

LA COESIONE TERRITORIALE NELLA UE A 27: UNA RASSEGNA MULTIDISCIPLINARE^(*)

a cura di Aurelio Bruzzo^(a) e Nicola Camatti

Territorial Cohesion in EU-27: a Multi-disciplinary Review

Abstract

In the Treaty of Lisbon it is established that the European Union pursues the goal of the economic, social and territorial cohesion. In this way a new concept has been introduced both in the political-institutional and scientific debate - exactly the one of the territorial cohesion – on which effective meaning and its implications on the operative plan, until now does not seem to be achieved a complete concordance of opinions both among the policy makers and the studios at international level.

In the present volume we prepared – mainly following a multi-disciplinary approach – a review of both of the official documentation and of the scientific literature published in the last decade, in the effort not only to provide a tendentially exhaustive framework of this complex subject, but also to define an efficient and effective operative prospect, in order to facilitate a concrete implementation of the territorial cohesion within the Member States, in particular in the regional and local context.

Keywords: Territorial Cohesion, Multi-disciplinary Review

JEL: R00, Y3

^(*) Il presente Quaderno costituisce il risultato di un seminario organizzato nell'a.a. 2009-2010 dal Prof. A. Bruzzo, nell'ambito del Dottorato in Economia dell'Università di Ferrara, a cui ha partecipato un gruppo di lavoro composto da alcuni Dottorandi.

^(a) Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio – Università di Ferrara (bruzzo@economia.unife.it)

INDICE

Introduzione: presupposti, obiettivo e contenuti del lavoro di Aurelio Bruzzo	p.	1
Cap.1: Il dibattito politico-istituzionale in ambito comunitario: una ricostruzione storica, di Nicola Camatti	p.	3
Cap. 2: I fattori alla base della coesione territoriale in ambito europeo, di Anna Luciani e Justyna Soltysiuk	p.	11
Cap. 3: Il concetto di coesione territoriale e quelli ad esso correlati, di Daniel Sardo e Alessandro Boldo	p.	19
Cap. 4: Le misure di politica economica a favore della coesione territoriale, di Nicola Camatti	p.	47
Cap. 5: Ulteriori indicazioni di politica economico-finanziaria e territoriale di Maria Grazia Murru	p.	57
Conclusioni: sintesi dei principali risultati di Aurelio Bruzzo	p.	69

Bibliografia

- Armstrong H. (2010), "Territorial Cohesion Policy in the European Union", *Scienze regionali*, 9, 1: 113-114.
- Bruzzo A., Zimmer E.K., (2006), *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*, CLUEB, Bologna.
- Camagni R. (2010a), "Territorial Cohesion: A Theoretical and Operational Definition", *Scienze regionali*, 9, 1: 115-118.
- Camagni R. (2010b), *Territorial cohesion: wich future for European policy?*, relazione presentata alla Opening Session della Joint Italian-French Regional Science Conference, Aosta, september.
- Dabinett G. (2010), "Spatiality and Fairness in EU Territorial Cohesion Policy", *Scienze regionali*, 9, 1: 119-122.
- Davoudi S. (2010), "Territorial Cohesion and the European Social Model", *Scienze regionali*, 9, 1: 123-126.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna: il Mulino.
- Janin Rivolin U. (2004), *European Spatial Planning. La governance territoriale comunitaria e le innovazioni dell'urbanistica*, Milano: Franco Angeli.
- Karrer F. (2003), "Introduzione. Il territorio conteso (tra UE, stato, regioni, province, città metropolitane e comuni) e l'incidenza dell'azione della UE sull'assetto locale dei territori statali", in: F. Karrer, S. Arnolfi (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance. Gli impatti territoriali e culturali delle politiche UE*, Alinea, Firenze, 9-21.
- Wilkinson R., Pickett K. (2009), *The Spirit Level why more Equal Societies almost always do better*, Penguin Books, London.

pubblica nell'assunzione della scelta, a fronte dei conflitti emergenti nelle pratiche di piano a qualunque scala; dall'altro, le consente di fondare le scelte su valutazioni tecniche più responsabili, poiché alleggerite non soltanto dal peso di previsioni di trasformazione con valenza prescrittiva, ma anche dalle preoccupazioni di ordine morale o ideologico riguardo agli esiti distributivi che si potrebbero determinare.

Il principio comunitario della coesione economica, sociale e territoriale, in conclusione, può fornire la ragione costituzionale in grado di informare, nelle scelte di piano, regole di compensazione tra i diversi interessi e bisogni coinvolti nella realizzazione dei processi di sviluppo territoriale, altrimenti inibite – come insegnano alcune esperienze italiane – dalla pratica difficoltà di ispirare il governo del territorio a principi di solidarietà¹⁰⁷. D'altra parte, la compensazione degli interessi collettivi e individuali soccombenti costituisce forse il metodo più concreto per eliminare alla radice il conflitto tra coesione e sussidiarietà il quale finora ha impedito che alla *governance* territoriale europea venisse attribuito quel riconoscimento istituzionale che risulta invece vitale per il successo del progetto d'integrazione europea (Janin Rivolin, 2004, pp.127-128).

In realtà, secondo un approccio più economico, il conflitto appena accennato può essere stemperato se si articola la soluzione compensatoria dal punto di vista temporale, per cui nel breve periodo ci si ispira al principio di solidarietà, ma nel lungo periodo quelli che finiscono per prevalere sono i principi economici dell'efficienza e dell'efficacia.

In sostanza, la perequazione territoriale e il fondo di compensazione costituiscono funzionali ed efficaci strumenti da utilizzare in ambito locale al fine di contribuire alla realizzazione della strategia dell'UE consistente nella valorizzazione delle differenze territoriali e delle conseguenti complementarità nelle prospettive di sviluppo fra i vari territori, ma nel contempo anche nell'impedire che il processo spontaneo di sviluppo economico-produttivo accentui tali differenze fino al punto di farle diventare squilibri territoriali così gravi e permanenti da compromettere la stessa coesione economica e sociale.

¹⁰⁷ Pare opportuno sottolineare che anche per un pianificatore territoriale come Karrer il concetto comunitario di coesione territoriale “comporta e presuppone una logica di solidarietà territoriale, realizzata grazie a meccanismi di redistribuzione, a vantaggio di quei territori deboli”. Da Karrer (2003), p.16.

coesione economica, sociale e territoriale¹⁰³ in corrispondenza del periodo di programmazione più recente, cioè quello relativo al settennio 2007-2013, attualmente in corso di attuazione.

In realtà, però, tale percorso evolutivo non può essere considerato ancora concluso, dal momento che – al di là della negativa influenza sull’effettivo livello di efficacia conseguito da tutte queste politiche esercitata da vari eventi a scala mondiale, di cui il più recente e anche il più importante è la gravissima crisi economico-finanziaria tuttora in atto – appaiono evidenti le difficoltà e le resistenze da quelle incontrate anche nel loro coordinamento con le altre politiche comunitarie, settoriali e non¹⁰⁴, nonché con le politiche macroeconomiche rimaste di competenza dei singoli Stati membri, come le politiche fiscali e di bilancio, le quali sono volte a perseguire soprattutto obiettivi di breve periodo o, addirittura, meramente anticongiunturali.

Dopo un cenno all’analisi e alla connessa valutazione delle trasformazioni territoriali avvenute nel recente passato o attualmente in corso negli Stati membri, si menzionano le proposte di riforma dei loro sistemi di pianificazione territoriale avanzate ispirandosi, da un lato, allo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo e, dall’altro, alle esperienze dell’*European Spatial Planning*. E’ infatti in questo ambito che si considera l’Associazionismo intercomunale quale forma di ricomposizione territoriale “dal basso”, facendo particolare riferimento all’esperienza di qualche Regione italiana, nonché allo specifico ordinamento istituzionale vigente in Italia e alla sua normativa in materia di Autonomie locali, da realizzare assieme ai processi di *rescaling* e di “rifunzionalizzazione” delle Province, come recentemente sostenuto (Ferlaino, Molinari, 2009).

Ed infine s’individua nel dispositivo della perequazione territoriale¹⁰⁵ e nel connesso strumento del fondo di compensazione le soluzioni operative da adottare per perseguire logiche di complessivo equilibrio territoriale, che – in base al principio di sussidiarietà – parte dalla scala sovra-comunale per giungere a quella sovra-nazionale, coerentemente con l’obiettivo della Cooperazione Territoriale europea previsto dall’attuale politica comunitaria di coesione¹⁰⁶.

Infatti, come sostenuto anche da Janin Rivolin, in un sistema europeo di *governance* territoriale fondato sulla sussidiarietà verticale e orizzontale, la coesione economica, sociale e territoriale rappresenta il principio costituzionale sul quale l’autorità pubblica, a qualsiasi livello di governo, dovrebbe impennare la risoluzione gli eventuali conflitti emergenti dalle pratiche di piano. Affinché ciò sia possibile, la normativa europea dovrebbe preoccuparsi di stabilire, demandandone la successiva applicazione alle legislazioni nazionali, semplici ma chiari principi di compensazione degli interessi (collettivi e individuali) soccombenti nelle trasformazioni territoriali. Infatti, la compensazione degli interessi soccombenti appare la soluzione più semplice e razionale al fine di promuovere la coesione, ad ogni livello, tenuto conto degli effetti distributivi derivanti dalle scelte di sviluppo territoriale che vengono operate. Disporre di un potere istituzionale di compensazione, da un lato, facilita l’autorità

¹⁰³ Come noto, gli altri obiettivi di sviluppo sono la convergenza, nonché l’occupazione e la competitività.

¹⁰⁴ Si pensi, ad esempio, alla Politica agricola comune che dal periodo di programmazione 2007-2013 è tornata ad includere anche la politica per lo sviluppo rurale e quella della pesca.

¹⁰⁵ Al margine si precisa che questo tipo di perequazione è ben diverso da quello, forse più noto, della perequazione urbanistica che va ovviamente sviluppato all’interno di contesti urbani.

¹⁰⁶ Per una più ampia esposizione di questi strumenti si rinvia a Bruzzo, Zimmer (2006).

processo d'integrazione fra gli Stati e le regioni che compongono la stessa Unione di procedere in modo equilibrato¹⁰¹.

Tale tipo di analisi, però, è stata condotta oltre che in sede politico-istituzionale, cioè da parte dei principali organismi comunitari, tra i quali – come si è verificato – merita una particolare menzione il CdR, anche in sede scientifica, dove i vari casi di squilibrio sono stati ricondotti ad alcuni modelli teorici di riferimento e d'interpretazione, nonché a nuovi strumenti di valutazione economico-ambientale che consentono di verificare in modo più esauriente e soddisfacente l'impatto prodotto sul livello di CT sia dalle iniziative spontaneamente assunte dagli operatori di mercato, sia dalle stesse misure di politica economica, assunte ai vari livelli di governo¹⁰².

Nella parte centrale del Quaderno si è proceduto ad un approfondimento dal punto di vista prevalentemente teorico delle categorie concettuali, parzialmente innovative, che risultano strettamente connesse a quella della CT; ciò è avvenuto alla luce dei risultati cui è progressivamente giunta la riflessione condotta dagli studiosi di varie discipline (dall'economia alla scienza politica, dalla sociologia all'urbanistica, ecc.) sui vari documenti ufficiali elaborati e presentati dalla UE. Si è cercato in particolare di approfondire la differenza fra la coesione economica e sociale e quella territoriale, così come il legame tra stessa coesione e la sostenibilità (ambientale), per poi passare ad evidenziare le modalità con cui l'UE può e/o deve intervenire in tale campo.

Tuttavia, l'oggetto centrale dell'analisi rimane la CT, di cui si esaminano le componenti, le impostazioni disciplinari di pianificazione territoriale da cui essa deriverebbe, le *storylines* che sarebbero da porre alla sua base. Anche la *governance* territoriale, però, si presta ad un'analisi molto ampia ed articolata, giacché se ne considerano diverse tipologie, in base sia alle esperienze registrate nei vari paesi europei, sia ai vari livelli territoriali a cui essa può essere adottata (urbana, metropolitana, ecc.). Un ultimo concetto che viene ripreso è quello di competitività territoriale alla cui base vi sarebbe in questo caso il concetto di capitale territoriale che induce e, nel contempo, consente ai vari territori appartenenti ad un'unione di paesi integrati dal punto di vista sia economico che monetario (nel caso dell'U.E.M.), di competere tra loro nel più vasto contesto globale.

Segue l'analisi delle varie misure di politica economica adottate a livello comunitario a favore della CT, da quelle esplicitamente tendenti a ridurre gli squilibri territoriali (politica strutturale e di coesione), a quelle più specifiche assunte nel campo della cooperazione a varie scale territoriali (Programma Interreg, ecc.), fino ad arrivare alle misure specificamente indirizzate nei confronti dei sistemi urbani (Progetti pilota urbani, ecc.).

Anche in questo caso ci s'imbatte in una progressiva evoluzione, dal momento che la Cooperazione Territoriale a livello europeo viene fatta assurgere a uno dei tre fondamentali obiettivi della politica di

¹⁰¹ In proposito, si ricorda che studiosi come Wilkinson e Pickett (2009) hanno dimostrato che un'elevata disuguaglianza dei redditi all'interno di una società e/o di un sistema economico - come quelli statunitense ed inglese - vada considerata la "madre" di tutti i malesseri sociali. Pertanto, per ridurre o eliminare tali malesseri non basta che i governi assumano misure specifiche nei vari settori sociali (sanità, assistenza, istruzione, ecc.), ma occorre anche che intervengano in modo efficace sulla redistribuzione della ricchezza e del reddito fra i loro cittadini.

¹⁰² Su tale questione si veda anche il Cap. 5.

svoltosi a Liverpool nell'agosto del 2008, sono stati presentati tre contributi proprio sul concetto di CT, sebbene ognuno di essi fornisca una differente concettualizzazione, giacché sono stati recati da studiosi appartenenti a discipline diverse. In ogni caso, queste diverse concettualizzazioni sono interessanti, giacché fanno nuova luce non solo sul concetto, ma anche su come esso potrebbe essere implementato dal punto di vista operativo negli anni a venire.

Iniziando dal contributo di R. Camagni, egli sostiene che la più logica definizione di CT – anche perché deriverebbe direttamente dai pronunciamenti della Commissione europea e del Consiglio europeo dei ministri – è la seguente: la CT è la dimensione territoriale della sostenibilità, economica, sociale e ambientale (Camagni, 2010a).

Questa definizione, però, può trovare un'effettiva implementazione se s'identificano tre diverse componenti della sostenibilità territoriale: l'efficienza territoriale, la qualità territoriale e l'identità territoriale, di cui l'ultima oltre a sembrare una (nuova) *addition*, è probabilmente anche la più cruciale delle tre (Armstrong, 2010, p. 214).

Per contrasto, G. Dabinett (2010) sostiene che la CT è essenzialmente connessa con la “giustizia spaziale”, la quale è minacciata dalle ineguaglianze spaziali e dalla disparità territoriali. Comunque, egli sostiene che la CT non dovrebbe essere intesa solamente come un “*shorthand for social justice in space*” (Armstrong, 2010, p. 114). Al contrario, una politica per la CT destinata al successo non dovrebbe semplicemente cercare di imporre lo spazio come un dato, ma piuttosto di assicurare che lo spazio sia qualche cosa da costruire e ricostruire. Operativamente, questa concettualizzazione di CT non sarà facile, e sarà anche “*wide-ranging in nature*”.

Infine, S. Davoudi (2010), nel convenire che la CT e la giustizia spaziale sono strettamente intrecciate, sostiene che ciò è dovuto al fatto che la CT costituisce la “manifestazione spaziale del modello sociale Europeo” (Armstrong, 2010, p. 114). Sebbene esistano disparate varietà del modello sociale Europeo, queste condividono sufficienti caratteristiche comuni per distinguersi dal corrispondente modello Anglo-americano. Esse, inoltre, tendono a mostrare come l'emergente modello della CT Europea sia fortemente radicato nelle tradizioni francese e tedesca di pianificazione. Cercando poi di dare operatività al modello della CT Europea, ci si trova di fronte agli stessi dilemmi incontrati per il modello sociale Europeo, in particolare le enormi tensioni imposte dalla globalizzazione e dalla connessa ristrutturazione economica, nonché il conseguente disaccoppiamento in Europa delle politiche d'integrazione economica e di protezione sociale.

In modo decisamente più convincente, rispetto all'esito dei tentativi effettuati per definire la CT, la Commissione europea ha individuato e ripetutamente evidenziato le situazioni concrete in cui si manifesta la mancanza di CT, vale a dire tutte quelle differenziazioni esistenti fra le varie porzioni del territorio della UE, a partire dalla contrapposizione fra aree urbane e aree rurali, che – quando assumono dimensioni troppo accentuate e macroscopiche – da fattore di ricchezza si trasformano in una grave problematica di natura socio-economica, la quale va affrontata e risolta onde garantire al

Conclusioni: sintesi dei principali risultati

di Aurelio Bruzzo

A causa sia dell'ampio insieme di argomenti affrontati nei contributi che precedono, sia del metodo notevolmente eterogeneo con cui essi sono stati trattati, appare evidente l'esigenza di riepilogare brevemente i principali risultati emersi dalle pagine precedenti.

Procedendo con lo stesso ordine con cui i contributi compaiono, si può innanzi tutto ribadire come il percorso delineato dal dibattito che si è svolto in sede politico-istituzionale intorno alla CT sia stato finora alterno⁹⁷, nel senso che alcuni eventi, come la diffusione della terza Relazione sulla coesione, per un verso, e l'approvazione e la successiva entrata in vigore del Trattato di Lisbona, per l'altro, costituiscono netti avanzamenti; invece, altri documenti, come altre Relazioni sulla coesione della stessa Commissione, costituiscono una battuta d'arresto, se non un'occasione persa per definire in modo più chiaro ed univoco questo nuovo obiettivo della politica comunitaria, rispetto a quello di favorire la formazione di una struttura urbana di tipo policentrico, tale da consentire a tutti i cittadini europei, ovunque siano ubicati e residenti, di accedere ai servizi di carattere indispensabile.

D'altro canto, il riferirsi alla CT comporta di allargare il dibattito ad altri concetti ed istituti giuridico-istituzionali con quella strettamente intrecciati; ci si riferisce alla *governance* territoriale, da un lato, e alla cooperazione territoriale, dall'altro⁹⁸. Infatti, come è stato chiaramente affermato nel precedente Cap. 1, le politiche che perseguono tale obiettivo, necessitano di essere basate su un approccio integrato a tutti i livelli, durante la loro fase di definizione, e di essere coordinate con quelle settoriali e altresì fondate su un sistema di partenariato che parta dalla base, durante la fase di esecuzione.

Pertanto, si è arrivati alla fine dello scorso decennio che – nonostante l'intenso dibattito suscitato dal Libro Verde comunitario sulla CT e da alcune Conferenze che si sono successivamente svolte⁹⁹ – si è ancora privi non tanto di una precisa quanto ufficiale definizione¹⁰⁰, quanto di un quadro certo a cui ricondurre l'insieme delle politiche, misure ed azioni che, direttamente o indirettamente, possono contribuire in modo determinante al conseguimento di questo apparentemente ovvio obiettivo.

Piuttosto, recentemente si sono registrati alcuni sviluppi del dibattito scientifico; ad esempio, nell'ambito del 48° Congresso europeo della *Regional Science Association International* (R.S.A.I.),

⁹⁷ Anche Camagni nella sua più recente esposizione sulla CT ha articolato la complessiva esperienza della UE in materia in cinque fasi che ha denominato ricorrendo al linguaggio usato in musica: “crescendo” il primo periodo (1992-99), “diminuendo” il secondo (1999-2003), “allegro ma non troppo” il terzo (2004-07), “andante con brio” il quarto (2007-09) ed infine “adagio” l'ultimo periodo, cioè quello iniziato nel 2010. Cfr. Camagni (2010b).

⁹⁸ Tali temi sono stati illustrati nei loro vari, quanto complessi aspetti nel precedente Cap. 3.

⁹⁹ In particolare, nella Conferenza su “Politica di coesione e sviluppo territoriale” che è stata organizzata dalla presidenza svedese e che si è svolta a Kiruna nel dicembre 2009, sono stati discussi i quasi 400 contributi ricevuti dall'ottobre 2008 al febbraio 2009 come risposta alla consultazione sul Libro verde sulla Coesione territoriale lanciata dalla Commissione europea contestualmente alla sua presentazione.

¹⁰⁰ Sempre secondo Camagni, la più valida definizione ufficiale sarebbe quella contenuta nella *Rotterdam Declaration* del 2004, presentata sotto la presidenza olandese, secondo cui la CT traduce in termini territoriali l'obiettivo dello sviluppo sostenibile ed equilibrato assegnato alla UE; cfr. Camagni. (2010b).

- Indovina F., (a cura di) (1999), *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche. Vent'anni di ricerca DAEST*, DAEST – IUAV, Venezia
- Indovina F., Fregolent L., Savino M. (a cura di) (2004), *L'esplosione della città*, Compositori, Bologna.
- Indovina F., Matassoni F., Savino M., Sernini M., Torres M., Vettoreto L.(2002), *La città diffusa*, DAEST Venezia
- Janin-Rivolin U. (2004), *European Spatial Planning. La governance territoriale comunitaria e le innovazioni dell'urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.
- Lanzani A.(2003), *I paesaggi italiani*, Meltemi, Roma.
- Regione Emilia Romagna (2000), L.R. 20/2000, *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*, Bologna
- Spuches A. (2000), *Chi ha paura della città metropolitana? Le aree metropolitane dal 1930 al 2000*, Tesi di Laurea - Università IUAV.

le aree di decollo gratuitamente all'amministrazione che può utilizzarle nella costruzione della città pubblica⁹⁵.

Un altro meccanismo alla base di questo strumento è quello della "cattura dei plusvalori fondiari" finalizzata ad incamerare da parte dell'ente pubblico il plusvalore che acquistano i beni privati a seguito della realizzazione di opere pubbliche.

Quello della perequazione urbanistica è uno strumento tanto interessante quanto complesso e ancor di più sembra esserlo quello della perequazione territoriale che presuppone volontà concertate a livello sovra-comunale tra diverse Amministrazioni. La perequazione territoriale si basa, anch'essa, su alcuni principi fondamentali che sono rappresentati dal trasferimento tra Comuni di diritti edificatori, distribuzione di quote eque di funzioni indesiderate con finalità di compensare gli effetti negativi derivanti dall'insediamento di funzioni cosiddette intrusive quali, ad esempio, industrie pesanti, inceneritori, depuratori ecc. e infine la condivisione della base imponibile⁹⁶.

Tali principi non sono di facile applicazione, ma la loro sperimentazione tende ad aprire molte opportunità in termini di "miglior governo" delle trasformazioni urbane e territoriali, anche in contesti territoriali complessi come quelli della diffusione urbana.

Bibliografia

- Associazione Intercomunale "Terredacqua" (2009), *Piano Strutturale Comunale e regolamento Urbanistico Edilizio*, San Giovanni in Persicelo.
- Bruzzo A., Zimmer E.K. (2006), *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*, CLUEB, Bologna,
- Camagni R. (2003), "I problemi aperti nell'economia territoriale", *Scienze regionali*, 2, 103-109.
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (1996), *Le forme del territorio italiano. I. Temi e immagini del mutamento e II. Ambienti insediativi e contesti locali*", Laterza, Bari
- Dematteis G., Bonaverò P. (1997), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Studi e Ricerche, Bologna.
- Fabiotti W. (1996), *Strutture insediative nella regione medio adriatica*, Fratelli Palombi Editori, Roma.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, il Mulino, Bologna.

⁹⁵ L'Ente pubblico in questo contesto può addirittura collocarsi come una sorta di "banca" dei diritti edificatori che non vengono utilizzati in un determinato periodo ma che possono essere rivenduti quando le condizioni del mercato sono più favorevoli.

⁹⁶ Una chiara ed esaustiva descrizione dei principi alla base della perequazione territoriale è riportata nel libro di Bruzzo, Zimmer (2006).

urbanizzazione e dall'ICI dei nuovi insediamenti produttivi, unitamente ad ulteriori risorse destinate dalla Provincia stessa. L'attuazione avviene attraverso la stipula di specifici Accordi Territoriali i quali stabiliscono le modalità di versamento degli oneri e ne programmano in maniera unitaria l'utilizzo per il finanziamento degli impianti, delle infrastrutture e dei servizi necessari, indipendentemente dalla collocazione degli stessi anche al di fuori dei confini amministrativi del Comune nel cui territorio è localizzata l'area produttiva.

Lo strumento della perequazione territoriale è invece uno strumento di carattere urbanistico incardinato su alcuni temi fondamentali quali ad esempio, il decentramento amministrativo, l'emergere di forme di collaborazione contrattuale istituzionale tra Comuni diversi, l'emergere di esigenze finalizzate al perseguimento di politiche di sviluppo sostenibile, capaci di valutare costi e benefici dello sviluppo anche in termini di ricadute sul sistema delle risorse naturali ed ambientali. Uno strumento di questo tipo permette, ad esempio, la salvaguardia delle aree libere residue, indipendentemente dalla loro localizzazione nei diversi territori comunali, secondo logiche di equilibrio territoriale complessivo.

Come accennato precedentemente, gli strumenti della perequazione territoriale e della compensazione finanziaria hanno impostazioni disciplinari differenti, tuttavia con diversi punti di contatto soprattutto con la perequazione urbanistica⁹². A tale proposito può essere interessante la comprensione di alcuni meccanismi che regolano lo strumento della perequazione urbanistica come, ad esempio, il trasferimento di diritti edificatori attraverso il quale gli stessi possono “decollare” da un'area di origine (*sending areas*) per “atterrare” in aree di destinazione (*receiving areas*)⁹³ diverse dalle prime. Obiettivo chiave di questo meccanismo è di separare i diritti edificatori dalle aree sulle quali nascono, al fine di creare una sorta di mercato dei diritti finalizzato a perseguire obiettivi di equità. Uno degli aspetti più interessanti di questo meccanismo è rappresentato dalle maggiori possibilità in termini di realizzazione della “città pubblica” che spesso è rimasta, con i tradizionali strumenti della zonizzazione, un progetto di difficile realizzazione dovuto all'impossibilità di espropriare le aree private per via delle scarse finanze pubbliche⁹⁴. Il concetto di perequazione urbanistica permette invece di attribuire un indice edificatorio (seppur molto contenuto) anche alle aree finalizzate, ad esempio, alla realizzazione delle dotazioni territoriali (fasce di ambientazione, di protezione delle infrastrutture ecc...) che possono essere “spesi” nelle aree idonee all' “atterraggio”, in quelle aree quindi stabilite dal piano stesso. Dopo aver utilizzato i diritti edificatori assegnati i proprietari cedono

⁹² La perequazione urbanistica ha come obiettivo principale quello di ristabilire l'equità tra cittadini, mentre la perequazione territoriale attiene a principi di equità tra Amministrazioni comunali.

⁹³ Il concetto di area di “decollo” e “atterraggio” sono stati utilizzati nella predisposizione degli strumenti urbanistici PSC e RUE dell'Associazione intercomunale “Terredacqua” della Provincia di Bologna (Associazione Intercomunale “Terredacqua”, 2009) per i comuni di Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Crevalcore, Sala Bolognese, San Giovanni in Persiceto e Sant'Agata Bolognese. (responsabile di progetto: Arch. Carla Ferrari) .

⁹⁴ La stessa LR 20/2000 della Regione Emilia Romagna non prevede la possibilità di individuare aree destinate all'esproprio nella predisposizione del PSC in quanto strumento non conformativo della proprietà privata.

finalizzate alla costruzione di nuovi modelli di sviluppo che non necessariamente sostituiscano i precedenti ma possano essere complementari rispetto ad essi.

5.3.2 La perequazione territoriale e il fondo di compensazione

Come già accennato precedentemente, le politiche europee finalizzate alla coesione economica, sociale e territoriale forniscono i criteri in base ai quali fondare la gestione dei conflitti all'interno delle politiche e delle pratiche di governo del territorio. Tali principi permetterebbero una più equilibrata compensazione degli interessi collettivi e individuali nelle scelte operate dall'autorità pubblica, in quanto maggiormente condivise.

Le scelte pianificatorie operate dalle autorità pubbliche rappresentano infatti spesso fonte di conflitti in quanto possono generare condizioni di disparità di vario genere.

Il problema dell'equità delle scelte pubbliche a livello intercomunale può essere affrontato attraverso l'attivazione di politiche di concertazione tra i diversi soggetti istituzionali e la predisposizione di strumenti quali, ad esempio la perequazione territoriale e la compensazione finanziaria; strumenti, relativamente nuovi, ma soprattutto particolarmente interessanti in contesti territoriali nei quali appare indispensabile predisporre, da un lato, strumenti per lo sviluppo economico di alcune aree e, dall'altro, strumenti per la protezione di altre zone, caratterizzate dalla presenza di sistemi di risorse paesaggistiche ed ambientali da tutelare⁹¹.

