

Le vicende territoriali dell'Europa comunitaria - spesso trascurate dalla stampa quotidiana- si sono sviluppate su più piani: dal disegno delle grandi infrastrutture, alle iniziative per lo sviluppo regionale, al sostegno alle politiche urbane, allo schema spaziale di organizzazione del territorio europeo. Temi, nozioni, esiti di queste vicende sono controversi, frammentati in un quadro informativo e interpretativo esteso e frammentato, che qui viene agevolmente sintetizzato senza rinunciare agli opportuni rimandi all'estesa letteratura disponibile, da un lato; ad un'interpretazione complessiva, dall'altro.

L'esposizione mette a fuoco tre nozioni critiche -l'accessibilità, la partnership e il policentrismo- che costituiscono i principi guida delle politiche territoriali comunitarie che, sullo sfondo dei dibattiti più generali su sostenibilità e governance, stanno alterando il quadro di riferimento delle politiche locali dei paesi membri, nonché lo stile delle iniziative di comuni e regioni. Di ciascuna di queste nozioni sono esposte attese ed esiti e sono indicati i rischi e problemi.

Un filo rosso unisce i diversi ambiti: la sperimentazione di nuove forme di governance del territorio che si manifesta lentamente con il radicamento di questi tre principi, con il risultato indiretto di un lento ma progressivo cambiamento del modo di fare urbanistica e pianificazione (o meglio, sviluppo territoriale; anche i nomi cambiano).

In definitiva, i numerosi aspetti dell'esperienza comunitaria influiscono (forse più delle riforme sempre rimandate) sulla costruzione di uno stile innovativo di governo comune ai tanti territori d'Europa.

MARCO CREMASCHI insegna *Politiche urbane e territoriali* presso l'Università degli Studi di Roma Tre e presiede l'associazione che pubblica *Planum*, la rivista internazionale *on-line* di urbanistica e politiche urbane. Ha scritto tra l'altro *Progetti di sviluppo territoriale*, Milano, 2003.

Gianfranco Pagliettini, Carlo Salone e Pietro Elisei sono gli autori
rispettivamente dei paragrafi 4.1, 4.2 e 6.1.

Marco Cremaschi

L'EUROPA DELLE CITTÀ

Accessibilità, partnership e policentrismo
nelle politiche comunitarie per il territorio

ALINEA
Editrice

<u>PREMESSA.....</u>	<u>6</u>
<u>1 QUESTO LIBRO.....</u>	<u>10</u>
<u>2 IL TERRITORIO D'EUROPA.....</u>	<u>13</u>
<u>1 COMPARAZIONI.....</u>	<u>13</u>
<u>2 REGOLAZIONE A PIÙ STRATI.....</u>	<u>17</u>
<u>3 PRATICHE DEL TERRITORIO EUROPEO.....</u>	<u>20</u>
<u>3 INFRASTRUTTURE E ACCESSIBILITÀ.....</u>	<u>25</u>
<u>1 GRANDI RETI.....</u>	<u>27</u>
<u>2 GRANDI OPERE.....</u>	<u>31</u>
<u>3 GRANDI PROGETTI.....</u>	<u>34</u>
<u>4 IL DEFICIT INFRASTRUTTURALE.....</u>	<u>37</u>
<u>5 ACCESSIBILITÀ E PROGETTI DI TERRITORIO.....</u>	<u>41</u>
<u>4 PARTNERSHIP PER LO SVILUPPO.....</u>	<u>44</u>
<u>1 VARIETÀ DELLE POLITICHE REGIONALI.....</u>	<u>45</u>
<u>2 IL TERRITORIO NELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE.....</u>	<u>50</u>
<u>3 UN MODELLO PER I PROGETTI LOCALI.....</u>	<u>55</u>
<u>4 LA PROGRAMMAZIONE DELLE REGIONI.....</u>	<u>58</u>
<u>5 LA GOVERNANCE DEI PROGETTI DI SVILUPPO.....</u>	<u>61</u>
<u>5 PARTNERSHIP PER LA COESIONE SOCIALE.....</u>	<u>64</u>
<u>1 MOBILITARE LE CITTÀ.....</u>	<u>66</u>
<u>2 LE POLITICHE PER LA CITTÀ.....</u>	<u>70</u>
<u>3 L'AUTONOMIA DELLE POLITICHE.....</u>	<u>73</u>
<u>4 SVILUPPO E COESIONE.....</u>	<u>74</u>
<u>5 PARTNERSHIP E POLITICA.....</u>	<u>76</u>
<u>6 POLICENTRISMO E SVILUPPO DEL TERRITORIO.....</u>	<u>81</u>
<u>1 LO SCHEMA DI SVILUPPO EUROPEO.....</u>	<u>82</u>
<u>2 I PRINCIPI DELLO SSSE.....</u>	<u>86</u>
<u>3 COESIONE TERRITORIALE E VISIONI REGIONALI.....</u>	<u>96</u>
<u>4 POLICENTRISMO E COMPETIZIONE.....</u>	<u>98</u>
<u>7 INNOVAZIONE E RIFORMA URBANISTICA.....</u>	<u>100</u>
<u>1 L'AGENDA DELLE RIFORME.....</u>	<u>101</u>
<u>2 WELFARE E USO DEL SUOLO.....</u>	<u>111</u>
<u>3 L'IMPATTO TERRITORIALE NELLE POLITICHE EUROPEE.....</u>	<u>118</u>
<u>4 INNOVAZIONE E POLITICHE COMUNITARIE.....</u>	<u>125</u>
<u>8 IDENTITÀ TERRITORIALI E PARTNERSHIP.....</u>	<u>130</u>
<u>1 LA MOBILITAZIONE TERRITORIALE NEI PT.....</u>	<u>131</u>

