

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione (Parere d'iniziativa)

(2004/C 302/20)

Il Comitato economico sociale europeo, in data 15 luglio 2003, ha deciso, in conformità dell'articolo 29, paragrafo 2, del regolamento interno di elaborare un parere d'iniziativa sul tema Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione.

La sezione specializzata unione economica e monetaria, coesione economica sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere, in data 8 giugno 2004, sulla base del rapporto introduttivo predisposto dal relatore van IERSEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 1° luglio 2004, nel corso della 410a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 129 voti favorevoli, nessun voto contrario e 2 astensioni.

1. Sintesi

1.1 Il Comitato dedica il presente parere alle aree metropolitane europee poiché queste sono di grande interesse nel quadro del proseguimento della politica regionale dell'Unione europea.

1.2 Sono in effetti zone molto importanti per l'avvenire sotto il profilo sia economico che demografico. Nonostante i numerosi gravi problemi che incontrano, concretamente non hanno però ricevuto alcuna attenzione al livello dell'Unione europea e delle Istituzioni europee.

1.3 Il CESE auspica che il tema dello sviluppo economico e sociale sostenibile delle metropoli europee venga iscritto stabilmente nel programma di lavoro comunitario. Ciò rende indispensabili sia scambi di dati e d'informazioni a livello europeo tramite Eurostat, sia un'attenzione particolare da parte della Commissione.

1.4 È nell'interesse dell'Unione europea riallacciarsi ai dibattiti intervenuti a livello nazionale sulla futura istituzione delle aree metropolitane per avviare un dibattito anche a livello europeo ed esaminare quale valore aggiunto la stessa Unione possa fornire. Inoltre, il CESE fa presente in particolare il nesso diretto che intercorre fra il ruolo delle metropoli europee e la strategia di Lisbona: in effetti, per conseguire gli obiettivi di Lisbona è determinante il modo in cui essi verranno realizzati nelle aree metropolitane.

1.5 Il CESE auspica pertanto che, oltre a creare un forum specifico cui parteciperanno le aree metropolitane e la Commissione, si discuta la situazione di queste aree anche nell'ambito del Consiglio Competitività e del Consiglio informale per l'assetto del territorio e le questioni urbane.

2. Introduzione

2.1 In questo nostro mondo in rapida evoluzione assistiamo ovunque a novità sul piano economico, tecnologico e sociale che hanno ampie ripercussioni e incidono non soltanto sulla produzione industriale, sui servizi alle imprese e sui mercati del lavoro, ma anche sul contesto territoriale e sociale, e di conseguenza sui modi possibili per gestire gli Stati e le regioni.

2.2 Il presente parere del Comitato economico e sociale europeo si concentra in particolare sulle aree metropolitane, ossia i grandi agglomerati e le rispettive zone di influenza economica, per tre motivi principali: esse si trovano al centro di questi rapidi cambiamenti, recano un apporto consistente alla strategia europea per la crescita e infine partecipano allo sviluppo di molti altri centri di eccellenza di dimensioni più ridotte nell'ambito dell'Unione europea.

2.3 Un'area metropolitana è formata da un nucleo centrale, che può essere una città isolata oppure un agglomerato urbano, e da una periferia composta da un insieme di comuni limitrofi, a partire dai quali un elevato numero di residenti si reca quotidianamente al lavoro nel nucleo centrale. La nozione di area metropolitana è dunque molto vicina a quella di bacino occupazionale oppure di regione urbana funzionale⁽¹⁾ e tiene conto dell'esistenza di zone periferiche che gravitano intorno a un centro e che si espandono in funzione dell'evoluzione di quest'ultimo. Le aree metropolitane si estendono fino ad abbracciare uno «spazio-tempo» che può richiedere anche un'ora di spostamento; esse comprendono spazi urbani e spazi rurali.

2.4 Per essere riconosciuto come fulcro di un'area metropolitana, il nucleo centrale deve avere un numero minimo di abitanti⁽²⁾ o di posti di lavoro. Analogamente, per poter includere nell'area metropolitana un comune della periferia è necessario dimostrare un'intensità minima di movimenti di pendolari che lavorano nella prima e risiedono nel secondo⁽³⁾. In pratica, tuttavia, questi valori minimi sono stati stabiliti in maniera arbitraria e la loro importanza può variare conseguentemente. La mancata armonizzazione delle definizioni su scala europea limita la possibilità di confronti internazionali.

⁽¹⁾ Nel parere del 14 maggio 1998 dal titolo La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo, il Comitato delle regioni ha sviluppato il concetto di «regione urbana funzionale» per descrivere la metropoli e la sua zona d'influenza. Si è così preso atto della trasformazione delle città prima in agglomerati e poi in metropoli, che si sono successivamente estese sino a formare regioni urbane. Il concetto evidenzia anche i rapporti di interdipendenza esistenti fra le unità territoriali che compongono la regione urbana: mercato del lavoro, pendolarismo fra domicilio e posto di lavoro, reti di trasporto, centri commerciali, localizzazione delle nuove attività, mercato immobiliare, parchi divertimento, salvaguardia dell'ambiente, ecc.

⁽²⁾ Per esempio, 500 000 abitanti (soglia adottata da Metrex); cfr. nell'allegato l'elenco degli agglomerati europei con più di 500 000 abitanti.

⁽³⁾ Per esempio, il 10 % degli attivi che hanno un posto di lavoro nel nucleo centrale, residenti nei comuni della periferia (soglia adottata da Gemaca).

2.5 In quest'ultimo decennio si è andato delineando un nuovo tipo di aree metropolitane. Quando diversi agglomerati funzionano in rete e i loro bacini occupazionali sono strettamente interconnessi esse formano un insieme policentrico di aree metropolitane: ne sono esempi la Randstad olandese con i suoi 7 milioni di abitanti, la regione tedesca Reno-Ruhr che ne conta 11 milioni, la regione Oresund (2,5 milioni di abitanti) e la regione di Lilla (1,9 milioni) ⁽¹⁾.

