



Bruxelles, 18.7.2014
COM(2014) 490 final

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

**LA DIMENSIONE URBANA DELLE POLITICHE DELL'UE – ELEMENTI
FONDANTI DI UNA AGENDA URBANA UE**

LA DIMENSIONE URBANA DELLE POLITICHE DELL'UE – ELEMENTI FONDANTI DI UNA AGENDA URBANA UE

COMUNICAZIONE AL CONSIGLIO, AL PE, AL CESE, AL CR

INTRODUZIONE.....	3
1. SFIDE E POTENZIALITÀ DI UN'EUROPA URBANA	4
1.1. Un'Unione europea urbanizzata nella quale le città promuovono la crescita e un uso efficiente delle risorse	4
1.2. Risultati non ottimali e sfide permanenti nelle città europee	4
1.3. Un sistema urbano frammentato.....	5
2. LA POLITICA URBANA IN EUROPA	5
2.1. Le politiche urbane nazionali	5
2.2. Cooperazione intergovernativa sullo sviluppo urbano	6
2.3. Comprensione condivisa dello sviluppo urbano in Europa.....	6
2.4. L'attuale politica urbana a livello UE	7
2.5. Possibilità di un miglior sfruttamento delle potenzialità urbane	8
3. ISTANZE PER UN'AGENDA URBANA UE	8
3.1. La necessità da tempo riconosciuta di un'agenda urbana UE.....	8
3.2. Rinnovate istanze per un'agenda urbana UE	8
4. LA DIMENSIONE GLOBALE DELLO SVILUPPO URBANO	9
5. APPROFONDIMENTO DELLE RIFLESSIONI SU UN'AGENDA URBANA UE	10
5.1. Necessità di un'agenda urbana UE	10
5.2. Aspetto dell'agenda urbana UE	11
5.3. Definizione della portata e degli elementi fondamentali.....	11
5.4. Rafforzamento dell'impegno e della partecipazione delle città alle politiche dell'UE	12
5.5. Migliore comprensione dei processi di sviluppo urbano.....	12
5.6. Promozione dell'attuazione dell'agenda urbana UE	13

INTRODUZIONE

L'Europa si trova continuamente a dover rispondere a sfide in relazione all'economia, al clima, all'ambiente, nonché alla società in generale. La maggior parte di tali sfide presenta una forte connotazione urbana: i problemi si manifestano principalmente nelle città e intorno ad esse – ad esempio, povertà, segregazione sociale e nello spazio, degrado ambientale – oppure trovano soluzione nelle città e tramite esse – ad esempio, efficienza delle risorse ed economia CO₂ neutrale, innovazione e sviluppo economico, integrazione e innovazione sociale.

Sebbene siano riconosciuti da lungo tempo tanto il ruolo che le città svolgono ai fini dello sviluppo economico, sociale e culturale quanto le loro potenzialità ai fini di un habitat caratterizzato da un uso più efficiente delle risorse, la risposta politica a livello nazionale ed europeo è stata lenta e frammentaria, con iniziative settoriali numerose, ma scarsamente integrate tra loro. Da più parti si sostiene con sempre maggiore frequenza che le città devono essere adeguatamente coinvolte nella concezione e nell'attuazione delle politiche dell'UE e che tali politiche devono essere meglio adeguate alle realtà urbane nelle quali devono essere attuate. In questo senso vanno le istanze per un'agenda urbana UE, formulate da numerosi interessati a livello locale, nazionale e dell'UE. In risposta a queste richieste la Commissione europea ha organizzato il forum CITIES¹ per avviare un dibattito sulla necessità di un'agenda urbana UE.

Sulla scia del forum CITIES gli Stati membri hanno discusso la necessità di sviluppare un'agenda urbana UE, riconoscendo le istanze e le aspettative del Parlamento europeo, del Comitato delle regioni, delle associazioni di città e delle città stesse e prendendo atto della loro disponibilità a impegnarsi in tale processo. È stato proposto che l'agenda venga portata avanti con contributi a livello locale, regionale, nazionale e dell'UE².

Scopo della presente comunicazione è allargare il dibattito a tutti gli interessati. Partendo dai risultati del forum CITIES essa propone una serie di domande nell'intento di chiarire meglio la necessità di un'agenda urbana UE, i suoi obiettivi e le sue modalità. I pareri e i suggerimenti degli interessati e delle amministrazioni competenti a livello locale, regionale e nazionale rappresenteranno un'importante base di lavoro per la nuova Commissione e per il nuovo Parlamento europeo, non da ultimo anche con riferimento ai futuri sviluppi della strategia Europa 2020³.

