

Il contenimento del consumo di suolo a scala europea: il Programma ESPON

Maria Prezioso

Università di Roma "Tor Vergata", ESPON Contact Point Italia

La pianificazione e lo sviluppo territoriale hanno informato l'agenda europea negli ultimi 10 anni soprattutto attraverso l'European Spatial Planning and Development Perspective (ESDP) formalizzatosi attraverso gli studi dell'*European Spatial Planning Observatory Network* (ESPON) e le *Guidelines for the Sustainable Development of the European Continent* del Council of Ministers of the Wider Europe with responsibility for Regional Planning (CEMAT).

Pur inizialmente lontani da quella concezione pienamente territoriale propria del pensiero geografico ed urbanistico italiano, che si è manifestata solo nel 2007, questi contributi rappresentano un forte incentivo a rinnovare l'atteggiamento politico, economico, culturale nei confronti del valore che il territorio, la sua utilizzazione e la sua identità hanno per lo sviluppo.

Di fronte a queste sollecitazioni, nell'ultimo quinquennio il Programma ESPON si è aperto alla revisione dei paradigmi e dei contenuti operativi disciplinari, affrontando e sviluppando temi quali:

- i cambiamenti strutturali e le grandi tendenze del territorio europeo tra il 1998 e il 2007 (la coesione, sostenibilità e il cambiamento climatico, il policentrismo, l'urbano-rurale, la dimensione competitiva delle città anche medio-piccole, la governance, il cambiamento demografico, ecc.);
- l'integrazione tra i principi della ricerca geoeconomica e della pianificazione attraverso la creazione di modelli multidisciplinari applicabili a differenti scale - NUTs 2, 3, 4 - per l'individuazione delle capacità competitive endogene entro i limiti di sostenibilità;
- le procedure e gli strumenti di valutazione comuni per la scelta di politiche e piani/programmi in applicazione delle direttive europee (Territorial Impact Assessment – TIA);
- lo sviluppo di GIS e database dedicati alla conoscenza e alla gestione di processi cooperativi comparabili trasparenti, sussidiari, integrati;
- la definizione e l'applicazione di un protocollo di indicatori statistico-economico-geografici condivisi e certificati a sostegno dei processi decisionali;
- lo sviluppo di case study transnazionali sui temi principali della politica UE.

In Italia, molti di questi cambiamenti sono stati introdotti e sperimentati attraverso i progetti speciali, tematici, strategici ESPON, confermando il valore di nuovi orientamenti geografici e della pianificazione, che coinvolgono direttamente i policy makers.

I risultati dei progetti di ricerca transnazionale ESPON promossi tra il 2000-2006 e il 2007-2010¹, ed in particolare quelli più legati alla dimensione territoriale ed urbana delle strategie europee in applicazione della *Territorial Agenda 2007*, hanno consentito di misurare e sperimentare anche in Italia indicatori, metodi, criteri di ricerca comuni, rivelatisi utili alla discussione internazionale e nazionale che accompagnano la revisione di molti temi, tra cui l'uso del suolo, la città e il suo rapporto con con l'area vasta di più stretta pertinenza, la provincia come luogo centrale della sussidiarietà europea (Prezioso, 2009).

1. Dai sistemi urbani complessi dell'ESDP ...

Nel 1998, l'ESDP aveva suggerito un approccio policentrico alla ristrutturazione urbana all'interno di aree, soprattutto metropolitane, e lo sviluppo di azioni cooperative transregionali, come appropriata risposta al bisogno di un migliore equilibrio geoeconomico urbano (Fig. 1)

¹ Il programma ESPON è multiscopo: identificare i fattori rilevanti per un territorio europeo più policentrico; sviluppare indicatori e tipologie capaci di misurare i trend di sviluppo di politiche policentriche; sviluppare criteri che evidenzino le principali differenze e potenzialità dello sviluppo; misurare gli impatti territoriali delle politiche strutturali e settoriali.

Il livello nazionale italiano si è adattato lentamente alle linee guida dell'ESDP ed al policentrismo, condizionato da una normativa urbanistica nazionale (legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni) ancora cogente per la progettazione territoriale.

Gli obiettivi del policentrismo sono introdotti "sotterraneamente" alla fine degli anni '90 utilizzando alcune riforme della pubblica amministrazione² visibili nei piani provinciali e regionali (soprattutto europei) attraverso:

- una più forte impostazione "aziendale" del planning rivolta al *restructuring* o *renoval* urbano in aree di crisi strutturale ricorrendo alla *multilevel governance*;
- un'attenzione maggiore alla formazione del PIL pro capite (misurato in standard di potere di acquisto - pps) laddove si rivelasse piuttosto distante dai parametri fissati dall'Unione europea (media UE pps pari a 18150 euro): basso nelle regioni meridionali dell'UE e nella Germania orientale; alto nell'Italia del nord (> 22037 pps), Austria occidentale, Baden Wuttemberg, Vestfalia, Fiandre, Paesi Bassi del Sud; instabile nella dorsale centrale europea vocata alla new economy.