2.6 A seconda della loro importanza e funzioni, le aree metropolitane esercitano un'influenza su scala regionale, nazionale, europea o mondiale. Secondo le ultime stime, l'Unione europea conta circa 50 aree metropolitane con più di un milione di abitanti.

2.7 È importante notare che le «aree metropolitane» oggetto del presente parere si riferiscono a territori e contesti socioeconomici che non coincidono con quelli delle entità amministrative regionali europee del sistema integrato delle «regioni» della nomenclatura delle unità territoriali statistiche (NUTS), utilizzato a fini ufficiali da Eurostat e dalle istituzioni europee. In Europa il concetto di regione amministrativa è particolarmente ambiguo e, fatta salva qualche rara eccezione, i confini geografici di queste regioni racchiudono territori più ampi o più ridotti di quelli delle aree metropolitane ⁽²⁾. Di conseguenza i territori delle regioni amministrative non sono una base pertinente per l'analisi e il confronto dell'andamento socioeconomico delle metropoli su scala europea.

2.8 Nel febbraio 2004 la Commissione europea ha pubblicato la Terza relazione sulla coesione, che apre nuove piste di discussione sulla politica regionale e sul progresso economico, oltre che sullo sviluppo urbano e del territorio. Gettando uno sguardo al futuro, tale relazione evidenzia il nesso esistente fra politica regionale e strategia di Lisbona. Dato che la competitività diventerà il terzo pilastro della politica regionale, accanto alle politiche di coesione territoriale e per l'occupazione, la Terza relazione sottolinea in modo particolare il ruolo delle città e dei grandi agglomerati da questo punto di vista.

2.9 L'impulso a cercare nuovi approcci e idee innovative nasce dalla globalizzazione, dal completamento del mercato interno (anche nei nuovi Stati membri) e infine dalla strategia di Lisbona. Ovviamente le aree metropolitane sono interessate non solo alla politica regionale, ma anche alla politica industriale, alla conoscenza, alle reti e ai trasporti europei, come pure allo sviluppo sostenibile e alla qualità della vita.

2.10 Un fenomeno riscontrabile a livello mondiale è la crescente attenzione per il «Rinascimento urbano», che è un argomento di attualità nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione.

2.11 A livello dell'Unione europea la situazione delle aree metropolitane e il problema della loro governance non sono mai stati esaminati in maniera approfondita e, di conseguenza, esse non sono mai diventate un obiettivo specifico delle politiche comunitarie. Il Comitato ritiene che sia ormai tempo di approfondire l'analisi e di vedere in che misura una corretta

governance delle regioni, con la partecipazione di tutti i soggetti presenti sui relativi territori, potrebbe giovare alle rispettive popolazioni e, più in generale, all'intera Unione europea. Un esame della situazione delle aree metropolitane può essere proficuo solo se è basato su dati quantitativi affidabili e comparabili su scala europea, che in genere non sono però disponibili; il Comitato ritiene di conseguenza che l'Unione europea dovrebbe sollecitare l'elaborazione di dati di questo tipo.

3. Posizionamento delle aree metropolitane

3.1 Oltre i tre quarti della popolazione europea vivono in aree urbane o periurbane. Esiste un legame diretto fra la strategia di Lisbona e le aree metropolitane, dove è concentrata buona parte dei fattori che determinano la competitività futura dell'Europa. In effetti, sono le metropoli a diffondere l'innovazione e l'informazione verso le altre città europee. La prosperità delle aree metropolitane è dunque una condizione imprescindibile per risolvere i problemi di coesione sociale e territoriale presenti al loro interno e nelle altre città o regioni europee.

3.2 In Europa, come anche nel resto del mondo, le aree metropolitane devono affrontare diverse grandi sfide: quella della globalizzazione, che è legata ai processi d'integrazione dei mercati internazionali dei beni, dei servizi, dei capitali, delle conoscenze, della manodopera qualificata e non, e che comporta una rapida trasformazione dei loro sistemi produttivi; quella dello sviluppo sostenibile, che richiede una gestione prudente delle risorse naturali; e infine quella della coesione sociale, della qualità della vita e della coesione territoriale.

3.2.1 Numerose città e metropoli stanno già efficacemente adeguando le proprie strutture economiche, sociali e istituzionali. È il caso delle regioni urbane più forti, divenute gli snodi delle reti di comunicazione nazionali e internazionali e raggiunte da tutti i tipi di trasporti rapidi e dalle reti di telecomunicazione ad alta frequenza, la cui economia si basa da tempo su attività diversificate, in particolare sulla fornitura di servizi di alto livello alle persone e alle imprese. Anche alcune regioni un tempo dipendenti dalle industrie tradizionali sono diventate, dopo una fase iniziale di crisi, ottimi esempi di questa evoluzione: Lilla, Barcellona e Bilbao illustrano particolarmente bene questo processo di ristrutturazione.

3.2.2 Nei dieci nuovi paesi dell'Unione europea sono in atto processi analoghi, come testimoniano in particolare le aree metropolitane di Varsavia, Praga e Budapest.

3.3 Per anni l'obiettivo della politica regionale comunitaria è consistito nel migliorare i presupposti per la crescita, l'occupazione e la concorrenza delle regioni meno sviluppate. A tal fine sono stati istituiti alcuni programmi specifici ed è stato realizzato un sofisticato sistema di distribuzione delle risorse finanziarie. Grazie a queste politiche dell'Unione, nella maggior parte dei casi le regioni interessate hanno compiuto passi avanti e talvolta anche notevoli progressi in campo economico.

