio relativi alle RTT, la Commissione valuterà l'opportunità di includere terminal intermodali per passeggeri. La Commissione inoltre verificherà l'eventuale esistenza di casi specifici nei quali i collegamenti infrastrutturali locali e regionali debbano essere inclusi nella rete; tenterà di stabilire in che modo assicurare che i responsabili dei programmi in materia di RTT prendano in considerazione il problema dell'accessibilità per le persone a mobilità ridotta e in che modo incoraggiare gli stessi responsabili a beneficiare delle nuove opportunità derivanti dall'aumento delle capacità, allo scopo di promuovere modi di trasporto sostenibili ed un miglior ambiente urbano.

Per ridurre le emissioni di tutti i tipi di veicoli a motore, occorrono miglioramenti tecnologici e il passaggio a nuovi tipi di carburante. Il programma "Auto oil" riveste a tal proposito un'importanza fondamentale. La Commissione proporrà elevati valori "facoltativi" per i veicoli a motore, che offriranno alle amministrazioni responsabili delle zone urbane un'ottima opportunità per promuovere veicoli e motori ecologici migliorati (EEV) per mezzi di trasporto mirati, quali taxi, autobus, furgoni per le consegne e camion di raccolta dei rifiuti. Attualmente la Commissione sta attuando la strategia comunitaria sulle emissioni di CO₂ degli autoveicoli, mediante un accordo ambientale con l'industria automobilistica e alcune proposte legislative per un sistema di controllo e un programma d'informazione dei consumatori sui risparmi di carburante.

Azione 15: Gestione sostenibile dell'energia urbana

A causa del significativo consumo di energia nelle zone urbane e di tutte le problematiche ambientali connesse, è importante promuovere una gestione sostenibile dell'energia. La Commissione continuerà a promuovere una maggiore efficienza e un maggior risparmio energetico, nonché un uso più intenso di risorse energetiche rinnovabili nelle zone urbane, attraverso azioni in tutte le politiche di pertinenza e attraverso i programmi ALTENER II e SAVE II e gli opportuni settori del 5° Programma quadro.

Verrà proposto un piano d'azione con una dimensione urbana, che stabilirà le priorità per la politica di efficienza energetica della Comunità nel contesto degli accordi di Kyoto. Nell'ambito del seguito al Libro bianco in materia di fonti rinnovabili, verranno proposte azioni con una dimensione urbana in materia di fonti rinnovabili. La Commissione cercherà altresì di assicurare che la dimensione urbana sia presa in considerazione nella definizione di nuove norme e strumenti.

Vista la necessità di agire a livello locale, la Commissione continuerà a incoraggiare la creazione di agenzie locali e regionali per la gestione dell'energia, attraverso il programma SAVE II. Gli enti locali verranno incoraggiati a usufruire del sostegno dei Fondi strutturali, nell'ambito dell'azione 18, descritta di seguito. Inoltre verranno stabiliti collegamenti con gli enti locali e regionali nei paesi candidati all'adesione.

Azione 16: Protezione del clima

Alcune iniziative nella direzione del programma di azione successivo alla conferenza di Kyoto in materia di protezione del clima sono contenute nella comunicazione intitolata “I cambiamenti climatici - Verso una strategia dell'Unione europea successiva alla conferenza di Kyoto”¹². In tale documento vengono affrontate questioni fondamentali di interesse sia comunitario che nazionale come, ad esempio, l'efficace utilizzazione dell'energia e il raddoppiamento della quota delle fonti energetiche rinnovabili nel bilancio energetico portandola al 12% entro l'anno 2010, i trasporti e lo smaltimento dei rifiuti, tutti aspetti con un'importante dimensione urbana. Le azioni che dovranno essere adottate dagli Stati membri avranno inevitabilmente notevoli ripercussioni sulle città. Altre azioni, in fase di preparazione, dovrebbero migliorare le “condizioni quadro” necessarie per procedere verso uno sviluppo urbano sostenibile. Tra tali azioni figura, ad esempio, la proposta di direttiva sulla tassazione dei prodotti energetici, la cui applicazione dovrebbe contribuire a ridurre le emissioni di CO₂. Diversi Stati membri hanno introdotto un sistema di tassazione delle emissioni di CO₂, allo scopo di ridurre le emissioni oltre i limiti previsti da Kyoto. L'adozione di questa proposta faciliterà il conseguimento di tali obiettivi.

Azione 17: Estendere il sistema del marchio di qualità ecologica (ecolabel) e il sistema di ecogestione e audit (EMAS)

Si tratta di due sistemi introdotti affinché vengano premiati sul mercato i prodotti (ecolabel) e i processi (EMAS) ecocompatibili¹³. La partecipazione a tali sistemi non è obbligatoria. Inizialmente previsti per l'industria manifatturiera, i regolamenti relativi ai due sistemi sono attualmente in fase di revisione per estenderne l'applicazione a un maggior numero di settori, compresi i servizi (turismo, trasporti, banche, assicurazioni, ecc.). La revisione del marchio comunitario è attualmente oggetto di discussione con le altre istituzioni UE. La disponibilità di prodotti e servizi ‘verdi’ dovrebbe favorire lo sviluppo di procedure più compatibili con le esigenze ambientali, nell'ambito degli appalti pubblici. L'applicazione di tali sistemi e di altri metodi di gestione ecocompatibili è particolarmente raccomandata nelle PMI, i cui risultati in termini ambientali devono necessariamente migliorare per mantenere e incoraggiare lo sviluppo nelle zone urbane di quartieri vitali e plurifunzionali.

Il sistema EMAS, una volta ultimata la revisione del relativo regolamento, verrà esteso alle amministrazioni comunali (tenendo conto delle azioni sperimentali intraprese con successo in alcuni Stati membri), ampliando in tal modo il campo di applicazione di tale strumento, sia per una migliore gestione urbana sia per il rispetto della normativa esistente (poiché gli organismi che aderiscono ufficialmente a tale sistema provvedono al rispetto degli obblighi legali).

Il sistema EMAS è inoltre applicabile al settore degli appalti pubblici, poiché gli operatori che vi aderiscono sono tenuti a verificare le qualifiche ambientali dei propri contraenti, subappaltatori e fornitori. L'acquisto, da parte degli enti locali responsabili delle zone urbane, di prodotti e servizi ecocompatibili (ad esempio, nel settore dei trasporti) rappresenta per tali amministrazioni uno dei metodi più efficaci di promozione dello sviluppo sostenibile. Il quadro legislativo esistente offre opportunità di intervento e la Commissione vorrebbe che gli enti locali ne approfittassero maggiormente. Nella recente comunicazione in materia di appalti pubblici¹⁴ la Commissione si

¹² COM(98) 353.

¹³ Tali sistemi sono stati rispettivamente introdotti con i regolamenti 880/92 e 1836/93.

¹⁴ COM(96) 583 def.

impegna a pubblicare un documento interpretativo riguardante l'integrazione delle problematiche ambientali nelle procedure relative agli appalti pubblici. È inoltre in fase di preparazione una comunicazione su mercato interno e ambiente.

Azione 18: Il sostegno dei Fondi strutturali per la tutela e il miglioramento dell'ambiente urbano

Molti degli investimenti effettuati nelle regioni dell'obiettivo 1 e dell'obiettivo 2, nonché i progetti finanziati dal Fondo di coesione, hanno implicazioni dirette per l'ambiente urbano. I regolamenti in vigore e le proposte di modifica dei Fondi strutturali richiedono che le operazioni siano compatibili con le politiche comunitarie, compresa la normativa in materia di ambiente.