Le stime europee del momento si basavano su un set di indicatori, sintetici e "spaziali", che anticipavano i temi della competitività propri della *Strategia di Lisbona* (2000), guardando a:

- **Le dinamiche**
 - *Popolazione*
 - *Attività economiche ed occupazione*
 - *Il PIL*
 - Il valore aggiunto nell'agricoltura
 - Il valore aggiunto nell'industria
 - Il valore aggiunto nei servizi privati
 - *Il tasso di occupazione complessivo*
- **Il sistema urbano e il sistema territoriale**
 - *Le tipologie regionali*
 - *Le discontinuità territoriali ed economiche*
- **Gli elementi di innovazione**
 - *R&S*
 - *I brevetti*
 - *I mercati di acquisizione*
 - *Gli indicatori*
 - funzionali dei caratteri strutturanti
 - di localizzazione delle grandi imprese e delle filiali
 - di dotazione funzionale
 - strutturali del comportamento d'impresa in relazione al modello territoriale

Le strutture forti del territorio europeo erano paragonate a *cluster* d'impresa e nello stesso modo si interpretava l'evoluzione dell'urbanizzazione e dei sistemi metropolitani complessi sino al 2004, rispetto ai cui criteri di delimitazione e di gestione, si apriva il conflitto tra spazio della programmazione (provinciale) e spazio dell'agire progettuale (urbano) e politico (regionale).

Queste questioni sono preliminari per comprendere l'evoluzione del metodo geografico applicato con cui ESPON ha affrontato la questione del consumo di suolo, guardando alle scelte policentriche regionali³ che ponevano problemi di integrazione tra comunità ed entità territoriali e sociali

² legge 59/1997 – riforma delle PA; D. Lgs. 112 /1998 – Trasferimento di funzioni nazionali dallo Stato alle regioni e agli Enti locali; L. 265/1999 – Autonomie locali L. 267/2000 – testo unico sulle autonomie locali, provinciali, metropolitane, comunali; D. Lgs. 42/2004 – Testo Unico sui beni culturali (paesaggio ed ambiente inclusi; ARTT. 117 e 118 della costituzione italiana e loro recente revisione 2001 (n. 3) e 2005; VAS e VIA nel testo Unico del Ministero dell'Ambiente, aprile 2006.

³ Cfr.: Documenti di programmazione, 2004-2006 e 2007-2013, ma anche le nuove leggi regionali sul governo del territorio

riconosciute; e consentendo di assumere uno dei punti fermi dell'attuale cultura geografica e della pianificazione: la *permeabilità dei confini*, nuovo paradigma nel consumo di suolo policentrico⁴.

Nello stesso periodo, il coordinamento di azioni locali, provinciali, regionali convalidano il metodo della cooperazione trans-areale (in particolare la cooperazione trans-provinciale nelle aree di confine) e trans-comunale (dentro la provincia di riferimento) per gestire, alla scala politica, l'organizzazione e l'uso del suolo in Europa (Fig. 4), riservando, dal 2000, fondi ed incentivi alla *coesione* regionale (ad esempio il Veneto) in contesti a rischio di marginalizzazione sociale ed economica. In alcuni casi, forme speciali di cooperazione sono state riservate a quelle aree in cui agiscono sia enti istituzionali che non governativi (Catalogna), aperte tuttavia alla cooperazione volontaria tra soggetti/attori e dotate di una struttura speciale di governo per la promozione e la gestione di politiche ad hoc.

Fin dall'inizio, il policentrismo ha incluso, in modo esplicito ed implicito, lo studio dell'uso e del consumo di suolo sia spontaneo che guidato, anche se potrebbe essere ancora prematuro per l'Italia chiedersi se modelli simili a quelli europei, possano essere estesi alla comprensione di fenomeni regionali.

Guardando alla cooperazione trans-areale per la metropolitanizzazione prima ed il policentrismo poi, vari modelli regionali di uso del suolo si sono sviluppati; come pure nuove prospettive si sono aperte grazie al federalismo.

La cooperazione trans-frontaliera (che implica l'esistenza di un corpo decisionale che non sia necessariamente politico) ne è un esempio ed è rappresentata in modo esauriente dove più forti sono gli effetti del federalismo abbinato al policentrismo (Belgio, Austria).

Il relativo regime di pianificazione è di conseguenza il piano delle regole che portano all'attenzione dei decisori/poteri forti l'identità dei luoghi ed i relativi potenziali di risorse; è il piano "dal basso", quello che rende **sostenibile** le relazioni di equilibrio (ambientale ed economico) nell'uso e consumo di suolo rispetto alle identità territoriali, che stabiliscono limiti impliciti nell'uso stesso.

Era inevitabile che emergesse la necessità di riproporre in termini di valore (culturale, politico, sociale) l'ambiente come luogo centrale nelle politiche territoriali e metropolitane più recenti, aggiungendo un segno storico in più a quelli del progetto, perché non una ma più città fossero ancora una volta visibili come agorà (ricentralizzazione dello spazio decisionale, valido sia per le imprese di grandi dimensioni, sia per le città capitale), aperte agli impulsi innovativi ed ai conflitti che la cultura ed il disagio sociale generano senza perdere la possibilità di decidere e controllare.