Tra gli strumenti più interessanti, seppur diversi da un punto di vista disciplinare e sostanziale, vi sono la perequazione territoriale, quella urbanistica e quella finanziaria.

La perequazione territoriale, in particolare, ha tra i suoi principali obiettivi quello del superamento della "*frammentazione delle scelte urbanistiche a scala comunale*", spesso fonte di competizione fra le diverse iniziative di sviluppo territoriale. Il livello istituzionale attraverso il quale sperimentare forme di perequazione territoriale sembra essere proprio quello intercomunale. Un riferimento legislativo importante a livello regionale è rappresentato dalla già citata L.R. n.20/2000 della Regione Emilia Romagna che ha introdotto l'istituto dell'accordo territoriale e il fondo di compensazione, già sperimentati con successo in alcune province, tra cui quella di Bologna, dove sono già stati sottoscritti accordi territoriali per la gestione di alcuni ambiti produttivi d'interesse sovra-comunale. Il fondo di compensazione, in particolare, è uno strumento di natura finanziaria che orienta verso approcci di tipo cooperativo tra diverse amministrazioni locali, aumentando le possibilità di successo anche della stessa perequazione territoriale.

Il PTCP della Provincia di Bologna, attraverso la promozione del fondo di compensazione, assume tra i suoi obiettivi specifici per gli ambiti produttivi di rilievo sovra-comunale di compensare fra i Comuni gli oneri derivanti dagli insediamenti produttivi sia ai fini dell'equità distributiva, sia ai fini di eliminare nella gestione del territorio gli effetti della concorrenza fra i Comuni stessi in materia di offerta insediativa. Tale fondo viene finanziato attraverso le risorse derivanti dagli oneri di

⁹¹ Emblematici in questo senso appaiono alcuni territori particolarmente sensibili come, ad esempio, le già citate aree di costa o quelle montane, soggette a continui conflitti tra usi e tutela.

come la perequazione territoriale e un fondo di compensazione finanziato attraverso gli oneri di urbanizzazione e il gettito dell'ICI derivanti dagli insediamenti produttivi sovra-comunali.

Nei processi di ricomposizione del livello locale un ruolo importante può essere assunto anche dalle Province⁸⁹ investite, negli ultimi anni, da processi di *rescaling* e di *rifunzionalizzazione* che le hanno viste passare da un livello con caratteristiche di scala prettamente sovra-locale (e intermedio tra il locale e il regionale) fino alla micro-scala. La forza della Provincia risiede anche nello stretto legame tra città e territorio agricolo e nella tendenziale centralità del suo capoluogo rispetto alla complessa maglia dei reticoli locali⁹⁰.

Del resto tali processi di *rescaling* hanno investito gli stessi sistemi locali passati a loro volta dalla dimensione del Comune verso dimensioni e ambiti sub-provinciali come appunto avvenuto attraverso l'associazionismo intercomunale. Tuttavia possiamo affermare che la tendenza principale del livello provinciale è quello di orientarsi legislativamente verso la pianificazione di area vasta (ad esempio con i piani territoriali di coordinamento) incarnando al meglio le necessità gestionali e le spinte socio-economiche del territorio ad una scala di "sistema locale sovra-comunale". Alcune esperienze associative non sembrano, infatti, (almeno per certi aspetti) in grado di rispondere alla complessità delle problematiche poste dai sistemi locali territoriali ma si pongono come strumenti di risposta a specifiche esigenze settoriali.

La definizione dei piani territoriali strategici e paesaggistici, l'interconnessione e la concertazione tra i piani regolatori comunali sembrano quindi essere meglio attuabili a livello provinciale perché capace di assumere una valenza di sistema locale territoriale e di area vasta.

In ogni caso è, quindi, la dimensione sovra-comunale che rappresenta il livello ottimale per il governo della complessità territoriale. Tale dimensione appare, in questo senso, come un vero e proprio laboratorio all'interno del quale incentivare i processi spontanei di *governance*, favorire l'autorganizzazione e la ricomposizione di alcune partizioni sub-provinciali come, ad esempio, le Comunità montane, collinari e le Unioni dei comuni e sperimentare strumenti innovativi più efficaci rispetto alle pratiche tradizionali. Nel caso provinciale fondamentale è, però, l'attivazione di processi di rifunzionalizzazione in chiave locale che permetta l'emersione dei territori sopiti, delle aree metropolitane e delle associazioni intercomunali. Anche i complessi processi di periurbanizzazione e di città diffusa potrebbero essere, quindi, ricomposti e governati secondo logiche di area vasta attraverso piani strategici che, da un lato, producano forme flessibili di controllo del territorio e, dall'altro, ne promuovano anche lo sviluppo. In ogni modo, e come le esperienze passate insegnano, non può esistere un modello di sviluppo territoriale univoco, ma sono necessarie strategie integrate

⁸⁹ Il cui numero è notevolmente aumentato negli ultimi anni, con la costituzione, in alcuni casi, di Province bipolari e tripolari, nonostante diverse iniziative e vincoli normativi messi in atto per arginarne la "proliferazione".

⁹⁰ Tra gli esempi più importanti vi sono, ad esempio, le esperienze dei distretti industriali di piccole imprese come, ad esempio, Prato, Biella, Lecco, ecc., che tendono all'autonomia mirando a diventare Province. Tali esempi si collocano in un processo di "regionalizzazione localistico" che trova nelle province l'espressione identitaria più importante.

consueta, città diffusa con la città concentrata, in maniera tale che la prima non fosse solo esito del processo edilizio ma, piuttosto, un progetto di riorganizzazione territoriale.

Forme di pianificazione complesse come quelle intercomunali⁸⁵ presuppongono, quindi, la concorde volontà di tutti i Comuni interessati a porsi come forma intermedia di pianificazione fra quella regionale e quella comunale e non come sommatoria di piani regolatori generali. Il governo locale diventa più complesso ed è caratterizzato da processi decisionali non più lineari e gerarchici, ma articolati e a “più direzioni”, diventando in alcuni casi anche piuttosto laboriosi da predisporre ed onerosi da gestire. Le modalità associative intercomunali promuovono la crescente autonomia configurandosi, spesso, come compatti centri di gestione⁸⁶, in risposta alle carenze strutturali dei comuni minori o a specifiche problematiche dei comuni maggiori. Interessante appare quanto sottolineato dall’Onorevole F. Costarelli al VI congresso dell’INU, tenutosi nel 1957, che aveva come tema la pianificazione intercomunale:

“Innanzitutto sulla necessità dei piani regolatori intercomunali bisogna subito chiarire che i piani intercomunali sono utili quando i Comuni interessati hanno dei problemi affini e hanno delle esigenze comuni, ma diventano necessari proprio quando i Comuni non sono d’accordo, pur avendo le stesse esigenze o esigenze affini; di qui nasce il problema grave che sta alla radice dei nostri dibattiti: se noi avessimo soltanto dei Comuni che hanno affini esigenze e ne avessero coscienza e fossero disposti a mettersi d’accordo, io credo che tutti i problemi legislativi sarebbero di gran lungo esemplificati o addirittura non ce ne sarebbe bisogno. Il problema nasce appunto perché il piano diventa necessario proprio quando i problemi sono comuni e i pareri discordi: di qui la difficoltà di mettere assieme gente che la pensa in modo diverso e la difficoltà di creare degli organi che abbiano l’autorità di mettere d’accordo questa gente. E allora nasce il problema: dal basso o dall’alto?”

Tuttavia, il successo di tali iniziative sembra essere assicurato, seppur con molte difficoltà, solo quando vi siano dei veri e propri processi di ricomposizione intercomunale che partano dal livello locale e questo è dimostrato dall’insuccesso dei diversi tentativi di riorganizzazione “dall’alto” programmati a livello nazionale e che hanno prodotto risultati alquanto deludenti⁸⁷.

Tra le esperienze più interessanti nel quadro nazionale (anche se non del tutto affermate nonostante la consolidata tradizione di cooperazione) vi è senz’altro quella dell’Emilia Romagna⁸⁸ anche per via di alcune opportunità offerte dalla legge regionale in materia di governo del territorio (L.R. n. 20/2000) che prevede la possibilità di realizzare accordi territoriali intercomunali finalizzati alla gestione associata di funzioni urbanistiche. La stessa legge urbanistica introduce, inoltre, strumenti innovativi

⁸⁵ Complessità generata anche dalla moltiplicazione dei livelli che comporta ulteriori rischi di competizione e conflittualità, nonché dispersione di responsabilità che possono diminuire il controllo anche da parte del cittadino che rischia di non avere precisi e chiari interlocutori.

⁸⁶ La legge 131 del 2003 attribuisce alle Unioni di comuni stesso potere normativo sancito per i Comuni, le Province e le Città metropolitane.

⁸⁷ Solo per fare un esempio, dal momento dell’introduzione delle fusioni di Comuni da parte della legge 142 del 1990 sono sorti 13 nuovi Comuni.

⁸⁸ La distribuzione delle Unioni di comuni sul territorio nazionale è piuttosto variegata, e vede gli esempi più numerosi in regioni come Piemonte, Lombardia, Veneto, Lazio, Puglia e Sicilia.

Da un punto di vista istituzionale l'Ente territoriale più vicino ai cittadini, e di cui si compone ogni altro livello superiore, è rappresentato dal Comune che si colloca alla base dell'organizzazione territoriale amministrativa la quale però è tutt'altro che omogenea, per via della presenza al proprio interno sia di grandi agglomerazioni sia di comuni di piccola o piccolissima dimensione. Anche per tale ragione la normativa sul conferimento di nuove funzioni a Regioni ed Enti locali ha affidato alle Regioni l'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni stesse e l'individuazione degli ambiti per la gestione associata sovra-comunale di alcune funzioni e servizi da concordare in sede di concertazione all'interno della Conferenza Regioni-Autonomie Locali.

L'obiettivo principale è quello di favorire l'esercizio associato di funzioni nei Comuni di piccola dimensione, stabilendo, inoltre, livelli minimi per poter disporre di risorse finanziarie sufficienti tali da permettere il funzionamento amministrativo e l'erogazione dei servizi. Anche la risposta a uno sviluppo urbano incontrollato, che rompe la tradizionale struttura urbana, sembra poter essere individuata in alcune forme di inter-comunalità, espressa attraverso l'associazionismo comunale e regolata dalla vigente normativa da tre differenti modalità:

- le Convenzioni, come forme collaborative volontarie che definiscono ruoli e impegni reciproci rispetto a attività di interesse comune;
- i Consorzi o le Società per azioni finalizzate alla gestione di alcuni servizi pubblici;
- le Unioni di comuni come enti di secondo livello e i nuovi enti comunali attraverso le fusioni di quelli preesistenti.

La pianificazione intercomunale è stata introdotta già con la legge urbanistica n.1150/42 che ha segnato una tappa fondamentale nello sviluppo del diritto urbanistico in Italia⁸¹.

Il piano intercomunale nasce dall'esigenza di pianificare alcune specifiche situazioni che coinvolgono il territorio di più comuni o, ancora, al fine di poter assicurare, attraverso la concertazione, alcuni servizi a Comuni piccolissimi o scarsamente abitati⁸². Il piano intercomunale risponde, inoltre, all'esigenza di governare i fenomeni dello *sprawl* e le trasformazioni all'interno delle aree metropolitane nelle quali i processi di urbanizzazione hanno condotto ad assetti funzionali e fisici non governabili entro gli ambiti amministrativi comunali. Alcuni studiosi individuano nella vicenda dei piani intercomunali una risposta allo scarso successo delle Città metropolitane⁸³, introdotte dalla legge 142/1990⁸⁴, che venivano individuate, dopo quasi un decennio dalla pubblicazione del libro sulla "Città diffusa" (cfr. Indovina, ed al., 1999), ancora come gli strumenti più appropriati per "funzionalità e senso" per il governo di questa nuova modalità di espansione territoriale. Indispensabile era quindi, già da allora, individuare politiche territoriali capaci di trasformare l'esito spontaneo di questa nuova organizzazione spaziale in progetti complessivi orientati a rendere paritetica la nuova, e ormai più

⁸¹ Anche lo stesso testo unico degli Enti locali prevede diverse forme di cooperazione come, ad esempio, i Consorzi, le fusioni, le già citate unioni e convenzioni o gli accordi di programma.

⁸² La crisi fiscale, la razionalizzazione e miglioramento della mobilità locale e l'autocontenimento della popolazione attraverso i sistemi locali del lavoro sono solo alcune delle motivazioni che inducono verso forme di gestione associate sovra-comunali.

⁸³ Tra le esperienze più significative di ipotesi di governo metropolitano vi è senz'altro il caso di Bologna, che si differenzia dagli altri tentativi per l'avanzamento dal basso della proposta di configurazione territoriale.

⁸⁴ Si veda a tale proposito Spuches (2002).

rappresenterebbe, inoltre, la strategia più concreta per il superamento del possibile conflitto tra sussidiarietà e coesione.

Obiettivo della legge sarà di informare i sistemi di pianificazione in Europa attraverso i principi costituzionali e comunitari, con particolare riferimento alla sussidiarietà e alla coesione territoriale. La sussidiarietà, in questo quadro, rappresenterebbe la base delle relazioni verticali e orizzontali nei processi di pianificazione e il concetto di coesione definirebbe il riferimento per la risoluzione dei conflitti. Nella pratica ciò potrebbe concretizzarsi attraverso tre principi fondamentali:

- attribuzione dei poteri prescrittivi di regolazione degli usi del suolo al livello locale;
- regolazione di usi e diritti esistenti vs previsioni di trasformazione;
- definizione di forme di compensazione per gli interessi coinvolti e discriminati dalle scelte di trasformazione.

5.3 L'associazionismo intercomunale quale forma di ricomposizione territoriale "dal basso"⁷⁹

5.3.1 Premessa

Da prospettive e con motivazioni diverse negli ultimi tempi si è tornati a guardare con grande interesse alla dimensione locale che in realtà, in Italia e più in generale in Europa, non ha mai cessato di esercitare una forte attrazione. Una maggiore coscienza ambientale ed ecologica, una certa insofferenza verso l'omologazione e l'appiattimento derivante dai processi di globalizzazione con il conseguente accentuarsi dei divari economici e territoriali, il successo delle aree-sistema e dei distretti industriali e, se vogliamo, una sorta di effetto-moda hanno fatto sì che molta parte della ricerca teorica e applicata si sia concentrata sull'analisi di esperienze sempre più numerose di "sviluppo locale".

Si tratta di esperienze eterogenee, ma con un importante aspetto in comune, riconducibile al fatto che tutte fanno ricorso alla risorsa "territorio" nelle sue diverse forme e specificità attraverso un approccio di tipo territorialista e auto centrato.

D'altra parte, il successo delle esperienze dei distretti industriali come forme di sviluppo endogeno, basate sull'organizzazione della produzione come sistema di piccole imprese altamente flessibili e specializzate, confermano le grandi opportunità del contesto locale nell'innescare processi di sviluppo altamente competitivi anche rispetto alla dimensione globale.

Anche la consapevolezza del fallimento (economico, sociale, territoriale e spaziale) di alcuni modelli di sviluppo basati su logiche poco territorializzate e definite attraverso processi calati "dall'alto" ha fatto sì che anche la cultura urbanistica e territoriale si sia concentrata, negli ultimi anni, sull'analisi dei c.d. "contesti locali di sviluppo" capaci di innescare meccanismi di sviluppo sostenibile alternativi.

Tra le esperienze più significative in questo senso ci sono anche quelle caratterizzate da approcci cooperativo-negoziali di costruzione partecipata e volontaria delle scelte e che coinvolgono nei processi di *governance* le comunità locali e nuovi attori istituzionali⁸⁰.

⁷⁹ Il seguente paragrafo ha quale fonte principale Ferlaino, Molinari (2009), Cap. VIII.

⁸⁰ Come, ad esempio, le cosiddette autonomie funzionali, rappresentate da Università, Camere di Commercio, aeroporti, fiere, fondazioni bancarie, ecc.

Secondo questo approccio la sussidiarietà verticale attiene a quelle che sono le relazioni tra i livelli amministrativi della *governance* territoriale e, conseguentemente, alle relazioni tra piani e programmi elaborati a scale differenti. La norma comunitaria dovrebbe in questo senso definire obiettivi, strumenti e procedure per le diverse scale strategiche di intervento individuate in relazione a obiettivi specifici di integrazione europea. Obiettivo è la condivisione di un quadro coerente di relazioni tra i diversi strumenti di *governance* territoriale, così come tra le competenze dei vari soggetti istituzionali preposti alla loro formazione. Il principio di sussidiarietà costituirebbe in questo senso la ratio sulla quale impostare relazioni di tipo verticale tra i diversi strumenti e le varie competenze.

Secondo tale logica, poteri prescrittivi e di regolazione degli usi del suolo dovrebbero essere riservati ai livelli locali, lasciando la definizione delle politiche generali e della costruzione degli scenari di trasformazione territoriale alle istituzioni di livello superiore.

Concetto più complesso appare quello relativo alla sussidiarietà di tipo orizzontale, finalizzato al superamento di logiche d'intervento "calate dall'alto", tipiche dei modelli novecenteschi di intervento pubblico. Tale approccio corrisponde alla definizione di modelli alternativi basati su un reale processo di *governance* che tenga conto delle interazioni tra pubblico e privato, tra progetti individuali e strategie collettive nel caso specifico delle politiche urbane territoriali.

Le esperienze dello *European spatial planning* hanno contribuito in questo senso a definire la *governance* territoriale come pratica "performativa" (indispensabile in alcuni casi per garantire un quadro di coerenza generale delle trasformazioni territoriali), piuttosto che conformativa di relazioni tra progetti e strategie.

La norma europea si configura come una vera sfida culturale finalizzata ad estendere il principio della sussidiarietà anche al piano orizzontale che tiene insieme cittadinanza e istituzioni. Le previsioni di trasformazione dovranno essere perseguite dalle istituzioni attraverso programmi e strategie capaci di rappresentare le diverse progettualità locali da mettere a sistema con approcci non vincolanti. La apposizione di vincoli e la definizione di prescrizioni hanno spesso disatteso le previsioni di trasformazione ipotizzate che necessitano piuttosto di strategie condivise dai vari livelli istituzionali e sociali.

E' il principio di coesione che garantisce che la rinuncia del potere di prescrivere le previsioni di trasformazione non corrisponda per l'autorità pubblica alla rinuncia di quelle che sono le prerogative d'indirizzo per le trasformazioni che siano condivise anche dalle comunità locali. La coesione economica sociale e territoriale rappresenta quindi il principio sul quale fondare la gestione dei conflitti nelle politiche, ma soprattutto nelle pratiche di governo del territorio in un'ottica di definizione di un sistema europeo di *governance* territoriale basato appunto sul concetto di sussidiarietà, tanto verticale quanto orizzontale. Compensazione degli interessi collettivi e individuali dovrebbe quindi essere il principio alla base della norma europea (da applicarsi a livello nazionale fino ad interessare le trasformazioni locali), in quanto alleggerirebbe l'autorità pubblica nella scelta e permetterebbe valutazioni più responsabili in quanto maggiormente condivise. Questo

quelle di tipo *bottom up*⁷⁷, capaci di produrre continuamente nuovo capitale sociale e innescare forme di reale partecipazione delle società locali alle più rilevanti scelte dell'Autorità pubblica.

L'auspicato sviluppo di tipo equilibrato del territorio è alla base anche delle politiche di coesione territoriale perseguite dall'UE e finalizzate al raggiungimento di obiettivi di equità, sostenibilità e competitività, temi particolarmente importanti in contesti geografici come quelli della diffusione insediativa caratterizzati, sempre più, da scarsità di risorse ambientali, paesaggistiche o, più in generale, territoriali.

Da un punto di vista della predisposizione delle pratiche Camagni (2003) sostiene che sia possibile perseguire tale obiettivo attraverso la corretta identificazione degli ambiti problematici, di modelli insediativi alternativi attraverso comparazioni e simulazioni che ne valutino le *performance* e, infine, la definizione di metodi e modelli di valutazione delle trasformazioni territoriali che siano innovativi rispetto alle pratiche tradizionali.

Tra gli ambiti problematici vengono individuati:

- i vantaggi di una struttura urbana policentrica sia a livello europeo che nazionale, regionale e metropolitano;
- il nuovo rapporto tra città e campagna a seguito dei già descritti fenomeni di diffusione urbana.

Tra i metodi e i modelli di valutazione alternativi vengono definiti dei modelli che tengano conto delle diverse componenti territoriali e dei relativi impatti di tipo economico sociale, ambientale e culturale. Tali modelli alternativi dovrebbero definire, inoltre, obiettivi chiari di equilibrio territoriale e dovrebbero poter essere applicati sia ai processi spontanei (come appunto la dispersione urbana) sia ai processi pianificati con piani e programmi. Approcci di questo tipo sono, inoltre, sostenuti da politiche e strumenti adottati dall'UE come, ad esempio, lo SSSE (il quale rappresenta ad oggi il risultato più ambizioso del processo denominato *European spatial planning*), strumenti di valutazioni di impatto territoriale e valutazioni integrate di impatto.

5.2 Proposte di riforma dei sistemi di pianificazione territoriale negli Stati membri dell'UE⁷⁸

Come già accennato in precedenza, l'equilibrato sviluppo del territorio è alla base anche delle politiche di coesione territoriale perseguite dall'UE e si colloca all'interno del processo di affermazione della competenza comunitaria in materia di *governance* territoriale, frutto del processo di integrazione europea avviato a partire dagli anni '80.

Secondo alcuni autori, il tema della coesione territoriale appare fortemente connesso con quello della sussidiarietà e, pertanto, una nuova normativa europea sulla coesione territoriale dovrebbe essere imperniata essenzialmente su tre principi chiave da imporsi all'osservanza delle legislazioni nazionali di governo del territorio: sussidiarietà verticale, sussidiarietà orizzontale e, infine, rapporto tra sussidiarietà e coesione territoriale.

⁷⁷ Come ad esempio accade nella realizzazione dei sistemi locali del lavoro.

⁷⁸ Il seguente paragrafo ha quale fonte principale Janin-Rivolin (2004), Cap. 6.

Ciò che è venuto a mancare, su tutto il territorio europeo, è la tradizionale struttura gerarchica basata sulla gravitazione dei centri minori su quelli maggiori, per cui si è assistito al progressivo congestionamento dello spazio più centrale, con un successivo processo di decentramento verso le zone semi-periferiche e un conseguente dilatamento della rete urbana centrale.

Molti studi sulla diffusione urbana attribuiscono la nascita della “città dispersa” all’emergere di nuovi stili abitativi e tendenze localizzative delle attività produttive che hanno privilegiato inizialmente le corone metropolitane e si sono estese, successivamente, a tutto il territorio, determinando forti squilibri territoriali e un conseguente degrado del patrimonio ambientale e culturale. Questo “rapace” consumo di territorio spesso non è stato neppure accompagnato da reali processi di sviluppo, quanto piuttosto da fenomeni di “crescita senza sviluppo”.

Nonostante la complessità e la pluralità delle “concettualizzazioni” che rappresentano il tema, dai diversi studi che sono stati condotti, emergono alcuni aspetti ricorrenti, primo fra tutti il carattere di insostenibilità di questo nuovo modello insediativo, da vari punti di vista:

- i) **insostenibilità ambientale**, espressa dal progressivo e ormai quasi inarrestabile consumo di suolo e di risorse naturali sempre più scarse;
- ii) **insostenibilità sociale**, manifestata, ad esempio, dalla nascita di “non luoghi” per la socializzazione come le grandi strutture commerciali, i caselli autostradali, i grandi centri del divertimento;
- iii) **insostenibilità culturale**, manifestata dall’inevitabile cancellazione dei segni sul paesaggio⁷⁵ e dalla conseguente omologazione in seguito allo sradicamento delle tradizionali forme di gestione del territorio;
- iv) **insostenibilità, anche economica**, espressa dall’evidente fallimento del rapporto costi/benefici di un modello che non paga i propri costi⁷⁶ ed è incapace di rispettare i tempi di rigenerazione dello *stock* ambientale. Tutto ciò, risulta in apparente antitesi con i modelli di sviluppo urbano policentrico ed equilibrato, auspicati, ad esempio, dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE).

Appare, quindi, sempre più indispensabile la predisposizione di strumenti basati su logiche di sistema capaci di definire un quadro di coerenze generali di area vasta, che governino il fenomeno in atto, fra l’altro destinato presumibilmente ad accentuarsi.

Fondamentale è la continua azione d’integrazione e raccordo tra le politiche, gli attori e gli strumenti all’interno di processi di *governance* in linea con le politiche europee. Anche la stessa cultura urbanistico-territoriale ha imposto una revisione delle teorie e delle pratiche di governo del territorio di tipo tradizionale, contrapponendo le bieche logiche delle lottizzazioni a politiche di area vasta capaci di “ricucire” la frammentazione territoriale. Le politiche di matrice settoriale si contrappongono, in questo senso, a politiche di tipo inter- e multi-disciplinare che perseguono obiettivi di continua integrazione multiscalare e multidisciplinare. Infine, gli approcci di tipo *top down* lasciano spazio a

⁷⁵ E’ quanto accaduto in modo paradigmatico alle tradizionali attività agricole, tipiche delle fasce pedemontane o delle grandi pianure costiere, in nome di forme di industrializzazione e urbanizzazione diffusa spesso localizzate nelle aree più fragili (Lanzani, 2003).

⁷⁶ Lo studio di Camagni, Gibelli, Rigamonti, (2002) evidenzia come la dispersione urbana sia un modello insediativo che aumenta i costi collettivi, tipo quelli di trasporto.

Cap. 5: Ulteriori indicazioni di politica economico-finanziaria e territoriale

di Maria Grazia Murru

5.1 Definizione di metodi e modelli innovativi di valutazione delle trasformazioni territoriali

Gli studi sulle analisi territoriali e, in particolare, sui processi di urbanizzazione che hanno coinvolto l'intero territorio europeo negli ultimi decenni conducono a valutazioni sulla pianificazione territoriale e, più in generale, sul tema del governo del territorio tutt'altro che positive. Infatti, dal punto di vista delle politiche messe in atto dai diversi livelli istituzionali emerge un quadro caratterizzato, da un lato, dalla definizione di strategie territoriali innovative e coerenti con le politiche di coesione territoriale promosse dall'UE, ma, dall'altro, anche da un generale e diffuso fallimento degli strumenti adottati, laddove vi sia stata, di fatto, una concreta produzione di norme e strumenti di indirizzo⁷³.

La nascita di diverse dinamiche territoriali, economiche e sociali che hanno determinato l'insorgere di nuovi modelli insediativi minori, con un conseguente riassetto delle forme di organizzazione territoriale, ha fatto sì che negli ultimi trent'anni l'assetto complessivo del territorio italiano ed europeo sia radicalmente cambiato.

Il processo di urbanizzazione in Europa ha subito, nel tempo, uno sviluppo che ha visto l'alternanza di fasi di concentrazione e di decentramento urbano condizionate da diversi fattori, tra cui anche la stessa caratteristica morfologia del territorio⁷⁴. Lo sviluppo del sistema urbano italiano sembra aver ricalcato sostanzialmente quello europeo, ma si è spesso caratterizzato per gravi problemi di congestionamento, legati alla predisposizione di politiche e strumenti di sviluppo urbano insostenibili e basati su politiche di sovradimensionamento incapaci di andare oltre le logiche delle lottizzazioni consumistiche di molti piani regolatori. Tale fenomeno è stato senz'altro favorito dalla stretta correlazione tra le finanze comunali e il ciclo immobiliare che ha rappresentato la fonte principale per il finanziamento dei Comuni attraverso il gettito derivante dall'ICI e i diversi contributi di concessione.

⁷³ Ci si riferisce alle numerose vicende dell'abusivismo edilizio che ha coinvolto, ad esempio, il Sud Italia dove, spesso, è venuta a mancare qualsiasi azione di programmazione territoriale, nonché qualsiasi strumento di controllo successivo, ad eccezione delle politiche di condono che, di fatto, hanno accelerato il processo dell'urbanizzazione illegale.

