

Parere del Comitato economico e sociale europeo su: Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione europea

(2007/C 168/02)

Il 7 novembre 2006 il ministro tedesco dei Trasporti, dei lavori pubblici e dell'urbanistica, a nome della futura presidenza tedesca dell'UE, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo di elaborare un parere su *Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione europea*.

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 20 marzo 2007, sulla base del progetto predisposto dal relatore van IERSEL.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 25 aprile, nel corso della 435ª sessione plenaria, ha adottato il seguente parere a larga maggioranza, 125 voti senza voti contrari e con 5 astensioni:

Il presente parere è il seguito del parere ECO/120 Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione ⁽¹⁾. I due pareri costituiscono un insieme coerente.

1. Conclusioni

1.1 In questi ultimi 50 anni lo spazio europeo è cambiato e la globalizzazione sta accelerando tali trasformazioni con conseguenze notevoli per quei centri di gravità dell'Europa che sono le aree metropolitane ⁽²⁾. Queste ultime sono nella posizione ideale per far fronte alle sfide e cogliere appieno le opportunità che derivano dai cambiamenti.

1.2 Il CESE ritiene opportuno che l'evoluzione delle aree metropolitane e le iniziative nazionali in questo campo formino oggetto di un'analisi e della definizione di orientamenti generali da parte del Consiglio e della Commissione. Un dibattito ben strutturato a livello europeo inquadrerà gli approcci nazionali in una prospettiva comune e ciò potrà anche incoraggiare gli attori regionali.

1.3 Il CESE è dell'avviso che un dibattito meglio strutturato su e tra le aree metropolitane contribuirebbe a incentivare tali regioni perché attuino loro stesse con successo l'agenda di Lisbona e Goteborg, fatto che potrebbe riflettersi nei Programmi nazionali di riforma.

1.4 Il CESE constata che da qualche anno è in corso un dibattito vivace. Il rapporto fra le grandi metropoli e la strategia di Lisbona evidenzia ancor più che in passato le implicazioni socioeconomiche di tali grandi metropoli, e questo è un passo avanti.

1.5 In molti paesi e regioni i poteri pubblici, al pari del settore privato e della società civile, cercano di creare le condizioni necessarie per lo sviluppo sostenibile delle aree metropolitane e di assicurarne la competitività in Europa e nel mondo. In particolare sono degni d'attenzione gli sviluppi osservati in Germania. Studi universitari ed altri effettuati a livello federale contribuiscono a dare un carattere di obiettività alla discussione

e conferenze interministeriali sulle aree metropolitane hanno riunito autorità nazionali e regionali.

1.6 La politica urbana della Commissione e il progetto di Agenda territoriale del Consiglio costituiscono un passo avanti e offrono un quadro per una politica urbana ambiziosa. L'Agenda territoriale, pur mettendo in rilievo alcune caratteristiche specifiche delle grandi metropoli, è secondo il CESE, ancora troppo timida per quanto riguarda questo aspetto.

1.7 Anche se le strutture e le impostazioni variano da un paese all'altro, le sfide cui le grandi aree urbane devono far fronte e le loro ambizioni sono in larga misura le stesse.

1.8 I punti deboli di uno sviluppo equilibrato delle aree metropolitane risiedono nella mancanza di identità e nell'assenza di una *governance* adeguata. Gli organi amministrativi esistenti risalgono molto indietro e impediscono che l'adeguamento avvenga in modo flessibile.

1.9 Per permettere alle aree metropolitane di raggiungere i loro obiettivi sono indispensabili sforzi a vari livelli (nazionale, regionale e urbano); ciò richiede che gli enti decentrati siano dotati di legittimità e promuoverà le iniziative del settore privato e di organismi non governativi.

1.10 Il Comitato constata nuovamente la mancanza di dati socioeconomici e ambientali comparabili su scala europea riguardo alle aree metropolitane. Reputa che un monitoraggio annuale dei risultati delle regioni metropolitane europee dal punto di vista economico, sociale e ambientale, come si dovrebbe fare a livello europeo e nazionale, sia un elemento necessario per conoscere più a fondo la situazione di ciascuna di tali regioni e mobilitare maggiormente i soggetti metropolitani interessati.

⁽¹⁾ GUC 302 del 7.12.2004, pag. 101.