L'assenza di questi ed altri riferimenti, anche minimali, sviluppati da ESPON nei piani d'area vasta prodotti in questi ultimi anni ha limitato la possibilità di raggiungere l'obiettivo dell'integrazione, possibile solo attraverso la rilevazione diretta del dato e/o del fenomeno, caricando il peso delle responsabilità su un'ulteriore variabile dell'integrazione con cui il piano si è sempre misurato indirettamente: l'economia.

L'economia ha così "attraversato" il *planning* contando su una dimensione - lo spazio indifferenziato - che non ha territorio, dettando leggi generali che il mercato ha trasformato in comportamenti particolari; contemporaneamente essa ha organizzato il mercato operando sulla domanda e sull'offerta delle produzioni e, dunque, ha orientato le produzioni dettando le nuove condizioni dello scambio. L'economia ha orientato anche il comportamento territoriale della produzione, che si è tradotta quasi sempre in forme visibili di uso economico del suolo. Dunque in luoghi, che in passato l'economia aveva teso ad ignorare come riferimento perché non ne coglieva la capacità evolutiva di breve periodo, visto che il tipo di paesaggio o la sua tipicità rispondono a leggi di mutamento di lungo periodo che impediscono alla morfologia dei luoghi di rimodellarsi nell'immediato quando mutano le condizioni di mercato.

Questi approcci, spesso empirici, ma paradigmatici per interpretare la fenomenologia dell'ultimo decennio, sono stati confermati da numerosi risultati dei progetti ESPON, in particolare dal progetto che li ha correlati alla strategia di Lisbona e Gothenburg (Prezioso, 2006), contribuendo ad integrare l'analisi del policentrismo e a revisionare l'ESDP nel 2006 alla luce di nuove considerazioni sullo sviluppo equilibrato e coeso, e, *vice versa*, di suggerire alcuni nuovi orientamenti attraverso la Strategia di

⁴ In prospettiva, alcune di queste aree diventeranno il luogo/legame dell'integrazione europea. Per rendere concreta questa opportunità è stato necessario proporre idee e concetti endogeni di pianificazione sociale, economica, territoriale.

Lisbona/Gothenburg, per meglio specificare il legame diretto che deve esistere tra territorio, sostenibilità, competitività

2. ... al sistema territoriale europeo dopo il 2004

Alcuni studi ESPON (Prezioso, 2002, 2006, 2007) hanno teso a mettere fine ad una discussione conflittuale che opponeva territorio ed economia limitandone la visione alla città e/o area metropolitana⁵, confermando:

- il portato coesivo della dimensione d'area vasta coincidente con quella della provincia;
- la sostenibilità come principio ispiratore e ordinatore dell'azione di governo del territorio;
- la sussidiarietà di scala geografica per attribuire precise e distinte funzioni unitarie e complementari di livello territoriale o locale⁶;

collocando la questione della scelta ad un livello europeo, eppure intermedio, tra la scala politica propria della regione (anche capitale) e i compiti di programmazione e gestione che l'ordinamento federale attribuisce alle province (per l'Europa, le NUT 3).

Questa scelta era necessaria, poiché le città italiane non apparivano e non appaiono in posizione soddisfacente nella mappatura europea (Fig. 3); anche se la spinta al policentrismo impressa dall'Unione potrebbe trovare già una base di corrispondenze nell'organizzazione – soprattutto spontanea - del territorio e dell'economia (non solo urbana, Fig. 4).

Se per un verso, dunque, c'è da augurarsi che attraverso un più stretto recepimento delle indicazioni europee (Cfr. strutture già cooperative su base policentrica), l'area vasta, cioè la provincia, diventi nel prossimo periodo 2007-2013 molto più visibile come “nodo connettivo sussidiario di programmazione” tra indirizzi politici e scelte progettuali; la mancanza di strumenti appropriati al raggiungimento di questo obiettivo rappresenta un freno alla piena realizzazione di questo ruolo nel nostro Paese, dove le province si sono autoescluse dalla possibilità di gestire la domanda di integrazione “dal basso”, cioè dall'essere portatori, anche economici, della coesione.

La città e il suo territorio rappresentano anche per il 2007-2013 il livello richiesto dall'UE per catturare geograficamente gli effetti della programmazione regionale, ma anche il livello sussidiario – almeno nelle grandi dimensioni - della mediazione tra una visione globale e una locale, somma di insediamenti continui, diffusi o nucleari isolati (perirubanizzazione mista ad insediamento puntuale), attualmente privi di orientamento alla governance nei paesi del sud europeo.

In Italia, tuttavia, si è ancora lontani dal comprendere/vedere le regole con cui si attua la programmazione spaziale e fisica richiesta dall'Unione, entro cui ogni NUT offre il proprio contributo alla creazione di uno spazio integrato, attraverso scelte sussidiarie di territorializzazione (Territorial Agenda 2007).

L'europeizzazione ed il confronto con le capitali europee, soprattutto del Pentagono, è estremamente rilevante e tuttavia “perdente” per gran parte delle città italiane, che hanno in generale mancato gli obiettivi cooperativi della programmazione 2000-2006, nell'ambito della quale la provincia era riuscita ad esercitare, anche se per poco (1999-2003), un ruolo ordinatore: essere cioè considerata “ente territoriale locale” di portata nazionale che dispone di leve fondamentali (la programmazione) per l'attivazione dello sviluppo economico e sociale, per l'esercizio, il controllo e la gestione del territorio, con la possibilità di programmare il suo sviluppo, competitivo e sostenibile, futuro.