⁷⁴ La particolare conformazione geografica dell'Europa, orientata in tutte le direzioni, unitamente alle sue origini marittime e costiere e la sua costante apertura verso il resto del mondo ha determinato uno sviluppo dell'urbanizzazione con città distribuite in tutte le direzioni e concentrazioni prevalenti lungo le coste del Mediterraneo, del Mare del Nord e del Baltico e sull'istmo solcato dal Reno (Dematteis, Bonavero, 1997). Secondo la rappresentazione degli autori ne deriva una figura riconducibile ad una X[□] che nel corso dei secoli ha visto il processo di urbanizzazione spostarsi dalle "membra" periferiche costituite dalle regioni costiere dove si concentrava la gran parte dell'urbanizzazione verso il "corpo" costituito dalle aree più interne il quale verrà successivamente descritto come la "megalopoli europea". All'interno di questo importante spazio territoriale compreso all'interno di un raggio di 600 km tracciati attorno al suo centro si concentra attualmente oltre la metà delle città europee di importanza internazionale. Per tale ragione, attualmente, le regioni periferiche europee, tra le quali la regione costiera della penisola italiana, versano in condizioni di marginalità rispetto alla regione centrale e risultano caratterizzate da disgregazione sociale, urbanistica, ambientale e da un generale squilibrio rispetto a quelle centrali (Dematteis, Bonavero, 1997). Lo squilibrio urbano che ha caratterizzato l'Europa ha investito, con modalità e tempi diversi, anche l'Italia caratterizzata dalla formazione di un sistema urbano piuttosto frammentato e con forti squilibri tra nord e sud.

- Janin-Rivolin (2000), “La cooperazione transnazionale per l’assetto territoriali: evoluzione di una politica comunitaria di recente istituzione”, in E.Ciciotti, A.Spaziantè (a cura di), *Economia, Territorio e Istituzioni. I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale*, FrancoAngeli, Milano, pp.151-177
- Salone C. (1997), “Le politiche urbane e territoriali nell’Europa comunitaria”, in G.Dematteis, P.Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Casa Editrice Il Mulino, Bologna
- Unione europea (2004), *Terza Relazione sulla Coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, Febbraio
- Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell’Europa degli anni Novanta*, FrancoAngeli, Milano

- 1) che miri ad equilibrare sia la dotazione d'infrastrutture di base (sotto forma di trasporti, telecomunicazioni e reti energetiche efficienti, un adeguato approvvigionamento idrico, servizi ambientali, ecc.)⁷¹, sia la disponibilità di forze di lavoro munite di idonei livelli di competenze e formazione;
- 2) che garantisca, riprendendo gli stessi principi del SSSE e del concetto di CT emerso dalla stessa Terza Relazione (2004), pari opportunità di accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), quale condizione necessaria per la competitività regionale in una economia basata sulla conoscenza;
- 3) che sia promotrice di una cultura aziendale basata sull'esistenza di reti di collaborazione e "grappoli di attività", capace cioè di far interagire i diversi territori;
- 4) che salvaguardi le particolari caratteristiche economiche, sociali, culturali e istituzionali;
- 5) che miri alla coesione dei territori, attraverso il rafforzamento dei partenariati pubblico-privati e la collaborazione tra tutte le parti coinvolte nel processo di sviluppo;
- 6) che origini un sentiero di crescita sostenibile.

In definitiva, è indubbiamente necessario accanto al sempre maggiore peso (sia in termini normativi che finanziari) dato dall'Unione alla coesione, guardando oggi ad essa anche nella sua dimensione territoriale, dare inizio ad una politica economica che miri trasversalmente a tale priorità, in coerenza, da una parte, con le più generali linee strategiche che l'EU intende perseguire nei prossimi decenni⁷² e, dall'altra, alle stesse nuove opportunità che il concetto medesimo di CT permette di sfruttare.

Bibliografia

- Commissione Europea (1997), *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, COM 97 (197), Bruxelles
- Commissione Europea (1998), *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea*, COM(1998) 605 finale, Bruxelles
- Commissione Europea (2010), **Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva**, Bruxelles.
- Comitato delle Regioni (2002), *La coesione territoriale in Europa*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, Bruxelles, Ottobre
- Greco I. (2007), "I nuovi riferimenti territoriali della competitività nello spazio europeo: i sistemi urbani", in F.Bencardino, M.Prezioso (a cura di), *Coesione Territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*, Atti del Convegno, FrancoAngeli, Milano, pp.138-155

⁷¹ Ciò vale in particolare per le regioni dell'Obiettivo 1.

⁷² Si veda a tal proposito Commissione Europea (2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, da poco pubblicato come proseguo e aggiornamento delle linee strategiche di Lisbona e Gothenburg.

un'altra è anche vero che non è emersa ancora una chiara politica economica e come, anzi, sia necessario se non reimpostarla, almeno indirizzarla con maggiore precisione prima di proseguire con lo stanziamento di ulteriori risorse pubbliche in questa direzione.

Tale considerazione è deducibile dall'effettiva mancanza ad oggi di una programmazione comunitaria che miri esplicitamente alla CT⁶⁹, ed è espressa anche nel documento "La coesione territoriale in Europa" del Comitato delle Regioni (Comitato delle Regioni, 2002), nel quale nello specifico, (partendo dall'osservazione più volte commentata in questo lavoro di come esistano profonde disparità all'interno dell'area europea e di come le politiche strutturali e di coesione non siano state finora in grado di ridurle ma hanno anzi contribuito alla polarizzazione della popolazione e delle attività economiche intorno alle aree centrali), si avanzano a tal proposito le seguenti raccomandazioni e indicazioni di *policy* nell'obiettivo di uno sviluppo più equilibrato:

- adattare le politiche settoriali alle regioni. Le politiche settoriali (dei trasporti, energetiche, agricole, R&S, sviluppo risorse umane, ambientale, commerciale, del mercato interno ed esterno) devono adattarsi alle singole realtà regionali e non viceversa;
- includere la coesione territoriale nel Trattato⁷⁰;
- costituire centri di crescita secondo uno sviluppo policentrico dello spazio europeo. In coerenza con il SSSE si osserva come lo sviluppo policentrico può realizzarsi su due livelli: uno a livello comunitario, mediante una serie di centri di crescita dinamici (e non come accade nella realtà concentrando le attività economiche solo nelle grandi regioni), un secondo a livello regionale, cioè nelle aree dove si trovano i vari centri urbani (e attorno ad un unico centro dominante). Nella sostanza giusto come le regioni centrali europee seguono uno sviluppo policentrico, le regioni periferiche caratterizzate da aree rurali con città medie e di piccole dimensioni dovrebbero svilupparsi in modo più equilibrato e maggiormente distribuito;
- rivedere il quadro istituzionale interno di ciascun stato membro, organizzando meglio il territorio nel senso di uno sviluppo più equilibrato, sostenendo il decentramento dei poteri a livello regionale e la creazione di Enti di sviluppo regionale dinamico in ciascuna regione di livello NUTS 2;
- attuare una pianificazione regionale strategica secondo un approccio dal basso verso l'alto;
- per quanto concerne i paesi PECO, concentrare le iniziative su un numero ridotto di regioni, dato l'ammontare limitato delle risorse a loro destinato, in particolare in quelle in cui è evidente un reale potenziale di sviluppo.

Pure nella stessa Terza Relazione sulla Coesione economica e sociale (2004), nella quale si cerca di inquadrare le politiche a favore della CT all'interno di una più generale politica di sviluppo economico dell'Unione, infine, si evidenzia come sia ancora necessario implementare una politica economica a favore della coesione territoriale:

⁶⁹ A causa sempre dei già citati limiti imposti dalla mancanza di un mandato all'EU in materia di pianificazione territoriale e dell'ancora poca chiara definizione della CT

⁷⁰ Cosa poi avvenuta, si veda Cap. 1.

raccomandazioni per il futuro.

Le problematiche qui comprese nel concetto di coesione territoriale - come appena visto - sono dunque sempre state oggetto delle politiche economiche comunitarie e sono state affrontate attraverso fondamentalmente i suddetti tre tipi di misure.

Facendo riferimento alle risorse finanziarie messe a disposizione, inoltre, non si può di certo affermare che tale impegno sia stato indifferente. Va, infatti, ricordato che la spesa pubblica erogata dall'Unione europea per la politica di coesione, che nel 2004 ammontava a circa lo 0,4% del PIL dell'UE, negli ultimi anni è più che raddoppiata⁶⁷, raggiungendo livelli percentuali molto vicini a quelli degli Stati Membri. La parte più cospicua della spesa pubblica negli Stati membri, infatti, è destinata all'erogazione di una gamma di servizi mirati ad assicurare che tutti abbiano accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e alla protezione sociale, mentre la spesa pubblica per investimenti in capitale umano e fisico, ovvero quella parte di spesa effettivamente paragonabile a quella per la coesione perché rivolta - come quest'ultima - a fronteggiare le cause all'origine delle disparità di reddito e di occupazione, varia tra il 2 e 4% del PIL, risultando in definitiva non più così modesto l'impegno dell'Unione.

A ciò è da aggiungere la considerazione che la spesa strutturale dell'Unione non è distribuita uniformemente in tutta l'area europea, bensì è riversata in modo concentrato nelle regioni maggiormente bisognose di assistenza⁶⁸.

D'altra parte ponderati e condivisi sono i motivi che spingono gli Stati membri ad impegnare tali risorse in questa direzione.

Il costo del mancato perseguimento di una vigorosa politica di coesione per affrontare le disparità non si misura, infatti, soltanto in termini di una perdita di benessere personale e sociale, ma anche in termini economici, come perdita di reddito reale potenziale e di un tenore di vita più elevato. Date le interdipendenze esistenti in un'economia integrata, queste perdite non sono confinate alle regioni meno competitive o ai singoli individui senza lavoro o che occupano posti improduttivi, ma incidono sulla generalità degli abitanti dell'Unione.

Inoltre, assicurare una diffusione più equilibrata dell'attività economica attraverso l'Unione significa, da un lato, ridurre il rischio della formazione di strozzature con il dispiegarsi della crescita e, dall'altro, diminuire la probabilità che pressioni inflazionistiche causino un prematuro arresto del processo di sviluppo.

Tali motivazioni risultano sufficienti a giustificare l'applicazione di qualsiasi politica economica che miri alla coesione territoriale anche attraverso significative risorse finanziarie pubbliche.

Ma se da una parte è afferabile, guardando alle politiche messe in atto in questi decenni (in riferimento almeno alle già commentate politiche in riduzione degli squilibri territoriali e alle politiche di cooperazione territoriale) e per ultimo alle risorse finanziarie effettivamente messe a disposizione, che l'interesse e l'impegno da parte dell'Unione verso la CT non è stato fino ad ora marginale, da

⁶⁷ Dati pubblicati nella Terza Relazione sulla coesione economica e sociale (UE, 2004).

⁶⁸ Per questo motivo, ad esempio, nel 2004 gli stanziamenti strutturali UE destinati a Grecia e Portogallo sono risultati ammontare in ciascuno dei due casi al 2,5% circa del rispettivo PIL.

appartenuti a queste i Progetti pilota urbani (Ppu) e i Programmi specifici in ambito territoriale ed urbano. I cosiddetti Progetti pilota urbani⁶⁶ intervenivano nelle seguenti aree principali:

- il recupero di tessuti storici degradati interni alle aree urbane;
- la promozione economica e l'apertura internazionale delle città;
- la riqualificazione di settori urbani in degrado ecologico e ambientale;
- la lotta alla disoccupazione e l'emarginazione sociale.

Tra i Programmi, invece, sono da ricordare almeno i seguenti:

- nell'ambito dell'applicazione di tecnologie innovative l'iniziativa *Recite*, che mirava alla creazione di partenariati per lo scambio di informazioni ed esperienze di politiche innovative;
- nell'ambito ambientale e dello sviluppo sostenibile il programma *Life*, che sebbene rivolto alle prevalentemente alle aree rurali ha anche svolto un importante ruolo nella bonifica dei siti industriali dismessi e la creazione di parchi urbani;
- in continuità degli stessi Ppu, il programma *Urban* (oggi *Urbact*) che nasce, anche assieme al programma *Integra*, come risposta alle nuove competenze che il Trattato di Amsterdam diede in quello stesso periodo alla Comunità nel tema della emarginazione sociale. Nello specifico, come si evince dai documenti preparatori, *Urban* nacque per far fronte a quei casi in cui l'emarginazione e l'esclusione sociale erano presenti in aree caratterizzate contemporaneamente anche da importanti problematiche economiche e ambientali, agendo quindi secondo un approccio integrato ed intervenendo con misure quali, ad esempio, l'avvio di nuove attività economiche, la promozione dell'occupazione attraverso politiche di formazione professionale, la creazione di servizi sociali e della sicurezza e il miglioramento dell'ambiente e delle infrastrutture.

In linea generale - come osserva infine Vinci I. (Vinci, 2002) - sono individuabili dunque i seguenti caratteri che contraddistinguono tali tipi di misure:

- esse si rivolgono, contrariamente alle impostazioni della pianificazione territoriale tradizionale, a contesti territoriali ristretti, in cui l'unità di misura è molto vicina a quella comunale se non al quartiere;
- l'esistenza di un approccio integrato per cui si assiste ad una convergenza delle risorse finanziarie, tecniche e politiche verso obiettivi comuni;
- la cooperazione e coordinamento istituzionale basato sulla partnership;
- il rigore finanziario ed amministrativo

4.5 Il peso crescente della politica economica di coesione e le nuove indicazioni e

⁶⁶ Visto il successo ottenuto al momento del loro avvio nel 1990 con risorse finanziarie pari all'1% soltanto dell'ammontare complessivo dei fondi strutturali, dando al via a 33 Ppu in 111 paesi, essi furono riproposti fino alla programmazione 1994-99.

Il punto da cogliere è l'importanza che giocano i territori e le città nella implementazione delle politiche economiche e sociali e, nello specifico, le unità locali che, come si evince da un documento della Commissione "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo" (CE,1997), hanno un ruolo strategico nell'economia moderna in cui la maggior parte delle attività economiche e delle persone è concentrata nelle città che, di fatto, diventano il luogo e il punto di riferimento di qualsiasi politica e in particolare di quelle:

- a) per la competitività economica e l'occupazione;
- b) a favore della coesione economica e sociale;
- c) a favore della creazione di reti anche trans-europee;
- d) per lo sviluppo sostenibile e la qualità della vita,

Il passo decisivo verso tale direzione è segnato con l'adozione di Agenda 2000 e, quindi, successivamente con il Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea (CE, 1998), che prevedeva il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- della coesione partendo dal ruolo svolto dalle città quale luogo più appropriato per affrontare le questioni della esclusione e povertà;
- della competitività puntando sull'efficienza delle città, sulla loro accessibilità e attrattività;
- dello sviluppo sostenibile partendo dall'efficienza energetiche dei sistemi urbani e l'uso in essi delle risorse scarse.

Quello che emerge da tale periodo è indubbiamente un quadro complesso che trova la sua risoluzione nella nuova interpretazione data al territorio e accolta dalle stesse politiche economiche, ben descritto nel già citato documento SSSE e riassumibile nel modello europeo detto di metropolizzazione-regionalizzazione ancora oggi valido, che è caratterizzato dalla presenza di un'area urbana principale, quale motore dello sviluppo economico europeo, e di città minori quali luoghi di avvio di processi di sviluppo endogeno (Greco, 2007).

Il rapporto tra queste due categorie e all'interno di ciascuna di esse può essere di competizione o cooperazione: le città con le stesse specializzazioni competono nelle loro funzioni di produzione di beni e servizi o cooperano al fine di una maggiore integrazione reciproca.

A ciò si deve aggiungere l'abbandono della matrice territoriale gerarchica di origine fordista, a favore di un'altra in cui anche le unità più piccole possono dialogare direttamente con quelle superiori, in primis con l'Unione Europea, spostando e moltiplicando gli scenari competitivi tra le due categorie sopradette da un livello nazionale ad altro europeo.

Come osserva Salone (Salone, 1997) è dunque attraverso il sistema delle relazioni orizzontali tra le città, quale nuova dimensione dell'interazione spaziale e quale nuova strategia innovativa per la definizione di alleanze al fine di affrontare le sfide della competitività ora su scala internazionale, che la Comunità intende impostare i propri indirizzi d'intervento.

Le iniziative più emblematiche in tal senso, sono quelle definibili di tipo "diretto" dal momento in cui l'oggetto primo dell'intervento pubblico è il sistema territoriale ed urbano in quanto tale. Sono

- 2) il *North-Western Metropolitan Area*, con l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile ed equilibrato dell'area, agendo sui sistemi urbani e regionali, sulle infrastrutture e comunicazioni e sulle risorse naturali e il patrimonio culturale;
- 3) il *South Western Europe*, con l'obiettivo di ridurre gli squilibri territoriali dovuti a marginalità posizionali, dal basso livello di sviluppo diffuso e dal carente sistema a rete tra le città;
- 4) il CADSES, che prevedeva tra le altre misure quelle a favore dei processi di cooperazione in materia di pianificazione territoriale, cooperazione per il consolidamento di sistemi urbani e insediativi equilibrati e policentrici, nonché la gestione prudente dei patrimoni naturali e culturali.
- 5) il *Baltic Sea Region*, con l'obiettivo della gestione congiunta dei problemi e opportunità dell'area baltica;
- 6) il *Western Mediterranean and Latin Alps*, per una maggiore cooperazione nell'area alpina in materia culturale, delle reti di trasporto e sviluppo sostenibile;
- 7) l'*Atlantic Area*, al fine di affrontare gli specifici problemi derivanti dalla posizione marginale dell'area rispetto al resto dell'UE.

Partendo da tale esempio, si può intuire, dunque, come sia stato sempre di interesse per la Comunità il fine di una maggiore integrazione, coordinamento e, quindi, anche coesione⁶⁵ tra i diversi territori, partendo da un'analisi delle problematiche economiche e sociali comuni, mettendo al centro l'elemento territoriale come chiave di lettura, attraverso i seguenti canali interpretativi:

- a) quello tradizionalmente assegnato alle politiche territoriali;
- b) quello innovativo, basato su temi strategici per le aree coinvolte;
- c) quello strumentale, secondo il quale il territorio costituisce il mezzo per arrivare ad affrontare altre politiche più generali.

Il fattore tuttavia da rilevare, al fine del presente lavoro, è come ancora una volta la coesione nella comunità europea non sia stata ricercata agendo solamente per mezzo della dimensione strettamente economica e sociale, ma anche attraverso il territorio: nell'esempio riportato, agendo non solo nello specifico ambito dell'assetto territoriale, ma anche più in generale, operando in una pluralità di temi e mettendo sempre al centro l'elemento territoriale-spaziale come fattore chiave per l'implementazione della politica pubblica.

4.4 Le altre misure di politica economica a favore della CT attraverso il ruolo orizzontale dei sistemi urbani.

Accanto alle due tipologie di misure fin qui evidenziate è inoltre possibile individuarne delle altre, di portata più generale, sempre riconducibili agli stessi obiettivi della CT che si esplicano attraverso il riconoscimento dell'importanza ed influenza della dimensione urbana nella formulazione delle politiche comunitarie, l'individuazione e la previsione degli effetti delle politiche settoriali in campo economico e infrastrutturali sulle aree urbane, nonché l'instaurazione di rapporti biunivoci con le città e le loro organizzazioni (Salone, 1997).

⁶⁵ Si noti, infatti, come taluni dei problemi che s'intendeva affrontare nei diversi programmi riportati nel testo coincidano con quelli stessi della CT.

seguenti punti identificativi di *una politica economica europea* che interviene ancora una volta sulla dimensione territoriale della coesione:

- si rafforza la volontà di dare maggiore importanza alle unità locali quali centri di decisione e attuazione delle politiche economiche in sintonia e coerenza con quanto deciso a livello comunitario e quali motori per lo sviluppo economico dei territori che diventano la chiave attraverso la quale costruire e basare le politiche europee, definendo e costituendo la cosiddetta *Politica Regionale*;
- si pone l'accento sulla necessità di una pianificazione urbana e territoriale (art.130 del Trattato), quale strumento al fine di ottenere una *coerenza spaziale alle politiche di coesione*;
- si costituisce il Comitato delle Regioni quale organo consultivo del Consiglio e della Commissione in materia di politica regionale, trasporti, iniziative culturali e territoriali.

Sempre nei limiti concessi, determinati, da una parte, dal mancato mandato in materia territoriale alla Comunità, e dall'altra - come osservato nei capitoli precedenti- dalla congenita indeterminatezza del concetto stesso di CT - che di fatto hanno generato solo un limitato intervento "diretto" da parte della Comunità - in tutte le programmazioni successive si è infine confermato tale approccio e la volontà affinché gli interventi di politica economica si concentrino a perseguire anche la CT.

4.3 Le iniziative di cooperazione transnazionale e la politica economica di coesione. Il caso delle politiche per l'assetto del territorio e del programma Interreg IIC

Tra le misure di politica economica europea a favore della coesione territoriale, accanto a quelle per la riduzione dei divari regionali, sono da ricordare le esperienze inerenti alla *cooperazione transnazionale*, quale momento di scambio e avvicinamento tra territori diversi.

Fin dal periodo di programmazione 1989-93, la Comunità infatti ha sempre previsto nell'ambito degli interventi strutturali azioni dirette alla cooperazione transfrontaliera, originariamente attraverso il noto programma *Interreg*, replicato nei successivi *Interreg II* (programmazione 1994-1999) e *Interreg III* (programmazione 2000-2006) e, infine, nella programmazione attualmente in corso (2007-2013), convergendo nell'obiettivo della *Cooperazione Territoriale*.

Istituito tra le altre IC all'indomani della sopracitata riforma dei fondi strutturali, Interreg è indubbiamente il programma che meglio riesce a fare intuire come la Comunità negli ultimi decenni si sia interessata alla finalità di una maggiore integrazione e cooperazione fra i diversi territori agendo su diverse tematiche.

Tale punto può essere chiarito prendendo in considerazione il programma Interreg IIC (Janin-Rivolin, 2000), uno dei casi più significativi da tale punto di vista che ha visto coinvolti i 15 Stati Membri nell'elaborazione di programmi operativi coerenti con le indicazioni della nuova Iniziativa comunitaria e la formulazione di sette programmi nell'ambito specifico della cooperazione transnazionale per l'assetto del territorio, quali:

- 1) il *North Sea Region*, con l'obiettivo di affrontare gli specifici problemi dell'area coinvolta del Mare del Nord, come il declino industriale e le marginalità territoriali;

Se, infatti, con il Trattato di Roma l'azione della CEE è già riassumibile come il tentativo di limitare le disparità strutturali e naturali, almeno fra le diverse regioni agricole del mercato comunitario, intervenendo con supporti finanziari a favore delle aziende agricole collocate in contesti geografici svantaggiati, con la prima fase di allargamento, avvenuta nel 1973, si può evidenziare come, sotto l'influente spinta del Regno Unito, l'attenzione della Comunità sia stata indubbiamente indirizzata verso per l'appunto il generalizzato *problema degli squilibri regionali ed ambientali dell'area europea*, introducendo definitivamente sia una *politica ambientale* europea che una *politica di sostegno finanziario alle regioni svantaggiate dalla loro posizione geografica*.

Tale politica economica per la riduzione degli squilibri regionali, e quindi dal nostro punto di vista in favore anche di una coesione territoriale⁶⁴, è stata altresì accompagnata da una serie di nuove iniziative e decisioni che, di fatto, hanno portato a quella rivoluzione culturale necessaria affinché l'elemento territoriale-spaziale, nelle sue varie interpretazioni, diventasse l'elemento chiave delle politiche per lo sviluppo economico: si è così previsto l'avvio di una serie di politiche concentrate sulle questioni urbane e regionali, con particolare riferimento alle problematiche legate alla riconversione industriale e alla disoccupazione, e la creazione del *Fondo europeo di sviluppo regionale*, che – affiancato al Fondo sociale europeo – diede inizio a quel particolare *approccio integrato* delle politiche regionali che caratterizzerà la politica economica comunitaria nei decenni successivi fino ad oggi, permettendo a ciascun Stato Membro di intervenire contro il declino economico e gli squilibri territoriali, e quindi sulla CT, con azioni complementari, in particolare in ambito formativo e sociale.

La politica economica a favore della coesione territoriale trova la sua funzionale organizzazione e sistemazione con la *Riforma* dei Fondi Strutturali che conferma al centro dell'azione pubblica la dimensione territoriale e locale attraverso tre strumenti:

- 1) i programmi nazionali d'interesse comunitario (Pnic), finalizzati a rendere coerenti le azioni politiche di ciascun Stato membro con le iniziative comunitarie, in particolare nel campo della riconversione delle aree industriali;
- 2) le azioni di sviluppo integrato (Asi), al fine dell'implementazione di politiche integrate con strumenti comuni;
- 3) i Programmi comunitari (Pc), al fine di richiamare ed indirizzare le autorità locali verso programmazioni pluriennali individuati a livello comunitario.

Tale impostazione sarà la base sulla quale saranno costruite le successive programmazioni e, in particolare, la prima all'indomani della stessa riforma dei Fondi Strutturali (la programmazione 1989-93) che non solo risulterà coerente e continuativa con tale approccio, ma confermerà ancora una volta - come faranno d'altra parte le successive - il principio delle disparità regionali come criterio in base al quale distribuire le risorse comunitarie e avviare azioni Pilota mirate con cui affrontare specifiche problematiche urbane e territoriali.

Con il Trattato di Maastricht e quindi l'istituzione dell'Unione Europea (1992), infine, tali approcci sono stati non solo mantenuti, ma anche rafforzati e formalizzati, permettendoci di rilevare almeno i

⁶⁴ Si veda nel terzo capitolo il paragrafo su: *Il concetto di coesione territoriale e quelli ad esso correlati*.

Cap. 4: Le misure di politica economica a favore della coesione territoriale

di Nicola Camatti

4.1 Il contesto di riferimento

Come emerso dai capitoli precedenti, esiste dunque una dimensione territoriale, che cerca di affrontare taluni aspetti e criticità della coesione all'interno dell'Unione Europea, che le altre due dimensioni – quella economica e quella sociale – da sole non riescono evidentemente ad affrontare in modo adeguato.

Ciò che è interessante rilevare, comunque, è il modo in cui la Comunità, ancora prima dell'introduzione del concetto di CT e sempre all'interno dei già menzionati limiti delineati dalla mancanza di un chiaro mandato alle autorità europee in ambito di assetto del territorio, si è espressa con una serie di *politiche*, anche se circoscritte, atte proprio ad intervenire su queste criticità e problematiche, oggi riassunte e formalizzate in tale nuovo concetto.

Più specificamente, dagli anni '70 si è assistito ad un limitato ma progressivo impegno da parte delle autorità europee a tenere in maggiore considerazione l'elemento territoriale-spaziale all'interno delle proprie politiche – settoriali o strutturali – permettendoci così di parlare di *misure di politica economica a favore della coesione territoriale*.

In altri termini, sono individuabili alcuni interventi e provvedimenti adottati dalla Comunità che hanno mirato a ridurre gli squilibri economici e sociali esistenti tra le regioni europee, ovvero alla coesione della Comunità europea, coincidenti proprio con quelle stesse questioni che oggi si possono individuare e riassumere nel concetto di CT, come in primo luogo l'obiettivo di porre al centro dell'intervento pubblico la *questione degli squilibri regionali*, elevando quest'ultimo persino a principio in base al quale allocare le risorse finanziarie, o ancora la previsione di capitoli di spesa appositamente predisposti al fine di perseguire azioni come la *cooperazione transnazionale*⁶², o infine la predisposizione di *altre misure di politica economica* “parallele” e aventi specificatamente per oggetto, diretto o indiretto, il sistema territoriale ed urbano europeo.

Venendo poi agli eventi più recenti e in coerenza con l'esplicita introduzione e formalizzazione del concetto stesso di CT, sono individuabili delle *raccomandazioni e indicazioni* per la costruzione delle future politiche economiche in tale ambito, previste da Documenti ufficiali, il cui successo si potrà valutare nell'ambito delle prossime programmazioni.

4.2 Le misure per la riduzione degli squilibri territoriali e l'avvio di una politica economica a favore della CT

Come si è accennato, sono individuabili in primo luogo come misure di politica economica a favore della CT, sebbene non propriamente coerenti con l'odierna interpretazione di coesione territoriale perché troppo spesso basate su una visione delle disparità territoriale in riferimento alla sola distribuzione del PIL pro capite⁶³, quelle dirette alla riduzione dei divari regionali.

⁶² Dal 2007 inglobata nel nuovo obiettivo della *Cooperazione Territoriale Europea*.

⁶³ Si vedano i primi due capitoli del presente lavoro.