⁽¹⁾ La Randstad è composta dagli agglomerati urbani di Amsterdam, L'Aia, Rotterdam e Utrecht. La regione Reno-Ruhr comprende gli agglomerati di Bonn, Colonia, Düsseldorf, Duisburg, Essen e Dortmund. La regione Vienna-Bratislava si compone degli agglomerati di Vienna e di Bratislava. La regione Oresund comprende gli agglomerati di Copenaghen e Malmö, mentre la regione franco-belga di Lilla conta alcune città di medie dimensioni più un gran numero di città e comuni più piccoli.

⁽²⁾ Esempi: Londra conta 7 400 000 abitanti nella regione amministrativa (NUTS 2) e 13 230 000 nell'area metropolitana, e in Francia il Dipartimento del Nord (NUTS 3) ha 2 600 000 abitanti e 970 000 per la parte francese dell'area metropolitana di Lilla.

3.4 Nell'analizzare le regioni europee ci si è quindi tradizionalmente limitati a quelle che hanno beneficiato dei fondi strutturali.

3.5 Non si può peraltro ignorare l'evoluzione, più o meno favorevole, registrata dalle realtà socioeconomiche delle altre regioni, che secondo il Comitato va analizzata in maniera approfondita a livello europeo, soprattutto in vista del dibattito dedicato alla Terza relazione sulla coesione regionale, che intende aprire nuove piste d'intervento. Un'analisi di questo tipo può migliorare ulteriormente la nostra comprensione delle attuali trasformazioni economiche e dei loro effetti sull'adeguamento delle società e dei modi di vita e di lavoro, e può infine permetterci di riformare determinate politiche europee in modo da garantire un sostegno adeguato alle esigenze specifiche di sviluppo delle regioni, comprese quelle delle aree metropolitane.

3.6 È significativo come ovunque - sia nei paesi centralizzati che in quelli a struttura più decentrata - sia in corso un dibattito sul nuovo equilibrio auspicabile fra accentramento e decentramento, secondo nuovi approcci che le autorità stanno esaminando sia dal basso verso l'alto (bottom-up) che dall'alto verso il basso (top-down). Ovviamente, spesso questi processi risultano più difficili da realizzare a causa dell'esistenza, nelle regioni in questione, di tradizioni di governo e interessi ben consolidati. Malgrado gli ostacoli istituzionali presenti a più livelli, è però innegabile la tendenza generale a riconoscere che il benessere e la prosperità dei cittadini e delle imprese richiedono una gestione integrata delle aree metropolitane.

3.7 Tra le aree metropolitane europee si possono immediatamente distinguere varie categorie: da un lato vi sono le metropoli più grandi con una popolazione superiore ai 5 milioni di abitanti, come quelle di Londra e di Parigi, del Reno-Ruhr, della Randstad o di Madrid, mentre dall'altro vi sono alcune aree metropolitane di dimensioni inferiori, ma talvolta prospere e per lo più dotate di un forte potenziale di sviluppo e di grandi ambizioni, come quelle che circondano le capitali e i grandi centri economici di quasi tutti gli Stati membri.

3.8 Come già evidenziato, alcuni di questi centri erano in passato aree depresse, oggi rivitalizzate grazie all'impegno comune di soggetti privati e pubblici attivi nella regione. È doveroso aggiungere che anche le aree metropolitane dei nuovi Stati membri sono in fase di transizione e si stanno dotando dei vantaggi competitivi necessari per imporsi sui mercati internazionali.

3.9 Le aree metropolitane che si manifestano a livello europeo sono sempre più numerose. A partire dal 2003 il gruppo delle Aree metropolitane tedesche si è organizzato intorno a un progetto dal titolo «Regioni del futuro». Nello stesso anno il governo britannico ha invitato alcune regioni a definire le rispettive strategie per diventare competitive sul piano internazionale. Il governo danese appoggia di buon grado la straordinaria iniziativa di cooperazione transfrontaliera in corso fra la sua capitale Copenaghen e la città svedese di Malmö, destinata a creare un grande centro economico nel Baltico. Nei Paesi Bassi è abbastanza recente il fenomeno della promozione della Randstad come area metropolitana di livello internazionale. Nella stessa linea si iscrivono i programmi di gestione territoriale di Barcellona e Bilbao in Spagna, e si potrebbero citare altri esempi.

3.10 In tutti gli Stati membri sta d'altro canto prendendo progressivamente piede il processo di regionalizzazione, con evidenti conseguenze per l'organizzazione della governance nelle aree metropolitane e per la loro capacità di guidare lo sviluppo economico. Al contempo, alcuni governi si stanno attivando per promuovere lo sviluppo economico delle grandi città. Ne è un esempio l'iniziativa del governo britannico di creare un gruppo di lavoro composto dagli 8 principali centri urbani o «Core Cities», da 9 agenzie regionali di sviluppo e da diversi servizi ministeriali, allo scopo di definire un programma d'interventi destinati a migliorare le prestazioni economiche delle metropoli e, di conseguenza, la competitività del sistema paese⁽¹⁾. In Francia, in seguito alla pubblicazione di un rapporto sulle città europee⁽²⁾, il governo ha definito una strategia nazionale destinata ad accrescere il peso e il prestigio delle metropoli francesi a livello europeo⁽³⁾.

3.11 La storia recente evidenzia come in questo periodo sta nascendo una nuova consapevolezza nei confronti dello sviluppo delle grandi regioni urbane. Delle strutture di consultazione in materia esistono però (nel migliore dei casi!) solo a livello nazionale. Parallelamente sono in atto iniziative volte a promuovere delle piattaforme europee d'incontro per i soggetti più interessati allo sviluppo urbano. Ne sono un esempio Eurocities, che è incentrata principalmente sul tema della società della conoscenza e, più di recente, Metrex, che è la rete delle regioni e delle aree metropolitane europee. Complessivamente, però, questi contatti e incontri avvengono su base sporadica, anche se esiste già un clima propizio a iniziative più strutturate.