⁽²⁾ Va fatta una distinzione tra «metropoli» e «area metropolitana»; generalmente una metropoli è concepita come una città molto grande o un agglomerato urbano, mentre un'area metropolitana è l'insieme di una città molto grande o di città importanti policentriche circondate da altri comuni e da zone rurali. Di conseguenza le aree metropolitane hanno una superficie molto più estesa delle metropoli.

2. Raccomandazioni

2.1 Il CESE auspica che la Commissione prepari un Libro verde sulle aree metropolitane come complemento dell'Agenda territoriale e degli orientamenti strategici per la coesione allo scopo di stimolare il dibattito europeo sulla base di un'analisi obiettiva.

2.2 Il CESE sostiene anche che i problemi e le ambizioni delle grandi metropoli, al pari della conoscenza e delle esperienze maturate negli Stati membri, andrebbero inquadrati in una prospettiva comune ed europea e la diffusione delle buone pratiche assicurata.

2.3 Il CESE giudica necessaria da parte della Commissione l'adozione di una decisione politica con cui si dia ad Eurostat il compito di produrre ogni anno dati affidabili e comparabili su tutte le aree metropolitane dell'Unione europea, assegnandogli stanziamenti supplementari che gli consentano di assolvere questa nuova funzione.

2.4 Affinché Eurostat possa cominciare a svolgere questo compito il più rapidamente possibile, il Comitato suggerisce di commissionare ad ORATE o ad un altro organismo competente uno studio sperimentale che sottoponga a valutazione i diversi metodi utilizzabili per delimitare le aree metropolitane secondo criteri comuni e che proponga un elenco ristretto dei dati immediatamente producibili sulle aree metropolitane con oltre un milione di abitanti per il periodo 1995-2005 sfruttando, in particolare, i dati dettagliati delle indagini europee sulla forza lavoro ⁽³⁾.

3. Motivazione

3.1 Nel suo parere del 2004, il CESE aveva richiamato l'attenzione sulle implicazioni socioeconomiche delle aree metropolitane ⁽⁴⁾, a suo giudizio decisamente sottovalutate.

3.2 Tale parere si proponeva di sensibilizzare le istituzioni comunitarie all'aumento costante, e talvolta spettacolare, della concentrazione delle popolazioni e delle attività economiche nelle aree metropolitane in Europa e nel resto del mondo.

3.3 Nel parere del 2004 il CESE invocava l'inserimento dello sviluppo delle metropoli europee nell'agenda comunitaria ed era così uno dei primi ad evidenziare il rapporto diretto fra il ruolo delle metropoli e l'attuazione della strategia di Lisbona. Le aree metropolitane sono i laboratori dell'economia mondiale, i centri propulsivi dell'economia, della creatività e dell'innovazione.

3.4 Al tempo stesso, nelle metropoli si concentrano le sfide principali che l'Europa dovrà affrontare nei prossimi anni, in particolare i fenomeni di povertà, di esclusione sociale e di segregazione spaziale, con le relative conseguenze per l'occupazione e la criminalità (internazionale) ⁽⁵⁾.

3.5 Il peso e l'influenza delle metropoli sono rafforzati dal moltiplicarsi dei loro scambi reciproci di ogni tipo, a livello sia europeo, sia mondiale. Le reti di cui esse fanno parte contribuiscono ad approfondire l'integrazione europea.

3.6 Nel parere del 2004 il CESE constatava l'assenza di analisi comparative che illustrassero in maniera soddisfacente i punti di forza, i punti deboli, le limitazioni e le opportunità delle aree metropolitane.

3.7 Per questo motivo, nel 2004, il CESE insisteva sulla necessità di definire le aree metropolitane europee e di produrre dati pertinenti e comparabili, compresa la valutazione dei principali indicatori della strategia di Lisbona, per ciascuna metropoli.

3.8 L'economia della conoscenza e la «società in rete» accrescono la capacità delle aree metropolitane di attrarre le persone e le attività economiche. In taluni Stati membri è in corso un acceso dibattito, a livello sia nazionale che regionale, sulla politica da seguire per le grandi metropoli e sulla loro *governance*. Tali dibattiti sono talvolta seguiti da azioni concrete, sia dall'alto verso il basso che dal basso verso l'alto.

4. La reazione della Commissione nel 2004

4.1 Nel 2004 il CESE invitava la Commissione a compiere analisi integrate con la partecipazione di tutti i commissari interessati e a presentare relazioni periodiche sulla situazione socioeconomica delle aree metropolitane e sul loro posizionamento nel contesto europeo. In questo modo si renderebbe possibile una valutazione più precisa dei punti di forza e dei punti deboli delle grandi metropoli allo scopo di impostare meglio le politiche e facilitare la diffusione delle buone pratiche.