- Meyer J. (2000), "Globalization. Source and effects on states and societies", *International Sociology*, 15,2, pp. 233-248.
- OECD (2001), *OECD Territoial Outlook*, Paris.
- Roiseland A. (2008), "*The institutionalisation of urban governance. Bringing network and organization togheter*", paper presentato per la Nordik kommunalforskningskonferanse, Kristiansand 28-30 Novembre 2008.
- Rhodes R.A.W. (1997), *Understanding governance, policy network, reflexivity and accountability* Buckingham, Open University Press.
- Sassen S. (2000), *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna.
- Tatzberger G.. (2003), *Territorial Cohesion in Europe: its genesis and interpretations*, paper presented at the Third Joint Congress of the Association of European Schools of Planning and the Association of Collegiate Schools of Planning, Leuven, Belgium, 8–12 July.
- Tedesco C. (2005), *Una politica europea per la città. L'implementazione di Urban a Bari, Bristol, Roma e Londra*, Franco Angeli, Milano.
- Tiezzi E., Marchettini N. (1999), *Che cos'è lo sviluppo sostenibile*, Donzelli Editore, Roma.
- Unione Europea, Comitato delle Regioni (2002), *La coesione territoriale in Europa*, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazione delle Comunità Europee.
- Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni Novanta*, Franco Angeli, Milano.
- Waterhout B. (2007), *Territorial Cohesion, the Underlying discourses*, in Faludi A. (ed.), *Territorial cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts, pp. 37-59.
- Watzlawick P. (1988), *La realtà inventata*, Feltrinelli, Milano.
- Wright V., Cassese S., (a cura di) (1996), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte.

- Crosta P. L. (1998), *Politiche, quale conoscenza per l'azione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- Cucculelli M., Mazzoni R. (a cura di) (2002), *“Risorse e competitività”*, Franco Angeli, Milano.
- Daly H.E. (1996), *Beyond growth: the economics of sustainable development*, Boston, Beacon Press.
- Davoudi S. (2007), “Territorial Cohesion, the European social model, and spatial policy research”, in Faludi A. (ed.), *Territorial cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts, pp. 81-103.
- Davoudi S. et al. (2009), *Planning for Climate Change: Strategies for Mitigation and Adaptation for spatial planners*, Earthscan UK, USA.
- Donolo C. (2002), “Politiche integrate, come contesto dell'apprendimento istituzionale”, in Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra innovazione e retorica*. Franco Angeli, Milano, pp. 91-108.
- Donolo C. (2007), *Sostenere lo sviluppo*, Mondadori, Milano.
- Eser T. W. (2009), *From Disparities to Diversity – Territorial Cohesion in the European Union*, German Annual of Spatial Research and Policy, pp. 19-35.
- Faludi A. (2004), “Territorial Cohesion: Old (French) wine in new bottles?”, *Urban Studies*, 41 (7), pp. 1349 – 1365.
- Faludi A. (2009), *Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*.
http://ec.europa.UE/regional_policy/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf
- Foucault M. (1972), *L'ordine del discorso*, Einaudi, Torino.
- Gelli F. (2005) (a cura di), *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Franco Angeli, Milano.
- Greco I. (2007), “I nuovi riferimenti territoriali della competitività nello spazio UE: i sistemi urbani”, in F. Bencardino e M. Prezioso (a cura di), *Coesione Territoriale e sviluppo sostenibile del territorio UE: convergenza e competitività*, Franco Angeli, DASES, Milano.
- Hardin G. (1968), “The Tragedy of the Commons”, *Science*, 162, pp.1243-1248.
- Healey P., (2003), *Città e istituzioni. Piani collaborativi in società frammentate*, Edizioni Dedalo, Bari.
- Hajer M. (1995), *The Politics of Environmental Discourse, ecological modernization and the policy process*, Oxford University Press Inc., New York.
- Hajer M. e Zonneveld W. (2000), “Spatial planning in the network society—rethinking the principles of planning in the Netherlands”, *European Planning Studies*, 8, pp. 337–355.
- Janin Rivolin U. (2004), *European Spatial Planning*, Franco Angeli, Milano.
- Lanzara G.F. (1993), *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Le Galès P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Il Mulino, Bologna.

more than 350 reactions, a sign of the interest which territorial cohesion evokes. Now, this overwhelming number extinguishes all hope to do justice to all contributions. I focus on three UE institutions and NGOs, several key Member States and two professional bodies (Faludi, 2009, p 12).

Questa sorta di conflitto in termini, che è un conflitto tra impostazioni, deriva da una marcata difficoltà “a rifiutare l'apprendimento di una situazione indeterminata, che l'interazione potrebbe risolvere qualora nuove regole venissero validate attraverso l'interazione stessa di tutti gli interessati , in sostituzione delle vecchie regole messe fuori uso (o dichiarate tali)” (Crosta, 1998).

Bibliografia

Albrechts L., Swyngedouw E. (1998), “The challenges for regional policy under a flexible regime of accumulation”, in L. Albrechts, E. Swyngedouw et al., *Regional policy at the crossroad. European perspective*, London, Jessica Kingsley, pp. 67-89.

Bagnasco A. e Le Galès P. (a cura di), (2001), *Le città nell'Europa contemporanea*, Napoli, Liguori.

Benz A. (2002), “How to reduce the burden of coordination in European spatial planning”, in Faludi A. (ed.), *European Spatial Planning*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Burroni L., Crouch C., Keune M. (2005), “Governance caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale”, *Stato e Mercato*, n. 3, dicembre, pp. 423-454.

Camagni R. (2004), “Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy”, *Scienze Regionali*, n. 2, pp. 97-112.

Camagni R., Cappello R.(a cura di) (2002), *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Franco Angeli , Milano.

Camagni R. et al. (2003), *Verso una valutazione d'impatto territoriale di politiche, piani e programmi*, Quaderni della Programmazione, Università degli Studi di Trento, Trento.

Camagni R., Gorla G.. (a cura di) (2006), *Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali*, Franco Angeli , Milano.

CEC (2004), *A New Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion Commission of the European Communities*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Comitato delle Regioni (2002), *La coesione territoriale in Europa*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo.

Comitato delle Regioni (2009), *Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla Governance Multilivello*, (2009/C 211/01).

Commissione delle Comunità Europee (2009), *Commission staff working document. Accompanying the sixth progress report on economic and social cohesion*, COM(2009) 295.

Commissione europea (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale, Fare della diversità territoriale un punto di forza*, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo, SEC (2008) 2550, p.3.

Per la Competitività Territoriale si può parlare di un'evoluzione, sia strutturale che concettuale: riguarda dinamiche e processi (complessi e non “settorializzati”) per cui un territorio (o un sistema urbano) riesce ad allocare le risorse in modo più o meno efficiente (Greco, 2007) e riesce a promuovere capacità di apprendimento con pratiche di interazione. Il problema non è solo l'efficienza, ma un contesto istituzionale forte che garantisca la mobilitazione di gruppi e attori, in un ambiente “multiplo” e sfaccettato in cui definire nuove energie, nuove regole, nuovi modelli di organizzazione. Di qui la necessità di ri-aprire analisi e definizioni sulla competitività (Greco, 2007) tenendo presente:

- una duplice componente: statica e dinamica, che favorisce la “resilienza del sistema”. Competitività, cioè, come capacità di un ambiente perturbato di ristabilire il proprio stato di equilibrio (staticità), per mezzo di un elevato grado di adattabilità (dinamismo); in questi termini viene descritta come una *“forma visibile del processo di adattamento interattivo tra input ed output finalizzato a ristabilire una condizione di equilibrio scossa da sollecitazioni esterne”*;
- il livello sul quale impostare l'analisi (microeconomica, intermedia e macroeconomica): l'impostazione intermedia (corrispondente al sistema regionale) collega “competitività” alla capacità del territorio di raggiungere da un lato alti standard economici (PIL pro capite, tasso d'occupazione,...), dall'altro una serie di fattori (le dotazioni infrastrutturali, la qualità della forza lavoro, la qualità della vita,...) centrali per lo sviluppo. Il sistema macro espone la competitività al contesto internazionale e, poiché amplia le proprie relazioni, la “Competitività” interagisce con le politiche sociali e ambientali e con le relative coerenze, così come a livello locale è dipendente dai meccanismi di apprendimento, il *milieu territoriale*. Su tutti questi livelli deve esserci, come ricordato, una forte architettura istituzionale

In definitiva, sembra, per la competitività territoriale, così come per gli altri concetti chiave di questo capitolo, individuare un unico filo conduttore: da un lato pilastro dell'ordinamento e delle politiche comunitarie per uno sviluppo integrato sostenibile e equo in linea con la politica di coesione; dall'altro, un evidente grado di indeterminatezza, nell'atto della definizione e scontrandosi con le dinamiche sociali moderne. *“Proprio questo stato di indeterminatezza e di temporanea assenza di direzione permette di prestare attenzione ad aspetti della situazione che la tensione performativa al risultato e alla riduzione d'incertezza o il ritmo inesorabile della routine non permettono di vedere e di apprezzare”* (Lanzara, 1993, p. 14).

Infine: I said that merely assisting with the ESDP had been unsatisfactory for the Commission. As a complement to economic and social cohesion and a stand-in for strategic spatial planning for which the Community was said to be lacking a competence, territorial cohesion should justify Community involvement. Importantly, reacting to the Lisbon Strategy, Barnier factored competitiveness into the equation. Indeed, the ESDP had already put forward polycentric development as enhancing Europe's competitiveness. It is clear that territorial cohesion needs to be seen to contribute to competitiveness. The Territorial Agenda sings from the same hymnbook and so does the Green Paper. Territorial cohesion remains touchy, though. This comes through in the consultation after the Green Paper, with

prossimità fisica alla base dei processi di concentrazione degli insediamenti produttivi e abitativi (di cui al Libro verde sulla coesione territoriale), sostituita recentemente dalla concentrazione dei servizi finanziari (Sassen).

È la prospettiva del *milieu territoriale* (Camagni, Cappello, 2002), che vede alla base della competitività e dello sviluppo, non solo la dotazione delle risorse fisiche e socio-culturali, ma soprattutto le dinamiche organizzative dei soggetti nelle reti locali per favorire pratiche di mutuo apprendimento. Territori e *milieu* competono e cooperano tra loro costruendo quello che in letteratura è definito il proprio vantaggio competitivo: *“ciò è vantaggioso per l'intera economia se si condivide la visione generativa dello sviluppo economico come un processo che evolve dal basso e non di un processo definito quantitativamente al livello macro e successivamente attribuito per quote ai singoli territori per via competitiva”* (Cucculelli, Mazzoni, 2002, p. 137). Per R. Camagni, in un contesto di unione monetaria e di integrazione, infatti, i territori competono sulla base di un principio di “vantaggio assoluto” o di “vantaggio competitivo⁶⁰”, e non sulla base di un principio di “vantaggio comparato”. Il vantaggio competitivo per Cucculelli e Mazzoni (p. 135-136) si fonda su due elementi: *“rendimenti crescenti derivanti da processi di sviluppo cumulativo e dalla agglomerazione delle attività”* e in una visione più attenta al ruolo delle diverse soggettività territoriali, *“i vantaggi specifici creati dalle singole imprese, la capacità di cooperazione e di sinergia rafforzate da amministrazioni pubbliche pro-attive, le esternalità fornite dai governi locali e nazionali, alcune specificità costruite nella storia dalla cultura territoriale”*.

Precondizioni di competitività cui si aggiunge il rafforzamento delle architetture istituzionali.

Burroni et al., infatti, fanno notare come la competitività dei sistemi locali possa trarre giovamento, non solo da risorse specifiche e selettive, da determinate condizioni territoriali o da attori locali con idee imprenditoriali innovative, ma anche da pratiche di innovazione istituzionale. Aspetto, questo, in parte trascurato da una buona parte degli attori, anche al di fuori del contesto regolativo nel quale operano, per i quali *“l'innovazione istituzionale appare ridondante”*. (Burroni et al. 2005)⁶¹. All'interno delle logiche comunitarie e in “regime” di vantaggio competitivo, appare tuttavia chiaro, che, se la presenza di innovazione istituzionale non è sufficiente da sola a promuovere lo sviluppo locale, ciò vale mutualmente anche per i precedenti fattori, anzi: *“è proprio la presenza di una determinata architettura istituzionale che contribuisce a spiegare i risultati dati da una elevata dotazione di queste risorse [...] così come le innovazioni istituzionali sono capaci di contribuire alla dotazione di beni collettivi locali, per la competitività, [...] beni che giocano un ruolo centrale nella territorial regime competition”* (Burroni et al., 2005, p. 425).

⁶⁰ Secondo Porter il concetto di “vantaggio competitivo, al di fuori del contesto della teoria degli scambi internazionali, si avvicina a quello di vantaggio assoluto e può essere utilizzato per parlare di competitività territoriale. Cfr. nota 15 di p. 135 in Cucculelli, Mazzoni (2002).

⁶¹ Gli autori, focalizzandosi sui rapporti tra governance e competitività dei sistemi locali, sono consapevoli che *“la presenza di esperimenti e anche di innovazioni nella governance non è [anch'essa, pratica] sufficiente a dar vita a processi di sviluppo locale e talvolta l'innovazione istituzionale può anche non sembrare necessaria”* (Burroni, Crouch, Keune, 2005, p. 424).

in un numero contenuto di città, la qual cosa sta comportando lo smantellamento (finanziario) di una struttura stato-centrica.

Tuttavia, non è più (o quantomeno solo) il livello geografico, la dimensione fisica, che interessa in termini competitivi, quanto, i flussi che attraversano i processi di globalizzazione, europeizzazione, decentramento politico, delocalizzazione produttiva. Fa notare la Sassen come la *transnazionalizzazione*, in quanto *“accrescimento delle intensità e dei volumi delle transazioni tra città”*, sia una componente fondamentale delle attività economiche per definire la competitività di un sistema urbano che operi a livello regionale, continentale o globale: un problema che *“lascia aperta la natura dell'articolazione fra città globali: se accettiamo l'idea che esse siano in concorrenza tra di loro per quanto riguarda gli affari globali, allora non possiamo più affermare che costituiscano un sistema transnazionale.* [intaccando in tal modo uno dei postulati dei Patti territoriali dell'UE] *Se invece poniamo che, oltre a concorrere tra loro, le città globali sono anche i luoghi in cui si manifestano processi transnazionali caratterizzati da una molteplicità di localizzazioni, allora possiamo prendere in considerazione la possibilità che una dinamica sistemica leghi loro queste città”*⁵⁹ (Sassen, 200 p. 83). non del tutto chiaro è, invece, se tale dinamica abbia contribuito alla definizione degli attuali sistemi urbani.

Di norma, le città, nel passato, erano inserite nelle rispettive economia regionali, oggi quelle città che *“si pongono come luoghi strategici dell'economia globale tendono in parte a disconnettersi dalle rispettive regioni. Questo fenomeno contraddice un assunto fondamentale della teoria tradizionale dei sistemi urbani secondo il quale questi sistemi promuovono l'integrazione territoriale delle economie regionali e nazionali. Tendenze che contribuiscono a nuove forme di disuguaglianze tra città sono visibili nella geografia e nelle caratteristiche dei sistemi urbani . Da un lato vi è una crescente articolazione fra città a livello transnazionale[...] dall'altro, città e aree esterne a queste gerarchie che tendono a essere emarginate o a divenire ancora più marginali di quanto fossero in precedenza”* (Sassen, 2000 p. 88), e ancora *“il complesso della finanza e dei servizi alla produzione è caratterizzato per una dinamica di crescita che risulta indipendente dall'economia delle diverse regioni, un radicale cambiamento rispetto al passato, quando si presumeva che una città fosse strettamente articolata al territorio circostante”* (Sassen, 2000 p. 105)

In ogni caso è la geografia globale, ma anche europea in via di ridefinizione: quella morfologica, che è conseguenza di quella dei flussi. Tra le città o tra i territori (che evolvono nelle città? o quantomeno sono in mutua dipendenza con le città) si creano non solo economicamente, flussi materiali e immateriali senza relazioni semplici e dirette, ma anche azioni di transazione e interazione, impostate sul duopolio competizione-cooperazione: da un lato, l'afflato UE verso politiche di cooperazione, dall'altro, il vincolo regionale, delle reti e delle organizzazioni interne (si pensi al forte legame che le città instaurano con il proprio territorio in termini di risorse, di reti corte,..). Un duplice nodo, che si rafforza per la diminuzione dell'importanza delle cosiddette economie di scala: venendo a mancare la

⁵⁹ “...il rafforzamento dei legami transnazionali fra i principali centri finanziari ed economici è accompagnato dall'indebolimento dei rapporti che legano ciascuna di queste città al proprio hinterland e al proprio sistema urbano nazionale”. Da Sassen (2000), p. 85.

“distoglierle dalle pressioni provenienti dal locale”. È il “riferimento (nominale) alla pro-azione” a divenire il discrimine, per cui il contesto UE, premierebbe quelle organizzazioni politiche che già possiedono un certo livello di organizzazione, disponibilità di risorse sociali e attitudini a organizzarsi secondo obiettivi strategici.

Con questi obiettivi di “organizzazione dell'azione collettiva”, non può non cambiare il ruolo del soggetto pubblico a cui partecipa (quasi non intenzionalmente) l'instaurarsi di un regime di governance urbana (Vinci, 2002), transitando dalle funzioni di coordinamento e verifica diretta sulle trasformazioni territoriali – logica per cui è responsabile dell'efficacia delle politiche - a quello di semplice indirizzo, in cui la permanenza dell'interesse pubblico in un processo di decisione politica è sempre più prodotto ed espressione di partenariati locali, di responsabilizzazione degli attori che interagiscono su problemi comuni.

Recessione economica, variazione ideologica (tendente a favorire il mercato), evoluzione della politica, internazionalizzazione e liberalizzazione dell'economia, europeizzazione e la spinta verso il decentramento sono elementi che per Wright e Cassese (1996) e per Le Galés (2006) lo Stato nell'UE si è trovato ad affrontare contemporaneamente, in una combinazione dinamica che ha riverberato gli effetti sulla sua struttura tradizionale. Solo tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 la “rivoluzione” e la presa di coscienza del locale ha registrato in UE un mutamento dei convenzionali riferimenti per le strategie di uscita dai processi di declino industriale e di recessione economica. Dal punto di vista delle città, “Locale” e coesione territoriale si incontrano per la necessità di attenuare gli effetti del declino industriale che ha riversato proprio sulle città gli squilibri più drammatici in termini sociali e economici, ma soprattutto è la scala geografica a rispondere al meglio al nuovo clima di competizione e sollecitazione economica. In un rafforzamento delle relazioni città-regioni-UE, l'istituzione tende a valorizzare politiche *bottom up* di programmazione, in cui il ruolo dello Stato-nazione è legato alla promozione della competizione e al coordinamento dei soggetti (*contrat de Ville, contrat de pays*, Patti territoriali,...). Queste esperienze recenti sono utili, per Vinci (2002), a rinnovare tanto l'immagine e quanto le funzioni dello Stato: promotore e regolatore delle logiche di mercato, nel quale individua la più efficiente delle strategie per l'uscita dalla recessione, trattenendo alcuni strumenti di controllo che gli consentono di riaffermare il carattere pubblico delle politiche di sviluppo. Lo Stato, inoltre, incentivando le politiche di rete, aumenta l'efficacia dei propri strumenti, proprio grazie alla “coalizzazione” degli interessi attorno a determinati obiettivi di sviluppo. In entrambe le situazioni lo Stato è però attore tra gli attori, non il principale, ma uno dei tanti, seppur dotato di maggiori poteri di indirizzo e coordinamento.

3.9 Competitività territoriale

Più volte è stato ricordato (Le Galés e Sassen) come siano le aree urbane europee (in parte e per motivi differenti) ad essere tornate protagoniste nello scenario economico, per la “crisi” del sistema degli Stati-Nazione - attraverso un recupero del ruolo istituzionale e politico (che avevano, ad esempio, in epoca comunale o rinascimentale) - e accentrando le funzioni e il capitale finanziario del sistema UE

economica, attraverso la “professionalizzazione e istituzionalizzazione delle rappresentanze a Bruxelles”, quasi come se esse si proponessero come attore collettivo “*non [però] sufficiente a garantire loro la sopravvivenza della politica urbana della Commissione, che non è che un elemento dei fondi strutturali*” (Le Galés, 2006, p 93).

È la sincronia tra globalizzazione dei mercati e (in questo contesto) istituzioni, a determinare un aumento di competitività tra le città che si interessano di politiche territoriali, in cui gli attori privati giocano “un ruolo sempre più visibile nella *Governance* urbana”: facendo passare in secondo piano problemi e logiche di coordinamento, di produzione di beni collettivi con rilievo territoriale; essi perseguono vantaggi privati, che ostacolano in tal modo percorsi di riequilibrio e sviluppo locale propri delle impostazioni della coesione.

Sono i processi di *governance* urbana⁵⁷, per mezzo di forme di aggregazione “attivabili tra tutti gli attori presenti sul territorio (distanti quindi dall'idea di attore collettivo, che è una rappresentazione dell'interesse politico), a tenere conto delle diversità, delle dinamiche di interazione, combinazione e organizzazione tra:

- interessi organizzati;
- gruppi sociali territorializzati, che suppliscono al declino delle grandi organizzazioni nazionali (partiti e sindacati);
- ruolo delle identità.

Nei termini, I. Vinci (2002) differenzia la *governance* d'impresa, che ha come obiettivo il raggiungimento degli *standard* di efficienza, da quella urbana, che invece si deve confrontare con i temi del coinvolgimento, della partecipazione e della rappresentanza, in un ventaglio di interessi complessi e frammentati. Sono Bagnasco e Le Galés (2001) a rintracciare per la *governance urbana* una descrizione più precisa: modalità di organizzazione dell'azione collettiva, che assegna alla costruzione di partenariati e coalizioni allargate una funzione indispensabile per definire, ampliare interessi e domande locali oltre che per promuoverle all'esterno per mezzo di strategie istituzionalizzate. Nel recente passato, coalizioni e partenariati (all'interno di SSSE e/o di altri programmi recenti), hanno favorito nuovi contesti interpretativi, forti esperienze di partecipazione⁵⁸; hanno allargato dialoghi, confronti, conflitti, arene deliberative ed hanno permesso all'azione collettiva di re-inquadrare le problematiche locali a una scala più ampia e trasversale, con la capacità di

⁵⁷ Cfr. Le Galés (2006), p. 43.

⁵⁸ Gelli (2005) ricorda come “l'organizzazione dello stato democratico e in conseguenza il deficit democratico dell'UE è in difficoltà nel rimediare alle profonde disuguaglianze che caratterizzano le società contemporanee e nel rendere effettiva la partecipazione e a riconoscere un autentico pluralismo di forze e soggetti. La mancanza di un riferimento istituzionale stabile (come lo Stato) nella costruzione delle politiche locali ha ricadute in termini negoziali, che conducono attori locali ad attribuire valenze di natura collettiva alle proprie azioni”. Le politiche si confrontano così come forme di apprendimento sociale e orientato alla costruzione di accezioni di bene pubblico o interesse collettivo molto più contestuali. Il recupero di riferimenti legati all'identità urbana o regionale a lungo marginalizzati, divengono ora elementi che influenzano significativamente la costruzione della nozione di bene collettivo e alimenta nuove e complesse forme di territorialità. Le azioni di *governance* territoriale (Healey, 2003) sarebbero pratiche rivolte alla costruzione di nuovi luoghi rispetto alla crescente frammentazione sociale e a un quadro di riferimenti istituzionali e amministrativi meno determinante rispetto al passato.

interpretata in realtà come “strategia intenzionale di devoluzione verso il basso”; dove il livello esecutivo è quello regionale, locale (ma non solo), invitato ad occuparsi di problemi a componente territoriale e urbana, per cui “concetti sintetici, ma vaghi” possono aprirsi a molteplici interpretazioni e riscuotere maggiore consenso. La validità di questa posizione, per Tedesco, risiede proprio nel carattere ambiguo, letto alla luce del principio di sussidiarietà (art. 5 Trattato di Maastricht) secondo cui: *“la Comunità interviene nei settori che non sono di sua competenza soltanto nel caso in cui la sua azione sia considerata più efficace rispetto a quella intrapresa dagli stati membri e comunque senza andare oltre quanto sia necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato”* (Tedesco, 2005, p. 127).

3.8 Il concetto governance urbana e le esperienze a livello metropolitano

Secondo la “Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili” (2007), *“tutti i livelli di governo – locale, regionale, nazionale, europeo – hanno una specifica responsabilità nei confronti del futuro delle nostre città. Per rendere realmente efficace questo governo a più livelli (multi - livello), dobbiamo migliorare il coordinamento delle politiche di settore e sviluppare un nuovo senso di responsabilità verso la politica di sviluppo urbano integrato. Dobbiamo anche assicurare che quelli che lavorano alla diffusione di queste politiche a tutti i livelli acquisiscano la conoscenza e le capacità di base e professionali necessarie per sviluppare le città come comunità sostenibili”*. Ed ancora:

*“Noi Ministri responsabili dello sviluppo urbano nei paesi membri dell’Unione Europea consideriamo le città europee come un patrimonio economico, sociale e culturale di valore elevatissimo e insostituibile.[...] Le nostre città non potranno adempiere alla loro funzione di motore del progresso sociale e della crescita economica come descritto dalla Strategia di Lisbona, se non si riuscirà a salvaguardare l’equilibrio sociale nella città e fra le città, tutelando la loro diversità culturale e producendo alta qualità nel campo del disegno urbano, dell’architettura e dell’ambiente. Noi abbiamo sempre più bisogno di strategie olistiche e di un’azione coordinata che coinvolga le persone e istituzioni nel processo di sviluppo urbano che va oltre i confini delle singole città”*⁵⁶.

In UE la questione urbana si è fatta strada fin dalla fine degli anni '80, ma è con il “lancio del programma *Urban*, di rinnovamento dei quartieri urbani di un centinaio di città europee, che marca l'istituzionalizzazione di una politica urbana”: *“è proprio il processo di istituzionalizzazione dell’Europa a dare nuovo vigore e una nuova legittimazione alla città europea. [...] Le città fanno ormai parte dello spazio politico europeo.[...] Se a metà degli anni '80 le città erano praticamente inesistenti nella governance europea”*(Le Galés, 2006, p. 68), nei vent'anni successivi si assiste, per le città, ad una proliferazione di reti transnazionali, alla formalizzazione dei rapporti in sede amministrativa, esecutiva e consultiva e all'implementazione di politiche e programmi (58), con i connessi finanziamenti.

Globalmente, le città e i contesti urbani progressivamente si rafforzano, acquisendo nuove centralità nello scenario economico globale; in UE questo avviene più che all'interno della competitività

⁵⁶ “Carta di Lipsia” sulle Città Europee Sostenibili, 2 maggio 2007.

territoriali” (Le Galés, 2006, pp. 94-95). Città e regioni non sono più confinate all’interno di uno schema feudal-gerarchico, ma si adattano ai contesti, si responsabilizzano, apprendono e fanno emergere le potenzialità dei contesti e delle interazioni. Queste commistioni (di natura verticale) unite alle densità sempre più significative di relazioni orizzontali tra enti e organizzazioni rappresentano una parte significativa degli esercizi di *governance* (tanto comunitaria quanto urbana e/o metropolitana). Malgrado la formazione di reti transnazionali di autorità locali rappresenti un pezzo considerevole della *governance* comunitaria “*esse raggiungono rapidamente i propri limiti in termini di capacità d'azione, di decisione, di orientamento politico e di responsabilità*” (Le Galés, 2006, pp. 99-100), poiché totalmente dipendenti dai finanziamenti UE e dall'architettura degli imprenditori politici. Ai partenariati sorti tra le amministrazioni pubbliche non è tuttavia corrisposta un'altrettanta forte interazione nel settore privato: il meccanismo del partenariato non ha garantito la formazione di una “*governance delle reti*”, come era previsto nella logica di Rhodes; si è invece assistito a una frammentazione dei meccanismi di regolazione che “*ha comportato l'instabilità istituzionale oltre a un crescente flusso di potere verso il governo centrale (statale).*” (Burroni, Crouch, Keune, 2005 p. 438). L'innovazione istituzionale è pertanto necessaria, ma non è sufficiente a promuovere il riequilibrio territoriale e lo sviluppo locale, se alla base manca di stabilità, di coordinamento e vi è presenza di alta frammentazione (Burroni, Crouch, Keune, 2005 p. 448).

A valle di tutto, se genericamente possiamo considerare la *governance* “*perseguimento di scopi collettivi, formulati tramite momenti deliberativi e saperi tecnici, non per via gerarchica, ma attraverso una natura interattiva e contrattuale del processo decisionale*” (Donolo, 2003, p.107) è impossibile non tornare nuovamente alla proposizione iniziale: il profondo grado d'indeterminatezza (di cui all'inizio del paragrafo), del tutto simile agli esercizi di concettualizzazione per la coesione territoriale, un carattere ibrido, difficilmente codificabile, che problematizza e complica; per cui aldilà dei partenariati, delle integrazioni, della cooperazione,..., le difficoltà derivano (ma oramai sembrano connaturate) in qualche modo dall'eredità fallimentare del suo opposto, il *government* (incapacità di regolamentare, il rifiuto a riconoscere la legittimità, assenze di competenze degli strumenti,...)⁵⁴.

