

Dal quadro europeo ispirazioni per la politica urbana per l'Italia

contributo di *Maria Prezioso*¹

Dip. STF, Università di Roma "Tor Vergata

maria.prezioso@uniroma2.it

Il punto di partenza

Nel dibattito europeo e nazionale, le politiche per la città (o in termini più estesi le politiche urbane) sono trattate come un particolare capitolo - la cosiddetta **Agenda urbana** - della *Territorial Agenda 2020*, distinguendone gli obiettivi per: i) dimensione (large metropolitan areas, Small and Medium sized Towns con popolazione compresa tra 5.000 e 50.000 abitanti, comunità di comuni o sistemi di comuni appartenenti alle aree interne); ii) caratterizzazione geografico-economica (city, inner city, internal areas). L'Italia sembra aver fatto dell'Agenda urbana una priorità del "tavolo comunitario" del semestre di Presidenza, destinando a questo scopo gran parte dei fondi strutturali 2014-2020².

Il presupposto - mai messo in discussione - che quasi l'80% della popolazione viva nelle città ha orientato gli obiettivi dominanti, prioritariamente legati a potenziare la dotazione di capitale fisso territoriale per il rilancio di una competitività legata all'innovazione produttiva e sociale, alla gestione delle risorse naturali e culturali, energetiche, alla mobilità. L'apertura ad un credito e ad una finanza "mirati", integrati, strategici e partecipati nell'edilizia e nelle infrastrutturali materiali ed immateriali è considerato il mezzo di attuazione, con l'evidente scopo di combattere la stagnazione della produzione e l'esclusione dal mercato del lavoro (flags Europe 2020).

Una Direttiva Quadro Territoriale (DQT) nazionale, di prossima emanazione MIT, dovrebbe definire "gli obiettivi strategici di programmazione dell'azione statale e dettare indirizzi di coordinamento al fine di garantire il carattere unitario e indivisibile del territorio" (MIT, luglio 2014), entro cui collocare il piano degli interventi per "le 100 città", "l'opzione strategica città" e il "rilancio Paese", seguendo un approccio di integrazione verticale-orizzontale tra settori, rinnovo, recupero e riqualificazione, con particolare attenzione alle ultra-periferie urbane (aree periurbane o inner areas). Queste ultime considerate, in tutta Europa, luoghi scarsamente simbolici e qualificati, a bassa rendita fondiaria e di posizione, fonti di forti conflitti socio-politici (Cfr. progetti URBACT II).

Parole chiave e temi su cui riflettere per una strategia urbana integrata: cosa cambia?

Guardando alla nuova programmazione europea - ma anche alle nuove disponibilità messe in campo dalla BCE -, cinque topics o principi ordinatori - desunti da ricerche, scambi di esperienze, dibattiti condotti soprattutto tra il 2013 e la prima metà del 2014 - sono ancora una volta destinati ad orientare la progettazione e gli investimenti sulla città: *competitività, sostenibilità, coesione territoriale, impatto territoriale, governance*.

Da Lisbona 2000 a Europe 2020 non è cambiato molto: l'obiettivo della **competitività** assegna alle città il ruolo di "motore di sviluppo" per la crescita economica e del mercato del lavoro e le spinge al potenziamento di funzioni "tecno-spaziali" sostenute da investimenti *in e* smart.

Indifferente alle diversità territoriali, l'approccio *spatial* non ha prodotto effetti sustainable e inclusive, nonostante i tentativi di mitigazione macroeconomici e sociali prodotti posti in essere dal rafforzamento della politica di coesione territoriale (Barca, 2009; Barca, McCann, Rodríguez-Pose, 2012; ESPON 2013) attuando azioni di policy mirate al superamento delle divergenze e delle disparità che separano le città della periferia Sud-Orientale da quelle del core Nord-Occidentale dell'UE e, in Italia, il Nord dal Mezzogiorno.

Secondo questa impostazione, le città italiane e la loro capacità di attrarre investimenti dipendono, come nel resto d'Europa, da accessibilità, dotazione di infrastrutture (smart e non), impiego di tecnologie e

¹ Professore Ordinario di Geografia economica e Economia e Pianificazione del Territorio

² Cfr. il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20" del Consiglio dei Ministri, dicembre 2013.

realizzazione di progetti innovativi con il concorso delle imprese. A questo proposito, il 6th *Cohesion Report* (2014), *Europe 2020* e *Horizon 2020* invitano chiaramente a creare interazione tra pubblico e privato per essere competitivi e sostenibili (ad esempio, nel contrasto alle variazioni climatiche e al rischio di povertà energetica³), per recuperare almeno una parte dei costi che gravano sulla collettività per re-investire in welfare e restructuring del patrimonio edilizio pubblico, privatizzandone una parte consistente in termini di gestione (aree dismesse).

Questo lungo periodo di crisi ha infatti inciso sulla manutenzione e gestione delle strutture-infrastrutture urbane (residenze, servizi, trasporti, energia e acqua), i cui costi hanno finito per costituire una minaccia deflattiva per le aree densamente popolate, rendendo alcune città italiane più vulnerabili di altre al rischio di povertà.