4. Le dinamiche in atto

4.1 Il processo della metropolizzazione è caratterizzato dal moltiplicarsi dei grandi agglomerati e dal progressivo concentrarsi della popolazione, delle attività e della produzione di ricchezza all'interno di uno spazio geografico in costante ampliamento e dai contorni imprecisi. Questa crescita si accompagna spesso a una frammentazione sociale e spaziale (emarginazione sociale, specializzazione spaziale, criminalità e insicurezza). Contrariamente alla città, inoltre, la metropoli non dispone di uno specifico organo politico e deve quindi risolvere i propri problemi attraverso molteplici negoziati con diversi soggetti. La frammentazione spaziale può rallentare e ostacolare alcuni investimenti pubblici e privati. È dunque auspicabile una politica regionale volta a ridurre questo fenomeno e a conciliare la governance delle aree metropolitane con le dinamiche in atto. Le aree di Barcellona e Stoccarda sono validi esempi in tal senso, ed evidenziano anche il ruolo positivo della società civile.

⁽¹⁾ «Cities, regions and competitiveness», Office of the Deputy Prime Minister and other public partners, giugno 2003.

⁽²⁾ «Les villes européennes, analyse comparative - Celine Rozenblat, Patricia Cicille (DATAR 2003).

⁽³⁾ www.datar.gouv.fr - CIADT (Comités interministériels pour l'aménagement et le développement du territoire) del 13 dicembre 2003.

4.2 C'è poi il processo di globalizzazione: le regioni urbane europee vengono strutturate da processi e dinamiche che sempre più spesso interessano la sfera mondiale. Le grandi città europee sono i punti di snodo di tutta una rete di metropoli a livello mondiale che è in costante evoluzione; basta pensare all'importanza di New York, Londra, Tokyo, Hong Kong, ma anche di Francoforte, Parigi, la Randstad, Bruxelles, Milano o Madrid. Queste metropoli «pilotano» l'economia mondiale attraverso le istituzioni internazionali, le banche e le grandi imprese multinazionali che vi hanno stabilito i loro centri di comando e di controllo, nonché grazie alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Nei prossimi anni anche le principali metropoli asiatiche faranno parte di questa rete di metropoli.

4.3 C'è infine il processo di europeizzazione: il processo interattivo di adeguamento all'integrazione e all'allargamento dell'Europa delle politiche economiche, sociali, ambientali e di assetto territoriale. La realizzazione, ancora in atto, del mercato unico, l'arrivo dell'euro e l'allargamento contribuiranno ancora a lungo, e in maniera rilevante, al fenomeno dell'integrazione e della dispersione delle attività economiche sul territorio europeo. Contestualmente alla progressiva abolizione delle frontiere nazionali si svilupperà una tendenza naturale al rafforzamento dei poli economici su scala continentale. Il progressivo costituirsi di poli interregionali e, talvolta, transfrontalieri (Copenaghen-Malmö; Limburgo olandese, Limburgo belga e Aquisgrana; area metropolitana franco-belga di Lilla) indica che lo sviluppo economico ignorerà sempre più le frontiere politiche e amministrative, che sono eredità della storia e spesso artificiali.

4.4 Le aree metropolitane sono le principali sedi della ricerca, dell'innovazione e della creazione di nuove attività, dove si concentrano le funzioni ad elevato valore aggiunto, nella fattispecie i servizi alle imprese. Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione vi svolgono un ruolo fondamentale e in esse si realizza principalmente la dinamica economica, poiché costituiscono luoghi privilegiati per l'innovazione, la società della conoscenza e la formazione.

4.5 Si tratta di aree collegate fra loro da reti fisiche e virtuali di ogni genere, in funzione dell'entità e dell'importanza dei poli economici presenti nelle varie regioni. Questo processo è in una fase di ampliamento e approfondimento, favorito tra l'altro dalla politica europea dei trasporti (Transport European Networks) e dalla liberalizzazione del settore aereo.

4.6 La strategia di Lisbona, che punta a creare un'economia competitiva basata sulla conoscenza nell'ottica della coesione sociale e della sostenibilità, riveste un interesse particolare. La sua attuazione potrebbe costituire una nuova missione specifica per le aree metropolitane.

4.7 Questa nuova missione risulta in parte dal peso crescente delle reti nella società, che modificano i presupposti del benessere, attraggono nuovi investimenti e stanno introducendo nuovi criteri nella formazione dei giovani e nel mercato del lavoro in generale. Il recente interesse per le città e le aree metropolitane è inoltre legato alle nuove tecnologie applicate, in particolare alle TIC (Tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e alle reti Internet ad alta velocità, che hanno un notevole impatto sulla vita dei cittadini e delle imprese. Attualmente le TIC condizionano fortemente le strutture di

produzione e dei servizi e, di conseguenza, anche l'assetto territoriale e l'evolversi delle città e delle aree metropolitane.

4.8 L'internazionalizzazione degli investimenti, la mobilità dei cervelli e l'interazione fra università, istituti per la tecnologia e settore privato potranno promuovere il formarsi di raggruppamenti o cluster economici, secondo il ben noto modello del «Diamante di Porter». Si tratta di un'importantissima base per costituire la società in rete o network society, nella quale le aree metropolitane svolgono un ruolo fondamentale.

4.9 Queste aree sono anche importanti poli culturali, turistici e per il tempo libero e il loro patrimonio di monumenti è un elemento fondamentale della loro storia e identità. Le loro università, biblioteche, musei, teatri dell'opera e di prosa e sale per concerti sono luoghi privilegiati per preservare e diffondere la cultura europea. Le aree metropolitane svolgono dunque un ruolo importante nella creazione e diffusione della cultura, oltre ad accogliere i principali incontri sportivi e i concerti di musica che richiamano le masse.