4.2 La Commissione ha reagito ai suggerimenti del CESE affermando di condividere la duplice constatazione del CESE circa il ruolo chiave delle aree metropolitane per la realizzazione degli obiettivi della strategia di Lisbona e circa l'assenza di dati affidabili e comparabili a livello europeo su queste realtà territoriali ⁽⁶⁾.

4.3 Malgrado questa convergenza di vedute, la Commissione non ha ancora adottato un approccio più mirato e più integrato per le aree metropolitane. Si sta gradualmente attuando una politica urbana, ma nel suo ambito non vi è distinzione tra «città e aree metropolitane». I dati forniti dagli istituti statistici sono incompleti e non sempre sono comparabili a livello europeo perché prodotti secondo definizioni nazionali.

⁽³⁾ Un primo esperimento è stato effettuato con successo nel quadro del programma Interreg II C nel 2000, e riguardava 14 aree metropolitane dell'Europa nord-occidentale. A questo proposito si rimanda allo studio Gemaca.

⁽⁴⁾ Parere sul tema *Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione europea* — GU C 302 del 7.12.2004, pag. 101.

⁽⁵⁾ Parere CESE sul tema *L'immigrazione nell'UE e le politiche di integrazione: la collaborazione tra le amministrazioni regionali e locali e le organizzazioni della società civile* — GU C 318 del 23.12.2006, pag. 128.

⁽⁶⁾ Riferimento alla reazione della DG REGIO della Commissione europea in merito al parere d'iniziativa *Le aree metropolitane europee: implicazioni socioeconomiche per il futuro dell'Unione europea* — GU C 302 del 7.12.2004, pag. 101.

5. Dibattiti e iniziative a livello nazionale

5.1 Di recente a livello nazionale e regionale sono state intraprese numerose iniziative che evidenziano l'evoluzione delle metropoli. Queste iniziative comportano spesso misure diversificate per sostenere sia uno sviluppo più armonioso delle infrastrutture, dell'assetto del territorio, dell'economia e degli aspetti sociali, sia lo sviluppo delle infrastrutture di trasporto e di telecomunicazioni fra le stesse metropoli. A titolo di esempio, qui di seguito vengono presentate alcune iniziative attuate in diversi paesi. Ovviamente il quadro non è esaustivo.

5.1.1 Dal 1993 in **Germania** è stato avviato un dibattito approfondito sulle aree metropolitane. Studi e dibattiti a livello universitario hanno cercato di definire in maniera appropriata e obiettiva un elenco delle funzioni svolte dalle grandi metropoli e di individuare queste ultime sulla base di tale lista di criteri.

5.1.1.1 Nell'analisi tedesca si è passati da un approccio tradizionale della mappa nazionale delle città, dei comuni e dei Länder a un approccio diverso, che presenta una nuova mappa della Germania, con nuovi «Leitbilder» (modelli, orientamenti). Sulla base degli orientamenti e dei programmi d'azione in materia di politica di assetto territoriale (risalenti al 1992 e al 1995), che avevano sottolineato l'importanza e i compiti delle aree metropolitane, la Germania presenta 11 regioni metropolitane, in seguito alla decisione della Conferenza interministeriale dei ministri per l'assetto territoriale del governo federale e dei Länder svoltasi il 30 giugno 2006. La prima conferenza su questa materia si è tenuta nel 2003.

5.1.1.2 La mappa delle regioni metropolitane tedesche evidenzia uno squilibrio fra l'attuale organizzazione amministrativa e i limiti geografici delle regioni metropolitane. Ad esempio, la regione metropolitana di Norimberga comprende la città di Norimberga e una serie di comuni urbani e rurali contigui. Altre aree metropolitane, come quelle di Francoforte/Reno/Meno e Amburgo, abbracciano in parte vari Länder, mentre altre ancora, ad esempio Monaco e la Ruhr, appartengono a un unico Land. In numerosi casi, come ad esempio nel settore della cultura, dello sport, della sostenibilità e del paesaggio, vi è già una regionalizzazione tematica. In tutti i casi il territorio comprende città, grandi e piccole, e zone rurali. In tal modo si riesce a delimitare bene il territorio delle aree metropolitane in questione.