Per Mayer (2000), è la necessità stessa di farsi attore che determina queste condizioni di “*incertezza [indeterminatezza, ambiguità] ormai razionalizzata*” e a sua volta coscientizzata anche nei processi di Europeizzazione della *governance*, come per la coesione⁵⁵. Da questo punto di vista la dipendenza esterna (dall'Europa) dalla legittimazione di essere attori, città, territori,...(Le Galés,2006 p. 47) rappresenta un problema, una situazione di stallo, nella costruzione della *governance* e nel nostro caso della GTC (essendo quest'ultima la discriminante per la “*verifica d'efficacia*” del rapporto sussidiarietà - coesione territoriale). Anche qui, come suggerisce C. Tedesco (2005), “*l'assenza di determinatezza*” (per la *governance*) è il connotato più interessante e positivo: nel contesto comunitario la vaghezza dei termini che sta alla base anche delle disposizioni e dei documenti e delle direttive, può essere

⁵⁴ Cfr. Le Galés (2006) p. 39.

⁵⁵ Questo per il fatto che gli attori medesimi non manifestano concretamente la necessità di raggiungere scopi primari o collettivi (nonostante i documenti ufficiali lo esigano), quanto per rivendicare la legittimazione e la riconoscibilità formale dello *status di attore*

UE strutturato a più livelli.

- *La prospettiva del sud UE*; apparentemente limitante; poichè concepisce ancora dinamiche territoriali concentrate sul dualismo centro/periferia, piuttosto che sulle complessità e relazioni “nel territorio”. Impostazione rigida e “prescrittiva” (basate sullo *zoning*) il cui riferimento “fondamentale è l'interdipendenza tra sistema spaziale e sistema funzionale”⁵⁰, con un impianto formale di matrice architettonico/urbanistica e, quindi, meno adatta a gestire i processi di GTC. Il limite è più apparente che sostanziale, poichè recenti esperienze dello SSSE, tra cui alcuni INTERREG, alcuni progetti PIC e URBAN, hanno mostrato come questa impostazione abbia delle “conseguenze inattese”, non intenzionali nelle esperienze a livello locale, declinando nuove capacità di apprendimento e d'innovazione. Questa dimensione è importante perché non solo formalizza l'*European Spatial Planning* attraverso “le pratiche istituite di governo del territorio, [ma arricchisce] la GTC [attraverso] i processi locali di trasformazione territoriale poco visibili soprattutto se il punto d'osservazione principale è orientato alla scala nazionale o comunitaria” (Janin Rivolin, 2004).

Il “volto nascosto” di *European Spatial Planning*, si chiarifica nelle pratiche locali⁵¹ come base dei meccanismi decisivi di *governance* (mobilitazione degli attori, produzione di interazioni e di conoscenza, capacità di apprendimento, capacitazione dei territori), anche quando quest'ultima è indirizzata da “ragioni sopranazionali”. Quindi se, da un lato le esperienze di *planning* statale hanno influenzato il programma comunitario (SSSE innanzitutto), dall'altra i programmi comunitari hanno convogliato risorse ed energie per il “cambiamento” alle scale più piccole⁵². Scrive Le Galès a proposito delle città europee: “L'UE istituzionalizza un insieme di parametri che determinano le condizioni di emergenza di modalità di governance della città europee. Non determina il modo in cui le città cambiano, ma modifica il contesto istituzionale ed economico nel quale le città sono inserite, in particolare in termini di formazione di uno spazio politico nel quale i diversi livelli di governo si incastrano più strettamente, verticalmente e orizzontalmente”⁵³ (Le Galès, 2006 p.85).

Le nuove regole comunitarie, che hanno favorito le pratiche di partenariato territoriale (dalla programmazione dei fondi strutturali ai numerosi PIC URBAN, INTERREG,..) sono state “l'occasione per modificare radicalmente la politica regionale e gli attori hanno sfruttato questa norma per sviluppare le innovazioni istituzionali”(2006, p. 95): “un'alleanza locale ampia, tra le autorità pubbliche, le organizzazioni private, le parti sociali e la popolazione”; “la retorica del partenariato, le regole di gestione e le regole della valutazione[...] non è la coercizione che domina in questo quadro ma la mobilitazione degli attori che si impadroniscono di nuove idee, programmi opportunità per modificare le pratiche e sviluppare forme innovative raggruppate nei patti

⁵⁰ Cfr. Crosta (1998).

⁵¹ Cfr. Tedesco (2005).

⁵² Sulla concreta messa in opera dei contesti locali, cfr. ancora Tedesco (2005).

⁵³ Il Comitato delle Regioni (2009) è sulla stessa linea quando raccomanda una buona (aggettivo che non piace a Le Galès) *governance territoriale* come chiave per realizzare l'obiettivo della coesione territoriale, individuando la necessità di migliorarla attraverso il rafforzamento del partenariato con gli enti territoriali, secondo logiche multilivello e in quanto occasione di apprendimento interistituzionale.

appartenevano tra cui le prerogative di orientamento alle trasformazioni del territorio, da ripensare con regole e strategie condivise dalla comunità.

Sia per Faludi che per Janin Rivolin, attraverso un rafforzamento “intrasettoriale” e con azioni cooperative, la Governance Territoriale può assumere il ruolo di discriminare per valutare l'efficacia delle politiche di coesione territoriale: *“Territorial governance – improving coherence through cooperation – can render policies more effective. This is why they recommend that territorial cohesion becomes a cross-cutting UE political objective. The EP presents it as a pillar of cohesion policy, giving particular emphasis to the governance dimension”*⁴⁷.

“Il pubblico con il potere istituzionale di compensazione potrebbe concretamente recidere definitivamente il conflitto tra coesione e sussidiarietà che ha impedito alla GTC di avere un ruolo istituzionale”.⁴⁸

La GTC subisce una sorta ridefinizione nel momento in cui, a frenare la progressiva “atomizzazione” delle rappresentanze territoriali e le conseguenti formazioni di reti transnazionali a scala variabile (mutuamente interessate tra loro), intervengono i tentativi di ri-nazionalizzazione, reclamati da alcuni stati membri (Germania su tutti) in settori quali la politica regionale e agricola, ma soprattutto i nuovi vincoli (per certi versi inattesi) che i processi di istituzionalizzazione UE hanno imposto.

Le Galès rileva, come siano proprio i patti territoriali (forme di partenariato) a segnare il passaggio dalla “seduzione” iniziale, “all'istituzionalizzazione comunitaria”, *“rievocando le relazioni tra la Commissione e i diversi livelli di governo rappresentativo (versione francese) o le relazioni tra le parti sociali nel Comitato economico e sociale (versione tedesca)”*(2006, p. 94). Allo stesso modo di Davoudi per la pianificazione territoriale (p.11)⁴⁹ alle due tradizioni , francese tedesca, cui si era dato risalto per inquadrare lo SSSE nella coesione territoriale , Janin Rivolin (2004) aggiunge altre due, con importanti contributi alla formulazione del concetto di GTC (anche se non immediatamente percepibili):

- *La prospettiva anglosassone, con forte componente dirigista (development permits, urban containment, green belts), ha conciliato (informalmente) le impostazioni del “land use planning statuario [nazionale] con lo spatial planning non statuario [europeo]”, ampliando gli orizzonti sui temi della Governance Territoriale Comunitaria, a tutte le iniziative “ESP, alle direttive ambientali, alla PAC, ai fondi strutturali, alle reti di trasporto, abbracciando così tutti i campi che competono alla dimensione territoriale”*(Janin Rivolin, 2004, p. 86). È stata, infatti, la componente anglosassone a favorire l'approccio verso una *multi-level governance*, mediatrice tra l'impostazione francese e quella tedesca e interprete di un sistema

⁴⁷ Cfr. Faludi (2009), p. 12.

⁴⁸ *“La legge europea dovrebbe preoccuparsi di stabilire, demandandone l'applicazione alle legislazioni nazionali e regionali principi chiari di compensazione degli interessi individuali e collettivi.”* Cfr. Janin Rivolin (2004), p.127.

⁴⁹ L’*“Aménagement du territoire”* consiste in un approccio non prescrittivo di pianificazione e dipendente dallo Stato centrale che ha influenzato la formazione dello SSSE, idonea al processo di istituzionalizzazione informale dell'*European Spatial Planning*. L'esperienza tedesca, invece, si basa su un sistema regolativo di pianificazione con carattere comprensivo e integrato.

In materia comunitaria il concetto di *governance* ha attraversato recenti evoluzioni progressive all'interesse dell'UE per il territorio. Le Galès ricorda che fu la Commissione Delors, (1985 – 1994) ad avviare politiche mirate ad un progressivo “*riconoscimento delle autorità locali e regionali come attori della governance europea, un'ambiziosa politica regionale, una delle compensazioni sociali alla creazione del mercato unico*”(Le Galès, 2006, p. 89). Il vigore “esercitato” dai “nuovi” principi comunitari, che si rafforzano in quegli anni, conduce a una serie di istituzionalizzazioni, tra cui il Comitato delle Regioni (con funzione consultiva), la riforma dei fondi strutturali, l'uso di nuovi strumenti tecnici (indicatori, studi e valutazioni applicate a dinamiche socioeconomiche e territoriali); è però soprattutto il periodo in cui città e regioni arrivano a Bruxelles, attivando procedure formali di legittimazione. L'interesse è connesso al riconoscimento dello status di “attore politico”, per il fatto “di esercitare un ruolo”, anche se separato dal contesto nazionale: un rapporto non univoco, ma fortemente mutuale e trans-nazionale, che si autoalimenta nell'impovertimento progressivo delle convenzionali gerarchie, per accedere direttamente ai “privilegi” comunitari. Quel periodo rappresenta l'inizio di una serie di numerose consultazioni per cercare di inquadrare le autorità locali e regionali nella prospettiva di *governance comunitaria*. “*L'interesse per le questioni di governance deriva effettivamente da una trasformazione del ruolo dello Stato e dei modi di regolazione che gli appartenevano*” (Le Galès, 2006, p. 41), l'integrazione europea e il parallelo allentamento del vincolo statale creano “*una situazione fluida di redistribuzione delle autorità*” (2006, p. 70) e di interdipendenze transnazionale a cui contribuiscono una serie di attori statali, non statali, gruppi, città, imprese, associazioni,... e anche lo Stato.

Sono queste le impostazioni che “ri-danno vigore” al conflitto di coerenza tra i principi comunitari di Sussidiarietà e Coesione⁴⁶, di cui si dà risposta con l'istituzione della *Governance Territoriale Comunitaria*, garanzia di:

- *sussidiarietà verticale*, cioè delle relazioni tra i livelli amministrativi (obbiettivi, strumenti e procedure);
- *sussidiarietà orizzontale*, cioè dell'assunzione di responsabilità da parte di gruppi, organizzazioni, reti di autorità pubbliche,...; che si esprimono in “pratiche performative piuttosto che conformative”, rinunciando alla componente prescrittiva propria dell'autorità;
- *rapporto tra sussidiarietà e coesione*: l'interesse per la *GTC* non significa “sconfessione” dello Stato, ma la trasformazione del suo ruolo e dei modi di regolazione che gli

l'obiettivo comune), costituzione di un apparato di regole condivise non autoritative ma negoziate (che accrescano le relazioni di fiducia tra gli attori, limitando i comportamenti opportunistici), reti di attori che perseguono i propri obiettivi (con un grado di autonomia maggiore che nel passato rispetto alle funzioni regolative e redistributive del passato).

Hooge, invece, ha coniato il termine di *G* policentrica applicandola ai contesti caratterizzati da una moltiplicazione degli attori e dalla presenza di numerose reti che concorrono al rafforzamento dei livelli intermedi di decisione. In un regime di *G* policentrica, la combinazione degli attori non avviene attraverso un atto preconstituito, ma seguendo la capacità stessa degli attori di far valere obiettivi.

Per Perulli l'emergere di un regime di *governance* tende a dissolvere le articolazioni di governo più tradizionali e gerarchicamente organizzate in termini più flessibili offrendo ai livelli locali spazi di rappresentanza più frequenti rispetto al passato.

⁴⁶ Già accennato in precedenza (cfr Janin Rivolin, 2004).

3.7 Sul concetto di Governance territoriale

Nei contesti istituzionali e nelle arene politiche si è andato affermando l'uso (e in molti casi l'abuso) del termine *governance* (Prezioso 2007) per spiegare e integrare, alle diverse scale, le trasformazioni che hanno interessato il settore economico, sociale e politico; la *governance* “non costituisce [...] un concetto legato a qualche teoria. [...] Si tratta piuttosto di una nozione o nelle migliori delle ipotesi di un concetto di secondo ordine, che non fornisce tanto risposte nell'immediato, ma che consente di formulare domande” (Le Galès 2006, p. 42).

Ancora: “*There is no common understanding of governance in literature, but it is commonly argued that governance in some way represents changes*”(Roiseland, 2008 p.2). L'abuso del termine *governance* è giustificato da un interesse, derivante dai nuovi ruoli che oggi assumono le amministrazioni, le organizzazioni, i soggetti formali e informali e lo Stato su tutti. Essa trae sostentamento dal suo opposto: il *government*, da cui però non si dissocia (anzi potremmo dire che partecipa) poiché marca la contrapposizione nelle decisioni di governo (*bottom up* e non *top down*) e suggerisce una particolare sensibilità nei confronti delle relazioni che si possono instaurare tra gli attori, che stanno alla base della piramide istituzionale (quindi, a contatto con le risorse territoriali).

La “sistematizzazione” del concetto di *governance* si deve a Rhodes (1997) che individua sei tipologie di significati, parzialmente diversi e corrispondenti ad altrettanti settori:

- a) la *governance* intesa come processo di progressivo depauperamento dei vincoli dello stato centralizzato, a cui si contrappone l'introduzione delle logiche di mercato nell'economia pubblica e nella fornitura di servizi collettivi;
- b) la *corporate governance*, relativa agli aspetti organizzativi che disciplinano le imprese private, che rimanda all'implementazione di pratiche e strumenti volte a incrementare l'efficienza interna. Per cui centrali diviene lo scambio d'informazioni e un'articolazione efficiente delle risorse umane per compiti e funzioni;
- c) il settore del *new public management* utilizzato per descrivere la diversa organizzazione delle strutture del settore pubblico con l'introduzione di strumenti e approcci di derivazione manageriale (valutazione risultati, incentivi in ottica di efficacia,..);
- d) la *good governance*, coniata dalla World Bank per la promozione di politiche nei PVS;
- e) la *governance* come processo “socio-cibernetico”, descrittiva di quei sistemi di governo caratterizzati da una pluralità di attori pubblici, privati, e pubblico-privati interdipendenti che promuovono azioni politiche la cui origine non può essere riconducibile a qualcuno di essi singolarmente intesi, e il cui esito è sostanzialmente comune;
- f) la *governance* come spazio di “reti autorganizzate” in posizione intermedia o di contrasto rispetto a quella privata, affidata al mercato, e a quella pubblica, affidata alle gerarchie istituzionali⁴⁵.

⁴⁵ Il tentativo di Rhodes è di coniugare una definizione trasversale, in cui la *governance* faccia riferimento a un modello di azione caratterizzato da un insieme (mutevole a volte) di attori e risorse locali che possono essere rappresentati dall'interdipendenza fra organizzazioni di varia natura, forme di interazione intense tra i soggetti (facente parte delle reti locali per promuovere lo scambio continuo di informazioni e risorse per perseguire

system, but also vertical coordination among administrative levels” (Waterhout, 2007, p. 45).

- *Competitive Europe*: la competitività globale e tra le regioni mira a garantire un territorio ben strutturato, partendo proprio dalle diversità. Si differenzia dalla prima *storyline* in cui la “redistribuzione” è un problema per un'Europa “bilanciata” con la prevalenza della dimensione urbana, al centro dello sviluppo economico. In questa prospettiva, invece, sono i territori regionali i soggetti dell'azione in coerenza con la *Lisbon Agenda*: al concetto (promosso dallo SSSE) di schema di sviluppo policentrico si sostituisce quello di “capitale territoriale”(OECD, 2001), in cui ogni regione possiede una propria specificità da cui massimizzare vantaggi in termini di competitività. Un concetto che Waterhout definisce ancora con un alto grado d'indeterminatezza, ma con un'impostazione totalmente differente: cambia, infatti, il paradigma, si passa dall'interesse precipuo per le aree urbane, all'interesse per tutti i territori coprendo anche quelli rurali e periferici, investigando i fattori (qualità della vita, dimensione delle regioni, risorse naturali, accessibilità,...) che influiscono nelle politiche settoriali e nella interazione per es. con la seconda *storyline*, ma che contribuiscono soprattutto alla competitività europea. Questa impostazione è l'evoluzione dell'idea del policentrismo propria di SSSE e di “Europe in Balance”.
- *Green and Clean Europe*: rappresenta la prospettiva dello sviluppo sostenibile incoraggiata dalle esperienze istituzionali danese e tedesca, riferita principalmente alle conseguenze indiscriminate della crescita sui territori densamente popolati (aree urbane, *sprawl areas*...). Al “capitale territoriale” visto nella precedente *storyline*, si accomuna quello di “comunità sostenibili”, affinché competitività e sostenibilità possano camminare assieme. Gli obiettivi si riflettono su strategie che integrano gli obiettivi della *Lisbon Agenda* nell'ottica de “*innovative urban networks*”, in cui la componente ambientale e sostenibile sia alla base dello sviluppo dell'*Urban design*.

“Planners promote integrated approaches and are not afraid of combining several storylines that may eventually feed into territorial cohesion policy and into the development the relevant discourse” (Waterhout, 2007, p. 52).

Singolarmente queste prospettive sembrano introdurre potenziali territoriali e paradigmi ad alto grado di complessità e difficilmente coniugabili, tra loro. Waterhout consiglia di scegliere l'approccio sulla base delle priorità degli attori coinvolti. Al momento “Europe in Balance” è la *storyline* alla base del SSSE e ottiene più consensi, ma allo stesso tempo è un'impostazione fortemente criticata per la mancanza di efficacia delle sue politiche. D'altro canto, stanno aumentando le impostazioni che prediligono “Competitive in Europe” e “Green and Clean Europe”, soprattutto l'ultima sembra essere quella che coniuga più facilmente anche altre *storylines* e predilige impostazioni olistiche; tuttavia, le si imputa un'impostazione eminentemente localista e pessimista se raffrontata con le prime due con un grado di confronto su scala europea.

foucaultiani” consiste nell'attenzione verso ciò che egli chiama “*storylines*” e alla considerazione circa il ruolo ambivalente attribuito al Soggetto.

Introducendo il concetto di “*storylines*” e “*coalitions discourse*”, egli pone i punti di raccordo per coniugare astrazione concettuale e messa in pratica delle politiche. Per fare questo, “nell'analisi del discorso”, la molteplicità degli attori (attore singolo o associato, formale o informale) interagisce, nel processo non solo mettendo in comune le proprie conoscenze, ma interpretando in modo nuovo e al di fuori dei ruoli/funzione la realtà.

Le *storylines*, chiamate anche “metafore”, sono per Waterhout utili per interpretare la coesione territoriale; importanti, poiché con la loro natura metaforica e figurativa ne accrescono l'importanza e ne pluralizzano le interpretazioni (nell'interazione); ciò non significa una visione condivisa o una comune base di conoscenza, quanto invece una: “*multi-interpretable storylines [that] are the glue that hold together the coalitions behind transnational policies discourse*” (Haier, 2007).

Commutare le *storylines* della coesione territoriale potrebbe risultare relativamente semplice poiché i “*discorsi*” non subiscono un filtro, per la mancanza di legittimazione comunitaria in materia di territorio (regole, norme e standard) e, in aggiunta, per la mancanza di un organo coordinativo che nelle impostazioni convenzionali consideri significativa solo l'efficacia del processo. Tuttavia è proprio questo “limite-non limite”, incentrato sulla carenza di un approccio alla decisione *ex-ante*, che paradossalmente amplia la significatività dell'azione e delle pratiche non intenzionali per la generazione di *storylines* (metafore) (Crosta, 1998 p. 26). Per Hajer e Waterhout fondamentale è il confronto-scontro tra tutti i potenziali attori (con le loro metafore, i loro discorsi, le loro *storylines*,...), attraverso una “competizione comunicativa”, una trans-azione nel processo, generativa di apprendimento (in cui il ruolo/funzione si esercita nel processo e non ex ante).

Waterhout individua le quattro principali *storylines* da cui “deriva” la coesione territoriale:

- *Europe in Balance*: è la *storyline* più attuale, combina le impostazioni della pianificazione nello sviluppo del SSSE con quello degli “*lobbyists for services of general interests*”. Obiettivo comune è la riduzione delle disparità dello sviluppo tra le regioni UE, come nelle impostazioni canoniche europee, attraverso un percorso bilanciato tra sviluppo economico e sociale e distribuzione di fondi strutturali. Questa prospettiva rafforza l'idea dello sviluppo policentrico urbano, testimoniato da numerosi documenti europei; un'idea che privilegia le impostazioni politiche e tiene poco conto delle possibilità concrete, mancando infatti il riferimento di base: l'adozione di un modello spaziale autonomo (Comitato delle Regioni, 2003). Sia il Parlamento Europeo, che il Comitato delle Regioni, inoltre, descrive il modello policentrico come l'opportunità per rafforzare uno sviluppo bilanciato e coeso, slegato da logiche impostate sulla competitività.
- *Coherent European Policy*: la coerenza ha a che fare con politiche intersettoriali ed integrate, con un elevato grado di efficacia, soprattutto recuperando la necessaria trasversalità. Da una prospettiva territoriale: “*the main characteristic of this approach is intersectoral coordination among policies through a spatial planning framework and additional institutional support*”

comprehensive approach): un'impostazione che ha già condotto lo SSSE verso un "carattere intergovernativo, ma non comunitario"; una pianificazione urbanistica fortemente orientata al benessere pubblico (regolazione sui consumi di suolo, verde e servizi, *housing* sociale) (Davoudi, 2007). Essa ha portato nella coesione un sistema che tiene conto di uno sviluppo bilanciato e delle capacità di carico degli ecosistemi, debitore dell'interpretazione "olistica" propria della tradizione *heideggeriana*.

"Territorial cohesion agenda clearly draw on both of these conceptions of space and spatial policy, which themselves are rooted in European social model" (Davoudi, 2007, p.82).

"France has affinity with Brussels, seeing opportunities for a kind of aménagement du territoire: the formulation of strategic spatial frameworks for UE policies. The Netherlands and Germany share a tradition of land-use regulation but Dutch national planning is about broad policy and sector coordination, bringing it closer to the French model" (Faludi, 2009, p 1).

3.6 Le quattro storylines sottostanti la coesione territoriale

Inevitabile, nel tentativo di "significazione progressiva", è la contaminazione con le scienze sociali (*umane*); Waterhout (2007) ha dato un contributo mettendo in connessione la coesione territoriale alle esperienze di pensiero di Hajer⁴², a sua volta filtrato "dall'analisi del discorso" di M. Foucault. Per quest'ultimo, "l'istituzionalizzazione delle pratiche" è il risultato della produzione dei "discorsi"⁴³. L'impostazione è particolarmente interessante, poiché ripercorre le avanguardie del pensiero sociologico moderno (Foucault su tutti, Hajer e Throgmorton et al.) e pone, come base conoscitiva e come *social learning*, la ri-composizione di discorsi, decisioni, idee, concetti e categorizzazioni, prodotte, riprodotte e trasformate dalle "pratiche", a loro volta "istituzionalizzate". Dal punto di vista costruttivista sociale, "queste pratiche costituiscono il proprio Oggetto" (Watzlawick, 1988; Crosta 1998, p. 23) e rappresentano ciò che principalmente influenza le azioni delle persone e, quindi, determinano le politiche. Accanto alle componenti tradizionali dell'analisi sociologica (istituzioni, stakeholders,...) trova spazio una nuova natura di relazioni (tra discorsi, istituzioni, leggi, tra il "detto e il non detto") a cui partecipano di diritto le pratiche istituzionalizzate⁴⁴. Nasce in tal modo una "rete che si fa stabilire tra questi elementi" (Crosta 1998, p.93) e che prende il nome di "dispositivo". Per Hajer c'è ancora una cospicua discrepanza tra il lavoro astratto di Foucault e lo studio delle concrete vicende politiche e propone "a need to devise middle range concepts through which [the] interaction between discourses can be related to the role of individual strategic action in a non-reductionist way"(Hajer, 1995, pp. 51-52). La sua principale innovazione concettuale, all'interno dei "discorsi

⁴² Cfr. Hajer (1995).

⁴³ I *discorsi* per Foucault sono metafore generative di significati e contesti di senso, risposte ad una serie di restrizioni, legittimazioni, che possiedono un ampio valore di esclusività e definiscono il prodotto dalla cosiddetta "volontà di verità". "Credo insomma che questa volontà di verità, così sorretta da un supporto e da una distribuzione istituzionale, tenda ad esercitare sugli altri discorsi una sorta di pressione e quasi un potere di costrizione" (Foucault, 1972, p 16).

⁴⁴ Ciò avviene "nell'atto del discorrere", poiché per Foucault il "discorso" è parte della realtà, e forma l' "oggetto del discorrere", e di conseguenza, in questo contesto "gli interessi non possono essere presi come dato a priori ma sono costituite attraverso il discorso (nel momento in cui si discorre)". Cfr. Hajer (1995).

Territoriale (Camagni, 2003), al fine di sostenere politiche di sviluppo spaziale: una via intermedia tra la tipologia valutativa tecnica (impatto ambientale piuttosto che analisi costi benefici) e quella relativa alle politiche pubbliche. Il metodo si propone di ampliare “*gli obiettivi fondamentali verso la ricerca collettiva del bene comune, da raggiungere con azioni di carattere strategico*”, amplia i riferimenti della valutazione ex-ante cercando di coprire in ottica multicriteriale un ampio spettro di impatti, che rispondano ai criteri (valutativi) delle tre precedenti componenti (e relative sub-componenti). È interessante notare come il modello presenti affinità metodologiche e di contenuto con il processo di V.A.S.(Dir. 42/2001/CE) in quanto esige la coerenza degli strumenti, la trasversalità delle implicazioni territoriali (non solo ambientali) delle scelte politiche e strategiche, la possibilità del confronto e del coinvolgimento e della processualità dell'azione e ne garantisce il carattere di ri-orientamento e quindi l'apprendimento.

3.5 Le due tradizioni di pianificazione territoriale da cui deriva la coesione territoriale

Le impostazioni di “Valutazione territoriale” non aiutano tanto a completare lo scenario tecnico interpretativo della politica di coesione territoriale, quanto piuttosto mettono in evidenza come prassi valutative, di programmazione economica e di pianificazione territoriale siano oggi strettamente interconnesse e mutuamente dipendenti in ottica strategica per l'assetto dei territori.

Viste le interazioni tra coesione territoriale e sviluppo “bilanciato” e sostenibile, diviene centrale inquadrare la dimensione della coesione territoriale con la disciplina che modifica e gestisce gli usi del territorio: la pianificazione territoriale. Seppur oggi i sistemi di pianificazione sembrano per la maggior parte (a ragione o torto) concepiti nella logica “olistica” o *comprehensive*⁴¹; per S. Davoudi, la coesione nel suo relazionarsi con il territorio rappresenta la trasposizione spaziale delle pratiche di pianificazione territoriale propria di due tradizioni: quella francese e quella tedesca.

1. la prima, quella francese, “*aménagement du territoire*”, è basata sull'approccio economico regionale alla pianificazione: le relazioni tra pianificazione e compensazione intercomunale si stabiliscono sulla base di entrate da sviluppo territoriale, ripartendole a livello di *agglomération*, al fine di garantire una migliore localizzazione dello sviluppo (area vasta) e una ridotta attrazione per lo sviluppo nei singoli Comuni. Essa ha portato con sé i temi inerenti lo sviluppo economico dei territori e le modalità con cui le istituzioni competenti possano favorirla (Faludi, 2004), culturalmente essa deriva da principi a tradizione storica come quello di *égalité* (Davoudi, 2007);
2. la seconda, quella tedesca, ha come caratteristica l'approccio integrato (*integrated*

⁴¹ È utile ricordare come questa impostazione sconti oggi alcune critiche; Linblom e in Italia P.L. Crosta ripropongono una lettura della settorialità: “connotato necessario dell'orientamento pratico, il superamento di essa costituisce un obiettivo mal posto, fuorviante se viene riguardato come condizione necessaria e sufficiente a garantire efficacia alla pianificazione”, poiché non ammette la presenza di conseguenze inattese nell'interazione tra gli attori, rispetto agli obiettivi di piano. Ancora: “la pretese del *comprehensive planner* è duplice: innanzitutto di poter tutto conoscere; e, in secondo luogo, di poter intervenire su ogni aspetto della realtà. E duplice ne è il presupposto: l'integrazione di tutte le conoscenze e il coordinamento di tutti gli interventi.[...]. La visione del pianificatore comprensivo è [...]una visione panoramica, dall'alto, [...] Finisce, quindi, per essere anche una visione autoritaria”. Cfr. Crosta (1998), pp. 38-39.