La presente comunicazione delinea la situazione urbana nell'UE (sezione 1), l'attuale situazione dell'Europa in termini di politica urbana (sezione 2), le istanze per un'agenda urbana UE (sezione 3), la dimensione globale dello sviluppo urbano (sezione 4) e le possibilità future con riferimento ai punti sottoposti a consultazione (sezione 5).

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm.

² Riunione informale dei ministri responsabili della politica di coesione organizzata dalla Presidenza greca, Atene, 24 aprile 2014.

³ "Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" (COM(2014) 130 final).

1. SFIDE E POTENZIALITÀ DI UN'EUROPA URBANA

1.1. Un'Unione europea urbanizzata nella quale le città promuovono la crescita e un uso efficiente delle risorse

Attualmente circa 359 milioni di persone, pari al 72% della popolazione dell'UE, vivono in città, paesi e sobborghi urbani. Sebbene il tasso di urbanizzazione della popolazione abbia subito un rallentamento, la quota della popolazione urbana continua a crescere e raggiungerà probabilmente un livello superiore all'80% entro il 2050⁴.

La concentrazione di consumatori, lavoratori e imprese in un luogo o in una zona, unitamente alle istituzioni formali e informali che si trovano nelle città, rende le aree urbane qualcosa di più di semplici centri abitati. Essi costituiscono centri di attività di qualsiasi tipo, in particolare di attività economica. Il 67% del Pil dell'Europa è prodotto in regioni metropolitane, sebbene la loro popolazione rappresenti appena il 59% del totale della popolazione europea. Se si confrontano i risultati economici delle città europee si osserva che le grandi città vanno meglio delle altre⁵ e che le regioni metropolitane più grandi e quelle in cui si trova la capitale del paese hanno reagito meglio nel corso della crisi economica rispetto alle regioni metropolitane più piccole e non metropolitane⁶. Le città di piccole e medie dimensioni formano tuttavia la spina dorsale del territorio europeo e svolgono un ruolo importante ai fini dello sviluppo e della coesione territoriali.

Le città sono anche il luogo in cui possono essere meglio raccolte diverse sfide globali. Ad esempio, le città si trovano nelle condizioni migliori per contribuire alla riduzione dei consumi di energia e delle emissioni di CO₂ in quanto la densità delle zone urbane consente forme di abitazione e di trasporto più efficienti sotto il profilo energetico.

1.2. Risultati non ottimali e sfide permanenti nelle città europee

La concentrazione di popolazione e di attività non rappresenta una condizione né necessaria né sufficiente per una crescita elevata. Si osserva una notevole differenza nei risultati tra le città capitali e le altre città. Si rileva anche una considerevole disparità tra le città non capitali dell'Europa occidentale e orientale che non è spiegabile soltanto in termini di dimensioni. Persino le città di dimensioni comparabili, con strutture industriali simili all'interno dello stesso Stato membro, presentano forti differenze in termini di risultati economici e sociali⁷.

Nonostante le potenzialità delle città di promuovere la crescita, è proprio nelle città che si riscontrano i tassi di disoccupazione più elevati. A fronte della globalizzazione, della recente crisi e del calo della produzione manifatturiera, molte città hanno osservato una dequalificazione della propria forza lavoro e un aumento di posti di lavoro poco qualificati nel settore dei servizi e di lavoratori poveri. La quota della popolazione a rischio di povertà è aumentata⁸. Molte città si trovano a far fronte a un significativo aumento dell'esclusione, della segregazione e della polarizzazione sociale.

⁴ Commissione europea (CCR, EFGS, DG REGIO).

⁵ "State of European Cities Report", Commissione europea 2010.

⁶ "8th Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion", Commissione europea 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_economic.pdf.

⁸ "8th Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion", Commissione europea 2013.

I guadagni in termini di efficienza delle risorse resi possibili da insediamenti urbani compatti sono messi a repentaglio da un'espansione urbana incontrollata che mette sotto pressione i servizi pubblici e riduce la coesione territoriale. In molte città i trasporti pubblici, a piedi e in bicicletta non costituiscono alternative sufficientemente sviluppate all'uso dell'auto, con conseguente congestione del traffico, pessima qualità dell'aria ed elevati consumi di energia. La rapida urbanizzazione che determina forti concentrazioni di popolazione e di investimenti economici in aree a rischio costituisce altresì una tendenza che aumenta in maniera significativa la vulnerabilità delle città ai disastri naturali e provocati dall'uomo.