5.1.1.3 A livello nazionale non sono state (ancora) previste misure specifiche. Le aree metropolitane sono state invitate a individuare le proprie specificità e a metterle in evidenza. L'obiettivo consiste nello sviluppare le aree metropolitane tedesche come attori autonomi nel contesto europeo e internazionale. Beninteso, le ambizioni di queste zone potranno essere appoggiate da politiche nazionali come quella ferroviaria o aerea.

5.1.1.4 Per sostenere la legittimità di questo nuovo approccio, le aree metropolitane sono invitate a instaurare sistemi di rappresentanza democratica, ciascuna in base alle proprie specificità e alla propria visione. Esse sono libere di definirne le modalità, per esempio mediante elezioni dirette (come nel caso della regione di Stoccarda) o tramite una rappresen-

tanza indiretta delle città e dei comuni (come in quello della regione di Norimberga).

5.1.1.5 Fra gli obiettivi politici da discutere e realizzare nel contesto di tali aree metropolitane (che presentano peraltro caratteristiche diverse) figurano: garantire la massa critica necessaria alla competitività, creare le condizioni per una *governance* efficace, chiarire la ripartizione delle responsabilità, sviluppare un'organizzazione spaziale policentrica, trovare un equilibrio soddisfacente fra urbanizzazione e protezione degli spazi rurali, sviluppare le infrastrutture di trasporto e assicurare la mobilità, sostenere l'innovazione e i *cluster* economici, gestire i rischi tecnologici e i rischi naturali, disporre delle risorse necessarie per gli investimenti pubblici, migliorare l'accessibilità internazionale e assicurare la promozione della regione.

5.1.2 In **Gran Bretagna** l'interesse per lo sviluppo rafforzato delle metropoli risale all'inizio del secolo. Nel 2004 è stata pubblicata una nota governativa sulla competitività delle aree metropolitane diverse da quella londinese (?). L'obiettivo era quello di creare condizioni per accrescere l'autonomia delle «città-regioni» in un contesto internazionale. Ma il processo previsto è stato bloccato, soprattutto a causa dell'esito negativo di un referendum sulla creazione di un'assemblea regionale nella regione di Newcastle.

5.1.2.1 Il dibattito in Gran Bretagna verte attualmente sulla ripartizione delle competenze fra il livello nazionale e il livello regionale da un lato e, dall'altro, fra le città e i comuni delle regioni più popolate, che erano state individuate come future aree metropolitane. L'idea di creare delle «city-regions» (città-regioni) rimane d'attualità. Nonostante l'ambiguità del dibattito in corso, fra breve sarà pubblicato un Libro bianco sull'argomento. Sulla base di criteri riconosciuti si sta inoltre mettendo a punto una nuova organizzazione spaziale, simile a quella tedesca.

5.1.2.2 Occorre distinguere fra decentramento politico e sostegno allo sviluppo delle metropoli. Quest'ultimo è caratterizzato da flessibilità e alleanze fra comuni allo scopo di cogliere le opportunità e affrontare insieme le sfide. Un esempio calzante è quello dello sviluppo nell'Inghilterra settentrionale (Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield, Newcastle e York), vale a dire l'iniziativa con un'impostazione dal basso verso l'alto battezzata «Northern Way». Si tratta di uno sviluppo caratterizzato da una serie di accordi all'interno dell'area metropolitana.

5.1.2.3 Un approccio dall'alto verso il basso che faccia seguito a iniziative locali e regionali è ritenuto indispensabile poiché numerose decisioni strategiche possono essere prese solo di comune accordo. Tali decisioni potranno figurare in tre agende: l'agenda della competitività, intesa ad assicurare il sostegno sia alle regioni più efficienti che a quelle meno efficienti, l'agenda della coesione sociale a favore delle fasce svantaggiate della popolazione e l'agenda dell'ambiente, che comporta le misure destinate soprattutto a migliorare la qualità della vita e a conservare le risorse naturali. Le aree metropolitane sono considerate il livello geografico più idoneo per attuare tali politiche.

(?) *Competitive Cities: Where Do the Core cities Stand?* (per *core cities* s'intendono le metropoli diverse da Londra, e in particolare quelle del Nord-Ovest del paese).

5.1.3 In **Francia** il dibattito in materia è in corso sin dal 1960. Fino a poco tempo fa erano state prese solo pochissime misure concrete perché la dimensione politica del dibattito era stata sottovalutata. Questa mancanza di una dimensione politica è peraltro una caratteristica che si ritrova in tutta Europa.