4.10 Il cosmopolitismo delle metropoli è un elemento molto importante per lo sviluppo dell'industria dei mezzi di comunicazione: le componenti di quest'ultima (stampa, editoria, radio, televisione, cinema, video, pubblicità, telecomunicazioni) e, più in generale, le industrie della creatività sono infatti settori d'attività in piena espansione in queste aree.

4.11 Vari soggetti, gruppi socioeconomici e associazioni culturali sono all'opera per reinventare i processi d'integrazione e di partecipazione. Accanto all'azione delle autorità, la società civile svolge un ruolo molto importante nella dinamica urbana: in molti casi il successo di un'area metropolitana è in larga parte dovuto proprio alla cooperazione e all'interazione tra gli ambienti pubblici e quelli privati.

4.12 Questa cooperazione e interazione fra soggetti pubblici e privati sono determinanti per le aree metropolitane e l'esperienza indica che esse sono più facili da realizzare e danno maggiori risultati a livello di grandi insiemi territoriali piuttosto che a livello nazionale. La scala dell'area metropolitana è in linea di principio la più adatta per definire, insieme a tutti i soggetti coinvolti, gli obiettivi di assetto di una regione urbana e utilizzare gli strumenti necessari per conseguirli.

4.13 Contrariamente alla tendenza riscontrata negli Stati Uniti, oggi le città europee tendono a svilupparsi come centri urbani e al contempo come agglomerati. I loro centri storici mantengono comunque la funzione di fulcro delle attività e di luogo di incontro. Le metropoli hanno altresì un ruolo determinante nel rafforzare il modello di società europea.

4.14 L'economia europea sta attraversando un'importante fase di transizione caratterizzata in particolare dai processi di allargamento e d'integrazione del mercato interno, i quali provocano un'alternanza di competizione e partenariato fra i territori, e nella fattispecie fra le aree metropolitane. Queste svolgono infatti un ruolo chiave in queste complesse dinamiche, ma la mancanza di un organo di governo per il loro livello rappresenta un punto debole quando si tratta di definire e attuare strategie di sviluppo economico competitive e azioni di partenariato.

5. Aspetti sociali specifici

5.1 Più di altri territori, le grandi città accusano gravi problemi di coesione sociale e squilibrio territoriale. Le aree metropolitane possono dunque diventare validi esempi di ripristino dell'equilibrio sociale e territoriale nell'Unione europea: ciò sarà tuttavia possibile solo garantendo uno sviluppo economico durevole sul loro territorio.

5.2 Per quanto ogni area metropolitana abbia il proprio profilo particolare, un po' in tutt'Europa si registrano fenomeni analoghi, malgrado le differenze di ordine culturale, sociale e di sviluppo economico. Fortunatamente, il più delle volte gli attori pubblici e privati sono sempre più consapevoli dell'esigenza di migliorare le condizioni di vita e di lavoro generali. Bisogna però ammettere che spesso la strada ancora da percorrere è lunga.

5.3 Ovunque abbia già avuto luogo o sia in corso una ristrutturazione economica, il passaggio da un ciclo economico a un altro ha causato, o sta ancora provocando, sacche di disoccupazione, in particolare fra i giovani e gli ultracinquantenni, ed è un fenomeno che interessa in particolare le aree metropolitane. Occorre però anche rilevare che questo fenomeno porta spesso alla creazione di attività completamente inedite e di nuovi posti di lavoro più adeguati alle esigenze future.

5.4 La ristrutturazione economica ha anche come conseguenza la delocalizzazione di talune attività, soprattutto di quelle ad alto impiego di manodopera, il che tende a generare forme di disoccupazione strutturale nelle regioni monoindustriali. È un fenomeno che a volte si verifica anche in talune aree metropolitane, che però spesso riescono a modificare la loro base economica. Il processo di modernizzazione comporta spesso la transizione da una forte base industriale a una società dei servizi e dell'alta tecnologia, come dimostrano le regioni di Bilbao, di Lilla o del Reno-Ruhr.

5.5 L'Unione registra un afflusso sempre maggiore di immigrati provenienti da paesi terzi. Malgrado le significative differenze nelle modalità della loro integrazione da parte degli Stati e delle città, nel complesso questo fenomeno rappresenta innegabilmente una sfida enorme per l'Europa, come testimoniano chiaramente le aree metropolitane. Per questo motivo nei suoi pareri il Comitato ha più volte chiesto che l'Unione si doti di una legislazione comune in materia di immigrazione e asilo. L'Unione assorbirà la nuova immigrazione economica per ragioni demografiche, sociali e occupazionali ⁽¹⁾, e fra gli immigrati saranno sia persone molto qualificate che poco qualificate. Da un lato, la legislazione comunitaria deve promuovere l'immigrazione legale e contenere l'immigrazione clandestina e, dall'altro, l'Unione deve favorire l'integrazione dei migranti nella società d'accoglienza ed evitare le discriminazioni ⁽²⁾.

5.6 In numerose città e aree metropolitane si assiste a una concentrazione di immigrati che hanno forti difficoltà ad accedere a posti di qualità a causa della mancanza di qualifiche professionali, della scarsa conoscenza della lingua, delle discriminazioni sociali e dell'assenza di una politica di integrazione. Questa situazione porta a disuguaglianze in materia di reddito

e, di conseguenza, di accesso agli alloggi e ai servizi pubblici, ivi comprese l'istruzione e la sanità. È dunque doveroso dedicare un'attenzione crescente ai quartieri poveri gravemente colpiti da questo problema.

5.7 La metropolizzazione comporta spesso un aumento delle disparità sociali e l'aggravamento di quelle spaziali. I gruppi sociali meno favoriti, fra i quali numerosi giovani disoccupati e persone anziane a basso reddito, si concentrano in determinati quartieri che accumulano diversi svantaggi. L'emarginazione dei soggetti sfavoriti e l'insufficiente qualità dei servizi pubblici in questi quartieri si autoalimentano fino a portare in vicoli ciechi dai quali è quasi impossibile uscire. Spesso le spinte all'emarginazione urbana si cumulano tra di loro anche dopo anni di politiche di riqualificazione dei quartieri in crisi. Per poter avere la massima probabilità di successo occorrono dunque interventi di ampio respiro, da coordinare a livello di area metropolitana.