Dal 2004, l'Unione europea ha invitato le città (regioni, capitali, metropolitane) a raggiungere gli obiettivi ambiziosi della “Strategia di Lisbona” (2000) “rivisitata” (2003 e 2005), dotandosi di un

⁵ Studi geografici come “The role, specific situation and potentials of urban areas as nodes in a polycentric development” (ESPON, 2002-2004) identificano 1595 Functional Urban Areas (FUAs) con più di 50.000 abitanti; ne classifica 149 come aree metropolitane e 76 come *Metropolitan European Growth Areas* (MEGAs). Il *Pentagono*, delimitato da Londra, Amburgo, Monaco, Milano e Parigi, è definito il centro dell'Europa ed è parte di queste MEGAs.

⁶ programmazione degli interventi per le opere di interesse statale, il patrimonio pubblico e privato nazionale ed internazionale, la valorizzazione e la gestione del sistema culturale, ambientale e del turismo, la ricerca e la formazione universitaria, le attività fieristico-congressuali-espositive, l'industria innovativa legata all'ICT

proprio modello di piano spaziale/territoriale policentrico, utile a recepire il più alto livello della politica sociale ed economica europea attraverso iniziative pratiche. A ciò si deve aggiungere, dal 2001, la “Gothenburg Strategy”, che ha completato questo quadro includendo il fattore dominante della sostenibilità, ma anche una dimensione come la coesione sociale, che consente alla città ed al territorio di intervenire a vari livelli per limitare il cambiamento climatico incrementando, ad esempio, l’uso di energia pulita e l’impiego produttivo dei rifiuti; aumentando la tutela della salute pubblica e della sicurezza; gestendo le risorse naturali in maniera più responsabile e produttiva; incrementando forme di trasporto e uso del suolo compatibile.

Ignorando le linee guida integrate della Commissione europea (Aprile 2005) per la crescita e l’occupazione 2005-2008, molti territori e molte città italiani ha anche mancato la possibilità (offerta a tutte le aree urbane metropolitane) di progettare una base di piano d’azione (simile a quelli nazionali e regionali) inclusivo di un numero significativo di cambiamenti, resi necessari per attuare la politica di sviluppo sostenibile e policentrico introdotta nel 2001 (Consiglio dei Ministri di Bristol, 2005) confluita nella *Territorial Agenda* e in una nuova visione metropolitana sostenuta dai principi-guida sul planning dettati dal CEMAT (CEMAT, 2006), il primo dei quali si riferisce proprio alla competitività e sostenibilità policentriche dello spazio europeo, cioè il II ESDP (ESPON, 2007) (Fig. 5).

E’ ovvio che in una visione sussidiaria, ogni scala ha le sue competenze, come è stato confermato (IAURIF, 2007) discutendo, in chiave europea, di quelle metropolitane e urbane attraverso i grandi progetti per l’Île de France (prima città ora *anche* area metropolitana)⁷.

Non è un caso né una disattenzione se città come Roma, Torino, Venezia, Napoli non compaiono in questa rilettura, data la scarsa aderenza ai criteri di benchmarking europeo che sottolineano la differenza tra l’Italia e “il resto del mondo”.

Dunque, di fronte ad un’Europa sempre più convergente, parlare di potenzialità e limiti è già un’indicazione fuorviante e lessicalmente incomprensibile se la città regione-metropolitana è studiata e misurata in termini di capacità (capability) di essere competitiva (potenzialità reali) in sostenibilità (limiti reali).

Questa precisazione non è fine a se stessa, se si considera che, attraverso l’adozione di nuove modalità e criteri di pianificazione (spesso comuni):

- a) tutte le aree metropolitane europee seguono o si stanno avviando a seguire un modello istituzionale federale autonomo;
- b) la città/comune centrale si integra con un territorio vasto, divenendo “large” e “polycentric”, abbandonando “atteggiamenti” centralisti, polinucleari e modelli organizzativi top-down;
- c) i comuni appartenenti all’area metropolitana sono “perequativamente” rappresentati e legati da un patto di sussidiarietà orizzontale fondante su fattori rilevati e misurati di coesione economico-sociale;
- d) l’area metropolitana assume configurazione politico-amministrativa e gestionale propria (regole di governance e struttura di government);
- e) il territorio metropolitano include – e non esclude – la ruralità, per cui l’organizzazione policentrica si sostanzia in un insieme di relazioni urbano-rurali.