Per risolvere questo problema, molte città europee hanno ridefinito le priorità di interesse pubblico generale che rendono competitivi e sostenibili, progettando su due diverse scale: quella interna dell'investimento economico e del dimensionamento certo della sua capitalizzazione (semplificazione edilizia, patrimonio interessato dagli investimenti privati e effetti sulla qualità della vita locale misurata in PIQ e non in PIL); quella esterna dell'attrattività (turistica, culturale, di affari) all'interno del sistema relazionale europeo⁴

In ambedue i casi, raggiungere l'obiettivo ha richiesto – e richiede soprattutto per l'Italia - una forte capacità innovativa da un punto di vista regolamentativo-gestionale (piani e progetti strategici integrati di medio periodo), produttivo e tecnologico di cui non possono essere escluse le valutazioni sulle ricadute occupazionali; un altrettanto forte potenziamento delle relazioni con i mercati (interni ed esteri) di riferimento. Il tutto, delineando, nella fase di transizione deflattiva attualmente in corso, diversi possibili scenari attraverso cui misurare la fattibilità dei progetti in base alla vulnerabilità ambientale, economica e sociale raggiunta dalle città (indice di dipendenza urbana da trasporto, occupazione, pendolarismo, costo dei beni e servizi, ecc.).

Questi aspetti rientrano nella cosiddetta *place evidence* territoriale (ESPON 2013)- insieme combinato di diversi indicatori -, e individuano come più vulnerabili per l'Italia i centri metropolitani e logistici di grandi dimensioni, insieme a quelli periferiche interne e insulari, e a alcune town urbano-rurali la cui vitalità economica dipende dalla vicinanza ai grandi poli urbani o regionali agricoli e di confine (Prezioso, 2011).

Per questi centri è stato stimato che il costo dei servizi di interesse generale – ad esempio quello relativo al pendolarismo e connesso all'uso di mezzi privati per il trasporto -, influenza direttamente il bilancio delle famiglie e il livello generale della disponibilità al consumo, producendo una contrazione nell'impiego flessibile dei redditi disponibili, che si accompagna alla crescente mancanza di fiducia nel vedere esaudita la domanda di beni e servizi.

Essere o meno città/area metropolitana, essere o meno connessi ad altre città e aree metropolitane, disporre di un chiaro e riconoscibile know-how territoriale sono ulteriori aspetti da considerare nel caso delle città italiane, caratterizzate da grande eterogeneità di ruolo e funzione e da un basso livello di connettività con le reti urbane e regionali europee a cui accedono solo attraverso hub strategici come Londra, Parigi, Amsterdam, Zurigo, Francoforte, Bruxelles, Monaco, Anversa, pure diverse tra loro per rango, volume di traffico, flussi transfrontalieri e copertura geografica.

Molti *case study* (Cfr. progetti ESPON 2013, ENPI CBC MED e URBACT II) hanno evidenziato come la competitività urbana sia funzione di policy transnazionali re-interpretate alla luce della realtà locale mediando ed includendo il rapporto pubblico-privato già esistente. E' il caso, ad esempio, delle scelte energetiche sostenibili la cui dipendenza dalla disponibilità di risorse naturali è relativa rispetto al peso delle relazioni socioeconomiche consolidate. Città come Samsø in Danimarca o di regioni come la Navarra in Spagna hanno messo in campo approcci diversi alla diffusione delle energie rinnovabili. In entrambi, i casi

³ Incentivando ad esempio lo sviluppo e la diffusione di nuove tecnologie eco-compatibili correlate con la cultura, il turismo, i servizi.

⁴ Relativamente alla competitività urbana, l'energia è vista sia come fattore capace di aumentare la qualità della vita per gli abitanti di una città; sia come bene economico fondamentale da trasformare, distribuire e commercializzare a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale.

governi nazionali hanno fornito precise indicazioni di policy ed hanno utilizzato incentivi di derivazione UE, coinvolgendo, nel caso di Samsø, cittadini e imprese private che, coordinate dal governo locale, hanno assunto volontariamente il ruolo di investitori. In Navarra, invece, la joint tra governo regionale e aziende private ha portato alla creazione di un sistema industriale regionale dedicato alla produzione di energie rinnovabili, consentendo alla regione di diventare uno dei leader mondiali nella produzione di tecnologie energetiche rinnovabili.

Importante è poi considerare il ruolo e le funzioni di attrattori (nel caso italiano rispetto ai parametri UNESCO e ai piani di gestione per il turismo, ad esempio) e connettori svolti dalle città all'interno di un benchmarking europeo, valutate come capacità di contribuire, attraverso la propria specializzazione, alla creazione di un valore aggiunto di cui possono beneficiare tutte le entità territoriali di cui la rete urbana, nel suo complesso, si compone. In questo senso, il ruolo svolto dalla finanza sta nelle relazioni tra i paesi e passa attraverso eventi strategici (ad esempio EXPO 2015) rivisitati in chiave di sostenibilità.

In Europa, il concetto di **sostenibilità** è stato più di altri declinato in stretta relazione con il tema del rinnovo urbano (Olimpiadi Londra 2012) e poi del cambiamento climatico, alla luce del 5th *Cohesion Report* (ora del 6th incentrato sulla città), che tuttavia dice poco sugli impatti che derivano dall'intervento urbano.

L'assenza di politiche urbane sostenibili integrate e condivise in materia di Cambiamento Climatico è considerato un elemento capace di aumentare gli attuali squilibri socioeconomici tra il core delle città europee e la sua periferia meridionale e sud-orientale, dunque la *vulnerabilità* al rischio e alle diverse scelte di equilibrio e armonizzazione necessarie che agiscono sull'uso del suolo e sull'edilizia. Un "cattivo adattamento" (*maladaptation*) esclude la partecipazione agli investimenti strategici integrati di lungo periodo dedicati dall'UE allo sviluppo urbano (mancati feedback su adattamento e mitigazioni).