5.1.3.1 Nel 2004 la DIACT⁽⁸⁾ ha lanciato un invito a presentare progetti metropolitani per stimolare la cooperazione fra le grandi città e sostenere lo sviluppo economico delle aree metropolitane. Quindici progetti metropolitani preparati dagli enti locali sono stati selezionati da una commissione giudicatrice composta da direttori dei ministeri interessati e da esperti. Essi sono stati poi finalizzati nel 2006. Nel 2007 per la realizzazione di azioni «strutturanti» saranno varati «contratti metropolitani» che beneficeranno del sostegno finanziario dello Stato. Con questa iniziativa la DIACT riconosce l'importanza delle aree metropolitane come attori chiave della competitività dei territori.

5.1.4 La regionalizzazione avanza sia in **Italia** che in **Spagna**. Questo sviluppo, che non interessa direttamente le aree metropolitane, offre comunque nuove opportunità (giuridiche) per la *governance* delle aree metropolitane.

5.1.4.1 In Italia, nel 1990 una legge ha previsto un approccio dall'alto verso il basso che individuava 14 «città metropolitane». La legge, però, non è stata attuata. Una nuova legge del 1999 ha autorizzato iniziative dal basso verso l'alto per la creazione di «città metropolitane». È stata istituita una sola assemblea, nella regione di Bologna, che raggruppa 20 comuni e dispone di un proprio bilancio. Infine, nel 2001 una riforma costituzionale ha autorizzato l'istituzione di tre «città metropolitane», nelle regioni circostanti Roma, Napoli e Milano. L'attuazione di questa riforma ha conosciuto recentemente un rilancio.

5.1.4.2 In Spagna il dibattito territoriale è condizionato dall'autonomia territoriale. Le «comunità autonome» dispongono di competenze esclusive in questo campo e sono quindi responsabili delle aree metropolitane. Nel contempo, sono in atto un processo di rafforzamento delle grandi città e una prova di forza fra il governo centrale, le comunità autonome e aree metropolitane come Madrid, Barcellona e Valencia. Un modello a parte è quello di Bilbao, che rappresenta un successo sotto il profilo della metropolizzazione, con un partenariato pubblico-privati.

5.1.4.3 Il processo di individuazione delle aree metropolitane non si limita ai grandi paesi né ai paesi in quanto tali. Gli esempi delle aree metropolitane di «Centropa», ossia Vienna-Bratislava-Brno-Győr, regioni situate in quattro paesi diversi (!), e dell'area di Copenaghen-Malmö (Danimarca e Svezia) sono quelli più conosciuti. Entrambe queste aree registrano dei progressi. Nei Paesi Bassi è in corso un dibattito approfondito sulla *governance* più appropriata per la *Randstad* (area metropolitana dei Paesi bassi occidentali), allo scopo di eliminare la frammentazione amministrativa che ne blocca lo sviluppo infrastrutturale, spaziale e socioeconomico.

⁽⁸⁾ DIACT: *Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires* (ex DATAR) (Delegazione interministeriale per l'assetto e la competitività dei territori).

5.1.5 Nei nuovi Stati membri è in atto un'evoluzione paragonabile a quella dei paesi menzionati precedentemente. In Polonia il governo ha individuato un certo numero di aree metropolitane o città-regioni. Ne è un esempio la regione di Katowice, che recentemente ha acquisito uno status specifico di area metropolitana. Tuttavia, lo sviluppo urbano e metropolitano avviene di regola in modo non controllato e conseguentemente arbitrario a causa della mancanza di un'adeguata *governance* regionale. È per questo che alcune metropoli stanno prendendo come punto di riferimento le pratiche e il know-how di paesi che hanno una tradizione in materia di politiche decentrate.

5.1.6 Nel processo di metropolizzazione sono coinvolte anche le camere di commercio e dell'industria (CCI) in quanto rappresentanti ben visibili e attivi del mondo degli affari a livello locale e regionale, in particolare le camere di commercio delle capitali e delle città-regioni. Esse contribuiscono ovunque a rendere attraenti i loro territori e ad accrescere l'influenza economica culturale dei loro territori, pur tenendo conto delle esigenze della qualità della vita e del rispetto dell'ambiente.

