

ALLEGATO

SFIDE PER LE CITTÀ EUROPEE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In molti Stati membri sono cambiate le relazioni esistenti tra stato e mercato in settori caratterizzati da una forte dimensione urbana, in particolare: abitazione, servizi sociali, formazione e istruzione, trasporti e comunicazioni, nonché, in alcuni paesi, produzione e distribuzione di energia,

approvvigionamento idrico, raccolta e smaltimento dei rifiuti. Sono inoltre diminuiti i servizi forniti da singoli organismi pubblici, a vantaggio delle forme di partenariato.

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Sintesi delle principali sfide

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

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