La Commissione intende adottare una serie di orientamenti per assicurare che i finanziamenti siano in grado di tutelare e migliorare l'ambiente urbano. In linea con i progetti di regolamento, gli orientamenti relativi all'impiego dei Fondi strutturali faranno riferimento alla necessità di adottare espliciti criteri di sostenibilità ambientale per la scelta della strategia di sviluppo; imporranno alle organizzazioni beneficiarie l'obbligo di conformarsi alle regole della buona gestione ambientale e prescriveranno il rispetto della normativa comunitaria, compresa la valutazione dell'impatto ambientale; infine richiederanno la partecipazione degli organismi operanti in campo ambientale.

Verrà inoltre posto l'accento sulle azioni che consentiranno di promuovere un uso razionale e un'efficiente gestione dell'energia, nonché il ricorso alle fonti energetiche rinnovabili; la riduzione della quantità di rifiuti prodotti e l'adozione di tecniche pulite; la sostenibilità in materia di trasporti e il miglioramento dei trasporti pubblici; lo sviluppo urbano flessibile e plurifunzionale; il rinnovamento e il consolidamento del tessuto urbano, privilegiando la riurbanizzazione degli spazi del territorio urbano, piuttosto che l'urbanizzazione delle zone verdi; la conservazione del patrimonio culturale come mezzo per rendere più attraenti i centri urbani; la tutela e il miglioramento degli spazi aperti (compresi i terreni agricoli) all'interno delle zone urbane e della periferia urbana; la riduzione al minimo e la gestione dei rischi ambientali; le nuove opportunità di occupazione e di formazione derivanti dalle esigenze ambientali.

In base ai criteri di sostenibilità, quelle proposte di miglioramenti di strade locali e regionali che aumenterebbero i problemi di congestione non potranno essere sostenute. Al contrario, la Commissione ritiene che adeguati miglioramenti ai trasporti pubblici, in un'ottica di sviluppo regionale, possono aumentare la capacità delle aree urbane di creare occupazione e crescita economica, ridurre la congestione e contribuire al miglioramento dell'ambiente.

Le zone rurali possono approfittare delle opportunità offerte dalle città per creare occupazione, ad esempio nei settori dell'energia della biomassa e del turismo verde. Le politiche di sviluppo rurale continueranno a incoraggiare la diversificazione rurale. Le proposte della Commissione relative alla riforma della politica agricola comune comprendono un certo numero di azioni che possono avere applicazione nelle zone periurbane. Nell'attuazione di tali misure, gli Stati membri dovranno adottare iniziative concernenti la tutela della diversità biologica, i paesaggi, la qualità dell'acqua potabile e dell'acqua di falda. I modelli degli ecosistemi sono particolarmente utili per la comprensione delle complesse correlazioni tra centri urbani e le rispettive periferie rurali.

Azione 19: Sviluppo delle conoscenze e scambio di esperienze in materia di ambiente urbano

Attraverso il 5° Programma quadro di RST, in particolare l'azione chiave 'La città di domani e il patrimonio culturale', la Commissione sovvenzionerà la ricerca sulla città sostenibile, che si concentrerà sui seguenti aspetti: urbanistica e utilizzazione del suolo; integrazione dei trasporti e utilizzazione dei suoli nei nuovi sviluppi urbanistici; applicazione di strumenti fiscali alla pianificazione dell'utilizzo dei suoli; nuove tecnologie incentrate sull'efficacia energetica e sui trasporti, nonché sul patrimonio culturale, storico e architettonico, con particolare attenzione ai

centri storici delle città¹⁵. Anche il programma quadro dell'UE per la cultura comprenderà un'azione di sviluppo della qualità architettonica, mentre la formazione transnazionale in architettura e le tecniche relative all'ambiente modificato dall'uomo potranno beneficiare degli aiuti previsti dal programma Leonardo da Vinci e delle borse di ricerca Marie Curie.

La Commissione continuerà a sostenere gli studi, i progetti pilota, la creazione di reti e gli incontri transnazionali dedicati alle problematiche relative all'ambiente urbano che richiedono un'efficace azione a livello locale come, ad esempio, le acque reflue urbane; le riserve idriche sotterranee; la diversità biologica e la protezione e lo sfruttamento plurifunzionale ed ecocompatibile degli spazi liberi e delle superfici boschive presenti nelle città¹⁶; le sollecitazioni ambientali a cui sono esposte le città costiere¹⁷, compreso il problema delle acque di balneazione. Per arricchire le azioni concrete già previste per la riduzione dei rischi ambientali, si continuerà a sostenere lo sviluppo delle conoscenze nel campo della protezione civile¹⁸, compresa la prevenzione di frane, incendi e piene improvvise e la valutazione della sicurezza degli edifici in seguito agli eventi sismici.

La forza dello strumento finanziario LIFE consiste nel sistema di intervento diretto e nella particolare attenzione rivolta alle problematiche ambientali che interessano l'intero territorio UE. Le risorse messe a disposizione per LIFE, benché limitate, possono apportare un significativo contributo allo sviluppo di tecniche e metodologie.

Attualmente LIFE consente di cofinanziare azioni nei seguenti settori: tutela delle risorse naturali; azioni innovative e dimostrative destinate alla promozione dello sviluppo sostenibile nell'industria; integrazione delle problematiche ambientali nello sviluppo e nella pianificazione dell'utilizzo dei suoli; azioni preparatorie in materia di tutela e gestione delle zone costiere; riduzione della produzione di rifiuti; tutela delle risorse idriche e lotta all'inquinamento atmosferico. LIFE contribuisce altresì allo sviluppo di strategie partecipative, all'attuazione della normativa ambientale e all'efficiente gestione delle risorse naturali.

Nella revisione del regolamento LIFE¹⁹, prevista entro la fine del 1999, la Commissione valuterà l'opportunità di modificare gli attuali settori d'intervento. Data l'importanza della problematica relativa all'ambiente urbano, la Commissione prenderà in considerazione la possibilità di estendere il campo di pertinenza dei progetti urbani, soprattutto dei progetti innovativi e dimostrativi che incoraggiano l'adozione di strategie integrate e contribuiscono allo sviluppo sostenibile, comprese le azioni in materia di valutazione e riduzione delle "impronte ecologiche" delle aree urbane, riconversione delle aree soggette a sviluppo urbanistico incontrollato in aree urbane sostenibili ("riadattamento") e riduzione della domanda di trasporti nelle zone urbane.

¹⁵ La Carta internazionale per la conservazione dei monumenti e dei siti (Carta di Venezia, 1964) e la Carta per la conservazione dei centri storici e delle zone urbane (1987) hanno influenzato i metodi e le tecniche di restauro e riutilizzazione del patrimonio culturale. La Commissione può incoraggiare l'aggiornamento di tali documenti, vegliando che venga attribuita maggiore importanza alla dimensione urbana.

¹⁶ Cfr. Comunicazione della Commissione europea su una "Strategia comunitaria per la diversità biologica" (COM(98) 42 def.).

¹⁷ Cfr. Programma sull'assetto integrato delle zone costiere; COM(95) 511, COM(97) 744 def.

¹⁸ Decisione del Consiglio del 19 dicembre 1997 che istituisce un Programma d'azione comunitario a favore della protezione civile (98/22/CE). GU n. L 008 del 14 gennaio 1998.

¹⁹ Regolamento 1973/92 modificato dal regolamento 1404/96.