Molte città europee risentono anche di un'insufficiente capacità di avviare e realizzare i (necessari) cambiamenti strutturali. La crisi economica ha notevolmente indebolito molte città, accrescendo le sfide che esse devono affrontare avendo a disposizione minori risorse. Molte città secondarie, specialmente nell'Europa centrale e orientale, stanno sperimentando complesse situazioni di involuzione, nelle quali a un declino economico si abbina un calo demografico, ciò che può innescare una spirale negativa caratterizzata da diminuzione dei proventi delle imposte locali, contrazione della domanda di beni e servizi, perdita di posti di lavoro, minore offerta di lavoro e minori investimenti, con una generale perdita di attrattività⁹. Nelle città colpite da stagnazione economica, i centri cittadini sono stati abbandonati a favore dei sobborghi in espansione.

1.3. Un sistema urbano frammentato

L'Europa è caratterizzata da strutture urbane più policentriche e meno concentrate rispetto agli Stati Uniti o alla Cina. Presenta due grandi agglomerati urbani (Parigi e Londra), un numero considerevole di grandi regioni urbane, dense reti di città di piccole e medie dimensioni e zone con pochissimi centri urbani. La sua struttura urbana può essere descritta come una combinazione di grandi centri urbani e strutture urbane policentriche e di urbanizzazione dispersa. L'emergere di (mega) regioni urbane policentriche che costituiscono reti di città di piccole e medie dimensioni senza una base politica e funzionale reale costituisce un fenomeno in espansione in Europa¹⁰. Il crescente disgiungimento tra strutture amministrative e strutture urbane riduce la coesione e compromette la competitività a causa dell'inadeguatezza della governance e delle infrastrutture¹¹.

2. LA POLITICA URBANA IN EUROPA

2.1. Le politiche urbane nazionali

Le politiche urbane variano notevolmente tra gli Stati membri e soltanto alcuni di essi dispongono di un apposito ministero o di un ministro per gli affari urbani. La politica urbana è spesso il risultato implicito di normative di pianificazione urbanistica e di progettazione degli spazi urbani e dell'intervento combinato di politiche settoriali, anziché costituire un ambito cui è attribuito un indirizzo strategico e politico.

⁹ "Impact of the European demographic trends on regional and urban development". Presidenza ungherese del Consiglio dell'Unione europea, Budapest 2011.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg_urban_sandrobalducci.pdf.

¹¹ "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries". OECD Regional Development Working Papers, 2014/05.

Anche il modo in cui le città sono governate, la loro autonomia, i loro poteri e la partecipazione alla politica nazionale variano notevolmente da uno Stato membro all'altro: il numero di livelli territoriali di governo o amministrativi va da due a quattro e la consistenza media della popolazione dello strato più basso (comuni o municipalità) varia da meno di 2000 a più di 150000 abitanti. In alcuni paesi sono state create strutture intermedie aggiuntive, quali i consorzi tra amministrazioni del primo livello, al fine di promuovere la pianificazione in comune e iniziative in merito a problemi strategici o infrastrutture comuni¹².

Anche i poteri attribuiti alle città nell'ambito dei sistemi amministrativi nazionali in termini di autonomia politica e di controllo sul bilancio e sull'imposizione locale variano notevolmente. In alcuni paesi, alle (grandi) città è attribuito uno status specifico che comporta responsabilità e risorse aggiuntive¹³. Negli ultimi trent'anni molti Stati membri hanno registrato una tendenza al decentramento, anche se tale processo non è sempre accompagnato da un corrispondente aumento delle risorse.

2.2. Cooperazione intergovernativa sullo sviluppo urbano

Gli Stati membri collaborano in materia di sviluppo urbano su base intergovernativa, tramite riunioni organizzate e presiedute dalla Presidenza del Consiglio. La cooperazione intergovernativa si traduce principalmente nell'elaborazione di documenti adottati nel corso di riunioni ministeriali informali, quali la Carta di Lipsia¹⁴ e la Dichiarazione di Toledo¹⁵. Tuttavia, dato che non esiste una specifica formazione del Consiglio dedicata alla politica urbana e che l'impegno dei vari Stati membri è mutato nel tempo, anche l'impatto della cooperazione intergovernativa sulle politiche nazionali e dell'UE ha subito oscillazioni.