La relazione tra città e sostenibilità (*Environment in European cities - "sustainability"* e *Thematic Strategy on Urban Environment*) si basa su una poderosa letteratura sul tema e sui molti casi empirici (es. Stockholm – Mälars Region, Randstat e molti altri sviluppati all'interno dei programmi Interreg IV e Urbact II), che assumono la sostenibilità come uno dei quattro pilastri della gestione urbana dell'ambiente insieme al trasporto, all'edificazione sostenibile, all'urban design⁵.

La sostenibilità è definita come dimensione territoriale della coesione e viceversa. Il *Territorial Impact Assessment* (TIA) è lo strumento che ne misura l'entità in termini di impatti generati dalle politiche (economia, competitività, cambiamento climatico, società, salute, ambiente, ecc.); mentre la *Strategic Environmental Assessment* (SEA) ne accompagna la realizzazione in termini di piano. Indicatori complessi determinano questi rapporti, come pure le indicazioni della Commissione europea secondo cui la nozione di coesione territoriale "traduce l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile ed equilibrato in termini territoriali" secondo tre macro-componenti, tra cui l'identità territoriale e la relativa qualità territoriale (rispetto ad esempio a erosione del suolo, cambiamento climatico, rischio energetico, paesaggio, ecc.).

La sostenibilità viene considerata il risultato di uno sviluppo economico equilibrato soprattutto in relazione all'efficienza e all'uso di tecnologie "verdi". Tuttavia un'idea di economia sostenibile completamente dipendente dalla tecnologia (Cfr. alcuni aspetti della green economy legate alle smart green grid) potrebbe essere poco favorevole allo sviluppo delle città UE, seppure utile a ridurre la vulnerabilità, se non correlato a quelli di "impatto" e governato a scala sub-nazionale nell'ambito di una programmazione di medio periodo (Navarra, Freiburg, Samsø).

La valutazione di sostenibilità di piani e programmi, con particolare riferimento alle procedure in uso in Gran Bretagna, Spagna, Slovenia, contengono sempre un approccio multidisciplinare alla città e al territorio— come suggerito dalla Territorial Agenda 2011 e dall'EU Biodiversity Strategy 2020 -,

⁵ Nella locuzione "città sostenibile" è tuttavia difficile distinguere gli obiettivi dichiarati da quelli effettivamente perseguiti. Per cui c'è chi suggerisce di trattare la città come un ecosistema integrato, ad esempio dal lato della domanda, della gestione, dell'equità e dell'efficienza nell'uso delle risorse e dell'effettiva partecipazione delle comunità locali e delle imprese all'attuazione di misure e progetti sostenibili. A questo scopo possono risultare utili le indicazioni dell'*European Sustainable Cities and Towns Campaign* che spinge a mettere in pratica questi aspetti della sostenibilità a livello locale, seguendo un approccio multidisciplinare integrato correlato a 3 aspetti metodologici principali: • Ecological footprint, • Urban metabolism, • Environmental vectors or domains.

valorizzandone le diversità (potenziali territoriali) per diversificare al suo interno l'uso più efficiente delle risorse.

Considerato un tema trasversale nella policy urbana e un sostegno sostanziale alla diffusione della coesione territoriale, la valutazione della sostenibilità da parte di policy e decision maker non può prescindere da apporti multidisciplinari e dall'uso di strumenti di misura (TIA, VAS, VIA) per la messa a punto di modelli endogeni di governance e di gestione territoriale che rendono praticabile un piano operativo per la città.

Da questo punto di vista, il piano rappresenta l'adeguamento della Territorial Agenda agli obiettivi urbani smart e inclusive 2020 sotto forma di scenari tendenziali, anche in relazione alla definizione delle nuove macro regioni di cooperazione territoriale su temi/dimensioni prevalenti quali aria, acqua, consumo energetico e del suolo e le fenomenologie correlate (inquinamento, rifiuti, pressione sulle aree naturali, ecc.). E in questo senso, la scala sub-nazionale (provincia o comunità di comuni) rappresenta la dimensione geografica più appropriata per la definizione di scenari tendenziali strategici, entro cui definire la correlazione con la produttività e la gestione territoriale locale, anche in termini di mitigazione delle azioni di edificazione, consumo di risorse e uso del suolo.

Questo ci ricorda che particolare attenzione viene data in tutti i piani/progetto al tema della new regionalisation in corso in Europa, che, sulla base, degli obiettivi di studio, viene riletta anche in termini tipologici e non solo geopolitici (es. Climate change typologies, Metropolitan macroregions), trattando la sostenibilità come un mezzo per rafforzare la competitività economica e la capacità di crescita dei territori europei nel rispetto dell'ambiente naturale e della coesione sociale, come indicato nel 5 Rapporto di Coesione (EC 2010).

Nell'insieme, la misura della sostenibilità sembra ormai un dato acquisito anche nell'ambito delle diverse impostazioni su cui si articolano i progetti, ad es. attraverso la correlazione tra *esposizione*, *sensibilità* e *resilienza* che consente di determinare il possibile impatto generato dal cambiamento di policy; o l'insieme degli impatti che determinano la *capacità di adattamento*; o ancora la combinazione di tutti fattori considerati nella stima della *vulnerabilità derivante da un cambiamento di policy* a scala sub-nazionale e locale.