3.4 Contribuire a un'efficiente gestione urbana e alla delega dei poteri a livello locale

3.4.1 Obiettivi

Come indicato in precedenza, l'efficiente gestione urbana e il rafforzamento dei poteri locali sono aspetti fondamentali per il miglioramento della qualità della vita nelle città e per assicurare metodi di gestione delle città più sostenibili. La gestione urbana può essere perfezionata con una migliore integrazione verticale degli interventi ai vari livelli amministrativi e una migliore integrazione orizzontale tra i vari organismi che operano a livello locale e all'interno di essi, nonché attraverso il coinvolgimento dei cittadini e dei soggetti responsabili delle politiche urbane. Si tratta di capire come le istituzioni e le strutture possano sviluppare strategie comuni e soddisfare le nuove esigenze in materia di azione collettiva.

Nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, l'azione dell'UE può contribuire al miglioramento dei rapporti tra i soggetti interessati ai vari livelli, assicurando che venga incentivato il ricorso al partenariato per la risoluzione delle problematiche urbane. L'azione dell'UE dovrebbe contribuire in particolare alla realizzazione dei seguenti obiettivi:

- migliorare le informazioni a disposizione degli enti locali e degli altri soggetti interessati alle problematiche urbane, compresi i cittadini, in materia di politiche comunitarie, affinché questi possano partecipare alla formulazione di tali politiche;
- garantire una più completa partecipazione delle città all'attuazione delle politiche UE;
- promuovere l'integrazione e la sinergia delle politiche all'interno delle zone urbane funzionali, tra i diversi livelli amministrativi e all'interno di essi;
- sostenere il rafforzamento delle capacità locali, allo scopo di migliorare la qualità e l'efficienza della gestione urbana, anche attraverso lo scambio di esperienze positive tra le città, la cooperazione e le reti transnazionali;
- promuovere strategie innovative per rafforzare la democrazia, la partecipazione e la capacità di agire a livello locale, e per incentivare lo sviluppo di forme di partenariato tra il settore privato, le associazioni e gli abitanti;
- migliorare la raccolta e l'impiego dei dati comparativi sulla situazione registrata nelle città d'Europa, la diagnosi dei problemi urbani e l'identificazione di efficaci soluzioni politiche, affinché le parti interessate ai vari livelli amministrativi possano adeguare le proprie politiche in funzione delle esigenze locali, nonché assicurare il controllo e valutare l'efficacia del proprio operato, analizzando i risultati ottenuti in termini quantitativi e qualitativi.

3.4.2 Azioni

Alcune delle azioni descritte nelle precedenti sezioni - ad esempio, le "azioni integrate di sviluppo urbano" (3.1.2) e la strategia mirata alle zone urbane in difficoltà (3.2.2) -, la ricerca e lo scambio di esperienze possono contribuire in modo significativo al miglioramento della gestione urbana, facilitando l'elaborazione di strategie, l'integrazione delle politiche, il partenariato e i collegamenti all'interno di aree urbane funzionali più ampie e con strategie regionali. La Commissione intende inoltre proseguire e intensificare l'azione di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, rafforzare

l'innovazione e la partecipazione di base, nonché migliorare le informazioni comparative sulle zone urbane, comprese quelle nei paesi candidati all'adesione.

Azione 20: Sensibilizzazione, scambio di esperienze e capacità d'agire per uno sviluppo urbano sostenibile

La Commissione sosterrà una serie di iniziative di sensibilizzazione, per preservare e sviluppare le competenze tecniche e le capacità a livello urbano, cosicché possano essere concretizzati i principali obiettivi del quadro d'azione. Le iniziative si concentreranno sullo sviluppo e lo scambio di esperienze connesse all'intera gamma di problematiche urbane. Particolare attenzione verrà rivolta alla necessità di superare la frammentazione degli sforzi tra i vari organismi e dipartimenti e tra il settore pubblico, il settore privato e le associazioni nonché al rafforzamento della capacità d'agire a livello locale e della partecipazione delle associazioni. L'azione riguarderà in particolare i seguenti aspetti.

- Creazione di una rete integrata di basi di dati UE relative alle problematiche urbane, contenente informazioni sintetiche sui progetti innovativi e dimostrativi che beneficiano del sostegno dell'UE e, successivamente, di altri finanziamenti. Tale rete comprenderà le basi di dati specifiche attualmente esistenti, compreso il Servizio di informazioni sui trasporti locali europei²⁰, nonché le nuove basi di dati. La Commissione valuterà le potenzialità di tale rete, come strumento per il controllo dell'andamento delle politiche.
- Integrazione di una dimensione urbana nella nuova "Rete europea per l'identificazione delle buone pratiche" nell'ambito delle future azioni innovative a titolo dei Fondi strutturali (cfr. azione 20 di seguito). Tale rete provvederà a rilevare e a diffondere esempi di buone pratiche, facilitando lo scambio di esperienze, comprese quelle acquisite mediante i progetti di sviluppo urbano sostenibile e attuati nell'ambito di altri programmi finanziati dall'UE, quali LIFE, SAVE, il 5° Programma quadro di RST, PHARE e le RTT.
- Continuazione del sostegno alle azioni per il collegamento in rete degli enti locali, che prevedono la partecipazione di operatori del settore privato e delle associazioni. Tali azioni comprendono, se del caso, la campagna europea per le città sostenibili; una piattaforma europea per la gestione della mobilità; l'operazione "città senza auto"; l'integrazione e azione locale a favore delle minoranze etniche (LIA); le agenzie locali per l'energia; la rete di Forums urbani per lo sviluppo sostenibile e alcune reti sperimentali relative a particolari aspetti del presente quadro d'azione, quali la determinazione di un prezzo per l'utilizzazione delle strade urbane o la protezione del clima. La Commissione incoraggerà tali reti e le iniziative dell'Agenda 21 a interconnettersi per quanto riguarda le problematiche comuni e procurerà l'adeguato quadro giuridico necessario per il finanziamento di tali attività su base pluriennale. Le città dei paesi candidati all'adesione sono invitate a partecipare a tali azioni di collegamento in rete²¹.
- Riconoscimento a livello UE, attraverso un premio assegnato dalla Commissione, delle innovazioni e dei progressi compiuti dalle singole città nello sviluppo e nell'attuazione di metodi più strategici, integrati e partecipativi in materia di sostenibilità urbana, conformemente alle idee

²⁰ <http://www.eltis.org>.

²¹ COM(98) 294 def.

espresse nel presente quadro d'azione²². La Commissione accoglie con favore le altre azioni di sensibilizzazione dei responsabili politici, intraprese da alcune associazioni europee, ad esempio, l'adozione della nuova Carta di Atene da parte del Consiglio europeo degli urbanisti.

- Oltre al sostegno fornito dal Fondo sociale europeo nel settore della formazione, i programmi Leonardo da Vinci, Socrate e Gioventù per l'Europa possono contribuire all'organizzazione della formazione degli attori responsabili dello sviluppo urbano e al miglioramento delle capacità d'agire a livello locale e della formazione transnazionale.
- Il sostegno al rafforzamento delle capacità istituzionali verrà esteso alle città dei paesi candidati all'adesione, nell'ambito dell'iniziativa PHARE, per aiutarli a prepararsi a partecipare ai programmi UE e ad assumere le responsabilità di attuazione delle strategie ambientali nazionali e di recepimento del diritto comunitario. Inoltre, nel 1999 verrà esteso il progetto 'Città conformi', allo scopo di facilitare l'attuazione di norme chiave in materia di ambiente, con particolare attenzione per le strategie integrate di gestione.
- Applicazione di nuove strategie di comunicazione e informazione, compreso Internet, per facilitare la preparazione delle future iniziative della Commissione in materia di zone urbane. Ciò consentirà di intensificare le consultazioni con i soggetti interessati alle problematiche urbane, compresi i rappresentanti del settore privato e associativo, riducendo gli ostacoli che a livello locale frenano la partecipazione alle azioni UE;
- Per approfondire, al proprio interno, l'apprendimento dei vari meccanismi amministrativi la Commissione continuerà a incoraggiare il distacco temporaneo, nei propri servizi, di funzionari degli enti locali e regionali, affinché la loro esperienza possa essere integrata nell'attività della Commissione.