- *correttivo* per ridurre le disparità esistenti,
- *preventivo*, per rendere più coerenti le politiche settoriali, prevenendo i possibili impatti sul territorio,
- *incitativo*, per il miglioramento dell'integrazione territoriale e la promozione della cooperazione tra regioni.

Criteri che procedono secondo logiche di “coerenza interna” in modo coordinato: una “simbiosi” che, per Camagni, si esercita “a monte” per garantire efficacia a tre obiettivi trasversali e generali, “*su cui è possibile effettuare una valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti territoriali*” (Camagni, 2005):

1. *efficienza territoriale: resource-efficiency*, sia efficienza in termini d'uso delle risorse³⁷, sia nelle reti di produzione e trasporto dell'energia, per l'accessibilità interna ed esterna, per la competitività e per l'attrattività dei territori, (*Gotheborg agenda*³⁸, *Lisbon agenda*³⁹); rafforzamento del “vantaggio competitivo” rispetto al “vantaggio comparato” dei territori.
2. *qualità territoriale*: livelli di benessere e qualità dell'ambiente di vita e di lavoro siano comparabili tra i territori, in modo da garantire un accesso ai servizi di interesse generale e alla conoscenza;
3. *identità territoriale*: attraverso un forte capitale sociale, visioni condivise del futuro, attenzione rivolta alla salvaguardia delle specificità e delle vocazioni produttive.

Intersecando l'ipotetico triangolo formato da questi tre vertici, rappresentativi della coesione territoriale, con l'altro triangolo, rappresentativo della sostenibilità (i cui vertici corrispondono alle note componenti società, ambiente, economia) R. Camagni consolida al Territorio il principio sullo sviluppo sostenibile. “*La coesione territoriale può essere vista come la dimensione territoriale della sostenibilità*”; questioni che ritroviamo anche nei documenti ufficiali “*Territorial cohesion translates the goal of sustainable and balanced development assigned to the Union into territorial terms*” (Rotterdam Declaration, Dutch Presidency, 2004). Le tre componenti della coesione territoriale (inquadrate nella logica della sostenibilità) sono parcellizzate in una serie di sub-criteri di valutazione sui quali Camagni⁴⁰ ha costruito per le province dell'UE, un modello di *Valutazione di Impatto*

³⁷ In modo che lo stock di quelle non rinnovabili rimanga costante nel tempo e affinché il tasso di utilizzazione delle risorse rinnovabili non superi il tasso di rigenerazione garantendo capacità di riproducibilità. Cfr. Daly (1996).

³⁸ **Climate change:** Reduction in greenhouse gas emissions, Kyoto targets. Progress towards electricity generated from renewable sources. **Sustainable transport:** decoupling gross domestic product from transport growth. Tackling rising traffic volumes, congestion, noise and pollution. Encouraging the use of and investment in environmentally friendly transport and related infrastructure. **Public health:** Respond to citizens' concerns regarding food safety, the use of chemicals, infectious diseases and antibiotic resistance. **Resource management:** decoupling resource use and the generation of waste from growth.

³⁹ Innovazione come motore per il cambiamento dell'economia. La cosiddetta “learning economy” e il miglioramento delle condizioni sociali e ambientali.

⁴⁰ In Italia queste strategie e, in generale, la coesione territoriale è minacciata, secondo Camagni (2003) da: una pregiudiziale pianificazione di settore, non integrata e locale, negando la necessità di approcci d'area vasta, intercomunali e provinciali per fronteggiare le sfide ambientali e territoriali (molto più complesse dei confini amministrativi), la “deregulation urbanistica”: il mercato “fallisce” in presenza di irreversibilità, beni pubblici e esternalità, la crisi della finanza pubblica, in particolare della finanza locale.

cooperation, and how policies in one region affect policies in other areas. In the UK, the term “**place based**” is often used instead of “territorial cohesion”. The place based approach can help economic development by better **tailoring policies** to reflect the particular characteristics and context of a place and particular people within it and help them to contribute more effectively. (...)Key components of the UK’s place based policies are:

- **integrated policies:** bringing policies together at an appropriate spatial unit (region, city, town, local community) to reflect its particular economic, social, environmental, physical and cultural attributes;
- **reflecting endogenous potential:** of every spatial unit or place
- **decision-taking** at the right spatial level, sometimes requiring cross boundary, sub boundary and cross border working; and
- **sustainable development:** reflecting social, environmental and economic considerations. This includes safeguarding natural and environmental resources, including biodiversity protection and adaptation to climate change”³⁶.

L'analisi francese tenta quantomeno di dare una definizione, riconoscendone la difficoltà, ma legando il concetto ad un ruolo, quello di “assistenza” verso le istituzioni competenti in termini di territorio (le regioni) al fine di liberare il potenziale endogeno, migliorando la coerenza delle politiche di settore e rafforzando l'integrazione territoriale attraverso la cooperazione.

La risposta tedesca ricalca le impostazioni francesi, integrando maggiormente la necessità di sussidiarietà, necessità che si potrebbe definire di “Natura” per la tradizione federalista. Rinunciando alla definizione, la consultazione tedesca preme per identificare gli elementi territoriali che competono alla coesione: uno sviluppo equilibrato, l'integrazione territoriale e, per quanto riguarda lo sviluppo del territorio, il SSSE, l'Agenda territoriale e la Carta di Lipsia sono già esperienze e documenti utili e sufficienti sia per la politica comunitaria che nazionale e regionale. Naturalmente impostazioni *top-down*, regolamenti UE non sono facilmente digeribili dall'esperienza tedesca.

3.4 Le tre componenti della coesione territoriale

Con particolare riferimento all'Italia, Camagni (2005) individua nelle pratiche di coesione territoriale, un'esigenza di governo pubblico dei processi di globalizzazione. Se, infatti, all'interno di una logica redistributiva, i sistemi di regolazione costituiti a partire dall'idea *welfarista* del XX secolo sono progressivamente messi da parte, resta il dubbio sulle modalità di gestione equa ed efficiente nelle relazioni tra forme spaziali, economiche e sociali. “Da Maastricht il riequilibrio territoriale non ha più senso, prende quota il concetto di Coesione Territoriale, cioè una logica di solidarietà territoriale con meccanismi di redistribuzione a vantaggio dei territori deboli” (Vinci, 2002, p....).

Le azioni per costruire una nuova geografia degli equilibri nella logica di coesione territoriale devono possedere il carattere:

³⁶ UK Government’s response to the consultation on the European Commission’s Green Paper on Territorial Cohesion - 10 March 2009.

cohesion may mean the same as what sometimes has been subsumed under spatial planning which in turn has multiple interpretations, too. So to understand the concept, we must ask: who has invoked it, when, and why?” (Faludi, 2009, p. 6). Si è già ricordato che dare un “nuovo nome alle cose” può dare una mano non solo nel ridurre l'indeterminatezza, ma soprattutto per aprire nuovi contesti di senso, rompere le routine³¹ e ampliare occasioni, che contemplino anche le pratiche informali; intraducibili molto spesso all'interno di rigide semantiche interpretative e/o codificazioni istituzionali³².

Nonostante rimangano difficoltà epistemologiche, contemporaneamente emerge, da una breve indagine ai contributi dei documenti delle consultazioni sul “Libro Verde sulla Coesione Territoriale”, la “non necessità di ri-concettualizzare”³³, per concentrarsi invece sulle occasioni re-distributive. La priorità si sposta da esercizi di definizione, alle “azioni per”: “*come l'Europa può aiutare gli Stati Membri per raggiungere gli obiettivi di coesione territoriale?*”. La sola impostazione francese (forse per tradizione nominalista) spinge, invece, per non abbandonare, né congelare il concetto di coesione territoriale, quantomeno definirne in comune i contorni del concetto stesso, individuando un approccio comune³⁴.

Per “l'approccio urbanista (quello italiano) che Janin Rivolin definisce mediterraneo: “*il Trattato di Lisbona rende più esplicita la dimensione territoriale della politica di coesione, consentendo di consolidare e condividere metodi e approcci che vengono già adottati da diversi Stati membri nell'ambito della esistente politica di coesione. Non è pertanto necessaria una definizione formale della coesione territoriale, che rappresenta piuttosto un concetto di portata generale, da tradursi in un approccio di sviluppo economico fondato sulla valorizzazione delle risorse proprie di ogni territorio*”. (Janin Rivolin, 2004)

Per l'approccio anglosassone, che vede nelle *policies* il centro delle impostazioni e che ha rivoluzionato le impostazioni europee con pratiche di *governance* multilivello³⁵: “*They should pursue a bottom-up as well as a top-down approach* (cfr. a tal proposito il CDR, 2002, *ut supra*). *The Territorial approach should look at the effects of a policy, or combination of policies, on a place be it a town, city, rural area or region. It should lead to a greater understanding of the characteristics, diversity and potentials of a place that may well go beyond Local Authority boundaries. The territorial approach should also examine and improve linkages between regions, including through improved*

³¹ Di cui alla precedente relazione centro-periferia.

³² Sull'apprendimento dalle pratiche informali da parte delle istituzioni, cfr. Tedesco (2005).

³³ Molti documenti ne danno ampia delucidazione: “Territorial Agenda of the UE”, “The French Presidency paper on Territorial Cohesion” (November 2008) e “The Commission’s 2008 Green paper on Territorial Cohesion”.

³⁴ “*il n'est pas apparu souhaitable de figer le concept de cohésion territoriale dans une définition dans la mesure où le débat commence tout juste et dans la mesure où il fait appel à des réalités nationales très différentes. Il a semblé, néanmoins, indispensable de se mettre d'accord sur les contours de ce concept de cohésion territoriale. C'est pourquoi la récente Présidence française s'était donnée comme objectif de forger une approche commune du concept.*” cfr. Contribution des Autorités Françaises a la consultation de la Commission Européenne relative au livre vert sur la Cohésion Territoriale: Faire de la diversité territoriale un atout.

³⁵ Sulle diverse impostazioni e prospettive territoriali cfr Janin Rivolin (2004). Alle impostazioni ricordate nel testo si aggiungono quelle nord-occidentali e quella nordica.

disparità²⁷, per i territori comunemente intesi marginali, trova nuovi significati, tanto (o quantomeno non solo) in politiche redistributive (“indotte” da necessità d’integrazione, di concentrazione, di collegamento, di cooperazione e di competitività²⁸), quanto nelle occasioni di attivazione dei potenziali endogeni²⁹ che permettono l’evoluzione verso “territori capaci” (Donolo, Sen). Ad oggi, sembra, invece, che le politiche territoriali, le regolamentazioni e le ingegnerie istituzionali trovino facilità di applicazione (poiché oramai routine) all’interno del vecchio schema “centro/periferia”, inadeguato a far fronte ai conflitti interni e alle pulsioni europee e globali.

“Territorial cohesion is certainly not regulatory policy, but instead a redistributive policy in a wider sense” (Benz, 2002).

Nel passato, politiche di redistribuzione, affrontate in modo unidirezionale dal “centro alla periferia”, hanno suscitato dubbi per la coerenza tra i principi costituzionali: in particolar modo quello di coesione e di sussidiarietà. Janin Rivolin (2004) risolve questo “equivoco” concedendo alla coesione territoriale il ruolo, non solo operativo di convergenza socio economica, ma soprattutto quello istituzionale di compensazione tra interessi collettivi e individuali coinvolti nelle trasformazioni del territorio³⁰. *“La politica di coesione esprime la necessità che la rinuncia al potere di prescrivere non comporti per l’autorità pubblica anche la perdita delle prerogative di orientamento delle trasformazioni del territorio”*. (Janin Rivolin, 2004). Quindi, in un nuovo “legame della rete”, la coesione territoriale si rafforza come principio sul quale l’autorità pubblica, a ogni livello, “permea trasversalmente” la risoluzione dei conflitti emergenti dalle pratiche di *planning* (non solo in ottica sussidiaria rispetto alla componente economica e sociale).

Nel quadro generale, che domina l’indeterminatezza, di cui all’inizio, non sfuggono di certo le problematicità dell’aggettivo “territoriale”; esso accompagna il termine coesione, ma, più in generale, non è chiaro cosa (e come) si identifichi con quell’aggettivo. Il termine “Territorio” diviene discriminante tanto nella semantica, quanto nella scala, per cui se per la tradizione italiana e francese la locuzione territorio o *territoire* è l’(s)oggetto delle azioni di pianificazione, nei paesi anglosassoni l’espressione *territorial* “costituisce un neologismo (interessante per il fatto di essere stato proposto in sede europea), in quanto nell’esperienza della Gran Bretagna si è sempre utilizzato il termine “*spatial*” o “*regional*” se in riferimento a una scala territoriale ancora più ampia”(Camagni, 2003, p. 9). Ancora Faludi sul “*naming*”: *“Indeed, the Green Paper puts the definition up for debate. Concepts are like wax in our hands: we can shape them to suit our purposes, and as they change, so do meanings. In different contexts different words may even have the same meaning. Thus, territorial*

²⁷ Cfr. Parere di Iniziativa del Comitato delle Regioni, Libro Bianco sulla Governance Multilivello. (2009/C 211/01).

²⁸ Il Libro Verde sulla Coesione Territoriale “adotta” il Rapporto sullo sviluppo della World Bank del 2009: *“Nella relazione sullo sviluppo del mondo del 2009 la Banca Mondiale riconosce che la densità, la distanza e la divisione possono incidere sul ritmo dello sviluppo economico e sociale. L’UE si ritrova ad affrontare, mutatis mutandis, problemi simili, le risposte politiche ai quali potrebbero provenire da azioni su tre fronti: la concentrazione, il collegamento e la cooperazione”* (UE, 2008, p. 5).

²⁹ Il “libro Verde” le definisce specificità.

³⁰ Meccanismi che inducono il rafforzamento e l’istituzione della *Governance Territoriale Comunitaria* (Janin Rivolin, 2004)

una raffigurazione e da una concettualizzazione data, per concentrarsi sui nessi e sulle azioni “*che tendono a risolvere l'indeterminatezza, [...] sempre possibili, ma che non arrivano mai a risolverla completamente*” (Crosta, 1998 p. 51). Tra le relazioni, (coesione territoriale, discipline, principi e pratiche dell'ordinamento comunitario e del dibattito internazionale), si trovano riscontri nelle scienze sociali e nei modelli organizzativi (*ut supra*), per cui, ad es., S. Davoudi (2007), propone di inquadrare i nuovi programmi attraverso azioni che tengano conto della qualità della vita, dell'accesso e dell'utilizzo delle risorse in maniera equa, delle dinamiche e delle opportunità sociali ed economiche. Davoudi “spazializza i modelli sociali” e anticipa quelli inerenti pratiche di Governance: “*the concept of Territorial Cohesion bring a new dimension [...], extending the application of the principles of social models beyond individuals and social groups to places and territories*” (Davoudi, 2007, p 83). Allo stesso modo, i riferimenti ufficiali considerano prioritario un altro nesso, quello tra la coesione e i modelli di “distribuzione insediativa e produttiva” dell'UE, per cui il Libro Verde sulla coesione territoriale propone di concentrare gli sforzi per favorire uno “sviluppo più equilibrato e sostenibile”. Attraverso una comparazione tra territorio europeo e resto del mondo, risulta che “*il modello di insediamento europeo è unico*”²⁶(UE, 2008), caratterizzato da un'uniformità distributiva degli insediamenti, a cui però non corrisponde un'analogia regolarità allocativa delle attività economiche (UE, 2008). Ciò assicura indiscutibili vantaggi, “evitando le diseconomie dei grandi agglomerati”, ma simultaneamente impone costi legati allo sfruttamento dei beni territoriali (degrado ambientale, depauperamento delle risorse, *climate change*, emarginazione sociale, *gentrification*,...)

È S. Sassen a ricordare come, distanti dal contesto competitivo globale, le forme insediative dell'UE non posseggono carattere “*primaziale*”, fatta eccezione per il polo londinese (quello parigino ha caratteristiche multipolari) e all'origine delle disparità territoriali sta (qui in comunanza UE e resto del mondo) “*la disintegrazione delle economie rurali e la crescita della disuguaglianza nella distribuzione spaziale delle risorse istituzionali*” nonché “*l'innesto dei processi globali, che hanno contribuito ad accelerare la disuguaglianza interurbana e territoriale, non solo fisica, ma anche tra settori integrati e non all'economia globale*”(Sassen, 2000, p. 197). Conciliando le impostazioni della Sassen, queste componenti connotano il sistema UE a un regionalismo che riesce ad amalgamare “*l'orientamento globale dei settori (territoriali) leader con le varie rivendicazioni locali delle diverse componenti regionali*” e che, fino ad ora, ha mantenuto un certo equilibrio fra urbanizzazione e tutela delle zone rurali.

Assetti, tuttora in via di definizione per cause spesso esogene, che stanno rapidamente ridisegnando una nuova geografia comunitaria della centralità e della perifericità, premesso che quest'ultima esista ancora e che conservi un “valore”. In questa dimensione, l'obiettivo generale di riduzione delle

²⁶ “In Europa sono sparse circa 5.000 città piccole e quasi 1.000 città grandi, che fungono da centri di attività economica, sociale e culturale. In questa rete urbana relativamente densa le città molto grandi sono però poche. Nell'UE solo il 7% delle persone abita in città con oltre 5 milioni di abitanti, rispetto al 25% negli USA, e solo 5 città europee sono annoverate fra le 100 più grandi città del mondo” cfr. Commissione delle Comunità Europee (2008).

Per “trasformare” bisogna “ri-concettualizzare”: ciò deriva dal fatto che oggi il ruolo centrale, conferito alla produzione e ai consumi dalla crescita post bellica, subisce una mutazione verso un nuovo “regime economico” che ha conseguenze territoriali inevitabili, non solo in termini quantitativi, ma anche nei contenuti, nelle “metafore”, nelle disposizioni cognitive, nelle interazioni,...: su tutto una nuova geografia non più legata ai rapporti centro- periferia, per cui *“si può ravvisare un processo di ri-centralizzazione di alcuni luoghi che in passato erano periferici.[...] attualmente in Europa è presente una molteplicità di geografie della centralità e della marginalità* (Sassen, 2000,p. 78)

Una problematizzazione utile, da un lato, per ampliare i contenuti e i contributi, ma, che nelle esigenze formali di coerenza, i documenti ufficiali (il “Libro Verde” su tutti) sembrano aver tralasciato: mancano, infatti, orientamenti valutativi in materia di territorio su cui impostare una sorta di *“benchmarking territoriale”* e quindi l'impossibilità di stabilire i vantaggi e gli svantaggi competitivi di un sistema territoriale (Eser 2009) attraverso un sistema di misurazione degli effetti delle *policies* e delle prestazioni territoriali, basato su indicatori. Questo sistema, per Eser, non è sufficiente o scientificamente valido fintantoché, non s'individuino definizioni certe e condivise di coesione territoriale e, contemporaneamente, non vi sia una verifica di coerenza rispetto ad altri documenti UE (ad es., rispetto alla “Gotheborg Agenda” dove al quarto punto si chiedeva il *“decoupling”* delle politiche territoriali dalle politiche economiche di crescita). *“A definition of components of territorial cohesion needs to be clarified, at least to a minimum degree. An indication as to the long road ahead is the fact that the Commission’s Green Paper on Territorial Cohesion did not develop a working definition as the Territorial Agenda did. A number of issues and questions were raised, however”* (Eser, 2009, p 19).

3.3 Ancora sul concetto di coesione territoriale

“The meaning of territorial cohesion stating that people should not be disadvantaged by wherever they happen to live or work in the Union” (CEC, 2004) .

“Territorial cohesion refers to a situation whereby policies to reduce disparities, enhance competitiveness and promote sustainability acquire added value by forming coherent packages, taking account of where they take effect, the specific opportunities and constraints there, now and in the future. Territorial cohesion policy refers to measures promoting good territorial governance with the aim of achieving coherence [...]. European territorial cohesion policy more in particular refers to such measures taken by UE institutions”(Faludi, 2009, p. 24).

Le esperienze di “sistemizzazione” semantica di coesione territoriale fanno emergere una generale difficoltà nel conferire un significato concorde, univoco ed esaustivo; un disagio solo formale che, all'opposto, sembra, invece, necessaria ad esplorare l'effettiva relazione tra significati e problemi. È la coesione stessa, infatti, che cresce in questa indeterminatezza, rafforzandosi (problematicamente) nell'indagare *“possibilità di senso e d'azione non ancora pensate e praticate”* (Lanzara, 1993, p. 14) oltre che “nodo di relazioni” tra altre discipline, principi e norme dell'orientamento comunitario. La metafora delle rete aiuta ad accettare il carattere di indeterminatezza e pertanto prende le distanze da

uso (sfruttamento) delle risorse endogene²⁴, considerazioni oramai ampiamente affrontate dalla teoria dello “Steady State”²⁵). Per l’altro una nota dello stesso Tatzberger (2003) pone la politica di coesione territoriale integrativa della semantica stessa del concetto di coesione, lontana da un trasferimento redistributivo in termini monetari, quanto impostata su:

- un’implementazione delle capacità endogene dei sistemi territoriali;
- una promozione della competitività e della prosperità, attraverso politiche che contemplino legami e interdipendenze, partenariati, *governance* multilivello, diffusione delle reti di conoscenza idee, di beni e di servizi.

Entrambe le dimensioni sembrano trovare significato nel “problematizzare”, ciò che prima non aveva senso problematizzare, in quanto l’ecosistema mondo era pascolo comune (Hardin, 1968). Oggi non è più possibile collimare “valorizzazione” con “predazione” di risorse e beni comuni (Donolo, 2007, p.43) per mezzo di pratiche di riduzione progressiva e intensiva delle complessità culturali e dei “mosaici ambientali”, impostate sul logiche di crescita esogena. Una critica che alla riscoperta della dimensione ambientale, non lascia indifferente le scienze sociali e che porta S. Sassen a scrivere come siano state in passato le forme storiche, determinate dalla crescita economica, a contribuire al contenimento delle “*tendenze sistemiche alla disuguaglianza*”; etimi al giorno d’oggi non più validi per il fatto che densificazione e centralizzazione dei servizi finanziari hanno progressivamente escluso una politica urbana di diversificazione dell’offerta (abitativa, manifatturiera e non solo terziaria) e sono all’origine dell’assetto e delle dinamiche sociali per cui la crescita contribuisce a determinare una maggiore disuguaglianza (anziché l’espansione e il rafforzamento della classe media com’era avvenuta in passato). Nuovi sviluppi di economie urbane e regionali, dominate dai servizi alla produzione e dalla finanza, presentano, infatti, delle ambiguità socio-strutturali endemiche “*che di fatto svolgono una serie di funzioni, che sono parte integrante di quella economia[...] in condizioni di intensa segmentazione sociale, economica e spesso etnica*” (Sassen, 2000, p. 197)

“Trasformare” le diversità in potenziali e in eccellenze di sistema prevede innanzitutto la ristrutturazione delle relazioni, nei concetti e nelle dinamiche fisiche dei territori dell’UE, su nuove forme di cooperazione, di coordinamento e di *partnership*, per mezzo di un’alleanza e interdipendenza tra capitale naturale capitale prodotto dall’uomo. E’ proprio questo l’obiettivo del Libro verde sulla coesione territoriale adottato dalla Commissione Europea nell’ottobre 2008; il documento risponde alle richieste del Parlamento europeo, dei ministri sullo sviluppo urbano e sulla coesione territoriale (in occasione della loro riunione di Lipsia, tenutasi nel maggio 2007), e dei contributi che molti soggetti interessati hanno inviato durante la consultazione pubblica sul quarto rapporto concernente la coesione.

²⁴ Sul tema cfr. ancora Donolo (2007), ma anche più esplicitamente Davoudi et al. (2009), p. 107.

²⁵ Secondo H. Daly, infatti, le leggi della termodinamica regolano tutte le attività umane, della natura e pertanto di tutti i sistemi economici. Nell’ipotizzare lo Steady State, Daly individua tre regole:
- il tasso di utilizzazione delle risorse rinnovabili non deve essere superiore al loro tasso di rigenerazione;
- l’immissione di inquinanti nell’ambiente non deve superare la capacità di carico dell’ambiente stesso;
- lo stock di risorse non rinnovabili deve restare costante nel tempo.
Cfr. Tiezzi, Marchettini (1999), p. 45-46 e Daly (1996).

applicabilità, in un'ottica di annullamento delle disparità di accesso a beni e servizi, presuppone e necessita, nuovamente, la capacità del soggetto istituzionale di riferimento nel garantire l'accesso a reti d'infrastrutture, a reti di produzione, a reti immateriali d'informazione, di conoscenze e d'immagini.

Alla prova dei fatti, il Comitato delle Regioni avverte, nel sostegno alla coesione e nell'ambito della cooperazione tra UE e Stati membri, la presenza di operazioni complesse e difficili e al contempo lacunose, variabili a seconda delle ideologie politiche nazionali, che subordinano le priorità UE relative al territorio alle preferenze dei singoli stati membri¹⁹.

Per superare questa “ipotassi” istituzionale, il Comitato delle Regioni, nel suo ruolo consultivo, invita ad attuare una cooperazione tra la politica regionale (fortemente legata all'UE), che non può costituire un ambito politico a sé stante, e la politica nazionale. Se da un lato i programmi regionali, concordati con l'UE, sono parimenti inclusi nei vari ambiti della vita politica nazionale, dall'altro, azioni nazionali sono commisurate alle potenzialità locali, per mezzo di un alto grado di flessibilità e dinamicità, in modo da intendere simultaneamente azioni di integrazione e di differenziazione che sono “orientati all'attivazione di contesti e alla generazione di mondi possibili”²⁰. All'interno di questo “frame” le politiche (e le pratiche) consuete, accompagnate da quelle territoriali, rivelano impostazioni strategiche, per pensare il territorio nel suo valore olistico, che tenga conto delle differenze, delle mutualità delle relazioni, delle complessità fisiche e relazionali, delle capacità di carico e dell'assetto dei sistemi. In questa prospettiva d'integrazione, le politiche di settore approdano a una strategia comune attraverso “nuove forme di consultazione reciproca”; *“la divisione e la compartimentazione delle diverse politiche nazionali rappresentano uno dei principali ostacoli allo sviluppo regionale. Sono quindi necessari coordinamento, cooperazione, coerenza e completezza”* (CdR, 2002, pp.20-21).

3.2 Coesione economica e sociale dal punto di vista territoriale

Il “Libro Verde sulla Coesione Territoriale” fa risaltare il proprio carattere fin dal sottotitolo: *“fare della diversità un punto di forza”*, che in termini di competitività e di prosperità pone il problema del “come”; cioè il modo per “sfruttare al meglio le risorse e i beni che il territorio mette a disposizione”²¹ all'interno di processi di capacitazione individuali e collettivi e sostenibili (concetti oggi ampiamente abusati e di moda)²²

Il permanere della locuzione “sfruttamento delle risorse” lascia tuttavia aperte possibili ambiguità di metodo e di significato: alcuni, tra cui Tatzberger²³, hanno per un verso messo in dubbio il legame che potrebbe costituirsi tra obiettivi di sostenibilità e quelli di coesione se impostati su logiche di crescita e

¹⁹ Ad esempio, i singoli stati potrebbero preferire concentrarsi sugli squilibri interni.

²⁰ Cfr Lanzara (1993)

²¹ Cfr. Commissione europea (2008), p.3.

²² Scrive Donolo: “[questo criterio della sostenibilità, *dichiarato ripetutamente nei documenti ufficiali e nella retorica politica*, è invece una semantica ancora quasi del tutto assente nelle culture dello stesso riformismo” (italiano in modo particolare)(Donolo, 2007, cit. p. 50) e ancora: *“sebbene la sostenibilità rientri tra i principi dichiarati e, direi, obbligatori, la progettualità locale ne ha tenuto ben poco conto. Come del resto il criterio delle pari opportunità”* (Donolo, 2007, p. 37).

²³ Cfr. Tatzberger (2003).