Eccezioni si rilevano in quei casi (ESPON FOCI 2010) dove la sostenibilità è misurata alla luce di teorie dominanti (termodinamica, ecologia, informazione) – alcune ancora in fase di sperimentazione -, che evidenziano i molti fattori e elementi chiave che concorrono a definire i cosiddetti sistemi sostenibili (tassi di consumo di risorse naturali inferiori a determinati limiti; massimizzazione dell'efficienza energetica; mantenimento dei servizi eco-sistemici; massimizzazione del flusso di reti, della diversità e dell'informazione). Gli approcci utili alla pianificazione della città (es: Ecological footprint, Urban metabolism, Environmental vectors or domains) sottolineano la dimensione territoriale (guardando anche oltre la frangia urbana), gli aspetti prevalenti della progettazione (aria, acqua, consumo energetico e del suolo, ecc.) e le fenomenologie correlate (inquinamento, rifiuti, pressione sulle aree naturali, ecc.); aprendo alla riflessione critica nei confronti delle analisi statistiche e economiche che, da sole, non sono in grado di definire, pur attraverso indicatori complessi, macro-componenti quali: efficienza territoriale, qualità territoriale, identità territoriale.

Molti programmi del periodo 2007-2013 dedicano parti rilevanti - se non l'intero rapporto – alla necessità di modellizzare (intesa in termini di processo) il comportamento urbano valutandone la sostenibilità, per classificare, comparare e promuovere un comune uso delle risorse nel quadro di un'economia verde competitiva con particolare riferimento all'agricoltura e ai trasporti, al cambiamento climatico e all'energia.

Il riferimento sperimentale è quasi sempre alle aree del core europeo (Gran Bretagna Danimarca, Paesi Bassi, Germania, Polonia, Francia, Svezia e Slovenia); cui si aggiungono, nell'area mediterranea, Nord Italia, Spagna (Catalogna e Navarra), Portogallo, Grecia, Cipro. Quasi tutti rappresentano significativamente la pratica della sostenibilità nei confronti della lotta al cambiamento climatico (North Rhine-Westphalia, The Netherlands, the Tisa river) e della sostenibilità urbana (Torino, Foggia, Cremona; Barcelona – Catalonia; Glasgow – West Scotland; Stockholm – Mälars Region; Toulouse – Midi Pyrenees; Warsaw – Mazovia).

Il benchmarking, condotto a scala prevalentemente regionale e sub-regionale, evidenzia anche progetti significativi a basso impatto nel campo della desalinizzazione, dalla produzione di neve artificiale,

dall'incremento nell'uso dei condizionatori (Regional Energy Governance della Navarra; Freiburg; Samsø; Kalmar County; Central Macedonia; Cyprus).

Ad eccezione delle analisi generali che comparano l'impatto di politiche settoriali (Transport Policies e Common Agricultural Policies - CAP) o a scala nazionale (Gran Bretagna, Slovenia e Portogallo), tutti i casi esaminati forniscono indicazioni regionali e sub-regionali approfondite sui risvolti della sostenibilità e del suo mancato perseguimento in termini di vulnerabilità (esposizione, sensibilità, impatto, adattamento), rischio, qualità.

Il controllo incrociato di indicatori, indici, procedure – al di là delle comuni metodologie di indagine – chiariscono i termini delle strategie da adottare nei piani e, dunque, le implicazioni progettuali da fare proprie per sperimentare indirizzi, processi, procedure e tecniche che rendono possibile la sostenibilità.

- agire cross coinvolgendo diversi settori per il Climate Change e il turismo nel Sud dell'Europa o per il mercato globale nel core europeo;
- ridurre gli effetti negativi della metropolitanizzazione sull'economia urbana e la loro dipendenza dal contesto regionale rivolgendosi alle nuove macroregioni dello sviluppo europeo;
- mettere in campo azioni regionali di riduzione dell'impatto dovuto all'aumento dei prezzi (es. energetici) anche in relazione al modello di governo dominante e allo sviluppo settoriale;
- mitigare gli impatti regionali e locali delle direttive europee sulla qualità, l'efficienza, la coesione dei sistemi economico-territoriali e sociali, anche in relazione all'adozione di misure e procedure di valutazione ex ante delle azioni di policy e planning.

L'approccio alla sostenibilità si rivela, quindi, nel complesso meno teorico e più pragmatico ma pur sempre strettamente legato alla **governance urbana e territoriale**.

La letteratura scientifica colloca la governance tra le categorie di riferimento dell'analisi degli andamenti dell'urban sprawl nell'ambito degli studi sul policentrismo. Questi studi considerano le caratteristiche dello sviluppo urbano correlate ai cambiamenti in corso nei processi decisionali, pubblici e privati, che regolano la gestione dei fenomeni demografici, dei trasporti, del turismo, della produzione, determinando la performance competitiva di una regione. E' evidente, quindi, che la relazione tra globalizzazione e urban sprawl influenza la governance creando conflitti tra le politiche locali e regionali nelle relazioni con il mercato globale e nel rapporto government/governance.