La Commissione prevede inoltre di rivedere la direttiva riguardante la libertà di accesso alle informazioni in materia di ambiente (90/313/CEE), che rappresenta uno strumento fondamentale per la trasparenza in materia di gestione urbana. Riconoscendo il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni ambientali, tale direttiva consente ai consumatori di effettuare scelte compatibili con l'ambiente. La revisione è necessaria per procedere all'attuazione della Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione pubblica e l'accesso alla giustizia nel settore dell'ambiente (Convenzione di Århus), adottata nel giugno 1998 e sottoscritta dalla Comunità europea e dalla maggior parte degli Stati membri²³. La Convenzione si spinge oltre la direttiva in vigore, in termini di diritti di accesso all'informazione riconosciuti ai singoli cittadini, includendo le informazioni relative ai seguenti aspetti: qualità dell'aria, rumore, energia, salute e sicurezza umana, siti d'interesse culturale e edifici.

Azione 21: Strategie innovative in materia di sviluppo urbano

La Commissione ritiene che le azioni innovative intraprese con il sostegno dei Fondi strutturali faciliteranno lo sviluppo di strategie di innovazione urbana, concentrate in particolare sull'adozione

²² Tale premio si baserà su due premi esistenti: il premio europeo alla città sostenibile e il premio europeo per la pianificazione urbana e regionale.

²³ "Convenzione sull'accesso all'informazione, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia di ambiente", Nazioni Unite, Commissione economica per l'Europa, Quarta conferenza dei ministri europei dell'Ambiente, Århus, 23-25 giugno 1998.

di migliori sistemi di gestione urbana, tra i quali: servizi autogestiti dalle associazioni; elaborazione di nuove strategie in materia di rafforzamento della capacità d'agire e partecipazione dei cittadini; strategie plurisettoriali per la sicurezza urbana; programmi integrati di riqualificazione urbana. La Commissione selezionerà tali strategie, invitando gli interessati a presentare proposte durante il prossimo periodo di programmazione dei Fondi strutturali (2000-2006).

Azione 22: Migliorare la sicurezza promuovendo la prevenzione della criminalità urbana

La Commissione sosterrà l'elaborazione di politiche di prevenzione della criminalità urbana, compresa la delinquenza giovanile, ricorrendo agli strumenti finanziari disponibili per tale scopo, quali, ad esempio, il programma Falcone²⁴. In particolare, la Commissione contribuirà allo sviluppo di iniziative innovative elaborate degli enti locali e dalle ONG, attraverso la realizzazione di progetti pilota e il collegamento in rete dei responsabili in materia di prevenzione della criminalità urbana. La Commissione inoltre favorirà la raccolta e la diffusione di informazioni in materia di esperienze positive e buone pratiche, incoraggiando i responsabili in tali settori a perfezionare la propria formazione attraverso progetti di scambio. Tale azione dovrà essere intrapresa congiuntamente alle azioni in materia di discriminazione e emarginazione sociale.

Azione 23: Migliorare la qualità dell'informazione comparativa sulla situazione delle zone urbane

Gli indicatori sono indispensabili per la valutazione dei risultati conseguiti da una città, ma le modalità di raccolta dei dati e delle informazioni differiscono considerevolmente. Per i responsabili delle decisioni è sempre più necessario essere informati sulle situazioni comparabili delle diverse città, sia in termini di caratteristiche in un particolare momento sia in termini di tendenze. Eurostat ha realizzato diversi progetti pilota in materia di osservazione terrestre, lo studio sulla popolazione attiva e gli indicatori delle sollecitazioni a cui è esposto l'ambiente. L'Agenzia europea per l'ambiente pubblica relazioni periodiche sullo stato dell'ambiente urbano. La Commissione ha recentemente avviato un'operazione di indagine urbana (Urban Audit) che, durante la fase pilota, consentirà di raccogliere informazioni comparative in 58 città dell'UE, sulla base di un ampio ventaglio di indicatori economici, sociali, ambientali e relativi alla società civile, connessi alla "qualità della vita". La ricerca sugli indicatori urbani è inoltre prevista nel 5° Programma quadro di RST. In collegamento con l'Agenda 21, gli enti locali continueranno a essere incoraggiati a sviluppare indicatori di sostenibilità validi a livello locale. Mentre verranno create le condizioni per le statistiche urbane comparative, occorrerà compiere uno sforzo congiunto per progredire verso un sistema d'informazione statistica sugli agglomerati urbani fondato su dati ufficiali. Si cercherà altresì di operare in contatto con i sistemi d'informazione geografica e con la nuova rete interna dalla Commissione e dedicata agli utilizzatori di indicatori²⁵.

L'applicazione della tecnica di comparazione di riferimento (benchmarking) si è rivelata efficiente per un continuo miglioramento. Tale sistema può essere applicato ai servizi e ai sistemi urbani, attraverso un'autovalutazione da parte delle autorità locali. La Commissione si baserà sul lavoro svolto per

²⁴ Azione comune del 19 marzo 1998, adottata dal Consiglio, che stabilisce un programma di scambio, formazione e cooperazione dei responsabili delle azioni di lotta alla criminalità organizzata.

²⁵ La Commissione ha creato una rete interservizi destinata agli utilizzatori di indicatori, nella quale svolgono un ruolo significativo Eurostat e l'Agenzia europea per l'ambiente. La rete metterà a punto un sistema di controllo dell'attuazione delle varie politiche UE in materia di sviluppo sostenibile, anche a livello urbano. L'Agenzia europea per l'ambiente produrrà ogni anno, in collaborazione con la Commissione, un rapporto sullo stato dell'ambiente in Europa.

individuare le migliori soluzioni disponibili, sull'esperienza acquisita nella tecnica pilota di comparazione di riferimento adottata nel settore dei trasporti urbani e sul lavoro svolto sugli indicatori urbani, per incoraggiare un uso più intenso di tale metodo di lavoro nel settore urbano.

Azione 24: Contributo all'iniziativa degli Stati membri sugli scambi sulle problematiche urbane

In occasione della riunione ministeriale informale che si è tenuta a Glasgow nel giugno 1998, i ministri responsabili della politica regionale e dell'assetto territoriale hanno concluso che l'attuale iniziativa intergovernativa adottata dagli Stati membri per raccogliere informazioni relative alle buone pratiche in materia di politica urbana produrrà un quadro informale non vincolante, verso il 2000. La Commissione favorirà lo sviluppo di tale processo e comunicherà i risultati del seguito del proprio quadro d'azione nelle riunioni ministeriali informali, creando in tal modo una connessione tra il quadro d'azione e le iniziative adottate dagli Stati membri.

4 SEGUITO

La Commissione sottoporrà il presente quadro d'azione all'esame del "Forum urbano", che si terrà a Vienna il 26 e 27 novembre 1998, con la partecipazione di un ampio gruppo di rappresentanti del settore pubblico, del settore privato e associativo. L'attuazione delle azioni proposte terrà pienamente conto delle discussioni del Forum.