2.3. Comprensione condivisa dello sviluppo urbano in Europa

In termini di obiettivi e di valori, esiste un accordo esplicito a livello europeo sulle caratteristiche della città europea del futuro e sui principi sui quali dovrebbe basarsi una città europea ideale. Tali principi sono incardinati negli obiettivi del trattato, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel modello sociale europeo. Vi è altresì consenso tra i ministri responsabili dello sviluppo urbano su obiettivi e valori urbani più specifici – quali sono sanciti dalla Carta di Lipsia¹⁶ – nonché sulle modalità con cui conseguire tali obiettivi e sul ruolo fondamentale che le città possono svolgere nell'ambito di Europa 2020 come indicato nella dichiarazione di Toledo. Lo stesso vale per i principi di sviluppo urbano nel territorio europeo come specificato nell'Agenda territoriale dell'Unione europea 2020 (TA2020)¹⁷.

La politica di coesione dell'UE, attraverso le iniziative comunitarie URBAN¹⁸ e la successiva integrazione di sviluppi urbani sostenibili nei programmi operativi regionali e

¹² *Second "State of European Cities Report"*, Commissione europea 2010.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.

¹⁵ <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=165782>.

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.

¹⁷ <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>.

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_en.htm.

nazionali¹⁹, ha alimentato il processo intergovernativo con esperienze pratiche. Insieme esse costituiscono quello che è designato come "acquis urbano".

"Città del futuro"²⁰ sintetizza i principi del modello di sviluppo sostenibile urbano europeo fondati sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sul modello sociale europeo, sulla Carta di Lipsia, sulla Dichiarazione di Toledo e sull'Agenda territoriale dell'Unione europea 2020.

Le città europee devono essere

- ✓ luoghi di sviluppo sociale avanzato;
- ✓ una piattaforma per la democrazia, il dialogo culturale e la diversità;
- ✓ luoghi verdi, di rigenerazione ecologica e ambientale;
- ✓ poli di attrazione e motori della crescita economica.

Lo sviluppo territoriale urbano europeo deve

- ✓ rispecchiare uno sviluppo sostenibile dell'Europa sulla base di una crescita economica equilibrata e di un'organizzazione territoriale equilibrata con una struttura urbana policentrica;
- ✓ contenere centri regionali forti che garantiscano una buona accessibilità ai servizi di interesse economico generale;
- ✓ essere caratterizzato da una struttura compatta di insediamenti con una limitata proliferazione urbana;
- ✓ godere di un elevato livello di tutela e di qualità ambientale nelle zone limitrofe alle città.

2.4. L'attuale politica urbana a livello UE

Nel 2012 la designazione della direzione generale della Politica regionale della Commissione europea è stata modificata in DG "Politica regionale e urbana". Ciò a riconoscimento del fatto che le città devono partecipare fattivamente allo sviluppo territoriale, sociale ed economico dell'UE, nonché a riconoscimento della forte dimensione urbana delle politiche dell'UE, non da ultimo della politica regionale. Si stima che almeno il 50% del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per un ammontare di 80-90 miliardi di euro, sarà investito nelle aree urbane tramite programmi operativi generali nel periodo finanziario 2014-2020, mentre una quota minima del 5% delle assegnazioni nazionali del FESR è stata stanziata a favore dello sviluppo urbano sostenibile integrato per garantire che esso sia prioritario in tutti gli Stati membri. La creazione di reti di contatti e gli scambi tra città continueranno ad essere promossi dal programma URBACT²¹ di prossima generazione.

Lo sviluppo urbano, comunque, non è promosso soltanto dalla politica regionale dell'UE e dai Fondi strutturali. Un numero crescente di politiche settoriali dell'UE è incentrato esplicitamente sulle zone urbane: politica dell'energia, della società dell'informazione, dell'ambiente, dell'istruzione e della cultura, dei trasporti, ecc., azione per il clima, iniziative di sostegno come la capitale europea della cultura, Città e comunità intelligenti - Partenariato europeo d'innovazione, il premio "Capitale verde europea", Patto dei sindaci e l'iniziativa Mayors Adapt. Molte altre iniziative e direttive dell'UE sono implicitamente indirizzate alle zone urbane: ad esempio, le direttive sulla qualità dell'aria e sul rumore, le politiche sulle migrazioni, le misure volte a ridurre la congestione del

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf.

²⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm.

²¹ <http://urbact.eu/>.

traffico, ecc., che pur non essendo di per sé iniziative urbane si occupano fondamentalmente di zone urbane o sono attuate dalle città²².

2.5. Possibilità di un miglior sfruttamento delle potenzialità urbane

Le città svolgono un ruolo fondamentale nell'attuazione delle politiche dell'UE, compresa la strategia Europa 2020. L'attuale processo di elaborazione delle politiche a livello nazionale e dell'UE non sfrutta sempre pienamente le competenze disponibili a livello di città o non riconosce il ruolo fondamentale che le amministrazioni locali potrebbero rivestire in vista del conseguimento degli obiettivi fissati ad altri livelli di governance.

Sebbene il ruolo delle città quali attori fondamentali sia sempre più riconosciuto e la dimensione urbana stia guadagnando visibilità, la situazione resta problematica. La governance multilivello non funziona sempre correttamente ed è difficile conseguire l'integrazione delle politiche tra settori e al di là dei confini amministrativi. La forte focalizzazione settoriale degli obiettivi delle politiche limita le opportunità di sinergie tra i settori e affievolisce il senso di partecipazione delle città. La compartimentazione delle iniziative politiche è radicata a tutti i livelli amministrativi e appare difficile da superare in quanto gli obiettivi, così come gli indicatori per misurare i risultati, tendono ad essere anch'essi settoriali. Un coordinamento insufficiente tra ambiti differenti della legislazione settoriale e tra livelli di governance (locale, regionale e nazionale) possono rendere complicato per le città ottemperare alle direttive dell'UE, ad esempio in settori quali la qualità dell'aria²³.

3. ISTANZE PER UN'AGENDA URBANA UE

3.1. La necessità da tempo riconosciuta di un'agenda urbana UE

Già nella sua comunicazione del 1997 "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo"²⁴ la Commissione europea aveva ravvisato la necessità di nuove iniziative intese a rafforzare o a restituire alle città europee la loro funzione di centri di integrazione socioculturale, di fonte di prosperità economica e di sviluppo sostenibile, nonché di base stessa della democrazia. Dopo di allora si è avuta un'evoluzione in termini di portata degli interventi politici dell'UE nelle zone urbane e lo sviluppo urbano è diventato un aspetto più importante della politica dell'UE. Inoltre il trattato di Lisbona ha aggiunto agli obiettivi dell'UE la coesione territoriale e ha rafforzato la governance multilivello. Tuttavia la frammentazione delle politiche non è superata, la complessità delle sfide urbane è aumentata e il ruolo del livello locale in sede di concezione e di attuazione delle politiche dell'UE continua a formare argomento di discussione. Ciò è rispecchiato dalle rinnovate istanze per un'agenda urbana UE formulate negli ultimi anni.

3.2. Rinnovate istanze per un'agenda urbana UE

Nel 2011 il *Parlamento europeo* ha adottato una risoluzione in cui chiedeva un rafforzamento della dimensione urbana delle politiche dell'UE e della cooperazione intergovernativa in tema di politiche di sviluppo urbano, sollecitando un programma di lavoro comune o un'agenda urbana europea. Il Parlamento europeo ha anche ribadito la necessità di un maggiore coinvolgimento delle città in tali processi. A metà del 2013 un

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm.

²³ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>.

²⁴ "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo", COM(97)197 def.

gruppo di Stati membri guidati dai Paesi Bassi e dal Belgio ha formulato una proposta di un'agenda urbana nel contesto della cooperazione intergovernativa sullo sviluppo urbano, portata avanti dalla Presidenza lituana, greca e italiana del Consiglio.

A fine 2013 il *Comitato delle regioni* ha elaborato un parere d'iniziativa dal titolo "Verso un'agenda urbana integrata per l'UE" in cui chiedeva una nuova agenda urbana integrata per l'UE che dia una base strutturale alla dimensione urbana nella legislazione e nelle politiche europee. Agli inizi del 2014 *Eurocities* ha sostenuto le necessità di un'agenda urbana UE al fine di garantire un miglior coordinamento delle politiche e l'integrazione degli obiettivi di sviluppo urbano in un numero maggiore di politiche, di equilibrare meglio le priorità nei programmi d'investimento europei, di rafforzare il dialogo diretto tra le città e la Commissione e di attribuire al commissario per la politica regionale un ruolo di coordinamento più attivo.