Il termine governance urbana viene spesso utilizzato nella accezione originaria che lo lega al comportamento delle imprese e alla dinamica/dialettica del mercato globale, evidenziando i contrasti che possono nascere tra strategie globali e di localizzazione territoriale della produzione, anche in relazione al comportamento degli attori coinvolti. La governance è quindi assunta come il paradigma capace di migliorare il clima e la produttività di un sistema di impresa territorializzato, ma anche la sua attrattività, che si riverbera sullo stato delle città, influenzando il cosiddetto *entrepreneurialism*.

La chiave interpretativa della governance sta oggi nella trasparenza e nella flessibilità, nella divisione efficiente di compiti e responsabilità che distinguono i rapporti con il commitment politico-istituzionale. In questo senso, il termine delinea prevalentemente la cosiddetta multilevel governance, espressiva di un contesto politico "maturo". La governance è anche considerata un fattore chiave locale di misura della leadership di un contesto e della sua performance territoriale. La sua trattazione è sostanzialmente di tipo economico-aziendale.

Come interpretare la complessità che lega l'integrazione dei livelli di governance al governo efficace di fenomeni che, come lo sprawl urbano, superano i confini della città, e dunque realizzare forme di integrazione orizzontale (territorio) e verticale (istituzionale) delle politiche è, dunque, il problema centrale. Questi aspetti hanno una diretta relazione con molti temi, tra cui il federalismo, l'evoluzione nell'interpretazione geografica dei modelli di sviluppo urbano, i limiti alla partecipazione da parte degli attori della governance, la competitività urbana e regionale, lo sviluppo di network urbani e metropolitani, per arrivare a forme sinergiche, complementari, integrate di policentrismo, di sviluppo del capitale umano, dell'implementazione delle capabilities urbane, dell'attrattività, dei conflitti letti in chiave geopolitica.

La governance in relazione alla crisi urbana e della perdita di competitività nell'Eurozona evidenzia lo stretto legame tra crescita e futuro impiego dei Fondi Strutturali, enfatizzandone la dimensione transcalare che dallo stato riporta direttamente alla città.

Essendo uno dei fattori chiave della leadership di un contesto, la governance finanziaria è correlata ad altre dimensioni lessicali significative come: visione, strategia, partnership, capacità politica, apprendimento, fornitura; mentre dal punto di vista territoriale si evidenzia il legame con l'innovazione, la diversità degli investimenti, la formazione, la connettività, la qualità.

Particolare attenzione viene data allo studio delle strutture di governance finalizzate alla cooperazione e al peso che queste possono avere nella creazione di sinergie (milieu) e forme di prossimità, la cui misura è demandata ai contributi e agli indicatori sviluppati ancora una volta nell'ambito dell'economia aziendale, utilizzando metodi quantitativi e qualitativi.

La governance territoriale multilivello diviene quindi la base per lo sviluppo di forme cooperative di policentrismo urbano, in una visione interattiva e transcalare che coinvolge anche il sistema nazionale e la sua Agenda urbana nei rapporti con la globalizzazione, i mercati finanziari, gli investimenti diretti esteri, lo sviluppo di reti d'impresa.

Le questioni di governance e, in particolare, il grado di autonomia decentrata che la sua attuazione dal punto di vista degli investimenti, dei poteri, delle competenze e delle risorse influisce sulle prestazioni e sulle prospettive della città in termini di:

a) pianificazione e gestione metropolitana dove può:

- generare conflitti a livello intermunicipale e interistituzionale in mancanza di accordi a priori oltre la pratica nella gestione di un modello organizzativo (Spagna);
- aumentare "il consenso" alla base del modello che coordina le attività di politica pubblica (area metropolitana di Glasgow);
- aumentare il livello di cooperazione tra i livelli federativi istituzionali locali (area metropolitana di Stoccolma);
- essere strumento di gestione complesso e non univoco (area metropolitana di Toulouse), o a sostegno (confini, scopi, competenze) della creazione di aree metropolitane in Polonia; o di modelli comuni di gestione metropolitana (rete METREX);

b) rilievo delle disparità nei "potenziali policentrici" regionali che dovrebbero sostenere sia la cooperazione transnazionale (ad esempio con l'area balcanica), sia la cooperazione intraregionale, come nei casi di:

- Randstad-Holland dove la governance si colloca a livello provinciale e municipale;
- regione Piemonte dove assume la condizione di strumento multilevel verticale nella gestione del policentrismo urbano regionale;
- della città di Monaco o di quelle dell'Attica per migliorare la cooperazione interna o tra municipalità.

c) incremento della capacità strategica di proporre soluzioni territoriali alternative alla crisi, soprattutto se si opera in un sistema decentrato o federalista (Belgio, Austria, Germania), o in città medie con forti implicazioni metropolitane (Cork, Lyon, Leeds, Timisoara, Katowice), aiutando a fare chiarezza sulla leadership politica di un territorio e viceversa

Chi domanda cosa

Comprendere gli effetti socio-economici territoriali della crisi a livello locale rappresenta il punto di partenza per chi si occupa oggi di progettazione urbana.

Molti degli effetti territoriali della crisi sulla città sono stati rilevati attraverso le evidenze empiriche e la misura ex post delle scelte perseguite. L'Italia, ancora caratterizzata agli occhi dell'Europa nel 2009 da città e imprese piccole e medie operanti a sistema, sembrava resiliente alla crisi, nonostante la necessità di riforme e cambiamenti innovativi necessari in materia di politiche e governance. Gli elementi di raffronto su cui si basava questo giudizio erano rappresentati dal confronto tra territori e città dentro e fuori il "Pentagono" (i secondi definiti insulari, montani o periferici), e dagli investimenti compiuti per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona-Gothenborg.