Una delle sfide fondamentali indicate nel presente documento riguarda tutti i livelli di potere e consiste nell'evitare che le problematiche relative alle zone urbane vengano affrontate in modo isolato dai diversi organismi responsabili. Nella comunicazione del 1997, intitolata "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo", la Commissione si è impegnata a studiare come adeguare la propria organizzazione interna e orientarla verso una maggiore integrazione delle strategie relative alle problematiche urbane. Per rafforzare il coordinamento e l'integrazione, all'inizio del 1999 verranno adottate le seguenti iniziative:

- un gruppo interservizi della Commissione continuerà a studiare le implicazioni urbane delle politiche e degli strumenti dell'UE, allo scopo di renderli più sensibili e integrati dal punto di vista delle problematiche urbane; verificherà inoltre i progressi compiuti nell'attuazione del quadro d'azione e seguirà da vicino le attività della rete europea per l'identificazione delle migliori soluzioni disponibili in materia di problematiche urbane;
- in seno alla Commissione, i servizi competenti saranno congiuntamente responsabili per un certo numero di azioni trasversali a finalità multiple, quali la creazione di una rete integrata di basi di dati sulle problematiche urbane, tecniche di comparazione e indicatori e le strategie da adottare in materia di informazione a livello locale.

In seguito al "Forum urbano" la Commissione valuterà quali eventuali altre misure convenga adottare per rafforzare il coordinamento.

Inoltre, la Commissione prevede:

- la costituzione di un gruppo di esperti (con un numero limitato ma rappresentativo di membri), che si riunirà periodicamente per esaminare i progressi compiuti nell'attuazione del quadro d'azione e per consigliare la Commissione sulle azioni da intraprendere in futuro; il gruppo di esperti terrà conto dell'esperienza acquisita con i sistemi di consulenza esistenti;

- la creazione di “piattaforme aperte” nelle quali potranno intervenire rappresentanti di tutti i livelli di potere interessati e dei diversi settori, compreso il settore privato e associativo, per studiare particolari aspetti del quadro d’azione; tali piattaforme, alle quali parteciperanno anche i paesi candidati all’adesione, verranno costituite in associazione con il gruppo di esperti, che fornirà alla Commissione l’opportuna assistenza tecnica;
- l’organizzazione periodica del “Forum urbano”.

Le azioni proposte nel presente documento seguono le regole previste per le politiche comunitarie, alle quali si riferiscono. Verranno intraprese dalla Commissione nel 1999 e dovrebbero essere completamente avviate entro il 2001. Nell’ambito della relazione triennale sulla coesione economica e sociale, la Commissione farà una valutazione dell’andamento complessivo dell’attuazione del quadro d’azione. La relazione del 2002 sarà la prima a presentare un bilancio dettagliato dei progressi compiuti.

ALLEGATO

SFIDE PER LE CITTÀ EUROPEE

L'Europa delle città è estremamente diversa. Circa il 20% della popolazione UE vive in grandi conurbazioni di oltre 250.000 abitanti; un altro 20% risiede in città di medie dimensioni che contano da 50.000 a 250.000 abitanti; mentre il 40% abita in piccoli centri urbani (da 10.000 a 50.000 abitanti). Dalle significative differenze in termini di struttura e funzioni economiche, composizione sociale, numero di abitanti, struttura demografica e ubicazione geografica dipendono le sfide cui devono far fronte le zone urbane. Le differenze tra i vari paesi per tradizioni e cultura, andamento economico, sistemi giuridici e istituzionali e politiche nazionali, influiscono in modo significativo sulle città. Non esiste un modello unico di città europea.

Con i futuri ampliamenti, entreranno a far parte dell'UE nuove città, il cui sviluppo, nel corso degli ultimi decenni, è stato condizionato da diversi fattori. Le zone urbane caratterizzate dalla forte presenza di industrie si trovano ad affrontare i seguenti problemi (aggravati dalle carenze dei sistemi di pianificazione dell'utilizzo dei suoli): obsolescenza, danni all'ambiente causati da un'inefficiente utilizzazione dell'energia, sviluppo urbanistico incontrollato, servizi urbani inadeguati. Alcuni aspetti urbani particolarmente positivi come l'intenso ricorso ai mezzi di trasporto pubblici, il basso tasso di criminalità, l'alto tasso di occupazione, alloggi e servizi sociali a basso costo, il basso livello di segregazione sociale e la salvaguardia dei centri storici sono in pericolo. Inoltre, una scarsa e debole esperienza di gestione locale riduce la capacità di affrontare nuove sfide.

Malgrado le diversità, le città d'Europa si trovano ad affrontare sfide comuni: accrescere la prosperità economica e la competitività e ridurre la disoccupazione e l'emarginazione sociale, tutelando e migliorando, al tempo stesso, l'ambiente urbano. È questa la sfida dello sviluppo urbano sostenibile che alcune città stanno affrontando con maggior successo di altre.

1. La sfida della globalizzazione e della ristrutturazione economica: migliorare la prosperità economica e l'occupazione nelle città e contribuire alla realizzazione di un sistema urbano equilibrato

La globalizzazione, lo sviluppo del settore terziario e la crescente concorrenza internazionale rappresentano un'opportunità e al tempo stesso una minaccia per le zone urbane, essendo diminuite le barriere di separazione tra mercati locali. Le città possono sfruttare le opportunità offerte dall'integrazione globale, come dimostra la crescita registrata in alcune attività a livello urbano: comunicazioni, trasporti, commercio internazionale e commercio al dettaglio, tecnologia ambientale, turismo e industrie culturali, progettazione e ricerca. La crescita in tali settori offre le potenzialità necessarie per creare occupazione e migliorare la qualità della vita. Attualmente, tuttavia, i tassi di disoccupazione di molte città superano le medie nazionali, dimostrando gli effetti della ristrutturazione economica e le differenti capacità di adeguamento a livello urbano. Tali sfide sono particolarmente significative nelle regioni meno sviluppate dell'UE e nei paesi candidati all'adesione.

Migliorare la prosperità economica e l'occupazione nelle città implica in particolare:

- un'economia locale flessibile e diversificata, basata su industria, servizi, attività culturali, tempo libero e turismo, e particolarmente attenta all'imprenditoria e alle PMI che offrono maggiori opportunità di nuovi posti di lavoro;

- una buona offerta di risorse umane, per sfruttare la crescita e l'innovazione nei settori economici basati sulla cultura e una capacità di formazione continua, attraverso stretti contatti tra gli operatori dell'offerta e della domanda di personale qualificato;
- un'efficiente infrastruttura di comunicazione, comprese le tecnologie informatiche, i collegamenti nel settore dei trasporti, che assicurino l'accessibilità interna e esterna, e le strategie di internazionalizzazione, che facilitino gli scambi, la creazione di reti e l'apprendimento tra diversi ambienti economici e sociali;
- una buona qualità dell'ambiente urbano, in termini di risorse naturali e fisiche (che dipendono, a loro volta, da efficienti sistemi di controllo dell'inquinamento), trasporti e infrastrutture ambientali perfettamente funzionanti e sistemi di pianificazione plurifunzionale dell'utilizzo dei suoli che contribuiscano a rendere attraente l'ambiente urbano;
- una buona qualità della vita, dal punto di vista culturale e sociale, compresa la disponibilità di alloggi a prezzi accettabili ed una sensazione di sicurezza diffusa;
- un'efficiente gestione urbana, in grado di promuovere strategie integrate e forme di partenariato, per lo sviluppo economico urbano, comprese le imprese;
- collegamenti efficienti e funzionali con piccoli e grandi centri urbani, compresa la capacità di sviluppare efficienti collegamenti con l'entroterra rurale.