Numerose organizzazioni hanno preso posizione dopo il forum CITIES con documenti contenenti esplicite richieste. Il *Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa* (CCRE) si è espresso a favore di un'agenda urbana UE che dovrebbe facilitare l'accesso e l'attiva partecipazione delle città di qualunque tipo - piccole, medie e grandi - nel processo decisionale e riconoscere il ruolo delle regioni funzionali e la necessità di un miglior coordinamento delle politiche. *Energy Cities* sostiene la necessità di formulare ed attuare un'agenda urbana UE al fine di sfruttare appieno le potenzialità delle amministrazioni locali e di porre la coesione territoriale al centro delle politiche dell'UE.

I ministri responsabili della politica di coesione si sono incontrati ad Atene nell'aprile 2014 per discutere sul tema di un'agenda urbana UE. Gli Stati membri hanno preso atto della richiesta di sviluppare un'agenda urbana UE e hanno riconosciuto le aspettative di una schiera di soggetti al riguardo e la loro disponibilità a impegnarsi in tale processo.

4. LA DIMENSIONE GLOBALE DELLO SVILUPPO URBANO

Si stima che nel 2050 il 67% della popolazione mondiale sarà urbana. Le zone urbane aumenteranno di 2,6 miliardi il loro numero di abitanti, mentre le zone rurali perderanno 300 milioni di abitanti. Ciò soprattutto nei paesi in via di sviluppo²⁵. Tale fenomeno di urbanizzazione, se da un lato presenta grandi potenzialità di creare ricchezza e benessere per ampi strati della popolazione, dall'altro rischia anche di creare ghetti e sacche di estrema povertà e modelli di sviluppo territoriale, ambientale e sociale insostenibili. È fondamentale che esso sia improntato quanto più possibile alla sostenibilità, poiché tali sviluppi avranno un impatto globale sull'economia, sul clima e sulla stabilità sociale con ripercussioni anche in Europa.

La crescente presa di coscienza delle potenzialità dello sviluppo urbano è rispecchiata nelle relazioni dell'UE con l'estero, nella cooperazione internazionale e negli aiuti allo sviluppo. Nella sua recente comunicazione "Capacitare le autorità locali dei paesi partner per una migliore governance e risultati più concreti in termini di sviluppo"²⁶, la Commissione europea mette in luce il ruolo decisivo delle amministrazioni locali nelle zone urbane per raccogliere le sfide di sviluppo.

²⁵ *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, New York 2012.

²⁶ COM(2013) 280 final.

Nei negoziati per una nuova agenda dello sviluppo post-2015, lo sviluppo urbano è divenuto un tema fondamentale. Anche il Programma delle Nazioni Unite per gli insediamenti umani (UN Habitat) ha chiesto all'UE di contribuire per la prima volta a un dibattito mondiale sul futuro dello sviluppo urbano, con un contributo congiunto alla conferenza HABITAT III²⁷. Un siffatto contributo sarebbe naturalmente fondato sulle riflessioni dell'UE sull'agenda dell'Unione per le proprie città, la quale servirebbe da base per un contributo comune al dibattito internazionale. Inoltre i negoziati in corso in merito a un futuro accordo sul clima a livello mondiale nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) testimoniano il crescente interesse per lo sviluppo urbano e per il ruolo delle città.

5. APPROFONDIMENTO DELLE RIFLESSIONI SU UN'AGENDA URBANA UE

Prima di sviluppare l'agenda urbana è necessario stabilire con chiarezza quali ne sono lo scopo e la base logica, la forma che potrebbe assumere e le modalità con cui potrebbe operare. Un'agenda urbana UE deve necessariamente iscriversi nel contesto degli obiettivi e della strategia complessiva dell'UE ed essere formulata in pieno accordo con questi, in particolare con la strategia Europa 2020 riveduta. Inoltre deve integrarsi armoniosamente con le politiche nazionali e con le agende urbane nazionali. È opinione condivisa da molti interessati che l'agenda urbana UE debba rispettare il principio di sussidiarietà e non essere fondata su nuova legislazione.