<u>2 DUE DIMENSIONI DEL CAMBIAMENTO TERRITORIALE.....</u>	<u>135</u>
<u>3 ESPERIMENTI</u>	<u>140</u>
<u>4 CONCLUSIONI.....</u>	<u>145</u>
<u>9 A CHE SERVE IL POLICENTRISMO?.....</u>	<u>147</u>
<u>1 PER UNA GENEALOGIA</u>	<u>148</u>
<u>2 RETE URBANA E REGIONI EUROPEE.....</u>	<u>152</u>
<u>3 UNA NOZIONE SCALARE.....</u>	<u>155</u>
<u>4 PIATTAFORME E CONNESSIONI TERRITORIALI.....</u>	<u>159</u>
<u>5 CONCLUSIONI.....</u>	<u>162</u>
<u>10 EUROPEIZZAZIONE E INNOVAZIONE</u>	<u>165</u>
<u>1 POLITICHE E TERRITORIO.....</u>	<u>166</u>
<u>2 EUROPEIZZAZIONE DELLE POLITICHE.....</u>	<u>169</u>
<u>3 IL RADICAMENTO IN ITALIA DELLE POLITICHE COMUNITARIE.....</u>	<u>171</u>
<u>4 CAMBIANO? COME CAMBIANO?.....</u>	<u>175</u>
<u>11 I CONFINI DELLA GOVERNANCE</u>	<u>178</u>
<u>1 UN NUOVO REGIONALISMO</u>	<u>179</u>
<u>2 LA DIMENSIONE EUROPEA.....</u>	<u>181</u>
<u>3 REGIMI DI SVILUPPO.....</u>	<u>183</u>
<u>4 UN FALSO DILEMMA</u>	<u>184</u>
<u>5 LA FORMAZIONE SOCIALE DEL TERRITORIO EUROPEO</u>	<u>185</u>
<u>6 CONCLUSIONI OTTIMISTICHE.....</u>	<u>189</u>
<u>INDICE DELLE SIGLE.....</u>	<u>194</u>
<u>INDICE DELLE TAVOLE.....</u>	<u>196</u>
<u>FONTI.....</u>	<u>198</u>
<u>RIFERIMENTI.....</u>	<u>199</u>
<u>RIFERIMENTI.....</u>	<u>212</u>

PREMESSA

Nel 2004 l'Europa è pervenuta al sostanziale compimento del processo di unificazione del continente; hanno aderito dieci paesi, in prevalenza piccole nazioni salvo la Polonia site geograficamente al centro del continente (ma politicamente all'Est), e di due isole mediterranee ancora più piccole. Pochi ulteriori membri tra i paesi dei Balcani, e forse qualche altro come la Turchia, si aggiungeranno nel futuro prevedibile, senza mutare la sostanza dell'equilibrio geopolitico.