A causa dell'aumento della mobilità, imprese e cittadini tendono sempre più spesso a paragonare i vantaggi derivanti da una determinata ubicazione in regioni e paesi differenti, in termini di costi, qualità della vita e efficienza dei servizi pubblici. All'interno dell'UE, il mercato unico ha comportato un aumento degli scambi e delle interdipendenze tra città, che verranno ulteriormente intensificati con l'unione economica e monetaria. Tali sviluppi, a livello europeo e mondiale, hanno stimolato le città a competere tra loro, alla ricerca di una nicchia nel mercato in rapida evoluzione, con conseguenti implicazioni per l'intero sistema urbano dell'UE. Il progetto di Schema di sviluppo dello spazio europeo (S.S.S.E.) evidenzia le pressioni, esistenti in alcune regioni d'Europa, per una maggiore concentrazione dell'attività economica e il rischio di non riuscire a sfruttare le potenzialità di città di diverse dimensioni e caratteristiche. Occorre intervenire per migliorare l'accesso alle principali reti europee di comunicazione e trasporto, compresa la realizzazione di reti secondarie per garantire i collegamenti tra le piccole e medie città e tra queste e le città di maggiori dimensioni ovvero le grandi "porte" del territorio europeo. Inoltre, per facilitare uno sviluppo regionale equilibrato e migliorare le prospettive economiche, le piccole e medie città devono integrare il rispettivo entroterra rurale nelle proprie strategie di sviluppo.

In questo nuovo contesto, gli enti locali e regionali rischiano di subire una dannosa concorrenza fiscale, suscettibile di erodere i rispettivi gettiti fiscali e distorcere la concorrenza all'interno del mercato unico. Un certo livello di coordinamento nel settore fiscale consentirebbe di ridurre o evitare l'effetto indesiderato di concorrenza tra enti differenti.

2. La sfida dell'integrazione sociale: spezzare i legami tra ristrutturazione economica, segregazione spaziale e emarginazione sociale nelle zone urbane in difficoltà

L'emarginazione sociale tende a concentrarsi nelle città europee, arrivando, in alcuni casi, al 15%-20% della popolazione urbana. L'emarginazione sociale rappresenta una minaccia per la prosperità economica e la stabilità sociale dell'Europa e un tragedia personale per chi ne è colpito.

L'emarginazione assume diverse forme: bambini senza prospettive concrete per il futuro; basso livello d'istruzione; isolamento; mancanza o inadeguatezza dell'alloggio; alto tasso di indebitamento; limitato accesso ai trasporti e ai servizi fondamentali, compresi i servizi di informazione e comunicazione; limitato accesso alla giustizia e ai servizi di polizia; carenze sanitarie; carenze nei propri diritti civili. Presenta diversi sintomi secondari, tra i quali: frammentazione sociale, disordini, aumento delle tensioni razziali, alienazione e delinquenza giovanile, problemi di polizia e criminalità, tossicodipendenza e problemi di salute mentale. Il fenomeno si manifesta in modo particolarmente acuto tra i disoccupati di lunga durata, le minoranze etniche e i gruppi di immigrati, vittime di discriminazioni sul mercato del lavoro e su quello immobiliare, oltre che di problemi dovuti alle barriere linguistiche.

L'emarginazione sociale è in parte legata agli sviluppi nel mercato del lavoro. Sono diminuiti i posti di lavoro nel settore della produzione industriale, mentre sono aumentate le professioni di alta qualificazione, manageriali e tecniche, ben retribuite e caratterizzate da condizioni vantaggiose di cui hanno beneficiato i lavoratori qualificati, principalmente locali. D'altra parte, il forte aumento della domanda di servizi personali e per i consumatori è stato principalmente soddisfatto ricorrendo alla manodopera femminile e ai lavoratori appartenenti alle minoranze etniche, con l'offerta di posti di lavoro spesso insicuri, a tempo parziale e scarsamente retribuiti. Tale situazione, combinata con gli alti livelli di disoccupazione strutturale, ha contribuito ad aggravare il divario tra i livelli più alti e i livelli più bassi di reddito familiare. In molte zone urbane, la mancanza di opportunità di lavoro ha seriamente condizionato la vita dei giovani. I cambiamenti sociali connessi all'evoluzione della struttura delle famiglie, l'invecchiamento e la suburbanizzazione delle persone e delle attività lavorative hanno intensificato le conseguenze della ristrutturazione economica e del mercato del lavoro.

Tutti questi fattori hanno incentivato lo sviluppo di città con problemi di segregazione, comprese alcune città che hanno conseguito buoni risultati economici. In molte zone urbane, il divario tra ricchi e poveri è stato aggravato dalla riduzione degli aiuti relativi agli alloggi sociali e ad altri servizi. In certe città la riqualificazione dei quartieri centrali ha comportato un netto aumento dei prezzi e degli affitti sul mercato immobiliare e lo spostamento delle fasce a basso reddito verso i complessi di alloggi sociali in periferia. Altrove, gli alloggi in pessime condizioni, ubicati nei quartieri centrali sono affittati da famiglie a basso reddito. La concentrazione di persone con i redditi più bassi e le peggiori prospettive di occupazione in quartieri caratterizzati da edifici fatiscenti e pessime condizioni ambientali, spesso inadeguatamente serviti dai trasporti pubblici e dalle infrastrutture locali, ha creato problemi sociali e gravi tensioni. Tali quartieri, praticamente esclusi dai maggiori sviluppi economici e sociali, diventano, di fatto, segregati.

L'emarginazione sociale rappresenta un costo per l'intera società e un notevole ostacolo allo sviluppo economico urbano. Inoltre, la prosperità delle città può dipendere dalle diversità e dalle eterogeneità esistenti al loro interno. Gli attuali comportamenti discriminatori implicano l'esistenza di un potenziale di crescita economica non sfruttato, non solo in termini di risorse umane ma anche di rapporti economici e sociali tra le minoranze etniche nelle città e in altre parti del mondo.

Nelle città dei paesi candidati, l'introduzione di principi di mercato nell'assegnazione e nell'uso di terreni e proprietà, congiuntamente ai cambiamenti strutturali nel mercato del lavoro stanno creando tendenze già note all'interno dell'UE. Una sfida particolare consiste nel prevenire la segregazione spaziale e la concentrazione dei fenomeni di emarginazione in tali città.

I problemi delle zone urbane depresse non possono essere risolti mediante politiche incentrate soltanto su tali zone¹. Per rispondere alla sfida occorre adottare una strategia generale, combinando azioni preventive di riduzione dell'incidenza di zone depresse in futuro con provvedimenti correttivi che integrino queste zone nel tessuto sociale, economico e fisico della città. Ciò comporta in particolare la realizzazione delle seguenti condizioni:

- accesso possibile ai servizi di base, soprattutto alloggi, istruzione e formazione, sanità, energia, trasporti e comunicazioni, nonché polizia e giustizia efficienti;
- opportunità di integrazione, in particolare per i disoccupati di lunga durata, i giovani che vivono in uno stato di emarginazione, le famiglie monoparentali, le minoranze etniche e altre categorie colpite dall'emarginazione economica o sociale;
- strategie di sviluppo economico a sostegno delle attività locali, con particolare riguardo all'inizio dell'attività ed alle imprese cooperative, attraverso la fornitura di adeguate infrastrutture, consulenze e servizi di assistenza;
- miglioramento dell'ambiente fisico, compreso il rinnovamento del patrimonio abitativo, azioni di riduzione dell'inquinamento e del vandalismo e tutela e miglioramento degli edifici e degli spazi aperti nei quartieri soggetti a degrado urbanistico, nonché tutela del patrimonio storico e culturale;
- sviluppo locale, favorevole all'integrazione sociale e maggiore sicurezza personale, compreso il mantenimento di centri commerciali e ricreativi nelle zone depresse.