5.1. Necessità di un'agenda urbana UE

Un'agenda urbana UE potrebbe permettere di conseguire numerosi obiettivi. Potrebbe servire ad accrescere la qualità, l'efficienza e l'efficacia delle politiche grazie a un *miglior coordinamento* delle politiche, dei soggetti e dei livelli di governance e a una *migliore comprensione* dei contesti di sviluppo urbano in sede di concezione e di attuazione delle politiche. Potrebbe accrescere *l'impegno e il senso di partecipazione delle città* nel processo di definizione e di realizzazione delle politiche a livello nazionale e dell'UE. Potrebbe rafforzare la *capacità delle città di promuovere transizioni e cambiamenti strutturali* al fine di garantire economie urbane sostenibili e uno sviluppo sostenibile sotto il profilo territoriale, ambientale e sociale delle zone urbane. Essendo connessa a obiettivi olistici di sviluppo locale, potrebbe *avvicinare il processo decisionale dell'UE ai cittadini*. Infine potrebbe essere di grande utilità per le politiche di aiuto allo sviluppo dell'UE e costituire un veicolo di promozione delle tematiche di sostenibilità globale.

La maggior parte delle politiche dell'UE presenta, direttamente o indirettamente, una dimensione urbana. Vi sono tuttavia i margini per un miglioramento nonché per un maggiore impegno e una più forte interazione tra i vari livelli di governance e un più forte accento sulle priorità della politica urbana nel processo di elaborazione delle politiche a livello nazionale ed europeo. Un primo passo fondamentale in vista della definizione di una eventuale agenda urbana UE consiste nell'individuare le carenze che necessitano di essere colmate a livello dell'UE.

²⁷ <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=831>.

D1. Quali sono le principali ragioni che giustificano la creazione di un'agenda urbana UE? In quali campi un'iniziativa a livello UE può produrre il massimo valore aggiunto? Quali aspetti dello sviluppo urbano trarrebbero beneficio da un approccio più concertato tra i vari settori e i diversi livelli di governance?

5.2. Aspetto dell'agenda urbana UE

Quanti hanno contribuito finora al dibattito hanno sostenuto che la "agenda" potrebbe comportare piuttosto l'adozione di un nuovo metodo di lavoro per garantire la coerenza. Altri hanno proposto che assuma la forma di una strategia cui sono attribuiti obiettivi prioritari a lungo termine e linee direttive operative a breve termine.

Un'agenda urbana UE potrebbe focalizzarsi su una serie limitata di grandi sfide sociali per l'Europa, quali la riduzione delle emissioni di CO₂, gli adeguamenti climatici, l'inclusione o le variazioni demografiche. Possono essere prese in considerazione sfide con una specifica connotazione urbana in termini di pertinenza e urgenza o per le quali l'impegno delle città assume un'importanza fondamentale per ottenere risultati. Ad esempio gli Stati membri hanno accolto con favore l'iniziativa della Presidenza greca di promuovere il tema della "povertà urbana" come specifico settore di lavoro per il contributo della cooperazione intergovernativa all'agenda urbana UE. Il Patto dei sindaci è stato spesso citato come modello per impegnare le città a definire obiettivi dell'UE che potrebbero potenzialmente essere utilizzati in altri settori.

Un'agenda urbana UE più ambiziosa potrebbe tuttavia cercare di delineare un quadro per rendere coerenti una vasta serie di iniziative e politiche, ad esempio garantendo che gli strumenti e le politiche settoriali siano coerenti e si rafforzino reciprocamente.

D2. Un'agenda urbana UE dovrebbe essere focalizzata su un numero limitato di sfide urbane? Oppure dovrebbe delineare un quadro generale per incentrare l'attenzione sulla dimensione urbana delle politiche dell'UE a tutti i livelli, rafforzando il coordinamento tra le politiche settoriali e tra i responsabili a livello di città, Stati e UE?

5.3. Definizione della portata e degli elementi fondamentali

Notevole è la mole di lavoro fin qui svolto per definire un modello europeo di sviluppo urbano, attraverso la cooperazione intergovernativa sullo sviluppo urbano nonché grazie al processo di riflessione della Commissione "Città del futuro"²⁸, che richiede un ampio consenso. È possibile pensare di portare avanti tale lavoro al fine di chiarire maggiormente gli obiettivi e di definire i compiti per settori e soggetti specifici.

²⁸ Ibidem, pag.3.

D3. Il modello europeo di sviluppo urbano delineato nella riflessione "Città del futuro" costituisce una base sufficiente per portare avanti il lavoro sull'agenda urbana UE?