Da questo punto di vista è stato un errore non dare attuazione alle ipotesi paradigmatiche formulate dai progetti ESPON, in particolare dai progetti “urbano-rurale”, “Lisbona-Gothenbourg”, “Economy” (Prezioso, 2004, 2006). Essi possono essere considerarsi ormai un aspetto integrato dell’analisi sull’uso del suolo che includono:

- un’area vasta che mostra una disposizione (soprattutto spontanea e tendenziale) al raggiungimento di un modello metropolitano basato su *molteplici potenziali territoriali* (o capacità) di mercato e *vantaggi* utili allo sviluppo economico; ugualmente permangono squilibri e svantaggi derivanti dalla realizzazione di PRG di antica concezione, incentrati sul concetto di rendita che, ad esempio, hanno indotto le amministrazioni locali a favorire, attraverso nuovi PRG, fenomeni come l’agglomerazione urbana delle funzioni, la diffusione insediativa sulla base della sola

⁷ I casi discussi comprendevano Amsterdam, Barcelona, Berlin, London, Stockholm e, per l’Italia, solo Milano.

offerta, la drastica riduzione di paesaggi indicativi della qualità ambientale, l'aumento di rischi sociali dovuti all'assenza di coesione;

- un policentrismo che prende corpo dalla distribuzione equilibrata di fattori fondamentali quali alcuni servizi comuni, oggi concentrati nelle principali agglomerazioni urbane, dove il pieno uso di questi servizi è legato ai diversi livelli dell'accessibilità fisica e virtuale. L'utilizzazione integrata dei servizi pone il problema del diverso grado di accessibilità mostrata da zone fortemente urbanizzate rispetto a quelle urbano-rurali (incluse le periferie), come pure della capacità di attrarre investimenti diretti esteri (IDE) in zone periferiche da utilizzare per migliorare la performance del capitale umano e fisico;
- lo sviluppo (non solo la crescita) policentrico e metropolitano come priorità progettuale per le città italiane, per le quali non sono oggi prioritarie le politiche sull'occupazione, le quali, lasciate all'iniziativa dei privati, non possano contare su investimenti in capitale umano per dotarlo di un alto livello formativo e di innovazione (settori dell'ICT e della R&S), su nuove tecnologie e su servizi "dedicati" in zone anche meno competitive e dinamiche. Questo non consente di misurare il livello di coesione territoriale ed economica nell'area vasta – dunque la sua metropolitaneità - superando l'asimmetria informativa.

Tutto ciò conferma *che il modello policentrico europeo* per le regioni-capitale è sostanzialmente formato da città grandi (MEGA come Londra e Parigi), ma soprattutto dal loro agire coeso in una stretta relazione quelle medie e piccole. Vale allora la pena per la geografia ridefinire non in termini spaziali ma territoriali il tema della metropitanizzazione, definendola *sistema urbano-rurale diffuso policentrico*, ad indicare un'organizzazione più urbana che rurale, organizzata in modo complesso, sostenuta nelle sue capacità (diverse) di crescita (meglio sarebbe sviluppo, cioè accrescimento progressivo) da un territorio che ri-comprende, in un'unica dizione, ambiente-economia-società-cultura; delineando un processo di integrazione tra politiche, strumenti di tipo non legislativo (programmi) e mezzi di azione (progetti)⁸.

Guardando da questo punto di vista, anche la governance acquisisce una nuova identità: capacità di contemplare sia elementi dell'attuale forma di local government sia condizioni economiche strategiche, cioè accompagnare manifestazione del comportamento attivo piuttosto che reattivo di soggetti ed istituzioni di fronte alla possibilità di realizzare un piano o un progetto. Per cui: *essa ha un senso se è in grado di aumentare la partecipazione e la diversità degli attori, pubblici e privati, incoraggiare il sistema degli accordi e la partecipazione allargata alle politiche, ai programmi, ai progetti.*

3. Il nuovo approccio metodologico dopo il 2004

Nello stesso periodo, ESPON propone nuovi approcci metodologici (Prezioso, 2005, 2006, 2007) coerenti con una visione multidisciplinare della politica territoriale. Questi metodi sono stati applicati, nel rispetto dei criteri di sussidiarietà, a livello regionale (NUTs2) per sostenere scelte politiche e spaziale; a livello sub-regionale (NUTs3) programmazione economico-territoriale; a scala comunale (NUTs5) la natura progettuale del governo urbano, contribuendo alla revisione dei Fondi Strutturali 2007-2013 per sostenere quella transizione "necessaria" verso un'economia basata sulla *conoscenza competitiva*, in grado di apportare occupazione, crescita e coesione sociale, rispetto per l'ambiente; e, nel contempo, applicare indirizzi di politica economica comuni per l'occupazione, da misurare con indicatori strutturali che rendono le politiche pubbliche sostenibili:

- il cambiamento climatico
- i rischi per la salute pubblica
- la povertà e l'emarginazione sociale, l'invecchiamento della popolazione
- l'esaurimento delle risorse naturali

⁸ Roma, ad esempio, non sembra voler acquisire definitivamente queste condizioni attraverso il NPRG, ridefinendo i propri ruoli istituzionali in vista delle trasformazioni richieste dalle competenze sussidiarie: politiche per la regione-capitale, programmi per la provincia, progetti per il/i Comune/i, contribuendo al dibattito sulla *governance*, e sulla *good governance* anche rafforzando scambi internazionali, l'efficacia e i poteri di esecuzione delle istituzioni (esempio: Roma città della cultura, del cinema, creativa, ecc.).

- l'inquinamento, la congestione del traffico e l'utilizzo del territorio
- una crescita economica che vada di pari passo con il progresso sociale e il rispetto per l'ambiente, anche sul piano dei costi.