La strategia economica che indirizza le politiche dell'Unione è definita a partire dalla Conferenza intergovernativa di Lisbona del 2000 che ha definito *“un nuovo obiettivo strategico per l'Unione, allo scopo di rafforzare l'occupazione, la riforma economica e la coesione sociale nel quadro di un'economia fondata sulla conoscenza”*. La speranza è di fare dell'Unione europea *“l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale”*. Il problema messo a fuoco erano gli scarsi risultati in termini di crescita e sviluppo a fronte del grande sforzo di armonizzazione dei mercati. L'Europa ha avuto successo nel creare il mercato unico e la moneta comune, ma cresce meno di altre aree geografiche. Il nuovo traguardo è ancora più ambizioso: far diventare quest'angolo di mondo l'economia più competitiva, giocando la risorsa della conoscenza e, insieme, il sistema più sostenibile.

Che ruolo hanno le città e il territorio in tutto ciò? Più di quanto si sia soliti pensare. Questa strategia pone una sfida all'organizzazione territoriale del continente che sollecita il ripensamento di reti, centri, strumenti e attrezzature; ancora di più, impone di considerare gli effetti combinati delle politiche comunitarie e degli stati membri e delle ancor più numerose iniziative private. Gli effetti sono ben manifesti in molti settori cruciali per l'economia. L'avvio dell'Europa ha creato nuove politiche pubbliche e ha liberato nuove energie in ambiti di mercato.

Per esempio, le politiche pubbliche possono essere molto influenti nel caso dell'energia. Nuovi metanodotti sono in costruzione, sperimentazioni sono in corsa sulle tecnologie di

riscaldamento, sui trasporti, la riduzione dei consumi, l'esplorazione di tecnologie alternative come l'idrogeno. L'adozione di un modello energetico sostenibile da parte di mezzo miliardo di persone renderebbe obsoleta la mappa attuale delle risorse fossili. In definitiva, potrebbe incidere sui conflitti legati al controllo del petrolio mediorientale e sulla geo-politica imperiale che li giustifica.

Le conseguenze aggregate delle scelte di mercato sono esemplificate dal caso del traffico aereo e delle comunicazioni. Questi settori sono stati rivoluzionati dall'unificazione delle regolamentazioni nazionali e di settore e dall'introduzione di nuove tecnologie. D'altra parte, le attività più mobili si concentrano e le regioni si specializzano anche in virtù dei collegamenti e dei trasporti. Così, le attività finanziarie crescono a Londra e Francoforte; intere regioni del Mediterraneo si trasformano in pensionati per inglesi o tedeschi. Per sapere se abitate in centro o in periferia d'Europa basta guardare una mappa dei voli *low-cost*, o dalla capacità del vostro provider internet.

Nei due casi, gli aspetti territoriali della costruzione europea sono vistosi, sia se si guardi alle politiche e alle loro in gran parte inesprese potenzialità; sia se si guardi agli effetti prevedibili dei processi in corso, se non già manifesti. Ma questo non vuol dire né che la costruzione europea sia completa né che ne siano condivisi e chiari gli esiti, inclusi quelli territoriali. Il processo di definizione dell'Europa è tutt'altro che concluso. Dopo un decennio di relativo entusiasmo giustificato dalle realizzazioni della moneta e del mercato unico, i governi nazionali stanno puntando i piedi e rivendicano maggior controllo sulle dinamiche comunitarie. Vecchie rivalità nazionali e nuove realtà geopolitiche rischiano di frantumare l'Europa politica prima ancora della sua costituzione.

Dal punto di vista storico, però, il treno europeo non ha smentito la promessa di ricomporre i blocchi e le ideologie che hanno diviso il vecchio mondo, a partire già dalla rivoluzione francese; e tiene alta la sfida alle forze di mercato globali sia pur con le armi incerte di forme innovative di governance istituzionale. Tutto questo fa parte, in modo contraddittorio, della necessità *politica* dell'Europa, uno dei pochi esperimenti di governo sopranazionale che regga la sfida dei tempi; ed è questo il vero motivo per cui da almeno un decennio la politica nazionale, come quella di altri paesi, si confronta ed è condizionata -nel bene e nel male- dalle iniziative prese a Brussel.