Alle città italiane si suggeriva di guardare all'esperienza delle regioni transfrontaliere e metropolitane e praticare opzioni e strategie economiche urbane multilevel incentrate su: il contrasto al cambiamento climatico come nuova fonte di attrattività per residenti e visitatori; nuovi modelli nell'utilizzazione protetta del suolo con il coinvolgimento dei privati cooperando a livello territoriale transregionale e transnazionale; il potenziamento dell'accessibilità e della connettività tra poli di diversa dimensione sfruttando le economie

di scala fornite dall'innovazione e dalla conoscenza per riorganizzare la struttura e i flussi legati alla globalizzazione anche in termini di servizi di interesse generale e portualità.

Questo perché la sensitività territoriale e regionale alle direttive UE appariva negativa rispetto alle politiche urbane nazionali nel benchmarking, ad esempio, con i paesi del centro e scandinavi. Questi ultimi, infatti, le cui scelte economiche non potevano che dipendere dall'impiego delle risorse naturali e dalle imprese ad esse collegate, avevano dimostrato come città di medio-piccole dimensioni (è il caso di Malmo o di capitali come Vilnius), inizialmente considerate *segregated*, si erano dotate di un programma di sviluppo di medio-lungo periodo incentrato su: sostenibilità, policentrismo, regionalizzazione, contrasto al *climate change*, connessione infrastrutturale, decontaminazione dei suoli, lifestyle, capitale umano, imprenditorialità, smart grid; affrontando la crisi in una prospettiva olistica che implicava mutamenti sostanziali nell'approccio al mercato del lavoro⁶.

Le sollecitazioni provenienti dalla *Territorial Agenda* e dalla valutazione delle politiche EU (ESPON baseline scenario 2013) hanno riscosso scarso interesse da parte dei policy/decision maker e stakeholder nazionali e regionali, anche di fronte alla possibilità di ricorrere a reti di imprese per svolgere attività innovative in ambito urbano, escludendo l'Italia da: l'ipotesi di nuove MEGAs 2009-11; la mappa/scenario dei cambiamenti prevedibili; la valutazione della "city reaction"; gli scenari generali e settoriali cui riferire le politiche urbane 2020.

Nel contempo, le analisi delle tipologie rurali hanno prodotto una nuova definizione del rural-urban change che include buona parte del caso italiano. Essa prospetta la possibilità di una new rural economy e una diversa relazione economia-società-ambiente-politica per le piccole e medie città: il cosiddetto agricentral systems, dove più alti sono il livello di coesione sociale, il tasso di fertilità e l'aspettativa di vita (>80); e più basse le differenze di genere,

Indicazioni di policy in materia di governance e 'approccio ecologico' alla redazione dei Master Plan urbani sono venuti dunque dall'Europa e, in particolare dalle regioni baltiche, i cui progetti di città hanno messo in luce nuove forme di economie di agglomerazione urbana secondo il parametro della diversità territoriale (territorial evidence) insediativa e dell'accessibilità.

In questo quadro, il nuovo regolamento dei Fondi Strutturali e gli obiettivi della Strategia 2020 stabiliscono una stretta relazione tra Territorial Integrated Approach (i piani) e Integrated strategic Investments, dove responsabilità politica e risposta agli impatti della crisi si combinano anche incoraggiando e promuovendo proattivamente la mobilità della popolazione tra città e regioni del Centro-Nord europeo: verso le aree metropolitane-città capitali e universitarie per "giovani" 15-24 anni alla ricerca di lavoro, verso le aree rurali per gli over 50, accentuando le divergenze regionali con paesi forti in materia di welfare e migrazione di ritorno, come Lussemburgo e Germania. La differenza di capitale territoriale urbano spiega solo in parte questi differenziali, più legati alla disponibilità e all'efficienza di servizi di interesse generale e mobilità, vera barriera all'integrazione.

Secondo lo scenario di base elaborato per il periodo 2010-2030, il fenomeno della migrazione persisterà da Nord-Est a Sud-Ovest, dalle aree rurali a quelle urbane, dalla periferia al core e proprio le città saranno chiamate a contrastare la fuga dei cervelli, la pressione sulle aree metropolitane, l'invecchiamento e gli squilibri di genere nelle aree rurali, rafforzando prospetticamente la cooperazione tra regioni attuando azioni utili ad ottenere effetti positivi e esternalità per il turismo, la città smart, l'inclusive sustainable development. La gestione integrata dei piani e dei progetti potrebbe assumere un ruolo fondamentale per contrastare la recessione, monitorarne performance e risultati rispetto al tema dell'*education* mirata all'industrial job nelle metropolitan areas e ai meccanismi di redistribuzione del lavoro e alle interdipendenza tra territori nei sistemi metropolitani, coinvolgendo in pilot project i decision maker, o i rapporti pubblico-privato negli investimenti in ricerca&sviluppo (come nel caso UK).

La produttività urbana a breve termine è tuttavia ancora un obiettivo per l'Italia e si fonda sul rilancio del settore delle costruzioni e dei relativi possibili mercati di investimento, che a partire da quello edilizio e

⁶ Cfr. regione dell'Øresund e il progetto di cooperazione politica trasversale Orus basato su: mercato del lavoro, nuove infrastrutture, maggiori contatti sociali, una nuova strategia globale per il rilancio della regione come *hub* internazionale.

delle infrastrutture, potrebbero rafforzare il legame con la politica di coesione e incidere sul rapporto tra deficit pubblico e spesa sociale⁷.