5.8 Spesso quello della sicurezza nelle aree metropolitane è un problema estremamente acuto, che può avere notevoli ricadute sulla coesione sociale e sullo sviluppo equilibrato delle aree stesse. Paradossalmente, i punti di forza e le caratteristiche demografiche delle aree metropolitane le rendono più esposte a certi rischi. Da un lato, il funzionamento del sistema rischia di incepparsi nel momento in cui un fattore, anche minimo, di insicurezza, va a colpire uno dei loro elementi vitali. Dall'altro, le caratteristiche delle aree metropolitane agevolano quei flussi di popolazione e di merci che sono propizi allo sviluppo di attività illecite collegate a reti della criminalità nazionale o internazionale, nonché la presenza di movimenti attivisti offrendo anonimato, una base logistica e un serbatoio di reclutamento. I centri nevralgici delle metropoli sono gli obiettivi privilegiati di nuove forme di terrorismo. Questi sviluppi sono fonte di preoccupazione nell'odierno contesto politico internazionale.

5.9 La tutela dell'ambiente e il rispetto degli obiettivi dello sviluppo sostenibile sono altrettante sfide per le aree metropolitane, che devono rispettare gli impegni internazionali assunti con il protocollo di Kyoto, l'Agenda 21, il Trattato di Maastricht e i programmi comunitari sullo sviluppo sostenibile del 1993 e 1998. In tale contesto queste aree sono chiamate a rendere compatibili lo sviluppo economico e la tutela dell'ambiente, che possono alimentarsi reciprocamente gestendo in modo adeguato lo sviluppo urbano (sistema di trasporti, creazione di zone residenziali, gestione dei rifiuti e delle acque reflue, contenimento del rumore, tutela dei centri storici, salvaguardia del patrimonio naturale e agricolo, ...).

5.10 La rapida crescita di alcune aree metropolitane abbinate allo sviluppo e all'intensificazione delle attività economiche è una sfida in termini di infrastrutture e trasporti pubblici e privati. Ragioni di ordine ambientale ed economico impongono soluzioni tecnologiche avanzate per ovviare ai fenomeni di congestione. Qualunque politica ambientale implica costi elevati sia per il settore pubblico che per quello privato; i finanziamenti pubblici sono in genere insufficienti, e anche i partenariati pubblico-privato hanno finora dato risultati modesti.

⁽¹⁾ COM(2003) 336 def. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su immigrazione, integrazione e occupazione.

⁽²⁾ Parere del CESE sul tema Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su immigrazione, integrazione e occupazione», GU C 80 del 30.3.2004, pag. 92

5.11 I problemi delle aree metropolitane si aggravano ulteriormente quando la gestione amministrativa di queste zone non riesce a tenere il passo con lo sviluppo economico e con l'aumento della popolazione, della domanda di alloggi e del numero di spostamenti quotidiani necessari per recarsi al lavoro. Spesso le aree metropolitane sono amministrate secondo metodi superati, e questo a sua volta impedisce un efficace funzionamento amministrativo e quindi l'adozione di politiche economiche adeguate. Un buon coordinamento fra la gestione amministrativa e i soggetti economici e, in senso più lato, fra il pubblico e il privato, è un presupposto per la buona governance delle aree metropolitane.

5.12 Sul piano della gestione amministrativa esiste un'ampia varietà di situazioni: in alcuni casi le aree metropolitane sono più piccole della regione amministrativa di cui fanno parte, ma più spesso esse sono più grandi di una regione amministrativa. Quasi sempre un'area metropolitana si compone di più comuni o unità amministrative: in genere le autorità regionali e nazionali considerano queste situazioni come dati di fatto e non come un tema aperto alla discussione.

5.13 Ogni governo ha i propri metodi per individuare soluzioni: le grandi città stanno cercando di imparare le une dalle altre, ma le consultazioni e gli scambi a livello comunitario sono troppo scarsi per potere stabilire termini di raffronto o buone pratiche.

5.14 Benché i fenomeni descritti fin qui siano comuni a tutte le aree metropolitane, vi sono differenze sostanziali nel modo in cui vengono affrontati dalle singole regioni. Esistono numerosi esempi di regioni che sono riuscite a cambiare il corso degli eventi e a creare nuovi modelli per il futuro, di solito con il sostegno del governo nazionale e in collaborazione con il settore privato e la società civile organizzata. Portando avanti queste politiche tali regioni migliorano le proprie condizioni socioeconomiche, diventano più competitive e si adeguano meglio alle esigenze sociali. L'Unione europea dovrebbe coltivare questi esempi e istituire forme di consultazione per individuare le migliori pratiche e discutere sulle modalità e gli strumenti con cui contribuire a migliorare la situazione in funzione delle risorse disponibili.

6. Dati regionali europei e aree metropolitane

6.1 Il sistema statistico europeo si è sviluppato in funzione delle politiche comunitarie. È grazie alla PAC, per esempio, che ci è noto il numero dei capi bovini e suini di ogni regione, mentre ignoriamo i dati sull'occupazione o sul valore aggiunto per settore d'attività delle grandi città e delle rispettive sfere d'influenza economica, perché manca una politica specifica e perché fino a poco tempo fa l'Europa ha destinato solo mezzi molto esigui alle statistiche urbane. L'unità «città-regioni» di Eurostat ha soltanto 5 addetti, e i mezzi di cui dispone Eurostat non sono neanche lontanamente all'altezza dell'importanza dei suoi compiti.