5.4. Rafforzamento dell'impegno e della partecipazione delle città alle politiche dell'UE

Molte istanze cittadine e molte organizzazioni di soggetti interessati considerano l'agenda urbana UE uno strumento che permetterebbe di coinvolgere maggiormente le città e i loro rappresentanti politici nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione. Una delle numerose questioni aperte è garantire che le preoccupazioni dei rappresentanti delle città siano prese in considerazione in sede di sviluppo delle iniziative settoriali a livello dell'UE. Ciò potrebbe avvenire attraverso un miglior uso degli strumenti già esistenti per coinvolgere e consultare gli interessati nella fase di concezione delle politiche dell'UE (come le valutazioni d'impatto, le consultazioni degli interessati o le relative valutazioni). È stata proposta la costituzione di una piattaforma per consentire agli interessati di valutare la coerenza e l'impatto delle politiche a livello UE sulle zone urbane, in particolare con riferimento alla strategia Europa 2020 riveduta. Un altro aspetto è costituito dal ruolo che le città potrebbero avere nella definizione degli obiettivi delle politiche a livello sia nazionale sia dell'UE, nonché dalla misura in cui gli obiettivi nazionali e dell'UE riflettono i bisogni a livello delle città. Ciò riguarda tanto il modo in cui gli obiettivi globali (come quelli di Europa 2020) sono tradotti in obiettivi settoriali specifici, quanto il modo in cui essi sono inseriti nelle politiche nazionali.

D4. In che modo i soggetti interessati a livello delle città possono contribuire meglio ai processi di sviluppo e attuazione delle politiche dell'UE? Le città devono essere maggiormente coinvolte nella definizione delle linee politiche a livello regionale, nazionale e dell'UE? In che modo ?

5.5. Migliore comprensione dei processi di sviluppo urbano

Uno degli obiettivi dell'agenda urbana UE dovrebbe essere quello di far sì che l'elaborazione delle politiche rifletta meglio la realtà urbana. Le città sono in costante evoluzione e una buona definizione delle politiche deve essere basata su una profonda comprensione e una più efficace condivisione delle conoscenze e delle esperienze. Numerose iniziative già sono state avviate su impulso degli Stati membri o dell'UE, quali Orizzonte 2020, ESPON, URBACT, l'iniziativa di programmazione congiunta "Europa urbana", la rete europea dei Centri risorse per le politiche urbane (EUKN), ecc. La Commissione ha collaborato strettamente con l'OCSE allo sviluppo di una definizione armonizzata di aree urbane nonché nell'intento di comprendere meglio le dinamiche urbane. Partecipa anche allo sviluppo di dati geografici per monitorare l'evoluzione delle aree urbane. La disponibilità di informazioni e di dati non sembra costituire un problema, quel che è necessario rafforzare è piuttosto l'uso, la comprensione e lo scambio di conoscenze tra i decisori a tutti i livelli di governance. Margini di miglioramento esistono anche per il coordinamento dello sviluppo della base di conoscenze.

D5. Quali sono i modi migliori in cui promuovere una più forte base delle conoscenze urbane e territoriali e lo scambio di esperienze? Quali aspetti specifici della base delle conoscenze devono essere rafforzati per sostenere meglio il processo di elaborazione delle politiche?

5.6. Promozione dell'attuazione dell'agenda urbana UE

L'agenda urbana UE non può essere attuata soltanto a livello dell'Unione. Molte questioni sono trattate meglio a livello locale, regionale o nazionale e alcune tematiche non rientrano nelle competenze dell'UE. L'attuazione di un'agenda urbana UE dovrebbe anche essere il frutto di un'interazione tra vari livelli politici e tra ambiti differenti. Vanno prese in considerazione le modalità con le quali la cooperazione intergovernativa e le altre istanze politiche possano collaborare meglio tra loro per ottenere un maggiore impatto. Occorre valutare quale ruolo potrebbero svolgere i vari soggetti ai diversi livelli di governance e in che modo potrebbero essere meglio sostenuti e promossi l'interazione e gli scambi.

D6. Quale ruolo dovrebbero svolgere il livello locale, regionale, nazionale e dell'UE nella definizione, nello sviluppo e nell'attuazione di un'agenda urbana UE?

Chi desidera contribuire al dibattito sull'agenda urbana UE può farlo per via elettronica, seguendo le istruzioni fornite nel sito:

http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc_eu_urb_agenda

La consultazione sarà aperta fino al 26 settembre 2014.