Ma l'Europa, ricorda il geografo francese Lévy (1997), ha anche una necessità *geografica*. Da qui la prima giustificazione per l'approccio territoriale. Un continente piccolo, simile a un imbuto per le barriere opposte da più lati da mari e oceani a differenza di altri continenti sterminati dove la frontiera è sempre stata mobile. Un continente appunto che ha costretto gli abitanti antichi a far fronte o a ricevere perennemente dei nuovi arrivati. Con il risultato di un continuo por mano ai limiti, di un incessante spostare e riformulare delle frontiere naturali e dei confini militari. Da sempre, genti e nazioni d'Europa sono costrette a negoziare gli spazi che

considerano esclusivi, come pure i vincoli e le legature con gli spazi degli altri, integrando le differenze in identità più larghe dove il noi e il loro si comprendono per forza. L'Europa costringe le differenze politiche e culturali ad un continuo 'lavorio' nello spazio che, dopo i conflitti e le tragedie storiche, caratterizza l'irrisolta doppiezza fertile e irritante del *policy-making* di Brussel.

Questo aspetto introduce una seconda giustificazione. Il territorio europeo non è mai stato una tabula rasa, ma un denso network frutto della proiezione di molteplici astuzie politiche e, al tempo stesso, fonte di identità simboliche da giocare nel variegato spazio collettivo¹. Non a caso sulle banconote dell'Euro figurano acquedotti, ponti e portali, monumenti che rispecchiano l'orientamento ai traffici e alla comunicazione che stanno al centro della costruzione politica e mercantili dell'Europa.

In breve la tesi che si pone al centro della riflessione è che l'intersezione delle scale geografiche –aspetto peculiare delle azioni territoriali- presiede allo sviluppo del progetto politico dell'Europa, quello che fa dire a cittadini veneziani o di Barcellona di essere italiani o catalani e, al tempo stesso, europei. Nessuna contraddizione, se non il riconoscimento di una molteplice appartenenza. Dietro alle iniziative per le città si trova sempre più spesso il profilo di uno stato multiscalare: il comune, la nazione, l'Europa.

La molteplicità delle scale e delle appartenenze è anche il modello che spiega come nasca e si sviluppi in modo originale uno stile europeo di sviluppo del territorio. Un *work-in-progress* che –a differenza di altri settori dell'agire comunitario- ha scarsi riscontri normativi e istituzionali; ma un settore di integrazione comunitaria, comunque, imposto dalla necessità politica e geografica del territorio comune europeo.

Le vicende che qui riprendiamo sono state spesso raccontate sotto l'una o l'altra delle frequenti distorsioni che subisce il progetto europeo: la versione agiografica che enfatizza i miti e le retoriche nei quali si paluda il faticoso *policy-making* comunitario; la non meno facile critica alla complicazione, al deficit democratico o all'impaccio posto ai poteri autonomi degli stati nazione. L'Europa alternativamente dipinta come un eroe mitologico o un ciclope burocratico è solo una parte del senso comune europeo, forse non la più importante.

E' necessario tenersi lontani da ambedue gli estremi. Gli entusiasmi sono fuori luogo, in particolare ora che appaiono evidenti le difficoltà della globalizzazione e le confliggenti visioni sul governo del pianeta. Non a caso le forze politiche sembrano destinate a

¹ Le distinte storie nazionali –nella versione di patrimonio scolastico post risorgimentale- sono dense di metafore territoriali dalla più diversa valenza: dalla Parigi di Enrico IV che concludeva le guerre di religione; all'espressione 'geografica' con cui il Metternich liquidava l'Italia unita. Un'analoga sottovalutazione della dell'avventura europea si ritrova nella battuta di Kissinger sulla carenza di un comune 'prefisso telefonico' (una forma di zoning come un'altra; peraltro solo di recente è stato istituito sul web il suffisso .eu).

ricomporsi secondo un nuovo *clivage*, tra chi crede che il prossimo secolo sarà dipinto con i colori della forza, delle multinazionali e dell'ideologia (malamente riassunto sia da sostenitori che da detrattori nell'aggettivo "americano"); e chi sostiene invece la necessità di un governo politico dell'economia e dell'ambiente mondiale. L'Europa –con le sue contraddizioni- è un esperimento in questa seconda direzione; ma è un esperimento misurato. Dal punto di vista finanziario –per esempio- si riscontra una tragica simmetria: l'Unione Europea e la guerra in Iraq hanno pressappoco il medesimo budget.