In questo contesto poco si parla delle opportunità di sviluppo generate dalla Blue Economy: energia, trasporti, turismo, sicurezza, tutela e salute delle coste e della biodiversità, stimate, per il 2020, in 7 milioni di occupati nei settori trasporti e logistica e una crescita della produzioni pari a 600 miliardi di €. A questo scopo, la domanda di pianificazione territoriale costiera e marittima, di investimenti in ricerca ed innovazione, di skill qualificati, di conoscenza e di maggiore sicurezza nei mari, dovrebbe essere più che mai alta.

Come pure la strategia macroregionale 2014-2020, che non può prescindere da una rinnovata e più incisiva concezione di sostenibilità urbana per vincere la povertà definendo un'*Urban agenda* strutturale *for employment and job* a livello paese.

Disoccupazione, indebitamento, basso livello di skill hanno colpito nel 2012 il 2% della popolazione europea insieme all'esclusione sociale in città che prima della crisi registravano livelli di attrattività e di crescita al pari delle aree metropolitane, ma con bassi livelli di innovazione, scarso orientamento al mercato, basso livello di accessibilità, cattiva governance, bassa coesione sociale.

Capacità di adattamento, alta flessibilità nell'uso degli strumenti di politica europea, soluzioni place based, aumentano il livello di resilienza locale e sono quindi "un propellente" per uscire dalla crisi, partendo dalle aree metropolitane, le quali, pur subendo dal 2005 una contrazione del PIL, hanno mostrare capacità resilienti.

Smart growth, innovation education restano problemi aperti per le città rurali che sembrano non aver accesso all'innovazione, come dimostra la mappatura comparata dei dati. Considerando che gli investimenti in coesione, di cui le regioni sono responsabili per gran parte, si sono ridotti al minimo: -18% tra il 2008-13 in Europa, con punte del 44%, il cosiddetto "Triangolo della coesione", mostra un cambiamento sostanziale nei fattori che interagiscono influenzandone la determinazione: al vertice il consolidamento fiscale, sugli spigoli la crescita e la sua dipendenza da investimenti a rete, e le riforme strutturali. Ciò significherà spendere in maniera più friendly, perseguire sempre più la cosiddetta good governance poggiando su capacità istituzionali e amministrazioni efficienti.

I temi della Territorial agenda, dell'Urban agenda, della resilienza, di come gestire queste agende e trovare tra esse elementi di interazione guardando alle questioni prioritarie della security, del turismo, della sostenibilità, della new governance, inducono a ricercare un modello di spatial planning utile. Uno special strategic integrated spatial planning (Prezioso, 2013) che contempli anche il settore della pesca, il carbon footprint, la crescita del turismo e di prodotti eco-tech, attività come l'acquacoltura, le Blue biotechnology, coinvolgendo i cittadini nelle attività di marketing, comunicazione, diffusione dell'innovazione.

Molti progetti urbani, tra cui quelli URBACT II, hanno posto l'accento sui processi di autovalutazione cui la città dovrebbe essere sottoposta utilizzando strumenti user friendly, sulla costruzione di un sistema di misura flessibile ed adattabile per rilevare e innovare i modelli di governance servendosi di indicatori che misurino la qualità urbana, l'economia, il benessere. Il tutto adottando metodologie indicizzate rapportabili allo score index della cosiddetta "legacy of Sustainability" (ad es. la biodegradabilità dei prodotti di consumo o il monitoraggio edilizio) sull'esempio dei "consorzi di rigenerazione urbana"⁸.

⁷ *Urban data* sviluppati nell'ambito del programma ESPON 2013 a livello UMZ, MUA, FUA, LAU, LuA sono in corso di armonizzazione per creare un data base urbano complementare utile per studiare le città medio-piccole. In questo ambito è stato creato un dizionario UMZ-LAU2. Il progetto utilizza il metodo *Urban OLAP Cube* per creare griglie di indicatori a livello amministrativo (griglia 100x 100).

Un ulteriore progetto, *City-Bench*, ha prodotto un tool comparativo per misurare la capacità di investimento prendendo a base le città di Berlino, Madrid, Amsterdam, Plovdiv. Il tool permette di comparare una qualsiasi città, anche metropolitana, sulla base di parametri di similitudine. Misura anche la distanza della città da altre o le compara per indicatori.

⁸ In Germania, ad esempio, sono in corso di realizzazione windparks offshore per 15.000 MW sottomettendo la realizzazione dei progetti a VAS, alla partecipazione pubblica, a questionari, ordinanze selezionando così le aree da impiegare e quelle da tutelare.

Il documento *Towards an integrated urban agenda* (CoR, 2014) ha confermato la necessità di politiche coordinate per: aumentare qualità, efficienza, efficacia; migliorare il coordinamento e la comprensione dei problemi; supportare le città per gestire la transizione e i cambiamenti in modo flessibile e sussidiario.

Dalla Carta di Lipsia 2007, a quella di Toledo 2010, l'ipotesi di un modello europeo intergovernativo sembra dover prioritariamente dare risposte a quel 25% della popolazione europea a rischio di povertà di fronte ad una crisi che cresce senza forme di "protezione" e servizi sociali, composto di famiglie il cui indebitamento è crescente, a bassa o nulla qualità del lavoro, a basso livello di educazione, con maggiore presenza di minori appartenenti a specifici gruppi etnici.