Le nuove parole chiave della politica europea - coesione, competitività, sussidiarietà e sostenibilità, policentrismo – trovano, inoltre, in ESPON un'arena capace di garantire la partecipazione (bottom-up) di cittadini e cittadinanze (ad es. delle imprese), una nuova interpretazione del processo di pianificazione, una comune visione della dimensione territoriale dello sviluppo. Ma anche le modalità con cui individuare le strutture territoriali competitive ed i programmi multilevel di cooperazione su cui avviare la partnership dell'Europa allargata a 27.

Nel periodo 2000-2006, molti progressi in direzione di questi obiettivi ambiziosi erano stati compiuti attraverso alcune esperienze di pianosovracomunali e provinciali (Cfr. Prezioso 2003, 2005). Dopo il 2003, tuttavia, i governi del territorio sono diventati più riluttanti ad attuare riforme economiche difficili ed impopolari o a dedicare una parte del bilancio degli enti al sostegno di uno sviluppo policentrico metropolitano, preferendo concentrarsi sulla costruzione di un modello a-priori, a “geometria variabile”, poco investendo sulla ricerca di un modello endogeno a sostegno della *competitività in sostenibilità*.

L'obiettivo della crescita intesa nel senso più tradizionale del termine è sembrato prevalere sui tentativi di definire la competitività oltre la *produttività* (economica e d'impresa), i concetti derivati dalla *teoria neo-classica*, dalla *teoria della “nuova crescita”* e da quelle che calcolano il relativo *costo* indifferentemente alla scala regionale e nazionale tralasciando i fattori “interni”, la *conoscenza* e l'*innovazione*, ancora gli *effetti della localizzazione* e della *specializzazione*. L'approccio, definito ‘empirico’ dall'economia regionale che propone variabili spaziali più che territoriali, è la base di ESPON..

Questo punta all'individuazione di *riconosciuti standard comparativi*, e include nel calcolo della *competitività regionale* lo sviluppo endogeno di fattori come innovazione, tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), la protezione ambientale, trattando il territorio di uno stato o di una regione non più come uno spazio indifferenziato dell'azione economico-sociale, ma come un luogo fisico dove accogliere e testare “la capacità territoriale” di essere competitivi; un parametro fisso, cioè, per ricercare soluzioni virtuose a supposto della struttura imprenditoriale regionale in termini di sostenibilità ambientale, incremento della coesione e di integrazione tra diversi attori territoriali (istituzionali e non).

Una nuova lettura degli indicatori dell'uso del suolo alla luce della Territorial Cohesion

Di fronte alle prospettive dell'impegno politico-strategico scaturite dalla revisione della *Carta di Lipsia* (2009) ed in attesa della *new Territorial Agenda* e del *V Cohesion Report 2010*, i paesi e le regioni dell'Unione Europea allargata stanno reagendo in modo diverso, offrendo molte possibili interpretazioni ai concetti di città e sostenibilità urbana rivisitandone criticamente approcci ed interpretazioni.

Le città italiane fanno in gran parte eccezione, al di là della generale – ma non sempre convincente - adesione ad una prospettiva di cambiamento ed innovazione derivante dalla “necessaria” transizione verso un'economia basata sul *consapevole impiego del proprio capitale territoriale* per generare occupazione, crescita e coesione sociale, da conciliare con il rispetto per l'ambiente.

Monitorare lo stato di attuazione degli indirizzi della carta di Lipsia in area urbana, prevede la scelta di opportuni e comuni indicatori di misura e performance, non solo strutturali.

Tra il 2000 ed il 2006 gli investimenti nazionali e regionali per le città e le aree urbane sono stati prevalentemente rivolti a tre ambiti: le reti e la conoscenza, la competitività produttiva e dei servizi mediante l'impiego di nuove tecnologie, il contrasto all'invecchiamento della popolazione attiva per diminuire il costo del welfare.

Un andamento economico (sebbene di poco) ancora positivo tra il 2004 ed il 2006 aveva convinto il nostro Paese a rinviare gli investimenti in politiche pubbliche urbane sostenibili finalizzate a contrastare il cambiamento climatico, i rischi per la salute pubblica, la povertà e l'emarginazione sociale, l'esaurimento delle risorse naturali, l'inquinamento, la congestione del traffico e l'utilizzo del territorio (Carta di Lipsia).

Tutto ciò non ha però mutato sostanzialmente i due macro scenari predittivi previsti dall'UE dopo il 2007 nei comuni italiani di medio-grandi dimensioni: un primo, in continuità con il trend "spaziale" corrente, si sforza di essere in linea con l'esistenza permanente di zone globali di prosperità economica (il Pentagono), dotate di una periferia strettamente legata ad un core con forti spinte all'internazionalizzazione; il secondo, lo "scenario ideale", è un policentrismo nascente a livello intra-urbano (micro), che rafforza il concetto di città-regione (la città metropolitana) nella prospettiva di realizzare un sistema urbano nazionale e trans-nazionale a livello 'meso'. In questo caso, e solo in una fase successiva, le aree funzionali più forti potrebbero co-operare per disegnare i capisaldi di un'area metropolitana più equilibrata, gestendo l'impatto che si creerebbe con il formarsi di più di una zona di integrazione in aggiunta a quella della città.