Le risorse a disposizione della UE –poco più di 100 miliardi di € nel 2004- non sono esigue, ma nemmeno così consistenti come talvolta di lascia intendere. I confronti sono difficili, data la natura anomala del "centro" decisionale di Brussel. Organismi "leggeri" come il Commonwealth o il Consiglio di Europa dispongono appena di pochi milioni per la loro missione. D'altra parte, il bilancio militare dei paesi europei è complessivamente il doppio di quella della Commissione; o, più coerentemente, i soli investimenti compresi nel 'piano centrale' del governo dell'India nel 1995 (la parte del budget federale in qualche misura riconducibile ad analoghe preoccupazioni) erano pressappoco 35 miliardi di €, cioè all'incirca quanto i fondi regionali (sia pur in altro contesto). Cifre solo indicative di una forbice che suggeriscono anche la non irrilevanza in assoluto delle risorse e al tempo stesso la limitatezza rispetto all'estensione degli obiettivi.

Le pagine che seguono raccontano i numerosi aspetti della costruzione di uno stile comune di governo del territorio in Europa. L'attenzione è mirata non ad enfatizzare la storia, l'ideologia o il conflitto procedurale, ma alla formazione "intermedia" di paradigmi e campi azione. Il testo prende spunto da ricerche e studi recenti, conclusi negli ultimi anni e compresi anche idealmente tra il trattato di Maastricht e la Convenzione europea, rielaborati dalla prospettiva della governance a geometria variabile che si sta sperimentando nel gioco europeo.

Ciascun capitolo ripercorre le vicende, quotidianamente richiamate dalla stampa, che hanno portato alla formazione dei principali ambiti di intervento comunitario: il disegno delle grandi infrastrutture, le iniziative per lo sviluppo regionale, il sostegno alle politiche urbane, lo schema spaziale di organizzazione del territorio europeo. Sono temi sottoposti spesso a trattamenti divergenti, enfatizzati da taluni o, al contrario, consegnati a frettolose svalutazioni da altri. Le pagine che seguono sistemano il bagaglio di conoscenze indispensabile e forniscono gli opportuni rimandi all'estesa letteratura disponibile per i riferimenti generali e gli approfondimenti necessari.

L'esposizione mette a fuoco tre nozioni -l'accessibilità, la partnership e il policentrismo- che costituiscono finalità generali delle politiche territoriali comunitarie e stanno già influenzando le politiche locali di comuni e regioni. Di ciascuna di queste sono

esposti e valutati i risultati e le attese, e sono indicati i principali problemi. Si suggerisce inoltre che un filo unisca i diversi ambiti: è in corso infatti una sperimentazione cruciale di nuove forme di governance del territorio, con il risultato indiretto di un lento ma progressivo cambiamento del modo di fare urbanistica (pianificazione, sviluppo territoriale: anche i nomi cambiano) in Europa. I numerosi aspetti dell'esperienza comunitaria sembrano destinati ad influire (più delle riforme sempre rimandate) sulla costruzione di uno stile innovativo di governo comune ai territori d'Europa.

1 Questo libro

Nei capitoli successivi si considerano diversi settori tradizionali: infrastrutture, sviluppo locale, riqualificazione sociale urbana, lo schema di sviluppo spaziale. Il taglio espositivo affronta il punto di vista delle 'formazioni discorsive' che influenzano la formazione dei diversi 'campi' di politiche. Queste formazioni possono essere esemplificate con riferimento a tre problemi cruciali –accessibilità, partnership, policentrismo- che sono divenuti snodi nella costruzione delle politiche territoriali europee. Come diremo poi, questi problemi riassumono bene la varietà dei riferimenti territoriali che operano nei discorsi comunitari: un territorio costruito dal basso attraverso le partnership, ordinato dall'alto grazie alle reti infrastrutturali, organizzato a cavallo delle scale istituzionali e di governo grazie al riferimento al policentrismo e a forme di governance innovativa transcalare.

Il prossimo capitolo riguarda le vicende riguardanti le infrastrutture a servizio del principio di *accessibilità*; questa elaborazione può essere riesaminata attraverso il lento decollo della politica delle reti infrastrutturali e tecnologiche europee che dovrebbero garantire appunto equità d'accesso a quei servizi d'interesse generali che costituiscono il presupposto della coesione territoriale. I programmi di infrastrutturazione del territorio europeo obbediscono a logiche d'integrazione e di 'nazionalizzazione' del territorio. Sono generali per definizione e contribuiscono allo sviluppo se obbediscono a logiche di scala continentale: le reti si giustificano proprio per l'effetto di costruzione della scala continentale. Al tempo stesso, però, si devono giustificare in base agli impatti differenziali sui singoli territori. La connessione con le vicende italiane è quindi ambivalente: da un lato, esalta l'idea di un perenne deficit d'infrastrutture da colmare; dall'altro, enfatizza la coerenza degli effetti locali, come avviene con la nozione italiana di 'progetti di territorio'.