La distribuzione più uniforme delle attività nel territorio dell'UE, l'evoluzione policentrica dei sistemi (che tende a un rinnovato rapporto tra aree urbane e rurali), l'accesso paritetico alle conoscenze e alle infrastrutture, la gestione accorta delle risorse (una dimensione che tenga conto degli “effetti” territoriali) sono assi strategici individuati al perseguimento delle politiche di coesione. La “tautologia”, intesa come ridondanza delle impostazioni di cui sopra, è tassativa poiché permette di liberarsi dalle errate impostazioni che prevedono l'abbandono di intere comunità, di specificità, di tradizioni e di capacità in favore del benessere economico e sociale: in altre parole una coesione, che sia sociale ed economica, esautorata della componente territoriale sarebbe irresponsabile dal punto di vista culturale e nociva per la vitalità dell'Europa.

L'efficacia della politica di coesione trova adeguata argomentazione in una pubblicazione del Comitato delle Regioni (CdR, 2002) dove all'annullamento delle disparità tra i territori si vuole puntualizzare la mutua dipendenza nelle interazioni (verticali) dei settori di governo e di attività all'interno dello spazio comunitario, coniugando le impostazioni della coesione con il principio di sussidiarietà¹⁶. È da questo elemento cardine della politica regionale, che si costituisce un doppio canale di cooperazione, non solo nel termine regionale-territoriale, ma indirizzato a una reciproca responsabilità strategica: un approccio definito “bidimensionale” alla politica regionale UE (*Bottom-up*, da un lato, e *top-down*, dall'altro)¹⁷.

L'approccio “*dal basso verso l'alto*” prevede uno sviluppo economico in funzione della crescita endogena¹⁸; gli enti istituzionali assumono un ruolo trainante nella formulazione delle politiche, coinvolgendo altri attori sociali ed economici, che tengano conto delle specificità regionali. Le aree di formazione un tempo privilegiavano il rafforzamento dei distretti industriali, l'integrazione sociale (per facilitare la cooperazione tra gli attori economici, sostituendo i rapporti gerarchici con pratiche di *governance*), mentre oggi chiedono contesti più “liberi”, che esprimano politiche con un notevole grado di autonomia da parte del soggetto istituzionale regionale, con adeguati finanziamenti e la riconoscibilità dei principi istituzionali comunitari. Impostazioni che assumono dinamismo e innovazione per mezzo dell'arricchimento del capitale territoriale, definito da A. Sen e C. Donolo, il “grado di capacitazione” dei territori, verificandone, nella logica della coesione, l'inclusione delle fasce economicamente deboli nella società, nella realtà politica e nel processo decisionale e assicurando risorse finanziarie alle regioni per fornire servizi pubblici e creare nuove economie basate sulle capacità endogene.

Il secondo approccio “*dall'alto verso il basso*” assume un ruolo fondamentale per correlare i sistemi “capaci” verso una scala ancora più grande, mettendo in contatto le specificità locali con le strutture e le dinamiche di una realtà globalizzata. A livello di Stato-Nazione e UE, l'evolvere dei mutamenti politici ed economici strutturali di riferimento (ri)orienta le politiche regionali e locali, la cui

¹⁶ Da cui l'interesse di Janin Rivolin (2004) per la *governance* territoriale comunitaria, come garanzia delle politiche di coesione e contemporaneamente risultato dell'interazione di pratiche di sussidiarietà, in un'ottica performativa e non conformativa.

¹⁷ Sull'approccio bidimensionale cfr. Albrechts, Swyngedouw (1998).

¹⁸ Donolo direbbe “autosostenuta”; cfr. Donolo (2007).

Cap. 3: Il concetto di coesione territoriale e quelli ad esso correlati

di Daniel Sardo e Alessandro Boldo

3.1 *Analisi critica del concetto di Coesione territoriale e proposta di un approccio diverso, di tipo bidimensionale*

Nell'ordinamento dell'UE, il *planning* e la politica territoriale in genere non sono di competenza comunitaria; tuttavia, alla fine degli anni '80, la Commissione – allora presieduta da J. Delors – ha avviato una serie di processi di legittimazione istituzionale e di riconoscimento delle autorità locali e regionali. Le tappe sono segnate dalla creazione di un organo consultivo come il Comitato delle Regioni¹⁴, dall'adozione del principio di sussidiarietà (art. 5 Trattato di Maastricht), dall'assunzione di programmi d'iniziativa comunitaria concernenti le tematiche urbane e territoriali e dall'attribuzione dei fondi strutturali. Tra i risultati più importanti vi è il rafforzamento del vicendevole legame tra Comunità Europea e Autorità Locali e Regionali: passando oltre “l'ostacolo gerarchico” rappresentato dallo Stato-Nazione, non solo per meri interessi di reciproca legittimazione, ma soprattutto di mutuo “apprendimento”.

Gran parte della letteratura territoriale degli ultimi anni a livello europeo ha trovato il proprio *frame* di riferimento sulla natura delle relazioni tra istituzioni, ma anche sulla responsabilità in materia di sviluppo del territorio e, non per ultimo, sulle politiche di coesione, che hanno come fine la riduzione delle disparità tra le componenti territoriali dell'Unione.

La “terza dimensione” della coesione, quella territoriale, è tuttora oggetto di plurimi e interessanti contributi per la sua concettualizzazione: un'elaborazione difficile e ancora ambigua, poiché il confronto con le “sorelle maggiori” (la coesione economica e sociale) mette in luce delle differenze, fin dalla sua costruzione analitica. Le componenti economiche e sociali sono “validate” all'interno di percorsi certi e riconosciuti (propriamente o non) con indicatori di *performance* e di stato¹⁵ (PIL pro capite piuttosto che tasso di disoccupazione, livello d'istruzione, andamento demografico, ecc.); la componente territoriale sembra, all'opposto, non essere associabile a un criterio condiviso, conseguenza di approcci multipli al territorio, diversi e diversificati da parte degli Stati-Nazione, pertanto da una carenza di legittimazione UE in materia di governo del territorio e non secondariamente per criticità semantiche.

Nei documenti ufficiali, l'UE pone come obiettivo della coesione territoriale la riduzione delle disparità esistenti tra i territori, ma resta da chiarire non solo il fine, ma anche il (s)oggetto (in ottica di sussidiarietà e *governance* comunitaria) nonché la pertinenza: il livello territoriale di riferimento naturalmente non è uniforme così come sono incerti i criteri che descrivono le variabili geografiche, fisiche, storico culturali e ambientali.

¹⁴ “Il Comitato delle Regioni (CdR), istituito dal trattato di Maastricht al fine di valorizzare il ruolo degli enti regionali nel sistema istituzionale dell'UE, ha un ruolo consultivo nell'organigramma UE e quindi nella previsione delle tendenze regionali e nella gestione degli interventi strutturali dell'UE”. Cfr. Comitato delle Regioni (2002).

¹⁵ Cfr. Commissione delle Comunità Europee (2009).

Bibliografia

- Camagni R. (2003), "I problemi aperti nell'economia territoriale", *Scienze regionali*, n. 2, pp. 103-109.
- Camagni R. (2004), "Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy", *Scienze regionali*, n. 2, pp. 97-111.
- Comitato delle Regioni (2002a), *La coesione territoriale in Europa*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, Bruxelles.
- Comitato delle Regioni (2002b), *Comunicazione della Commissione "Prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale - Sintesi e prospettive" (COM(2002) 46 def)*", Parere del 10 ottobre, Bruxelles, ottobre.
- Commissione europea (1998), *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione Europea*, Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, ottobre.
- Commissione europea (2004), *Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Bruxelles.
- Commissione europea (2008), *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza {Sec(2008) 2550}*", Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo, Bruxelles, ottobre.
- Commissione europea, DG Politica Regionale (2004), *Relazione interinale sulla coesione territoriale*, Bruxelles.
- Fondazione Europea delle Città (2007), *Carta di Lipsia sulle Città Europee sostenibili*, marzo.
- Ministri responsabili della gestione del territorio (1999), *Schema di sviluppo dello Spazio Europeo, Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e durevole del territorio dell'Unione Europea*, Consiglio informale di Postdam, maggio.
- Unione europea (2004), *Terza Relazione sulla coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali, Lussemburgo.

caratterizza attraverso la presenza di nodi urbani compatti, collegati adeguatamente attraverso efficienti sistemi di trasporto pubblico (su ferro), e l'individuazione di polarità riconoscibili sul territorio.

Il policentrismo può declinarsi alle diverse scale:

- quella continentale, che identifica uno o due poli urbani per ogni macro area, aventi la funzione di *gateway*;
- quella nazionale, che prevede un sistema di organizzazione del territorio basato sulla sinergia, complementarietà e cooperazione tra le città, che vengono incentivate a sviluppare una propria identità, da valorizzare e promuovere anche a livello internazionale, pur mantenendo una dimensione urbana contenuta, sicure di potersi appoggiare ad una rete complessa e collaborativa;
- quella intra-metropolitana.

Alla luce di queste considerazioni, infine, risulta essere necessario un nuovo modello di *governance* territoriale basato sul concetto di sussidiarietà che consente, da una parte, di avvicinare l'aspetto decisionale dello sviluppo del territorio al cittadino e, dall'altra, di attivare tutta la progettualità degli enti locali.

La necessità di una collaborazione tra i diversi livelli di governo fa sì che la gerarchizzazione rigida del sistema non garantisca più la massima efficienza e, al contrario, diventino prioritari gli accordi volontari e le negoziazioni. Un esempio di questo nuovo approccio è rappresentato dai piani strategici urbani, che attraverso processi di partecipazione sono riusciti ad attivare strategie condivise, consentendo una coesistenza e una collaborazione proficua tra processo e piano.

Il secondo ambito prioritario è rappresentato, invece, nell'ambito della micro area, dalla **partecipazione**, che costituisce un obiettivo che mira principalmente alla crescita della coscienza sociale.

Infine, il terzo ambito è rappresentato dagli **strumenti di valutazione**. L'Unione europea ha infatti sottolineato l'importanza della realizzazione di strumenti più efficaci, quali la Valutazione di Impatto Territoriale, la Valutazione Integrata di Impatto e la Valutazione Strategica dei piani e dei programmi. Questo considerando che:

- le analisi "costi-benefici", facenti parte della tradizione, presentano delle lacune notevoli relativamente agli effetti sul lungo periodo, impedendo così l'elaborazione di strategie efficaci;
- le valutazioni multicriteriali si sono dimostrate fino ad oggi poco precise a livello di dettaglio tecnico;
- la Valutazione Ambientale Strategica, così come la si intende oggi, si limita ad operare solo alla sfera ambientale, senza prevedere nel processo indicatori economici.

Il nuovo approccio proposto, invece, parte dalla considerazione delle tre componenti principali della coesione: qualità, efficienza e identità, consentendo quindi una valutazione di impatto territoriale ampia e completa.

o metodi di valutazione delle trasformazioni territoriali che tengano conto delle diverse dimensioni e tipologie d'impatto (sociale, economico, ambientale ecc.), che consentano una comparabilità tra realtà diverse, che definiscano chiaramente e preventivamente gli obiettivi per l'equilibrio territoriale, applicabili sia a processi spontanei che a piani e programmi.

In questo senso l'UE propone programmi di ricerca in grado di facilitare la riflessione sulle nuove tematiche territoriali, introducendo anche due concetti di notevole interesse: Valutazione di Impatto Territoriale e Valutazione Integrata di Impatto.

L'importanza di questi nuovi modelli di valutazioni, di questi nuovi campi di confronto e riflessione è evidente, soprattutto per superare la fase di crisi, iniziata coi primi anni del 2000 e caratterizzata da posizioni individualistiche delle diverse discipline. La possibilità di un dibattito basato su misure e valutazioni più eque, obiettive e condivise, grazie all'esistenza di indicatori in grado di valutare i diversi modelli di sviluppo, consente invece una più efficace integrazione e un più proficuo dibattito interdisciplinare.

2.6 *Ambito/i d'intervento prioritario*

All'interno dei documenti elaborati a partire dagli anni '90, quali: il Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile (Commissione Europea, 1998), lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo - SSSE, (Comitato di Sviluppo Spaziale, 1999) e il Terzo Rapporto sulla Coesione della Commissione (2004), possiamo trovare quelli che oggi sono considerati gli ambiti di intervento prioritari, strettamente connessi l'uno all'altro.

Il primo, che caratterizza una problematica di macro-area, coincide col **rapporto tra città e campagna**, contraddistinto principalmente dal fenomeno sempre crescente di dispersione urbana: lo *urban sprawl*. Da uno studio condotto nel 1995, è emerso che questo processo territoriale viene vissuto dai Paesi europei (tutti tranne la Svezia) come un elemento di forte criticità al quale ogni singola realtà ha cercato di provvedere al meglio, con risultati però molto differenti. È innegabile infatti che la diffusione urbana costituisca un notevole problema soprattutto se considerato in relazione al rischio di compromissione delle risorse territoriali e paesistiche e alla sempre crescente domanda di mobilità su mezzo privato, che nasce come sua conseguenza.

I sistemi per far fronte a questa tendenza sono da ricercarsi non solo in un atteggiamento di sensibilizzazione volto a scoraggiarla, ma in vere e proprie azioni concrete, che possono coincidere ad esempio con particolari strumenti di carattere fiscale, limitando la dipendenza dei Comuni da fonti di finanziamento legate allo sviluppo immobiliare (vedi: *taxe professionnelle*, in Francia; gli investimenti *greenfield* ecc.).

L'esistenza e l'attività di un'autorità di gestione del territorio di carattere metropolitano, inoltre, potrebbero portare numerosi benefici per un'organizzazione più razionale, controllata ed equilibrata del suolo, collaborando a contrastare lo *sprawl* territoriale.

Un'altra risposta al fenomeno della dispersione, infine, proviene anche dallo sviluppo di un modello policentrico (come accennato all'inizio di questo lavoro), sostenuto da tutte le dottrine. Esso si

l'individuazione di problematiche comuni: centro, periferia e ambiente si può già pensare di avere almeno un *“linguaggio comune”* dal quale partire.

2.5 *Ambiti problematici*

Le scienze regionali sono una disciplina caratterizzata da un'intrinseca multidisciplinarietà che ha consentito, negli anni, il raggiungimento di importanti risultati grazie alla collaborazione di apporti metodologici e culturali diversi, provenienti dalle differenti discipline costantemente coinvolte nelle riflessioni. Non si tratta, infatti, di un semplice “accostamento” di idee, ma di una vera e propria integrazione di saperi. Già a partire dai primi anni del decennio, però, si è assistito ad una tendenza alla “focalizzazione disciplinare” (Camagni, 2003), che ha portato ad una competitività tra i diversi settori a scapito della collaborazione e della crescita integrata, impedendo l'approfondimento di ambiti di cooperazione ancora inesplorati che potenzialmente consentirebbero il raggiungimento di notevoli risultati per lo sviluppo territoriale. In definitiva, stiamo assistendo a un progressivo processo di perdita e interruzione della comunicazione, a causa della mancanza di una vera organizzazione di scambio culturale e intellettuale, sostituito da incontri casuali e saltuari, che non portano alla riflessione e all'elaborazione di nuove soluzioni, ma favoriscono semplicemente la giustapposizione di pensieri diversi e a volte antitetici.

Per superare questa fase di crisi, anche intellettuale, sono necessari nuovi spazi di riflessione e confronto in ambito territoriale, in grado di coinvolgere tutti i sistemi economici, politici e sociali, evitando il rischio che le realtà meno competitive vengano escluse dalle scene del dibattito internazionale. L'opportunità viene data da una proposta dell'UE grazie all'individuazione di un nuovo importante obiettivo per la politica strutturale, che si affianca a quello della coesione sociale, garantendo uno sviluppo territoriale equo, competitivo e sostenibile: la *coesione territoriale*.

A differenza della coesione economico-sociale, la coesione territoriale consente l'introduzione di nuovi indicatori più oggettivi e, contemporaneamente, di nuovi ambiti di riflessioni di fondamentale importanza, sensibilizzando il dibattito sulla necessità dell'equilibrio territoriale inteso anche nelle sue componenti ambientali, sottoposte oggi ad un sempre maggiore sfruttamento e inquinamento.

Il nuovo obiettivo proposto dall'UE porta inevitabilmente nuove problematiche relative alle tematiche territoriali su cui interrogarsi:

- quali sono i vantaggi per una struttura urbana policentrica, considerata dalla scala continentale a quella metropolitana;
- qual è il nuovo rapporto esistente tra città e campagna, consapevoli del superamento delle dipendenze delle aree rurali da quelle urbane, ma contemporaneamente coscienti del processo di identificazione geografica delle due realtà a causa del fenomeno crescente della dispersione urbana. Da qui l'interrogativo relativo agli effetti che questa tendenza ha sugli ecosistemi, sui costi sociali, sull'utilizzo delle risorse e sui processi di segregazione.

La coesione territoriale introduce però anche nuove riflessioni comparative tra:

- modelli insediativi diversi, cercando di descriverne le caratteristiche e le *performance*;

disgiunta dal suo aspetto territoriale, ciò infatti implicherebbe uno sviluppo non equilibrato di aree caratterizzate da realtà difficili e spesso già compromesse.

Secondo il *Libro verde*, “la sfida principale consiste nell’assicurare uno sviluppo territoriale equilibrato ed ecosostenibile di tutta l’Unione, rafforzandone la competitività economica e la capacità di crescita, ma rispettando nel contempo la necessità di preservarne le risorse naturali e garantendo la coesione sociale. A questo fine occorre evitare una concentrazione di crescita eccessiva e facilitare l’accesso di tutti i territori ai maggiori benefici legati alla concentrazione urbana”. Il modello che viene promosso dall’UE è incentrato inoltre sulla creazione di reti di città a diversi livelli: locale, regionale e interregionale. Questo concetto si basa sul semplice obiettivo del perseguire “strategie comuni” e del combattere le “difficoltà comuni”. Le strategie interregionali non si riferiscono solamente alle efficienti infrastrutture di trasporto che ovviamente sono la base di una coesione europea, ma soprattutto all’accessibilità ai servizi come l’assistenza sanitaria, l’istruzione, l’energia sostenibile e l’accesso a internet; inoltre, si riferiscono all’ambiente e al cambiamento climatico e, di conseguenza, incentivano a sviluppare scelte politiche comuni per affrontare questa e altre sfide per la salvaguardia del Pianeta.

2.4 Regioni con specifiche caratteristiche geografiche

Le aree periferiche e ultraperiferiche che vengono evidenziate e suddivise nel *Libro verde* in: regioni montuose, regioni insulari e regioni scarsamente popolate (ne sono state individuate 18), necessitano di una strategia di sviluppo e di coesione economica, sociale e territoriale “su misura”, vale a dire che devono essere analizzate singolarmente evidenziando le opportunità di sviluppo e i rischi, soprattutto ambientali, che queste aree isolate corrono. Le difficoltà delle aree montuose e di quelle insulari si riferiscono, come si è accennato prima, sia alla mancanza di servizi di base e al costo dell’accessibilità (specialmente per le isole) che al mantenimento dell’equilibrio tra la “pressione turistica” e la preservazione della biodiversità. La situazione da affrontare per i 2,6 milioni di abitanti di aree scarsamente popolate sembra essere più complessa, giacché la dipendenza della popolazione residente in queste aree dall’industria primaria è l’ostacolo principale da affrontare nella sfida per la coesione europea.

Sicuramente alla base della completa coesione deve essere elaborato un modello territoriale che valorizzi i punti di forza di ogni singola area e che riduca al minimo le esternalità negative che si riferiscono alle diseconomie delle grandi agglomerazioni. Dopo l’allargamento dell’UE nel 2004 e quello del 2007 il modello di coesione territoriale doveva essere rivisto e adattato alle emergenti necessità e problematiche dei nuovi paesi membri, diventando quindi più articolato nel corso degli anni. La stesura di nuove linee guida per una coesione territoriale non si riferiva solo all’accessibilità dei servizi o delle infrastrutture di trasporto, ma anche alla *governance* del territorio. Le sfide per incrementare la coesione economica, sociale e territoriale erano e sono ancora tante, ma contemporaneamente identificano un codice comune per tutti i paesi membri attraverso

più di qualunque altro settore risulta idoneo ad “accorciare le distanze” e, di conseguenza, potrebbe rappresentare un mezzo per lo sviluppo economico specialmente delle aree periferiche dell’UE.

Infine, una delle questioni più delicate che affronta la *Terza relazione* è senza dubbio quella dell’ambiente, non solo in rapporto alle aree periferiche, che – essendo spesso interessate dal riconoscimento del loro valore naturalistico – dovrebbero contemporaneamente proteggere il loro patrimonio ambientale e sfruttarne le opportunità economiche, ma anche approfondendo la situazione delle aree fortemente inquinate, a causa dello sviluppo industriale, passato e odierno. Nell’ottica della coesione territoriale le aree contaminate dovrebbero rivedere il loro modello di sviluppo, indirizzando la crescita economica nel rispetto di uno sviluppo sostenibile.

2.3 Il modello di insediamento della popolazione e quello di distribuzione delle attività economiche

Il modello di sviluppo territoriale era stato accennato già nel parere del CdR sulla *Prima relazione sulla coesione economica e sociale* della Commissione europea del 2002. Lo sviluppo del modello policentrico è quello maggiormente incoraggiato, poiché ritenuto il più vantaggioso in relazione alle connessioni (economiche sociali e territoriali). Il concetto del policentrismo, sia per quanto riguarda le aree metropolitane che le reti di città medio-piccole, è stato ribadito nel corso degli anni in altri documenti programmatici, di indirizzo o parere. Nel 2007 affronta questo tema la *Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili* che più di altri documenti evidenzia le forme urbane, sia a livello regionale che locale, che si dovrebbe perseguire per incrementare la coesione economica, sociale e territoriale, seguendo contemporaneamente le regole dello sviluppo sostenibile. Policentrismo, riqualificazione ed equa distribuzione di servizi per minimizzare o evitare l’effetto della segregazione sociale, sono concetti chiave che dovrebbero, secondo la *Carta di Lipsia*, accompagnare la *governance* del territorio europeo.

Il *Libro verde sulla coesione territoriale* del 2008 rileva un’analisi completa di quello che sta avvenendo nell’Europa già allargata e affronta non solo la questione del modello territoriale da perseguire in futuro, ma anche le problematiche e peculiarità di tutti i paesi membri. Il modello di distribuzione degli insediamenti europei si rileva soddisfacente poiché “*in questa rete urbana relativamente densa le città molto grandi sono però poche*” e in confronto agli USA o all’America Latina, dove dominano le megalopoli, lo sviluppo urbano e territoriale in Europa può essere più controllato e meno soggetto al fenomeno delle diseconomie. Per quanto riguarda la distribuzione delle attività economiche però l’analisi rivela che è meno uniforme di quella degli insediamenti.

Senza dubbio la concentrazione delle attività economiche genera vantaggi alle comunità, non solo di natura economica (condizionata dalla concentrazione di attività nell’agglomerato urbano), ma favorisce anche lo sviluppo di nuovi servizi (come la sanità e l’istruzione). Lo sviluppo economico però non può essere analizzato solamente per i benefici che fornisce, ma dovrebbe essere considerato anche per le esternalità negative che ne derivano, come ad esempio: congestione stradale, inquinamento, emarginazione di alcune aree. La coesione economica e sociale non può essere

2.2 *Squilibri e coesione territoriale*

Alla vigilia dell'adesione di dieci nuovi paesi membri dell'UE nel 2004 è stata pubblicata la già citata *Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, la quale evidenzia diversi casi di squilibri territoriali che rappresentano una minaccia per uno sviluppo equo dell'UE. Le disparità sono suddivise in termini di livelli geografici: europeo, nazionale, regionale ed urbano. La sfida maggiore è rappresentata dallo squilibrio territoriale tra grandi e piccole città e dal rapporto tra "centro e periferia". Il documento in questione, analizzando la situazione delle aree urbane nell'UE a 15, contrappone da una parte l'area coincidente con l'arco che collega Londra a Milano, che include le città lungo il Reno (Essen e Colonia) e presenta un particolare rilievo grazie a fenomeni espansivi di aree metropolitane nelle zone periferiche che hanno visto crescere il loro PIL pro capite; dall'altra, la situazione dei nuovi paesi membri dove lo sviluppo urbano si concentra principalmente nelle capitali e non nelle aree periferiche. In sostanza, il documento della Commissione europea denuncia la mancanza di cooperazione tra le città grandi con quelle piccole e l'insufficienza di reti di cooperazione tra le città di medie e piccole dimensioni, riscontrata soprattutto nei paesi prossimi all'adesione.

Un ulteriore possibile squilibrio a livello interregionale si riferisce alle aree rurali, suddivise in tre gruppi, poiché rappresentano una sfida non solo di natura economica, ma soprattutto di natura ambientale. La loro suddivisione riguarda l'ubicazione rispetto alle aree urbane prima analizzate:

- *aree site nelle vicinanze delle metropoli urbane dove l'agricoltura s'intreccia con le altre attività produttive e dove il disagio ambientale può causare difficoltà di sviluppo delle aree rurali;*
- *aree lontane dalle zone urbane, ma contemporaneamente con buona connessione e accessibilità, dove si evidenzia l'importanza dello sviluppo delle reti tra le città di piccole e medie dimensioni;*
- *aree rurali isolate, soprattutto per questioni di natura geografica (isole, montagne), che necessitano di una maggiore concentrazione di finanziamenti europei nella infrastruttura tecnica.*

Una maggiore attenzione è stata data anche alle aree dette con *problematicità geografiche*. In effetti, l'analisi che è stata effettuata nella *Terza relazione* non si conclude con una semplice comparazione di indicatori economici, ma individua e approfondisce le cause di arretratezza delle aree isolate e di quelle ultraperiferiche (isole e aree lontane dai centri abitati). Lo studio evidenzia una rosa di problematiche di queste zone solitarie, relativa soprattutto alla scarsa connessione con altre aree urbane e all'invecchiamento demografico della popolazione autoctona, ma contemporaneamente caratterizzate spesso dalla ricchezza dei valori naturalistici. Gli eccessivi costi relativi agli spostamenti dei residenti, la forte emigrazione della popolazione giovane nei centri urbanizzati e la mancanza di servizi di base, vale a dire di "servizi d'interesse economico generale", per la popolazione sono le sfide che la Commissione Europea sollecita ad affrontare negli anni successivi per poter raggiungere una completa coesione. La Commissione europea evidenzia, inoltre, l'importanza dello sviluppo di un'area periferica, non solo attraverso l'incremento di validi sistemi di trasporto (strade, ferrovie, aeroporti), ma anche attraverso l'accesso di queste zone al settore delle nuove tecnologie (ICT), che

Cap. 2: I fattori alla base della coesione territoriale in ambito europeo

di Anna Luciani e Justyna Soltysiuk

2.1 *Quadro generale*

Nell'ottobre 2002 è stato pubblicato il parere del Comitato delle Regioni (CdR) relativo alla *Prima relazione intermedia sulla coesione economica e sociale - Sintesi e prospettive* della Commissione europea. Era un momento estremamente delicato per l'Unione europea (UE) che finalmente aveva iniziato a disporre di un quadro generale per quanto riguarda la coesione sociale ed economica in ambito europeo, ma che si preparava anche all'imminente allargamento previsto per il 2004. Il parere del CdR, nonostante venga apprezzato lo sforzo della Commissione nel perseguire l'obiettivo della coesione, è fondamentalmente una denuncia della disomogeneità dei progressi compiuti. I punti principali della critica si riferiscono soprattutto alla mancanza della coesione territoriale, invitando la Commissione Europea ad: *“approfondire l'aspetto delle politiche territoriali come fattore di sviluppo e, sulla base di quanto elaborato nello SDEC e nel CEMAT, a favorire interventi volti a superare gli squilibri del sistema «centro-periferia» attraverso lo sviluppo di rapporti di cooperazione tra i centri urbani, le zone rurali e le aree periferiche allo scopo di promuovere uno sviluppo policentrico del territorio comunitario”*. Il parere del CdR, però, non è una semplice critica, ma anche un documento di indirizzo che approfondisce non solo le questioni di natura economica e sociale, ma anche quelle di natura territoriale che, parallelamente alle prime due, rappresentano una serie di fattori che influiscono sia sulla disuguaglianza che sulla coesione tra i Paesi Membri. La preoccupazione del CdR per la futura coesione all'interno dell'UE non si riferiva solamente all'allargamento del 2004, ma anche alle disuguaglianze che si riscontravano già all'interno dell'UE a 15, dopo aver suddiviso le regioni in quelle ad Obiettivo 1 e Obiettivo 2 solamente attraverso criteri di natura economica (PIL, disoccupazione) e *“invita tuttavia la Commissione europea a riflettere sull'introduzione di ulteriori criteri complementari che tengano conto di situazioni particolari”*, assoggettandoli non solo al reddito ma anche ad altri indicatori di natura territoriale.