Le politiche a livello nazionale e regionale sono indispensabili per espandere l'attività economica, migliorare le possibilità di occupazione e offrire ammortizzatori di sicurezza sociale; tuttavia, per sviluppare strategie efficaci a favore dell'integrazione, occorrono anche azioni locali, sensibili alle esigenze e alle potenzialità specifiche delle popolazioni che vivono nelle zone urbane indigenti. Per organizzare tali risposte locali, che integrano i sistemi economici, sociali, ambientali e culturali, è fondamentale la partecipazione di gruppi e associazioni locali.

3. La sfida dell'ambiente urbano: sostenibilità locale e globale

Lo stato dell'ambiente urbano rappresenta un aspetto fondamentale, con implicazioni a livello locale, europeo e mondiale. L'esaurimento delle risorse naturali (soprattutto in seguito allo sfruttamento dei minerali e delle fonti energetiche non rinnovabili e delle riserve di legname) e l'aumento dei livelli di inquinamento e di produzione di rifiuti influiscono sugli ecosistemi locali, regionale e mondiale e impongono costi di ogni genere ai cittadini, alle imprese e ai governi. Una scarsa qualità dell'ambiente spesso contribuisce ad aggravare la dimensione spaziale dell'emarginazione.

L'estensione delle zone edificate (sviluppo urbanistico incontrollato), unitamente al decentramento delle attività lavorative, dei centri commerciali e dei centri sportivi e ricreativi, nonché i cambiamenti nei modelli di consumo e nelle preferenze degli abitanti, riducono il valore ambientale di ampie aree per un periodo di tempo indefinito. La perdita di spazi verdi attorno e all'interno delle zone urbane rappresenta una minaccia per la diversità biologica e al tempo stesso per la qualità della vita dei

¹ OCSE. *Integrating distressed urban areas*, Parigi, 1998.

cittadini. Molte città europee contengono ampi spazi di territorio abbandonati e contaminati (zone urbanizzate), retaggio della ristrutturazione industriale.

Lo sviluppo urbanistico incontrollato aumenta il numero di spostamenti necessari, nonché la dipendenza dai mezzi di trasporto privati, che si traducono a loro volta in un aumento della congestione del traffico, dei consumi energetici e delle emissioni inquinanti, compresi i rumori. Tali problemi si manifestano con particolare intensità nelle zone urbane a bassa densità abitativa, caratterizzate da una forte compartimentazione delle attività quotidiane (abitazione, lavoro, acquisti).

Una più efficiente gestione della mobilità urbana è indispensabile per garantire la sostenibilità a livello urbano. Oltre a incoraggiare lo sviluppo urbanistico incontrollato, i sistemi di trasporto dipendenti dall'automobile producono altri effetti negativi, compresa la separazione tra quartieri e la riduzione della mobilità delle persone che non utilizzano l'automobile. Laddove la mobilità è necessaria, occorre garantire sistemi di trasporto locali che privilegino i mezzi pubblici, le biciclette, gli spostamenti a piedi e l'uso in comune delle auto. La sfida consiste nell'elaborare strategie integrate in materia di trasporti, in grado di combinare soluzioni alternative alle auto private, con misure di limitazione del loro uso (ricorso a strumenti economici come la definizione di prezzi e l'applicazione di nuove tecnologie, comprese quelle telematiche), sostenute da adeguate politiche di utilizzazione dei suoli. Tali azioni consentiranno una maggiore efficienza e contribuiranno a ridurre la domanda di servizi di trasporto.

Il crescente aumento nel consumo di energia primaria e le relative emissioni di gas ad effetto serra sono responsabili dei cambiamenti climatici. L'insufficiente isolamento termico degli edifici è un'importante causa dell'eccessivo consumo energetico. Un altro problema cruciale è rappresentato dal crescente consumo idrico pro capite. Ampie zone dell'Europa meridionale soffrono già di gravi carenze idriche. La qualità dell'acqua potabile è minacciata dall'eutrofizzazione e dalla contaminazione dovuta ai pesticidi. L'inquinamento degli ambienti marini rappresenta una minaccia non solo per le specie ittiche ma anche per le economie locali di numerosi insediamenti urbani costieri dipendenti dal turismo. L'inquinamento atmosferico crea seri problemi in termini di salute umana, mentre le popolazioni urbane sono sempre più esposte a livelli di rumore eccessivi che disturbano il sonno e peggiorano la qualità della vita dei cittadini.

Le amministrazioni delle zone urbane devono inoltre affrontare il problema del consistente aumento (volume, varietà e pericolosità) dei rifiuti solidi e delle acque reflue e di scolo che richiedono un efficace trattamento. L'inefficiente gestione dei rifiuti provoca il deterioramento dei paesaggi, la contaminazione delle acque e dei suoli, lo sviluppo di habitat favorevoli alla proliferazione di insetti nocivi e alla trasmissione di malattie. Le città devono inoltre gestire e ridurre al minimo i rischi di frane, sprofondamenti, terremoti e inondazioni, nonché i rischi tecnologici, compresi quelli associati ai grandi impianti industriali e alle centrali nucleari.

La qualità degli edifici e delle infrastrutture e la necessità di tutelare e valorizzare il patrimonio culturale assumono un'importanza fondamentale in tutte le tipologie di zone urbane, seppur di maggior rilevanza nei centri storici delle città.

Le sfide ambientali sono particolarmente forti nei paesi candidati all'adesione dell'Europa centro-orientale, soprattutto nei settori prioritari dell'inquinamento atmosferico e idrico.

Le sfide ambientali che interessano le zone urbane sono interconnesse e richiedono l'adozione dei seguenti strumenti:

- strategie integrate, nell'ambito di quadri strategici, che consentano di utilizzare in modo completo e complementare tutti gli strumenti disponibili per affrontare i problemi (come dimostra chiaramente il problema della mobilità urbana); elaborazione di azioni in grado di risolvere contemporaneamente più di un problema;
- interventi in grado di risolvere i problemi localmente, anziché trasferirli ad altre zone o alle generazioni future;
- soluzioni in grado di modificare i modelli individuali di comportamento e di consumo di tutti i soggetti in causa, in particolare le imprese e i cittadini.

Si è sempre più concordi nel ritenere che le analisi degli ecosistemi che sottolineano la necessità di ridurre l'impatto ambientale complessivo delle attività urbane rappresentano un valido punto di partenza. Le politiche basate sui principi dell'efficienza delle risorse (ottimizzazione dell'uso delle materie prime e delle risorse naturali non rinnovabili per unità di prodotto) e della circolarità delle risorse (ad esempio, il riciclaggio di materiali, suoli e edifici) possono ridurre sia l'impatto ambientale che i costi, risultando in tal modo utili sia in termini economici che ambientali.

Gli sforzi intrapresi dalle città per attuare simili politiche possono essere ostacolati da pratiche di gestione e pianificazione tradizionali e dal funzionamento dei mercati. Generalmente le strutture dei prezzi non tengono pienamente conto della scarsità e delle esternalità (ad esempio, l'inquinamento), né favoriscono il riciclaggio e la riutilizzazione delle risorse non rinnovabili. Ad esempio, i costi relativi al risanamento e alla riutilizzazione degli spazi di territorio urbanizzato non consentono di utilizzare le aree urbane in modo efficiente e più sostenibile. Tuttavia, le città europee cercano di esercitare una sempre maggiore influenza sul funzionamento dei mercati, allo scopo di generare produzioni più sostenibili (ad esempio, attraverso l'imposizione a livello locale di imposte o prelievi per l'ambiente).

La maggior parte delle città europee si sono rese conto che la prosperità economica, la crescita dell'occupazione, la qualità della vita e dell'ambiente urbano procedono di pari passo. Considerare la qualità dell'ambiente come un vantaggio piuttosto che una limitazione in termini di mercato è fondamentale per lo sviluppo delle città.