Questa dicotomia, piuttosto che associare la città al suo territorio d'area vasta ampliando la base della capacità attrattiva endogena, come avviene in gran parte delle città europee, ha spinto in Italia a localizzare all'interno di un perimetro gravitazionale contiguo servizi di più alto grado gerarchico (centralità territoriali) e a sviluppare specializzazioni funzionali di livello gerarchico secondario e più basso della città (centralità urbane). La scelta non ha contribuito ad accrescere progressivamente (cioè sviluppare) le capacità competitive in sostenibilità dal punto di vista economico finanziario, e ha amplificato l'attenzione che si presta alla dimensione dello *sprawl urbano* su base monocentrica (cioè la città diffusa, soggetta ad un modello di dipendenza economica dal core), restringendo la base economica territoriale ai soli investimenti in edilizia residenziale e commerciale, sopravvalutando la portata delle relazioni internazionali in termini di capacità di attrarre investimento.

Il fenomeno che ne è scaturito, la *periurbanizzazione*, non trova soluzioni nella pianificazione del rapporto tra aree urbane e rurali a scala provinciale, le cui implicazioni non possono essere lette, come invece è avvenuto, separando i due aspetti, né associando la metropoli all'urbano o la sostenibilità alle aree rurali.

Centrale nella scelta territoriali in presenza di *sprawl* periurbano poteva rivelarsi la valutazione preventiva (procedure di TIA, VAS) degli effetti di politiche, programmi, progetti selezionati per l'area vasta. Frutto di "combinazioni multi-livello e inter-settoriali", molte scelte si sono rivelate 'a bassa capacità di combinazione', anche se 'governance orientated' 'bottom-up'; spesso in conflitto con politiche 'basate sulla combinazione di principi', più 'top-down', poco utili a sostenere quegli interventi di matrice UE capaci di accrescere il potenziale competitivo territoriale sul lungo periodo.

Il primo tipo si rivela comunque sostanziale per determinare il modello territoriale endogeno e i limiti della sostenibilità; il secondo per determinarne la capacità competitiva.

Un importante gruppo di politiche del primo tipo, scarsamente evidenziate nei PRG ma molto presenti nei PTC provinciali, riguarda la cooperazione, i trasporti, la cultura, il turismo; dove, in aggiunta al focus sugli investimenti in infrastrutture di trasporto si privilegiano le città di media dimensione e la partecipazione di ben definite circoscrizioni, perché: (a) al modello finanziario UE si accede attraverso partnership intra-regionali condivise su regole di good governance – per presentare un piano e garantirne l'attuazione; (b) i piccoli comuni approfittano di queste proposte per accedere ad esperienze innovative di pianificazione o good practices; e, (c) queste esperienze includono azioni di sostegno capaci di raggiungere l'obiettivo incrementando la coesione e generando occupazione anche nelle città di media e piccola dimensione.

Un'altra questione in materia di scelta territoriale riguarda il rapporto tra insediamento diffuso e sviluppo di zone aggiuntive di importanza globale, laddove si ravvisa l'esistenza di una rete di cooperazione orizzontale che coinvolge città ad alto potenziale di integrazione nel mantenimento delle singole identità. Queste regioni, trans-comunali, potrebbero raggiungere lo scopo di potenziare le relazioni con il resto dell'Italia e dell'Europa indipendentemente dalla città capoluogo.

Di fronte ad un'evoluzione della struttura europea che tenta l'abbandono del modello *core* centro-periferia dello spazio unificato fino dal 2000, le cosiddette regioni urbano-rurali assumono il ruolo di nodi strutturali della nuova European Territorial Agenda (2007, 2010), come anticipato nel documento sulle realtà urbane ed urbano-rurali della Commissione delle Comunità europee (Bristol, 2005) e in quello successivo di Lipsia (2007).

I molti modi di declinare oggi, la questione dal punto di vista territoriale vengono dall'appartenere all'Unione Europea; altri dalla ricerca.

I primi inducono a discutere di politiche e collocano il tema almeno ad una scala geografica regionale (se non nazionale ed oltre); i secondi, di metodi, tecniche, procedure, regole, riconduco ai principi ordinatori, obbligano a pensare al territorio includendo anche la più piccola entità comunale.

In entrambi i casi siamo nel campo della pianificazione, cioè della predittività delle scelte che influenzano il comportamento urbano; le quali, ad esempio nel caso della sicurezza delle città, investono molti – se non tutti – i settori della cosiddetta “urbanistica”⁹.

In questa sede, si concentra l'attenzione su poche categorie, tra i cui atti fondamentali si annoverano oggi, tra gli altri, i piani del rischio (aeroportuale, naturale, d'incendio, smaltimento rifiuti, energetico, della protezione civile, della protezione costiera e marittima, delle migrazioni, dei servizi, ecc.); cioè piani di settore mirati se non alla prevenzione almeno alla gestione di eventi catastrofici, naturali ed artificiali.