La città metropolitana italiana, come quella francese del resto (Lione e Marsiglia), deve, più di altre, affrontare e risolvere il tema della disoccupazione, anche giovanile, rispetto a quello che viene definito *shrinking labour market*, fenomeno meno evidente (tanto da essere definito "un paradosso") nelle Small/Medium Town - dove vive il 46% della popolazione europea - secondo modalità molto diverse tra loro per aspetti sociali, etica, economia, self-employment perché legate alla presenza delle attività produttive integrate⁹.

La resilienza economica¹⁰ delle regioni (più forte nel centro Europa grazie ad altrettanto forti politiche di austerità), di fronte alla crisi, si è dimostrata forte al punto da contrastare molte azioni di recovery e growth urbane, contenendo da un lato lo shock dei mercati, dall'altro innescando condizioni di recessione occupazionale nelle grandi aree urbane, trasformando l'Italia in un paese dalle "geografie complesse".

Policy/decision maker e stakeholder regionali europei hanno recentemente espresso il proprio interesse a investire in un policentrismo che includa network city e periphery and rural areas piuttosto che global city dichiarandosi, implicitamente, a favore di scelte di decentralizzazione innovativa (ESPON ET 2050) e di sistema (un ritorno al "grappolo d'uva acerbo" di Kunzmann & Wegener del 1991). Un messaggio, questo, più geopolitico che goeconomico rivolto a ridimensionare il comportamento della "creative class" europea più attenta ai risultati *zoom out* (utili alla revisione della politica nazionale) che *zoom in* (utili al governo della città).

L'impegno è dunque di riflettere su come fare decisione e come fare progetto per la città. L'introduzione nella pratica di concetti, metodologie e strumenti nuovi per l'urbanistica italiana rispondendo da una domanda fortemente localizzata e diversificata di sviluppo urbano è la scommessa.

Riferimenti bibliografici

BARCA F.(2009). *An Agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting EU Challenges and Expectations. Independent Rep. to D. Hubner. Bruxelles: Commissioner of Regional Policy.*
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm

BARCA F., McCANN P., RODRÍGUEZ-POSE A., (2012), "The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches" in *Journal of Regional Science*, VOL. 52, NO. 1, 2012, pp. 134–152.

COMMITTEE OF REGIONS (2014), *Towards an integrated urban agenda for EU*, Bruxelles, February.

ENPI CBC MED (2014), *Cross-border cooperation in the Mediterranean*, <http://www.enpicbmed.eu/> (last access 2.09.2014)

ESPON 2013 PROGRAMME (2014), *European Observation Network, Territorial Development and Cohesion*, www.wspn.eu (last access 2.09.2014)

⁹ Attraverso il progetto ESPON DeTeCT (Detecting Territorial potential and challenges), è stato avviato un censimento e un manuale incentrato sulla crescita e/o stagnazione in UK che raccoglie progetti e approcci territoriali (aree funzionali e coerenza interna regionale, policentrismo, ecc.), laboratori regionali, analisi degli impatti, metodi e dati per misurare il capitale potenziale.

¹⁰ Sulla base di indici come il *comparative resilience* (calcolato sulla base del PIL e disoccupati), la *regional resilience* (r3), ecc.; mettendo in luce i fattori che la supportano (es. una diversa struttura economica, alti livelli di accessibilità, buona governance, alti livelli di innovazione, forte capitale sociale, tassi di crescita stabili prima della crisi).

- ESPON PROGRAMME 2013 (2010), *ESPON FOCI Future Orientation for Cities*. Final report
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html (last access 2.09.2014)
- ESPON PROGRAMME 2013 (2014), *ESPON ET 2050 Territorial Scenarios and Visions for Europe 2050*,
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/et2050.html (last access 2.09.2014)
- EUROCITIES (2014), *An EU urban agenda Engaging cities for a smart, sustainable and inclusive Europe*, June.
- EUROPEAN COMMISSION (2010a). *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels, 3.3.2010. [COM(2010) 2020 final]
- EUROPEAN COMMISSION (2010b). *Regional Policy contributing to smart growth in Europe 2020*. Brussels, 26.1.2011. [COM(2010) 553 final]
- EUROPEAN COMMISSION (2010c). *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2011a). *A resource-efficient Europe — Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*. Brussels, 26.1.2011. [COM(2011) 21 final]
- EUROPEAN COMMISSION (2011b). *Regional policy contributing to Sustainable Growth in Europe 2020*. Brussels, 26.1.2011. [COM(2011) 17 final]
- EUROPEAN COMMISSION (2011c). *The Urban and Regional Dimension of Europe 2020. Seventh Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2011), *Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary.
- EUROPEAN COMMISSION (2014), *Investment for Job and Growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth Report on economic, social and territorial cohesion*, Bruxelles, July.
- MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI (2014), *Principi in materia di politiche pubbliche territoriali e trasformazione urbana*, bozza DDL luglio, Roma, MIT.
- PREZIOSO M. (ed) (2011), *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*, Bologna, Pàtron.
- PREZIOSO M. (ed) (2014), *ESPON Italian Evidence in Changing Europe*, Rome: University of Rome "Tor Vergata".
- URBACT II Programme (2014), *Connecting cities, Building success*, <http://urbact.eu/en/about-urbact/> (last access 2.09.2014)