4. La sfida del governo della cosa pubblica: affrontare la pressione fiscale e la ristrutturazione delle istituzioni e rafforzare le capacità locali di gestione dei cambiamenti

La struttura delle amministrazioni nazionali, regionali e locali ha subito importanti cambiamenti che hanno interessato anche i rapporti tra settore pubblico, settore privato e associativo. Malgrado le differenze tra Stati membri, le città devono far fronte ad un certo numero di sfide comuni istituzionali e fiscali.

I limiti di bilancio hanno ridotto il livello delle risorse pubbliche disponibili per gli investimenti urbani. Contemporaneamente, i processi di decentramento amministrativo e regionalizzazione in numerosi paesi hanno accresciuto le competenze delle città, senza tuttavia necessariamente dotarle di maggiori risorse. La conseguente tensione fiscale rischia di compromettere la capacità di azione a livello locale, nonché le possibilità di partecipare attivamente ai programmi UE.

In molti Stati membri sono cambiate le relazioni esistenti tra stato e mercato in settori caratterizzati da una forte dimensione urbana, in particolare: abitazione, servizi sociali, formazione e istruzione,

trasporti e comunicazioni, nonché, in alcuni paesi, produzione e distribuzione di energia, approvvigionamento idrico, raccolta e smaltimento dei rifiuti. Sono inoltre diminuiti i servizi forniti da singoli organismi pubblici, a vantaggio delle forme di partenariato.

La pressione sulla spesa pubblica tuttavia non è in diminuzione. Per risolvere il problema dell'emarginazione sociale occorrono ingenti risorse pubbliche. Anche per aumentare la crescita economica e l'occupazione nelle zone urbane e migliorare la qualità dell'ambiente, sono necessari significativi investimenti in termini di capitale fisico e sociale, che non possono essere interamente sostenuti dal mercato. Le città europee devono pertanto dotarsi di una maggiore creatività nella ripartizione finanziaria per investimenti economici, ambientali e sociali. Ciò rende sempre più necessario uno spostamento culturale verso nuovi metodi di lavoro all'interno del settore pubblico e tra il settore pubblico, privato e associativo. Tale aspetto interessa in modo particolare le regioni in ritardo di sviluppo e i paesi candidati all'adesione, dove le pressioni per la modernizzazione e l'aggiornamento del patrimonio fisico delle città incidono significativamente sui bilanci nazionali e locali.

Affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali non è tuttavia affatto semplice. Le città sono tenute a rispettare o attuare i programmi e gli obiettivi prioritari previsti ai vari livelli amministrativi. Troppo spesso però i programmi generali e le iniziative adottate ai vari livelli di potere in materia di politiche urbane differiscono per obiettivi, bilanci, tempi e aree geografiche. Inoltre, gli interventi previsti dalle diverse politiche possono comportare effetti indesiderati. Talvolta infatti le azioni adottate per risolvere certi problemi entrano in conflitto tra di loro oppure ostacolano gli interventi previsti ai livelli amministrativi inferiori. Ne consegue una frammentazione degli sforzi, che riduce l'impatto potenziale di programmi e risorse. Occorre quindi una maggiore integrazione verticale.

A livello orizzontale invece, la sfida che si trovano ad affrontare le città consiste nel garantire un efficiente coordinamento delle azioni in settori d'intervento tra loro estremamente diversi, quali occupazione locale, istruzione e formazione, abitazione, ambiente, programmazione, trasporti, sanità, affari sociali e finanze. La suddivisione delle funzioni ed una certa gelosia delle proprie competenze si traducono spesso in risposte inefficienti e inefficaci. Occorrono pertanto nuove strategie che consentano di affrontare in modo più efficiente le problematiche pluridimensionali e interconnesse che sempre più spesso interessano le varie città.

I rapporti economici, sociali e ambientali tra le città e le rispettive zone circostanti si stanno rapidamente modificando. Le strutture istituzionali, caratterizzate da notevole inerzia, rischiano di risultare inadeguate al nuovo contesto. Per il rispetto degli obiettivi in materia di sostenibilità urbana e una migliore efficacia degli interventi previsti dalla diverse politiche comunitarie, è assolutamente necessario rafforzare la cooperazione a livello di comuni e adottare strategie basate sulle esigenze e sulle potenzialità delle aree urbane funzionali.²

La "compartimentazione" tra istituzioni limita lo sviluppo a livello di popolazione locale e di quartiere, aumentando le tendenze verso la polarizzazione fisica e socioeconomica nelle città. Le città si trovano ad affrontare un'ulteriore sfida, consistente nell'estensione della democrazia, nella distribuzione dei poteri locali e nel coinvolgimento di tutte le parti interessate (cittadini compresi) nel

² Le 'aree urbane funzionali' comprendono comunità che hanno reciproci rapporti sociali, economici e ambientali, ad esempio un centro urbano e la zona dalla quale provengono i pendolari. Spesso comprendono territori appartenenti a diversi comuni e la loro gestione può richiedere l'intervento di vari organismi pubblici. L'esatta definizione di tali aree varia in funzione del contesto nazionale e locale.

processo di formulazione e attuazione delle strategie urbane integrate di sviluppo sostenibile. Le città devono pertanto sviluppare nuove forme di partenariato, attraverso le quali gli abitanti e i principali operatori locali possano influenzare il futuro sviluppo delle rispettive comunità, controbilanciando al tempo stesso la tendenza verso una scarsa partecipazione e una maggiore alienazione dal processo politico. La necessità di progredire è particolarmente urgente nei paesi candidati all'adesione, le cui città hanno da poco riacquisito le forme di democrazia urbana.

In sintesi, per rispondere alle sfide economiche, sociali e ambientali, che risultano complesse e interconnesse, occorre adottare una politica strategica e integrata a livello delle istituzioni, in base alla quale tutte le parti interessate siano ugualmente responsabili della formulazione e dell'attuazione di soluzioni trans-settoriali. La flessibilità istituzionale e le operazioni di partenariato risultano pertanto fondamentali. È questa la sfida del governo delle città.

5. Sintesi delle principali sfide

Malgrado la diversità di esperienze e di situazioni, le città d'Europa si trovano ad affrontare sfide simili e sono interessate dalle seguenti tendenze comuni: globalizzazione e ristrutturazione economica, trasformazioni sociali e crescente emarginazione, pressioni a livello ambientale e fiscale, cambiamenti nei rapporti istituzionali. La prosperità economica, l'integrazione sociale, la tutela e il miglioramento dell'ambiente devono rappresentare obiettivi complementari di una strategia di sostenibilità urbana per:

- migliorare la vitalità economica delle città, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo, incentivando l'innovazione e l'imprenditorialità, aumentando la produttività e sfruttando nuove fonti di occupazione nelle piccole, medie e grandi città, allo scopo di promuovere lo sviluppo di un sistema urbano europeo policentrico e equilibrato;
- assicurare un'equa ripartizione dei benefici derivanti dalla crescita della produttività e della competitività, ridurre l'esclusione sociale e aumentare la sicurezza; la diffusione e l'intensità dell'emarginazione sociale distruggono la vita di chi ne è colpito e minacciano l'integrazione sociale, la competitività e la sostenibilità delle città;
- rendere le città più sostenibili in termini ambientali, evitando di addossare i costi dello sviluppo alle rispettive immediate periferie, alle zone rurali circostanti, alle regioni, all'intero pianeta o alle generazioni future;
- incentivare l'innovazione e la flessibilità a livello di processi decisionali e istituzioni urbane, allo scopo di estendere la partecipazione e integrare le azioni dei partner del settore pubblico, privato e associativo, dal livello europeo a quello locale nonché rafforzare la sinergia e la cooperazione tra le risorse e i processi istituzionali esistenti.