L'Italia, da questo punto di vista, è candidata ad essere un campo vasto di sperimentazione positiva, a patto di essere consapevoli che l'integrazione dell'urbano e del rurale nei processi di sviluppo dipende dalla politica di coesione – sociale ed economica – che guida l'approccio strategico del periodo 2007-2013 per rinnovare la base della competitività europea (misurata attraverso 3 macro indicatori: conoscenza, innovazione, ottimizzazione del capitale umano); ma anche che l'offerta di soluzioni dipende dalla domanda che i territori urbani e rurali sono in grado di esprimere per rimuoverne gli ostacoli alla crescita della qualità della vita promuovendo un approccio integrato alle scelte di pianificazione (crescita + occupazione + sociale + ambiente).

Valutare come implementare le azioni rivolte alle aree urbane, quali risorse strutturali impiegare (ad esempio in termini di *urban regeneration*) è stato oggetto di numerosi studi condotti su oltre 258 città medio-grandi dell'UE a 27 membri (Urban Audit).

Ne è risultato che il modello policentrico europeo è sostanzialmente formato da città medie e piccole (al di là di Londra e Parigi); esso appare più sensibile alle questioni della sicurezza nelle regioni europee ad alta produttività ed elevati tassi di occupazione e migrazione¹⁰; la politica nazionale ed europea ha bisogno di una *dimensione* urbana (sempre più distintiva alla scala geografica della **governance** e non del **government**), indipendentemente dalla quantità di popolazione, per attuare e sostenere lo scambio di best practices che contrastino, ad esempio, uno degli effetti negativi dell'integrazione: *l'esclusione sociale*.

Il campo di sperimentazione resta in ogni caso il piano regolatore (master plan, o scenario direttore, o piano urbanistico comunale), superato nell'accezione tradizionale cui l'urbanistica nazionale ci ha abituato e collegato sempre più alle *vision* transnazionali europee (a partire dall'ESDP), aggiornato dalla *Territorial Agenda 2007*, il cui scopo è l'agire territoriale geografico inteso come ricerca di uno *sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio*, da perseguire coerentemente con i fondamentali obiettivi di competitività della politica europea.

Ad imitazione di alcune aree centrali dell'UE – tra cui il *Pentagono*, definito anche lo *scorpione europeo* per i livelli di rischio che vi sono concentrati -, i programmi strutturali pluriennali del 6° Programma Quadro avevano promosso una pianificazione incentrata su sicurezza e cooperazione *con e tra* regioni, imprese, istituzioni, facendo attenzione a rafforzare le relazioni di portata mondiale¹¹ (Smidt Tomé, 2006), progettando nuclei di attività economica in zone strategicamente integrate, fondate su 'alleanze' insediative collegate tra loro (sul tipo della Global Integration Zone Metropolitana del Nord-Ovest), ma

⁹ Il termine, ancora molto in uso nel nostro Paese, è sempre meno usato nel contesto internazionale, sostituito più appropriatamente da quello di *planning*, cioè pianificazione, più generico, forse, ma onnicomprensivo.

¹⁰ A questo proposito, si è recentemente suggerito (Prezioso, gennaio 2007) di parlare non in termini spaziali ma territoriali di città, inserendo il termine – geograficamente significativo - di *sistema urbano*, ad indicare un'organizzazione più urbana che rurale, organizzata in modo complesso, sostenuta nelle sue capacità (diverse) di crescita (meglio sarebbe sviluppo, cioè accrescimento progressivo) da un territorio che ri-comprende, in un'unica dizione, ambiente-economia-società-cultura.

¹¹ I primi risultati erano stati ottenuti attraverso l'unione monetaria, un metodo con cui intensificare il commercio interno, le specializzazioni, la presenza plurisettoriale. Da cui lo sviluppo dell'informazione e delle reti delle telecomunicazioni quale importante potenziale di integrazione e promozione di un policentrismo rafforzato per le città e le regioni.

al contempo proponendo di lavorare ricercando nella dimensione locale azioni significative di coesione, di cui la cooperazione è uno dei principali indicatori.

Per approfondire:

- BENGS Ch. (2004) (ed.), *Urban/Rural relationship in Europe*, Espon 1.2 project, Luxembourg.
- PREZIOSO M. (2006) (a cura di), *Individuazione e descrizione di criteri e di indicatori di coesione territoriale a supporto della programmazione strategica nazionale e della programmazione comunitaria 2007-2013*, Roma, CEIS-Min. Infrastrutture.
- Prezioso M. (2007) (ed. by), *Territorial dimension of Lisbon-Gothenburg Strategy*, Espon 3.3 Project, Luxembourg.
- PREZIOSO M. (2008), Is it possible to give more relevance at territorial dimension onto competitive and sustainable policy choices?, *Transition Studies Review*, XV (1).
- PREZIOSO M. (2008), The Territorial Dimension of a Competitive Governance in Sustainability, *AGE - Spain Geography Bulletin*, special number n. 46, pp. 163-179.
- PREZIOSO M. (2008), Cohesion policy: methodology and indicators towards common approach, in *Romanian Journal of Regional Science*, n. 2, Winter, pp. 1-32.
- PREZIOSO M. (a cura di) (2007-2009), Competitività e sostenibilità: la dimensione territoriale nell'attuazione dei processi di Lisbona/Gothenburg nelle regioni e nelle province italiane, *GEOTEMA*, nn. 31-32, 2009, Patron, Bologna, pp. 3-154.
- www.espon.eu
- www.ecpitalia.uniroma2.it