Il capitolo successivo ripercorre le vicende dell'applicazione dei fondi strutturali per lo sviluppo regionale in Italia, e affronta l'evoluzione delle esperienze di *partnership*: per quanto attiene lo sviluppo locale del territorio se n'evidenziano i nodi irrisolti, ben

esemplificati dalla relativa esiguità delle risorse e dall'incertezza dei concetti di sviluppo implicati; per quanto attiene le politiche sociali urbane, se ne sottolinea l'ambivalenza funzionale (redistributiva o strutturale). Resta il fatto che l'idea di partnership sta acquisendo una centralità nelle politiche pubbliche che va al di là delle ragioni funzionali (coinvolgere i privati per ragioni economiche o di consenso). L'esperienza della partnership porta a sottolinearne soprattutto il ruolo di mobilitazione delle forze e degli interessi locali, e di costruzione specifici percorsi identitari mediando tra gli effetti contrastanti dei processi di globalizzazione.

Il quarto capitolo considera ancora più in specifico le politiche urbane della Commissione, delle quali il programma Urban è stato finora l'esempio più vistoso. Si tratta di vicende che comincia ad essere studiate con attenzione anche in Italia². Anche in questo caso l'accento è posto sulla formazione delle partnership, e in particolare sul dilemma della finalità apparentemente contraddittoria tra sviluppo e coesione. Nella pratica, questa contraddittorietà appare molto attenuata, soprattutto a causa dei vincoli complessivi all'azione delle comunità locali. Restano dunque alcuni problemi sulla collocazione delle partnership nel quadro della riformulazione della missione pubblica. Problemi che sono particolarmente evidenti quando sono in gioco delicate poste sociali.

Il quinto capitolo tratta la vicenda dello Schema spaziale di sviluppo del territorio e affronta l'ipotesi che un'organizzazione del territorio alla scala continentale, articolata intorno alla formula del '*policentrismo*' (la versione territoriale dell'idea di sviluppo sostenibile applicato alla rete urbana), possa influenzare la performance economica europea. Quest'idea percorre l'elaborazione comunitaria nel decennio in cui si formula la strategia di Lisbona che predica l'innovazione e la crescita. Il policentrismo è una delle formule ambigue che sembra conciliare le esigenze della coesione e quella dello sviluppo. Al tempo stesso, è una formula che consente un apprendimento e un fertile scambio di modelli operativi.

Il sesto capitolo osserva la parziale traduzione delle innovazioni teoriche degli anni scorsi nel quadro operativo dell'urbanistica europea. Tema questo ampiamente trattato, qui verificato su tre cruciali innovazioni in corso in tutti o quasi i paesi europei: la riforma del sistema di piano, la revisione dell'offerta di servizi d'interesse generali e le conseguenti politiche del welfare locale e dei suoli, la misura dell'impatto territoriale di azioni e politiche. Temi che offrono una varietà di suggerimenti all'urbanistica italiana ma che collimano nello sperimentare nuove forme d'azione modulate sui modelli in via di cambiamento della governance metropolitana e territoriale.

...

² Per le politiche urbane è opportuno consultare i volumi della ricerca sul programma Urban predisposta per il Ministero delle Infrastrutture (a cura di P. C. Palermo 2002); mi permetto di rimandare anche a Cremaschi 2003 e alla bibliografia in Cremaschi, a cura di, 2002b.

L'ultimo capitolo infine presenta lo stato della riflessione sulla 'governance' territoriale. Il protagonismo di città e regioni non è fatto recente nelle dinamiche europee, anzi è un elemento che la Commissione ha deliberatamente esaltato per rafforzare la formazione di nessi trasversali tra i livelli di governo. Una ragione che spiega la sperimentazione di pratiche di governance innovativa è la varietà di combinazioni tra i processi di costruzione di una dimensione integrata del territorio europeo. Unificazione dei trasporti, del mercato del lavoro, internazionalizzazione dei processi produttivi e unificazione dei sistemi di regolazione procedono spesso con scarti e ritardi. La combinazione delle scale di governo è la cifra che consente di interpretare la sperimentazione locale di modelli di governance per il coordinamento dello sviluppo urbano e produttivo come per la collaborazione tra enti e istituzioni.