Nell'aprile 2003, cioè un anno prima dell'allargamento, il CdR ha elaborato un'ulteriore parere che si concentra solamente sulla questione territoriale, definendola *“una dimensione fondamentale della coesione”*. In questo documento il CdR evidenzia alla Commissione europea come l'approfondimento dell'aspetto territoriale della coesione possa rappresentare un fattore decisivo per l'elaborazione di un modello di sviluppo in grado di riequilibrare le relazioni tra centro e periferia. Un'ulteriore riflessione che emerge dal parere del CdR è relativa anche alla natura geografica dei Paesi e pone particolare *“attenzione alle regioni che soffrono di un handicap geografico permanente (regioni insulari, montane, a bassa densità di popolazione), alle regioni ultraperiferiche e a quelle che presentano delle caratteristiche particolari (ruralità, periurbanizzazione, situazione transfrontaliera)”*

- Faludi A. (2005), "Territorial Cohesion: an Unidentified Political Objective. Introduction to the Special Issue", *Town Planning Review*, 76, 1, 1-13,
- Unione europea (2004), *Terza Relazione sulla Coesione economica e sociale*, Ufficio delle pubblicazioni, Lussemburgo, febbraio.
- Union europeenne-Politique regionale (2008), "Libro Verde sulla coesione territoriale, la via da percorrere", *Inforegio Panorama*, 28, dicembre.

- l'associazione del concetto di CT a tre aspetti quali l'approccio integrato, la *governance* ai vari livelli istituzionali e la *partnership*;

- la necessità per le politiche pubbliche ai vari livelli di tenere conto del proprio impatto territoriale per evitare effetti contraddittori. Ciò è particolarmente vero per le politiche comunitarie con un impatto territoriale, come le politiche relative a: coesione, trasporti, energia, agricoltura, ambiente, occupazione, concorrenza e ricerca. Diversi contributi hanno inoltre sottolineato che va rafforzata la dimensione territoriale delle strategie di Lisbona e Göteborg;

- la necessità di migliorare le analisi territoriali e gli indicatori per comprendere le tendenze territoriali, in particolare a livello NUTS3, e migliorare la progettazione della politica. I programmi ESPON e Urban Audit sono considerati fattori chiave in questo ambito.

L'assenza di una definizione puntuale sia nei contributi al Libro Verde sulla coesione territoriale che nelle altre fonti ufficiali, lascia dunque aperto ancora ad oggi il dibattito attorno ad una precisazione del concetto di CT che sembra, alla luce degli ultimi eventi ufficiali organizzati sul tema come la **Conferenza di Kiruna**¹³ "*Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential!*" dello scorso dicembre 2009 e il recente **Seminario di Bruxelles** "Territorial cohesion: what scales of policy intervention?", quali esemplificazioni dello sforzo verso tale direzione da parte delle Autorità, del mondo scientifico e delle varie parti sociali, essere ancora allo stadio di definire i contorni del problema dello sviluppo territoriale a livello europeo e non di una rigorosa concezione della CT stessa.

Bibliografia

Armstrong H. (ed.) (2010), "Territorial Cohesion Policy in the European Union", *Scienze Regionali*, 9, 1, 113-114.

Camagni (2004), "Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy", *Scienze Regionali*. 2, 2004, 97-111.

Commissione delle Comunità Europee (2005), Terza relazione intermedia sulla coesione: verso un nuovo partenariato per la crescita, l'occupazione e la coesione, Brussels, COM(2005) 192 def., maggio.

Commissione delle Comunità Europee (2008), *Libro Verde sulla coesione territoriale. Fare delle diversità territoriale un punto di forza*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo, COM (2008) 616 def. {SEC(2008)2550}.

Commissione delle Comunità Europee (2009), Sesta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale - Regioni creative e innovative. Bruxelles, COM(2009) 295 def., giugno.

¹³ Per una sua sintesi si veda European Commission (2009), *Background Document to the Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential!*, Directorate General, Regional Policy.

maggiormente equilibrato riducendo le disparità esistenti, prevenendo gli squilibri territoriali e rendendo più coerenti le politiche settoriali che hanno un impatto territoriale” guardando altresì “al miglioramento dell’integrazione territoriale e la promozione della cooperazione tra regioni”, nelle successive Relazioni, non si va oltre l’estensione e accentuazione di tali problematiche ed obiettivi.

Più precisamente, le Relazioni pubblicate tra il 2005 e 2008¹² richiamano solo marginalmente il concetto della CT, rilevando solo alcune questioni territoriali già esposte attorno a tale tema, sottolineando tuttavia come il concetto di coesione territoriale contribuirà a una maggiore considerazione della dimensione territoriale nell’elaborazione e nell’attuazione delle politiche settoriali europee.

La **Sesta Relazione intermedia** del 2009 (Commissione delle Comunità Europee, 2009) probabilmente è quella che meglio riprende il concetto offrendo però solamente una sintesi del dibattito sulla coesione territoriale avviato dal **Libro Verde**.

In essa si evidenzia in primo luogo, anche alla luce dell’attuale crisi economica con i suoi impatti territoriali asimmetrici”, l’importanza della coesione territoriale nell’UE e di come la discussione di questo concetto abbia acquisito una grande importanza. Ma immediatamente dopo, si denuncia la mancanza ancora oggi di una sua definizione e di come pure il Parlamento europeo abbia sottolineato la difficoltà di discutere le sue implicazioni politiche senza una definizione stabilita di comune accordo, condivisa e compresa .

Nello specifico la Sesta Relazione sintetizza alcuni punti emersi dai contributi al Libro Verde sull’obiettivo e sugli elementi fondamentali della coesione territoriale, quali:

- l’individuazione dell’obiettivo della coesione territoriale nell’incoraggiare uno sviluppo armonioso e sostenibile di tutti i territori, basandosi sulle caratteristiche e sulle risorse territoriali e i tre elementi di base proposti per raggiungerlo, ovvero la concentrazione (raggiungere una massa critica confrontando nel contempo elementi esterni negativi), la connessione (rafforzare l’importanza di collegamenti efficienti fra aree più arretrate e centri di crescita mediante infrastrutture e accesso ai servizi) e la cooperazione (lavorare insieme superando le frontiere amministrative in modo da realizzare sinergie). Tuttavia, allo stesso tempo, tale Relazione ricorda come alcuni contributi evidenzino che la coesione territoriale completa e rafforza la coesione economica e sociale e che i tre elementi fondamentali erano già impliciti nella politica di coesione ed ancora come per alcuni altri la coesione territoriale serva essenzialmente alla coesione economica e sociale, mentre per la maggioranza essa costituisce un concetto orizzontale più ampio che è alla base di tutte le aree politiche a tutti i livelli amministrativi;
- l’evidenziazione della dimensione di solidarietà della coesione territoriale e di come ciò implica che si deve tenere conto delle disparità economiche e sociali tra i territori a tutti i livelli e, per ultimo, come una buona qualità di vita, pari opportunità e accesso ai servizi d’interesse generale in tutti i territori siano indispensabili sia per la solidarietà che per la competitività;

¹² Ovvero: la Terza Relazione intermedia sulla coesione economica e sociale del maggio 2005, la Quarta Relazione del maggio 2007 e la Quinta del 2008. Nella Quarta Relazione intermedia del giugno 2006, invece, non compare alcun riferimento.

e di essere coordinate con quelle settoriali e altresì fondate su un sistema di partenariato che parte dalla base.

D'altro canto, M. Barnier¹⁰, precedente Commissario per le politiche regionali, individua nel tema della parità - intesa come la ragione per cui i luoghi in cui vivono le persone non dovrebbero determinare la qualità e le opportunità della vita - nel tema della competitività - ovvero il fatto che le regioni e le località contribuiscono alla crescita e alla creazione di posti di lavoro - nonché nel tema della sostenibilità e della buona *governante*, gli elementi tipici della questione della CT, che diventa in altre parole il concetto con cui si vuole riassumere e far conciliare fra loro questi tre temi.

Lambert van Nistelrooij, membro del Parlamento europeo e relatore del Libro Verde e della Quinta Relazione sulla coesione, in riferimento alla questione dell'attuazione sul campo di tale obiettivo, ha evidenziato come la futura distribuzione dei fondi europei sarà influenzata dall'obiettivo di lavorare in un'Europa simmetrica, multipolare ed equilibrata. La CT - come osserva ancora questo parlamentare - è un concetto orizzontale, volto a definire l'impatto territoriale delle politiche settoriali e di coesione in un determinato territorio, e nella prossima programmazione, anche magari "a seguito di un Libro Bianco", si dovrà convertire la CT in disposizioni concrete tutelando meglio la dimensione territoriale delle politiche pubbliche.

1.4 Le Conferenze di Parigi e di Kiruna

I presupposti e la volontà di definire e disegnare positivamente il percorso della CT nel Libro Verde sono quindi evidenti, anche se il concetto della CT rimane ancora alquanto poco chiaro e si necessita ancora oggi di mantenere aperto il dibattito su tale concetto (Armstrong, 2010).

Tale constatazione rappresenta d'altra parte il punto su cui sono convenuti i relatori e partecipanti della **Conferenza sulla Coesione Territoriale**, svoltasi a Parigi nell'ottobre 2008, denunciando il bisogno di un consenso su cosa rappresenti l'idea della CT e di come procedere per attuarla in termini concreti, anche in relazione ai contenuti del Trattato di Lisbona.

A rinforzare tali considerazioni c'è la mancanza anche in altre fonti ufficiali, in primo luogo nelle periodiche **Relazioni sulla coesione economica e sociale**, di un'esatta definizione del concetto di coesione territoriale.

Nelle Relazioni pubblicate tra gli anni 2007 e 2008¹¹, ad eccezione della Quarta Relazione intermedia del giugno 2006 che non contiene alcun riferimento esplicito alla CT, infatti, si affronta apertamente tale questione, ma ciò che emerge è più il tentativo di descrivere una serie di problematiche inquadrabili all'interno di tale concetto che una sua specifica definizione scientifica o almeno ufficiale. In effetti, se nella **Terza Relazione** del 2004 si lancia il concetto della coesione territoriale rilevando come essa "vada oltre la nozione di coesione economica e sociale, in quanto ne integra e ne potenzia il significato" e che in termini di misure politiche l'obiettivo che si vuole è quello di "uno sviluppo

¹⁰ Cfr. le dichiarazioni di M. Barnier, Commissario alla politica regionale, in Union européenne-Politique regionale (2008)

¹¹ Così pure nell'ultima disponibile ad oggi, ovvero al Sesta Relazione intermedia sulla coesione economica e sociale del giugno 2009.

1.3 La pubblicazione del Libro Verde e il percorso della CT

Il **Libro Verde sulla coesione territoriale**, dell'ottobre 2008, risulta essere ad oggi la principale sintesi ufficiale del concetto della CT, un proseguo e un riassunto dei lavori svolti attorno a tale tema con l'Agenda Territoriale e, nello stesso tempo, l'ultima occasione in senso cronologico attraverso cui l'Unione ha riaperto il dibattito sulla coesione territoriale (Commissione delle Comunità Europee, 2008)⁸.

Esso costituisce la risposta della Commissione europea alla richiesta avanzata dal Parlamento europeo, dai Ministri per lo sviluppo urbano e la coesione territoriale, riuniti a Lipsia, e dalle associazioni, in rappresentanza di specifici tipi di territori, di presentare un documento sul concetto della CT e sul modo attraverso il quale le politiche pubbliche possano realizzarla.

La dimensione territoriale, attraverso il sistema di distribuzione delle risorse finanziarie e le modalità di strutturazione della programmazione, è sempre stata al centro della politica di coesione, ma ciò che si denuncia nel Libro Verde è l'esigenza di rivedere il modo in cui le politiche pubbliche affrontano le varie esigenze dei territori, cosa ad oggi non ancora del tutto chiara⁹.

L'obiettivo di tale lavoro, quindi, è stato quello di raggiungere una comprensione migliore e condivisa della coesione territoriale e delle sue implicazioni a livello di definizione delle politiche, sostenendo la tesi che la diversità territoriale dell'UE rappresenta un elemento fondamentale che può contribuire al suo sviluppo e in modo sostenibile.

Il dibattito, pertanto, ha voluto esaminare la coesione da un punto di vista territoriale, richiamando l'attenzione sulla sostenibilità e sul problema dell'accesso delle popolazioni e delle comunità ai servizi, osservando altresì come molte questioni, non rispettando i confini amministrativi, necessitano di una politica transnazionale, coordinata e interregionale. Inoltre, si sottolinea come tali sinergie vengano massimizzate se coordinate con le politiche settoriali e come un partenariato dalla forte dimensione locale è un valore aggiunto che garantisce la progettazione e l'implementazione delle politiche basate sulle conoscenze locali.

Ne consegue che la cooperazione non deve essere intesa come il semplice superamento dei propri confini, bensì come un rafforzamento atto sia a migliorare le condizioni dei territori sia a stimolare le sinergie capaci di autorigenerarsi, restituendo alle regioni l'investimento effettuato (Unione europea-Politique regionale, 2008), mirando ad uno sviluppo armonioso dei diversi territori attraverso politiche differenti dove le diversità assumono un ruolo importante nel momento in cui esse sono intese come una risorsa e non come una barriera, permettendo in ultima analisi di trarre il massimo beneficio dalle caratteristiche intrinseche dei territori in cui vivono gli individui europei.

Al fine di garantire questi obiettivi ed esigenze - come osservato ancora da D. Hübner - le politiche necessitano di essere basate su un approccio integrato a tutti i livelli durante la loro fase di definizione

⁸ Seguiranno poi due momenti di riflessione e dibattito sul tema: la conferenza sulla Coesione Territoriale di Kiruna, del dicembre 2009 e il seminario di Bruxelles del marzo 2010.

⁹ Cfr. le dichiarazioni di Danuta Hübner, Commissario alla politica regionale, in Unione europea-Politique regionale (2008)

essendo risultati l'Obiettivo 1 dipendente dalla soglia del 75% del reddito comunitario medio pro capite ovvero da un criterio meramente economico, l'Obiettivo 2 indipendente da qualche criterio riferito all'elemento territoriale-spaziale e solo e parzialmente l'Obiettivo 3 riferito alla cooperazione territoriale, come proseguo della già citata iniziativa INTERREG.

Il percorso della CT, quindi, se da un lato con l'adozione dell'Agenda Territoriale sembra ormai consolidarsi sempre più, nei fatti la nuova programmazione 2007-2013 della politica di coesione, adottata in quegli stessi anni, non sembra confermare tale rafforzamento.

L'entrata in vigore tuttavia del Trattato di Lisbona (che, come già detto, ne mantiene i riferimenti) e la stessa pubblicazione del **Libro Verde sulla Coesione territoriale** sembrerebbero essere i presupposti affinché la CT finalmente da concetto astratto si trasformi in una politica concreta, magari a partire già dalla prossima programmazione 2014, nonché per stimolare ulteriormente il dibattito pubblico e scientifico al fine di definirla come maggiore puntualità⁷.

Riepilogo in senso cronologico del percorso del dibattito sulla CT

Periodo di riferimento	Documento o evento	Risultato conseguente
Anni '90	Europa 2000 Europa 2000+	Questioni dello "sviluppo territoriale europeo"
1995	Assemblea delle Regioni europee in Anversa	Introdotta tema della CT
1997	Trattato di Amsterdam	Riferimento alla CT (art.7d)
1999	Documento ESDP	Affronta questione della CT
Febbraio 2004	Terza Relazione sulla coesione economica e sociale	Lancio del concetto di CT
Giugno 2004	Firma bozza Costituzione	Contiene riferimento al concetto di CT (art 3)
Novembre 2004	Incontri informali dei Ministri, seduta di Rotterdam	Adozione Agenda Territoriale
Maggio 2005	Incontri informali dei Ministri, seduta di Lussemburgo	Adozione Agenda Territoriale
Maggio 2005	Terza Relazione intermedia sulla coesione economica e sociale	Riferimento al concetto della CT
Giugno 2006	Quarta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale	Nessun riferimento diretto
Gennaio 2007	Inizio nuova programmazione	Nessun riferimento diretto
Maggio 2007	Incontri informali dei Ministri, seduta di Lipsia	Presentazione della Agenda Territoriale
Maggio 2007	Quarta Relazione sulla Coesione	Riferimento al concetto CT
Giugno 2007	Approvazione Nuovo Trattato "di Lisbona"	Inserimento concetto CT
Giugno 2008	Quinta Relazione sulla coesione	Ripresa concetto della CT
Ottobre 2008	Pubblicazione Libro Verde	Come proseguimento dell'Agenda si raccolgono e pubblicano gli interventi sul dibattito circa la CT, riaprendone il dibattito
Giugno 2009	Sesta relazione intermedia sulla Coesione	Sintesi del concetto di CT
1 Dicembre 2009	Entrata in vigore del Trattato di Lisbona	Contiene concetto della CT
Dicembre 2009	Conferenza di Kiruna	Mantenimento del dibattito sulla CT
Marzo 2010	Seminario Bruxelles	Mantenimento del dibattito sulla CT

⁷ Lo stesso Libro Verde sollecita il dibattito, ma di fatto non fornisce una definizione ufficiale della CT (Faludi, 2005)

1.2 Il percorso della CT

L'inizio del dibattito intorno alla CT si può dunque far risalire alla seconda metà degli anni novanta, periodo in cui si assiste ad un innovativo ed intenso lavoro culturale, tecnico e politico, sulla questione dello sviluppo territoriale su scala europea, con la produzione di documenti quali il “**Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile**” della Commissione Europea (1998) e lo “**Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo**” (SSSE) del Comitato di Sviluppo Spaziale (1999), elaborato in tre versioni.

L'inclusione invece della CT tra gli obiettivi dell'Unione contenuti nell'articolo 3 dell'allora nuova Costituzione europea segna la definitiva accettazione e appartenenza di tale concetto alle politiche comunitarie, determinando quella che è stata definita la “*Shared competence*” dell'Unione rispetto agli altri Stati Membri: quindi, dopo i primi timidi passi in ambito di politiche spaziali e di pianificazione territoriale, attraverso programmi come il PIC URBAN, l'UE acquisisce una “competenza concorrente”, applicabile almeno all'“area” della coesione territoriale (Camagni, 2004), confermando l'importanza per la stessa UE dell'equilibrio territoriale come fattore insieme di competitività, di benessere collettivo e di sostenibilità.

Ciò che si è voluto far intendere con tale passaggio fondamentale, anche in considerazione dei contenuti del **Terzo Rapporto sulla Coesione** (UE, 2004) e del successivo del 2005 (Commissione delle Comunità Europee, 2005), è come la CT non sia semplicemente un'ulteriore espressione della volontà di superare le disparità fra i livelli di reddito e di vita, così come era stato fino a quel momento l'obiettivo delle politiche strutturali, bensì la manifestazione dell'intenzione dell'Unione di preoccuparsi di questioni come l'accesso delle comunità ubicate nei diversi territori ai servizi di interesse generale, le differenze demografiche o le perifericità.

E' tra gli anni 2004-2007, dunque, che la questione dello sviluppo territoriale a livello europeo e, nello specifico, il concetto della CT entrano e sono posti al centro del dibattito politico-istituzionale.

Durante quei quattro anni vengono convocati tre incontri dei Ministri responsabili dello sviluppo territoriale che culminano nella riunione di Lipsia, svoltasi nel maggio del 2007, e nell'adozione della Agenda territoriale; escono tre Relazioni della Commissione Europea sulla coesione economica e sociale che rimarcano l'importanza della CT e nel giugno 2007 viene approvato il **Nuovo Trattato di “Lisbona”**⁴ che mantiene e include i riferimenti alla CT già inseriti nella Costituzione⁵.

Tale disegno tuttavia non sembra essere propriamente e fortemente confermato con la stessa annunciata importanza nella programmazione 2007-2013, nella quale se, da una parte, è riscontrabile un certo interesse a perseguire tale direzione - sia a livello politico con il supporto al programma INTERREG quale mezzo per l'attuazione dei presupposti dell'SSSE, sia a livello tecnico con programmi come l'ESPON - da un'altra, la CT non sembra essere stata considerata in adeguata misura (evidentemente anche per problematiche tecniche⁶) in merito alla suddivisione dei Fondi strutturali,

⁴ Entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

⁵ L'iter della Costituzione europea rimane bloccato dopo il respingimento, per mezzo di referendum, da parte di Francia e Olanda nel 2005, ma i suoi contenuti e riferimenti alla CT sono mantenuti nel Trattato di Lisbona.

⁶ Ad esempio, mancavano di fatto, come ad oggi, dei riferimenti quantitativi per inquadrare la CT, diversamente da altri obiettivi dell'UE.

Cap.1: Il dibattito politico-istituzionale in ambito comunitario: una ricostruzione storica

di Nicola Camatti¹

1.1. Ricostruzione storica del dibattito sulla Coesione Territoriale in ambito comunitario

Il concetto di Coesione Territoriale (CT) è stato introdotto per la prima volta a livello politico-istituzionale in ambito comunitario durante una riunione dell'Assemblea delle Regioni europee, svoltasi ad Anversa nel 1995, al margine dell'ormai avviato dibattito sul problema dello sviluppo territoriale a livello europeo che si era aperto agli inizi degli anni '90 con la pubblicazione dei documenti Europa 2000 e Europa 2000+.

Tale nozione, però, è stata ufficializzata ed è entrata a pieno titolo tra le questioni europee solo con il suo inserimento nel **Trattato di Amsterdam**², nel 1997, e nel documento **“Prospettiva di sviluppo del territorio europeo”** (ESDP) del 1999.

A seguito poi degli incontri informali tra i Ministri responsabili dello sviluppo territoriale tenutisi a Rotterdam nel novembre 2004 e a Lussemburgo nel maggio 2005, è stata adottata l'**Agenda territoriale** dell'Unione Europea, presentata in occasione dell'incontro ministeriale sulla coesione territoriale di Lipsia nel Maggio 2007, con la quale si definiscono le tre principali priorità della (politica di) coesione:

- orientare le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali al massimo sviluppo delle risorse territoriali;
- potenziare i collegamenti e l'integrazione dei territori attraverso la promozione della cooperazione e degli scambi;
- rafforzare l'integrazione delle politiche dell'UE che hanno un impatto territoriale.

La CT a questo punto diventa un problema intergovernativo, ovvero un problema che deve essere affrontato a livello di Unione e quindi incluso nelle politiche comunitarie.

L'importanza strategica dell'argomento, già introdotto nella Terza Relazione sulla coesione territoriale del 2004 (UE, 2004) e ripreso e ribadito nelle successive, è confermata ultimamente con il suo inserimento tra gli Obiettivi dell'Unione nel **Trattato di Lisbona**, accanto a quello della coesione economica e sociale, diventando parte del diritto primario dell'Unione europea.

Sul modo in cui raggiungere tale obiettivo, delineando la strada da percorrere verso questa direzione, si è discusso negli anni successivi all'Agenda, contemporaneamente alla costituzione del nuovo Trattato - dibattito sintetizzato e pubblicato, nell'ottobre 2008, nel **Libro Verde sulla Coesione territoriale**, documento che nasce proprio come risposta alla crescente necessità, politica e scientifica, di inquadrare e stabilire il modo in cui le politiche pubbliche dovrebbero affrontare le esigenze dei territori³, e il modo in cui il concetto di CT può contribuire a dare una risposta in tal senso.

¹ Dottore di Ricerca in Economia presso l'Università di Ferrara.

² Cfr. l'articolo 7d del Trattato di Amsterdam.

³ Cfr. le dichiarazioni di Danuta Hübner, Commissario alla politica regionale, in Union européenne-Politique regionale (2008).

ambito è stata assunta questa iniziativa volta appunto all'apprendimento delle modalità secondo cui condurre l'attività di ricerca in alcune discipline sociali.

All'inizio del presente Quaderno si effettua una ricostruzione del dibattito di natura politico-istituzionale che è stato condotto sulla CT in ambito comunitario, cioè da parte dei vari organi dell'UE, tra i quali sembra aver svolto un ruolo determinante il Comitato delle Regioni, giacché questo organismo che dispone di funzioni consultive, per primo si è fatto portavoce delle istanze e delle esigenze percepite nelle varie realtà decentrate in seguito alla presenza di situazioni tra loro fortemente differenziate, dal punto di vista sia socio-economico che territoriale.

Subito dopo, si illustrano i fattori che sono stati posti alla base della CT, sempre in ambito europeo, e dai quali vari studiosi, soprattutto sociologi e politologi, hanno cercato di far derivare non solo questo nuovo concetto, ma anche alcuni altri (dalla *governance* alla cooperazione territoriale, ecc.) ad esso strettamente connessi, tanto da rischiare di confonderli tra loro.

A questo punto si passa ad analizzare le più efficaci delle misure di politica economica che sono state suggerite dagli economisti per favorire il conseguimento della CT, non solo ai vari livelli di governo, ma anche in corrispondenza di varie fasi del processo di sviluppo economico-produttivo.

Infine, nella quinta ed ultima parte si forniscono ulteriori indicazioni di politica economico-finanziaria e territoriale, desumendole da alcuni tentativi effettuati nel nostro paese di configurare un nuovo strumento di carattere interdisciplinare che sembra in grado di rendere sostenibile, dal punto di vista sia economico che ambientale l'ulteriore sviluppo territoriale pianificato a scala vasta.

In definitiva, si ritiene di poter concludere questa breve Introduzione sostenendo che la CT non risulta solo un concetto da condividere e da sostenere, ma anche una prospettiva che – soddisfatte talune non trascurabili condizioni – è effettivamente perseguibile, almeno nel medio-lungo periodo.

Riferimenti bibliografici

- Robert J. (2007), "The Origins of Territorial Cohesion and the Vagaries of Its Trajectory", in A. Faludi (ed.), *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, pp. 23-35.
- World Bank (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Oxford University Press, New York.

Introduzione: presupposti, obiettivo e contenuti del lavoro

di Aurelio Bruzzo^(*)

Il concetto di coesione territoriale (CT) e la corrispondente politica comunitaria sono diventati oggetto dell'attenzione degli studiosi da un periodo di tempo relativamente breve, giacché l'inizio del dibattito su tale tema può essere collocato dal punto di vista temporale all'inizio del decennio ormai in via di conclusione.

Attualmente, però, esiste già un notevole numero di studi che si occupa di questa tematica, anche se – paradossalmente – l'attenzione nei confronti di questa nuova categoria di analisi e di politica economica è maggiormente prestata all'estero e addirittura anche negli U.S.A., che in un paese aderente all'Unione europea (UE) come l'Italia.

Ad esempio, Robert – nell'ambito di un volume pubblicato qualche anno fa per conto del *Lincoln Institute of Land Policy* – dopo aver precisato che la CT è un concetto “non artificiale”, ammette che essa ha riscosso molto successo nel dibattito politico, nonostante che appaia carente nella sua giustificazione e nelle sue possibilità di concreta applicazione (Robert, 2007).

Anche la Banca Mondiale, in un suo recente contributo al dibattito sugli approcci allo sviluppo territoriale, le strategie di urbanizzazione e le iniziative d'integrazione regionale, rileva che, se la concentrazione delle attività economiche è inevitabile e, di norma, anche auspicabile ai fini della crescita economica, non si può dire altrettanto delle forti disparità spaziali rilevabili tra i livelli di benessere che spesso l'accompagnano (World Bank, 2009).

Pertanto, in un simile contesto di cauta e, talvolta, anche dubbiosa attenzione pare opportuno svolgere una rassegna critica dei principali contributi rinvenibili in materia di CT, al fine di stabilire i suoi elementi costitutivi e le sue caratteristiche di fondo, nonché di individuare alcuni possibili strumenti d'intervento da mettere a disposizione delle Amministrazioni pubbliche, soprattutto a livello regionale e locale, così da riuscire finalmente a concorrere al concreto perseguimento della CT nell'ambito sia dell'UE che dei suoi Stati membri.

Tale lavoro, per la cui elaborazione ci si è avvalsi sia di documenti comunitari ufficiali sia di contributi scientifici, si articola in cinque capitoli, caratterizzati da rilevanza e dimensione diverse; inoltre, questi due caratteri tendono a risultare tra loro inversamente correlati, nel senso che, man mano che aumenta il rilievo delle questioni di volta in volta affrontate nei vari capitoli, si riduce l'adeguatezza della riflessione in essi sviluppata, e ciò in seguito alla progressivamente minore disponibilità della letteratura di riferimento.

Ancora più importante è segnalare che la rassegna che si sta presentando, è stata condotta secondo un approccio interdisciplinare, coerentemente non solo con i contenuti della CT che – come si verificherà – non possono essere ricondotti ad una sola disciplina, ma anche con l'impianto organizzativo e l'approccio metodologico privilegiato all'interno del Dottorato di Economia, nel cui

^(*) Componente del Collegio dei docenti del Dottorato in Economia dell'Università di Ferrara.