6. Sviluppi a livello europeo

6.1 A livello dell'UE l'attuazione della strategia di Lisbona è l'obiettivo prioritario della Commissione Barroso. Tutti i commissari sono coinvolti. La DG REGIO ha messo la strategia di Lisbona al centro della «nuova» politica regionale, che punta anzitutto sullo sviluppo urbano.

6.1.1 La strategia di Lisbona e lo sviluppo urbano sono diventati prioritari in tutte le regioni che beneficiano di programmi comunitari. Tali programmi non sono destinati esplicitamente alle aree metropolitane, per le quali uno dei programmi più validi è Urbact⁽⁹⁾.

6.1.2 Oltre alla DG Politica regionale, anche altre DG, come la DG Ricerca, la DG Ambiente e la DG Energia e trasporti, gestiscono programmi specifici spesso importanti per le metropoli perché anch'essi s'ispirano più che in passato agli obiettivi di Lisbona. Le aree metropolitane pur non essendone destinatarie dirette in quanto tali, sono anch'esse interessate da tutti i programmi miranti a potenziare l'efficienza delle città.

6.1.3 Nel giugno 2006 un gruppo di lavoro del Consiglio ha pubblicato un primo progetto per un'agenda territoriale⁽¹⁰⁾ che illustra bene le tendenze nell'urbanizzazione della società europea, senza però operare ancora alcuna distinzione chiara fra città e aree metropolitane.

⁽⁹⁾ La Commissione ha in preparazione una guida sulle questioni urbane.

⁽¹⁰⁾ *The Territorial State and Perspectives of the European Union Document, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*, progetto preliminare, 26 giugno 2006.

6.2 Vari Consigli informali dei ministri dell'Assetto del territorio sono stati dedicati alle sfide cui devono far fronte le (grandi) città ⁽¹¹⁾. L'assetto territoriale figura tra le competenze che l'attuale Trattato assegna all'Unione europea, a norma del titolo Ambiente, articolo 175, paragrafo 2 ⁽¹²⁾.

6.3 Il **Parlamento europeo** ⁽¹³⁾ fa presente che «nelle città e negli agglomerati o aree urbane converge il 78 % della popolazione dell'Unione europea» e che esse rappresentano al tempo stesso «un luogo ove si concentrano le difficoltà più complesse» e «un luogo ove si costruisce l'avvenire». Il Parlamento europeo considera che esse siano «attori fondamentali dello sviluppo regionale nonché della realizzazione degli obiettivi di Lisbona e di Göteborg».

6.3.1 Il Parlamento europeo chiede che tutte le DG della Commissione che si occupano direttamente o indirettamente di questioni urbane si coordinino per definire i problemi concreti della realtà urbana in ogni settore d'intervento e per presentare insieme gli impatti positivi delle politiche realizzate. Propone inoltre di creare una task-force interservizi e auspica l'instaurazione di un dialogo territoriale.

6.4 Il **Comitato delle regioni** richiama con crescente insistenza l'attenzione delle istituzioni europee sulle sfide che le regioni urbane devono affrontare. Alla base delle conclusioni tratte dal Comitato delle regioni vi sono le stesse preoccupazioni e i medesimi principi che ispirano il PE e il CESE.

6.4.1 Il Comitato delle regioni sottolinea la realtà delle «regioni funzionali», e l'importanza di una cooperazione tra partner al di là dei confini amministrativi nazionali, regionali e locali, che andrebbe promossa mediante incentivi specifici da parte delle politiche comunitarie, quali la promozione di progetti di sviluppo strategico di aree estese. A tal fine rivestono particolare importanza la creazione di nuove reti di cooperazione tra aree metropolitane e regioni urbane ed il

⁽¹¹⁾ Il primo Consiglio informale dei ministri dell'assetto territoriale e degli affari interni ad affrontare a fondo i problemi delle città è stato quello di Rotterdam del novembre 2004, seguito dal Consiglio informale di Lussemburgo del maggio 2005 sullo stato e le prospettive del territorio dell'Unione europea. Il prossimo Consiglio informale si terrà a Lipsia nel maggio 2007.

⁽¹²⁾ «Articolo 175

1. Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decide in merito alle azioni che devono essere intraprese dalla Comunità per realizzare gli obiettivi dell'articolo 174.

2. In deroga alla procedura decisionale di cui al paragrafo 1 e fatto salvo l'articolo 95, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adotta:

a) disposizioni aventi principalmente natura fiscale;
b) misure aventi incidenza;
— sull'assetto territoriale,
— sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse,
— sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui;
c) misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo.