L'occasione mi è gradita per ringraziare gli editori delle pubblicazioni e gli amici che mi hanno concesso di utilizzare loro contributi al testo: Gianfranco Pagliettini, Carlo Salone e Pietro Elisei (autori rispettivamente dei §§ 4.1, 4.2 e del § 6.1).

Ringrazio inoltre per la generosità la Fondazione Fulbright di Roma; per la fiducia la prof.ssa Alberta Sbragia, direttrice dell'European Union Center dell'Università di Pittsburgh; per la pazienza, i colleghi e il mio Dipartimento di Studi Urbani presso l'Università Roma Tre; per l'attenzione, i dottorandi del programma Politiche locali e progetto urbano presso il Dsu.

Il volume è dedicato ai miei studenti dei corsi di Politiche Urbane a Pittsburgh e Roma nell'anno accademico 2003-04, dai quali ho appreso –sia lecita una volta un po' di retorica- almeno quanto ho loro insegnato.

2 IL TERRITORIO D'EUROPA

Nella posizione dell'Europa nel mondo si sottolineano di solito alcuni aspetti strutturali macroscopici relativi a condizioni e dinamiche demografiche, economia e territorio.

Dopo l'allargamento a Est l'Unione Europea a 25 diventa il primo bacino economico del mondo, con una capacità produttiva che è pari al 30% del Pil globale, un mercato comune esteso a 455 milioni di persone (in aumento del 20% rispetto all'Unione a 15), un'incidenza dell'export globale pari al 18% (che salirebbe al 41% se si considerassero gli scambi interni ai paesi dell'Unione).

1 Comparazioni

Per avere un confronto, gli Usa raggiungono un peso economico equivalente con una popolazione di 288 milioni di abitanti e un export del 15% sul totale mondiale; il Giappone - con una popolazione di 127 milioni di persone - pesa rispettivamente il 12% del Pil e il 9% dell'export. Le altri grandi regioni economiche del mondo - Cina, India, Brasile, Sudafrica - presentano profili ancora più differenziati, con popolazione numerose e in rapida crescita e quote del Pil mondiale importanti seppur più limitate al momento (ma in incremento più rapido).

Tav. 1 La costruzione politica europea

1958	Italia, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi	6
1974	Danimarca, Irlanda, Regno Unito	9
1981	Grecia	10
1986	Portogallo, Spagna	12
1995	Austria, Finlandia, Svezia	15
2004	Cipro, Estonia, Lettonia, Malta, Polonia, R. Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria	25
2007	Bulgaria, Romania; in seguito, Turchia (Croazia e forse altri)	

Le prospettive però sono differenti, in particolare con gli Usa e le altre aree di maggior peso economico. L'Europa è una regione demograficamente vecchia e in declino, proprio quando si avverte che la demografia e le migrazioni sono una delle componenti della crescita. Se continuasse la riduzione delle nascite, la popolazione diminuirà nel corso dei prossimi venti anni, come è già in

diminuzione nei paesi di nuovo accesso dove manca la compensazione del movimento migratorio. L'UNDP ha stimato una prospettiva di riduzione del 1% e poi del 3% nei successivi periodi da qui al 2030, contro un aumento del 3% nello scorso quindicennio. Invece, gli Usa sono cresciuti del 15% dal 1985 e la corsa è attesa continuare nei prossimi intervalli sia pure al tasso del 10% entro il 2015 e dell'8% entro il 2030. Di conseguenza, la Commissione Europea attende un incremento del 40% della popolazione con più di 65 anni già a partire del 2025. Per la verità, un'inversione del trend demografico è stata registrata recentemente nei paesi nordici, mentre è ancora al di là da venire nei paesi latini nonostante un sostegno alla natalità dichiarato in alcuni casi dai governi nazionali. Ma in ogni caso, il maggior contributo alla natalità viene dall'immigrazione.