6.2 Gli studi comparativi sulle condizioni socioeconomiche delle regioni metropolitane condotti al livello dell'intero territorio europeo dagli enti preposti allo sviluppo economico e alla promozione regionale, dalle università, dalle imprese di consulenza oppure dalla Commissione europea sono spesso soltanto

descrizioni molto vaghe e incomplete, essenzialmente basate sulle statistiche regionali pubblicate da Eurostat. Queste ultime statistiche presentano il grande vantaggio di essere impostate sulla base di definizioni armonizzate su scala europea, ma anche un grave inconveniente dovuto al fatto che la suddivisione regionale di Eurostat e quella della Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS) è un mosaico di unità amministrative nazionali corrispondenti alle delimitazioni nate dalla storia politica e amministrativa di ogni paese. A parte alcune eccezioni, si tratta di suddivisioni non adatte, dal punto di vista geografico, a rappresentare e permettere di confrontare in maniera affidabile le realtà economiche, sociali e ambientali delle aree metropolitane su scala europea, perché non sono state concepite a tal fine.

6.3 Le statistiche di Eurostat non consentono dunque di monitorare l'andamento demografico della popolazione, delle attività, della disoccupazione o della produzione delle aree metropolitane e, di conseguenza, di valutare e confrontare in modo affidabile alcuni indicatori strategici come per esempio il ritmo di crescita della popolazione, quello del valore aggiunto della produzione, quello dell'occupazione e della disoccupazione oppure quello della produttività globale per posto di lavoro. L'esame dei risultati degli studi sulle cosiddette regioni metropolitane realizzati da alcuni consulenti privati o da alcuni enti pubblici nazionali indica che la mancanza di dati affidabili e geograficamente confrontabili può indurre a conclusioni non soltanto sbagliate, ma talvolta anche contraddittorie sugli andamenti socioeconomici «rilevati» nelle aree metropolitane europee (per esempio per quanto riguarda l'andamento della produttività in una regione).

6.4 La mancanza di dati sull'evoluzione socioeconomica delle regioni e delle aree metropolitane in Europa è pregiudizievole per due motivi sostanziali.

6.4.1 Le aree metropolitane sono i motori della crescita: le attività economiche che esse generano e i vantaggi che ne derivano si diffondono verso gli altri centri urbani del paese. Per poter trarre il massimo vantaggio dai vincoli e dalle opportunità derivanti dalle mutate circostanze internazionali bisogna che le aree metropolitane possano disporre di una valutazione costantemente aggiornata delle loro prestazioni su scala europea.

6.4.2 A livello europeo servirebbero altresì analisi e confronti affidabili su alcuni aspetti specifici importanti, fra i quali i problemi relativi all'immigrazione, alla qualità del lavoro, alla povertà e all'esclusione, all'ambiente, alla sicurezza ecc.

6.5 Ormai da parecchi decenni gli Stati Uniti producono un elevato numero di dati comparabili e aggiornatissimi sulle loro 276 aree metropolitane, dati che vengono poi messi a disposizione di tutti su appositi siti Internet⁽¹⁾. Visto che ogni Stato membro ha le proprie definizioni di città (e talvolta di metropoli), in Europa è indubbiamente più difficile individuare una definizione comune di «area metropolitana». Dato che per attuare la strategia di Lisbona è oggi necessario disporre di dati affidabili e confrontabili sulle aree metropolitane europee, il Comitato economico e sociale europeo ritiene che Eurostat debba ormai procedere alla loro delimitazione di concerto con gli Istituti nazionali di statistica per poi produrre ampie serie di dati su tale base.

(1) <http://data.bls.gov/servlet/SurveyOutputSerlet>

6.6 L'audit avviato dalla Commissione europea nell'ambito di URBAN II e attualmente in corso di realizzazione fornirà dati sulle condizioni di vita della popolazione in 258 città e agglomerati urbani. Si tratta di un progetto che darà sicuramente un notevole apporto alle riflessioni sulla coesione sociale, ma che non permetterà di produrre indicatori socioeconomici sulle aree metropolitane che siano raffrontabili a livello europeo. In base a tale progetto, infatti, gli indicatori vengono valutati a livello delle città e degli agglomerati urbani di ogni paese secondo la rispettiva definizione nazionale; gli indicatori per Londra, Parigi e Berlino saranno inoltre valutati entro i limiti delle rispettive regioni amministrative (Greater London, Île-de-France e Land di Berlino).

6.7 Dal canto suo, il progetto ORATE (Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo), ideato per migliorare la conoscenza del territorio, si scontra con la mancanza di dati economici su scala comunale, e anche a livello NUTS 3, per l'intero territorio europeo: esso ha comunque il merito di evidenziare molto bene le numerosissime lacune del sistema statistico europeo.

6.8 Tutte le osservazioni che precedono permettono di sostenere che per essere in grado di produrre dati affidabili e confrontabili sugli agglomerati urbani e le aree metropolitane, Eurostat deve poter disporre delle necessarie risorse umane e di bilancio.

6.9 È opportuno prender conoscenza di uno studio recente ⁽¹⁾ che presenta i dati della «Indagine europea sulla forza lavoro» condotta sulle aree metropolitane con oltre un milione di abitanti dell'Europa nordoccidentale. Esso dimostra come sia possibile produrre a costo ridotto numerosi dati socioeconomici raffrontabili su scala europea per metropoli di grandi dimensioni delimitate con criteri comuni e servendosi di un'indagine condotta ogni anno dagli istituti nazionali di statistica con il coordinamento di Eurostat. A titolo sperimentale sarebbe dunque auspicabile estendere questo studio alle altre grandi metropoli europee.

7. Conclusioni e raccomandazioni

7.1 Da una decina d'anni ormai diversi Stati membri e regioni portano avanti analisi e discussioni sulla nuova realtà rappresentata dalle aree metropolitane in Europa. Benché queste aree siano oggi più visibili a livello nazionale e internazionale che in passato, il ruolo che esse svolgono ai fini dell'attuazione della strategia di Lisbona non è stato ancora riconosciuto.