Il Consiglio, deliberando alle condizioni stabilite nel primo comma, può definire le materie cui è fatto riferimento nel presente paragrafo sulle quali le decisioni devono essere prese a maggioranza qualificata. (...).

⁽¹³⁾ Parlamento europeo: Risoluzione del 13.10.2005 sulla dimensione urbana nel contesto dell'ampliamento — GU C 233E del 28.9.2006, pag. 127.

potenziamento di quelle già esistenti, soprattutto grazie alla cooperazione attualmente in corso mediante l'iniziativa Interreg III, cooperazione che nel periodo 2007-2013 si articolerà attorno all'obiettivo di cooperazione territoriale ⁽¹⁴⁾.

6.5 Nelle dichiarazioni del marzo e del settembre 2006 la rete Metrex ⁽¹⁵⁾ ha sottolineato che le aree metropolitane vanno definite e riconosciute come componenti chiave dell'agenda territoriale dell'Unione europea. Essa invita a produrre dati sulle aree metropolitane che siano comparabili a livello europeo e chiede alla Commissione di preparare un Libro verde con tre componenti principali: la competitività economica, la coesione sociale e la protezione dell'ambiente. Secondo la rete Metrex, molti dei gravi problemi che l'Europa deve affrontare (come il cambiamento climatico, l'invecchiamento demografico o l'immigrazione) possono essere risolti efficacemente e in maniera integrata solo con il contributo delle metropoli. Metrex ritiene infine che le aree metropolitane possano svolgere un ruolo importante nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona, soprattutto per assicurare la competitività dell'Europa sulla scena mondiale.

6.6 In questi ultimi 15 anni il numero delle **regioni rappresentate a Bruxelles** è aumentato sensibilmente ⁽¹⁶⁾. Fra i temi più dibattuti nei loro convegni figurano spesso lo sviluppo e la performance delle aree metropolitane.

6.7 Un gruppo di regioni rappresentate a Bruxelles si è costituito sotto la denominazione «**Le regioni di Lisbona**».

6.8 In questi ultimi anni, nel quadro del programma ORATE (Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo) è stato prodotto un gran numero di informazioni, di dati, di indicatori e di rapporti sulle regioni europee. Tuttavia, considerato che i confini amministrativi delle regioni sono molto diversi da quelli delle aree metropolitane, i risultati di questi lavori di grande qualità non forniscono ai responsabili dello sviluppo, dell'assetto e della gestione degli spazi metropolitani le informazioni e le analisi necessarie per definire le politiche più idonee a sfruttare l'intero potenziale disponibile nelle metropoli.

6.9 La DG Politica regionale ed Eurostat hanno lanciato il progetto Audit urbano inteso a fornire indicatori affidabili e comparabili su un certo numero di città ⁽¹⁷⁾. Il CESE si rallegra degli sforzi compiuti per produrre dei dati sulle zone urbane. Tuttavia, le caratteristiche delle informazioni messe a disposizione non ne consentono ancora una utilizzazione ampia ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Parere del Comitato delle regioni sul tema *La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione nelle regioni*, GU C 206 del 29.8.2006, pag. 17.

⁽¹⁵⁾ METREX: *The Network of European Metropolitan Regions and Areas*, associazione che raggruppa circa 50 grandi regioni urbane.

⁽¹⁶⁾ È in effetti salito dalle 20 del 1990 alle 199 del 2006.

⁽¹⁷⁾ In tale contesto, vi è una distinzione fra 3 diversi livelli geografici: il centro città, la zona urbana allargata (LUZ) e il quartiere infraurbano. Secondo i responsabili del progetto, la LUZ corrisponde approssimativamente alla regione urbana funzionale.

⁽¹⁸⁾ Infatti, relativamente pochi indicatori, in pratica, tengono conto dei dati relativi a tutte le LUZ per un determinato anno. I confini geografici delle LUZ vengono definiti in base a criteri nazionali, il che non garantisce la comparabilità degli indicatori a livello europeo. Inoltre, tali confini finora non sono stati pubblicati. Gli indicatori si riferiscono ad anni passati (quelli più recenti riguardano il 2001). I mezzi messi a disposizione di Eurostat per realizzare questo importante progetto che comprende 27 paesi, 258 città, 260 LUZ e 150 indicatori sono sicuramente di gran lunga insufficienti.

7. Il vivace dibattito in corso

7.1 Il CESE constata che il dibattito sulle aree metropolitane è assai più vivace di alcuni anni fa. I motivi principali sono due: da un lato, il moltiplicarsi del numero delle metropoli nel mondo ha evidenziato che si sta creando una nuova organizzazione urbana a un ritmo molto rapido⁽¹⁹⁾; dall'altro, il riconoscimento del legame esistente fra lo sviluppo economico, sociale ed ambientale delle grandi metropoli e la strategia di Lisbona ha contribuito ad alimentare questo dibattito.

7.2 In tutti gli Stati membri, siano essi grandi o piccoli, più o meno avanzati, sono in corso dibattiti politici e sociali sull'approccio più idoneo da adottare.

7.3 Questi dibattiti si svolgono anzitutto in un contesto nazionale. Detto ciò, in molti casi le autorità riconoscono che la vera dimensione di talune metropoli non è circoscritta al territorio nazionale. Oltre alle aree già citate di Copenaghen-Malmö e di Vienna-Bratislava, è opportuno rammentare le aree identificate dalle autorità francesi: Metz-Lussemburgo-Saarbrücken e Lilla-Courtrai. In tutta l'Unione cresce il numero delle regioni transfrontaliere che potrebbero costituire un'area metropolitana.

7.4 Il CESE constata tuttavia che, nonostante l'intensificarsi del dibattito negli ultimi anni, queste nuove strutture sono nella fase dei primi passi.

7.5 Le città e le aree metropolitane che vogliono affermare la loro importanza a livello europeo e mondiale illustrano per lo più la loro realtà presentando cifre nazionali o regionali, senza rendersi sempre conto della dimensione reale del territorio cui si riferiscono. Ciò è dovuto alla differenza esistente fra l'area metropolitana e la regione o le regioni amministrative a cui essa appartiene.

7.6 Nonostante la diversità degli approcci e delle strutture a livello nazionale e regionale, il CESE constata una convergenza manifesta sulle problematiche. Fra i punti più discussi figurano:

- la massa critica di un'area metropolitana, oppure di una «città-regione» o di una rete di città e comuni,
- gli equilibri tra gli spazi urbani e gli spazi rurali che formano l'area metropolitana,
- le funzioni metropolitane,
- l'istruzione e la formazione,

- la creatività, la ricerca e l'innovazione,
- i *cluster* e la competitività delle imprese sui mercati internazionali,
- la capacità d'attrazione e l'accoglienza degli investimenti internazionali,
- le grandi infrastrutture, il loro finanziamento e il partenariato pubblico-privato,
- le reti di trasporto e di telecomunicazione che collegano le grandi metropoli in Europa e nel mondo,
- l'influenza culturale,
- la società multiculturale (immigrazione) e le sfide legate alla povertà e all'esclusione,
- l'occupabilità della manodopera e la creazione di posti di lavoro,
- la produzione manifatturiera e le attività di servizi ad elevato valore aggiunto,
- il cambiamento climatico, la gestione dell'energia, la riduzione del degrado ambientale e la gestione dei rifiuti,
- la bonifica e il riassetto delle zone industriali dismesse in seguito alla ristrutturazione delle attività produttive,
- la riduzione dell'insicurezza, della criminalità e dei rischi del terrorismo internazionale,
- la riduzione delle disparità fra i territori infraregionali e la creazione di un partenariato tra il centro e la periferia,
- lo spinoso problema della *governance*.

7.7 Le popolazioni non sempre hanno la sensazione di appartenere a una metropoli. Alle aree metropolitane europee manca una legittimità politica. Le strutture amministrative tradizionali non sono più sufficienti perché risalgono a cicli storici ormai conclusi, ma i governi nazionali appaiono molto sensibili a atteggiamenti di resistenze nei confronti delle nuove strutture che si riscontrano tra le parti interessate, in particolare a quelli degli enti politici e amministrativi territoriali esistenti. D'altro canto le sfide cui devono far fronte le aree metropolitane sono immense. Per vincerle e per gestire questa evoluzione in modo adeguato, è necessaria quasi ovunque una nuova organizzazione della *governance*, che abbia l'obiettivo di definire una strategia complessiva.

Bruxelles, 25 aprile 2007

Il Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁹⁾ La popolazione urbana nel mondo supera attualmente i 3 miliardi di persone e oltre 400 metropoli hanno più di un milione di abitanti, mentre un secolo fa non si contavano che 16 città di tali dimensioni.