7.2 Le aree metropolitane sono i territori essenziali per conseguire gli obiettivi della strategia di Lisbona, che sono di ordine economico, sociale e ambientale. È infatti principalmente nel loro ambito che si sviluppano la formazione, la ricerca, l'innovazione, le tecnologie di punta, la creazione di

nuove attività e la promozione dello spirito d'impresa. Esse sono anche i principali punti di snodo delle reti di trasporto e telecomunicazione, il che agevola la messa in rete delle imprese, delle università e dei centri di ricerca. Il Comitato sottolinea che una migliore mobilitazione del potenziale di crescita economica dell'Europa richiede la partecipazione attiva di tutti i soggetti pubblici e privati che concorrono allo sviluppo economico sostenibile delle aree metropolitane. In altri termini, dato il ruolo che queste svolgono in Europa, gli obiettivi della strategia di Lisbona non potranno essere mai raggiunti se non saranno attuati nelle aree metropolitane.

7.3 Uno dei motivi principali per cui questo fenomeno non riceve adeguata attenzione negli ambienti governativi risiede nel fatto che i limiti delle regioni politico-amministrative corrispondono soltanto di rado ai limiti geografici delle aree metropolitane. Di conseguenza, fatte salve alcune eccezioni, non esistono dati affidabili e comparabili a livello europeo che consentano di descrivere la situazione socioeconomica e le dinamiche in atto nelle aree metropolitane.

7.4 Il Comitato sottolinea che è interesse dell'Unione:

- definire le aree metropolitane dei 25 Stati membri dell'Unione,
- produrre ogni anno un insieme di dati pertinenti su questi territori, nella fattispecie quelli delle indagini europee sulla forza lavoro,
- valutare i principali indicatori della strategia di Lisbona per questi territori,
- identificare in questi territori i raggruppamenti di attività (cluster) ad alto valore aggiunto,
- chiedere alla Commissione di presentare una relazione periodica che descriva la situazione socioeconomica delle aree metropolitane e il loro posizionamento.

7.5 Producendo e mettendo queste informazioni a disposizione di tutti si dovrebbero avere i seguenti vantaggi:

- contribuire a riconoscere le aree metropolitane e ad approfondire la conoscenza della loro realtà sociale, economica e ambientale,
- agevolare la valutazione dei punti di forza e dei punti deboli di questi territori su scala europea,
- migliorare la definizione e l'attuazione delle politiche sia europee che nazionali adattandole alle caratteristiche specifiche dei territori,
- fornire ai governi regionali e locali la valutazione del posizionamento competitivo dei loro territori su scala europea, valutazione oggi ancora inesistente oppure fatta con grande dispendio e su basi incerte,

⁽¹⁾ Studio realizzato nel quadro del programma Interreg II dal Gemaca (Group for European Metropolitan Comparative Analysis) e pubblicato in «Cahiers de l'IAURIF» n.135; www.iaurif.org/en/doc/studies/cahiers/cahier_135/index.htm

- arricchire il dibattito sulla politica regionale europea favorendo il dialogo fra tutte le parti in causa su basi oggettive,
- fornire al settore privato informazioni utili per definire in modo pertinente le strategie d'impresa.

7.6 Il Comitato dà pieno sostegno alla proposta avanzata da Metrex nel 2003 ⁽¹⁾ di creare un programma europeo sulle aree metropolitane, denominato Metropolitan, che potrebbe configurarsi come una sede per incontri e scambi di pareri, e articolarsi in gruppi di lavoro incaricati di identificare e diffondere le buone pratiche negli ambiti oggetto del presente parere.

7.7 Il Comitato si compiace dell'importanza attribuita alla «competitività» e del nesso stabilito dalla Terza relazione sulla coesione economica e sociale fra la politica regionale di nuova definizione e la strategia di Lisbona, poiché ciò riveste un particolare significato per le aree metropolitane. Nel loro ambito, taluni obiettivi rientranti nelle voci «competitività» e «conoscenza» potranno ricevere il sostegno del Fondo europeo per lo sviluppo regionale.

Bruxelles, 1° luglio 2004.

7.8 Il Comitato ritiene indispensabile creare all'interno di Eurostat un servizio «aree metropolitane» incaricato di produrre i dati testé citati a cadenza annuale.

7.9 Le eventuali difficoltà inerenti alla definizione dei limiti geografici di tutte le aree metropolitane e alla produzione di informazioni e dati confrontabili non possono servire da alibi per non fare nulla. Per questo motivo il Comitato economico e sociale europeo suggerisce di avviare quanto prima un programma pilota che coinvolga un numero limitato di aree metropolitane per dar seguito alle raccomandazioni testé formulate. Il Comitato suggerisce anche di realizzare questo programma pilota in collaborazione con la DG Politica regionale, Eurostat, gli istituti nazionali di statistica e le metropoli interessate.

7.10 Il Comitato si augura che le istituzioni europee condividano gli orientamenti esposti nel presente parere e reputa quindi auspicabile che, parallelamente alla costituzione di un forum cui partecipino le aree metropolitane e la Commissione, la situazione di queste aree venga inserita anche all'ordine del giorno del Consiglio Competitività e del Consiglio informale dei ministri responsabili dell'assetto territoriale e delle questioni urbane.

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Metrex - The network of European Regions and Areas - Obiettivi principali proposti per il programma europeo Metropolitan:

- 1 - riconoscere il ruolo importante delle metropoli in Europa;
- 2 - sostenere la creazione di un'efficace governance metropolitana;
- 3 - sostenere la definizione, da parte di tutti i soggetti coinvolti, di strategie metropolitane integrate;
- 4 - sostenere le politiche metropolitane volte a rafforzarne la competitività, coesione sociale e territoriale.