Il territorio dell'Unione Europea ha però dei caratteri geografici particolari che oppongono resistenza alle esigenze di integrazione, a differenza di altre regioni globali e degli Usa in particolare. L'Europa unita possiede un'estensione territoriale inferiore alla metà di quella degli Stati Uniti. Eppure, le distanze tra i vertici estremi (i 4.000 km circa tra Gibilterra e la Lapponia) sono paragonabili a quelli tra l'Est e la West Coast; e lo sviluppo della costa, che riguarda la gran maggioranza dei paesi e delle regioni europee, è invece ben tre volte superiore. Una buona parte dei territori settentrionali sono debolmente popolati; le coste, le isole e le regioni marittime in generale (in particolare sulla cosiddetta 'facciata atlantica) vivono particolari condizioni di difficoltà e isolamento. La presenza di rilievi montani estesi e rilevanti contribuisce a segmentare ulteriormente lo spazio europeo. La rete delle comunicazioni terrestri risente fortemente di questi ostacoli, che penalizzano appunto l'accessibilità di parti rilevanti del territorio europeo.

Inoltre, la concentrazione della popolazione e delle risorse caratterizza da sempre la struttura insediativa del continente. Le città sono un elemento decisivo della organizzazione del territorio europeo. L'Unione Europea è una delle più popolate regioni urbane del mondo: l'80% della popolazione vive in città, contro il 76% degli USA (CCE 1992), ma dati recenti indicano che livello di urbanizzazione e tassi di crescita (UNCHS 2001) tendono ad avvicinarsi. Inoltre, le zone più urbanizzate concentrano lo sviluppo. Secondo una diffusa affermazione di sintesi, nella 'regione delle capitali' si trova la gran parte della capacità produttiva del continente. Si tratta di un 'pentagono' che comprende l'area a cavallo tra Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo, dove si concentrerebbe gran parte della capacità produttiva dell'Unione Europea. Nella rappresentazione offerta dallo SSSE, il 20% del territorio ospita il 40% della popolazione e almeno il 50% del Pil europeo. La scelta può essere naturalmente criticata; altri criteri conducono ad altri risultati, come fa notare per esempio un rapporto italiano che sottolinea la 'centralità' del Nord Italia sul parametro reddito (Casavola 2003).

In ogni caso, il punto è che la concentrazione di quei fattori ne farebbero un'area di 'integrazione economica globale', paragonabile ai grandi corridoi urbani statunitensi (la megalopoli della costa Est, il Midwest intorno a Chicago, la Sun Belt tra California e Texas). E' palese in questo confronto la consapevolezza che gli Usa dispongono di 'aree di integrazione' numerose e tra loro funzionalmente diverse, in grado cioè di raggiungere livelli di specializzazione funzionale in settori diversi e di suddividersi in qualche modo i fattori di rischi connessi al ruolo di traino dello sviluppo.

Quest'immagine è stata apparentemente posta a guida delle scelte territoriali europee: sostenere la formazione di altre aree 'di integrazione economica' favorirebbe la crescita dell'intero continente. Ma quali altre aree si possono candidare a svolgere questo ruolo? E come è possibile equilibrare i nuovi poli con quello esistente, tenendo conto anche del peso ed estensione dei territori marginali? Queste sono domande non prive di interesse per la ricchezza e la qualità sociale della vita nei paesi membri, ma le corrispondenti scelte di merito (sostenere questo settore e non altri, questa regione e non altre) non sono probabilmente ancora mature a livello dell'Unione. Un 'governo' centrale del territorio non è possibile, a questa scala, e le poche decisioni centralizzate –per esempio sulle infrastrutture- risentono fortemente della logica di compensazione tra governi nazionali.

Sono geografie diverse, e non in modo irrilevante, ma quello che le diverse rappresentazioni hanno in comune è la concentrazione dei fattori rari (produzione, valore aggiunto, ricchezza) in relativamente poche aree tra le più urbanizzate; nonché il forte divario con le aree marginali, poste ai quattro angoli cardinali del continente. Questo aspetto resta al cuore del dibattito territoriale europeo, pur con un slittamento continuo man mano che la definizione di divario e di marginalità evolve e si modifica a seconda di come si approfondisce la conoscenza dei territori d'Europa (la Lapponia, la Sicilia, le piccole isole non sono marginali nello stesso modo); e a seconda di come i nuovi ingressi modificano i dati territoriali e le percezioni dei dati. Un elemento in tutto ciò sembra destinato a rimanere stabile: sono proprio le regioni urbane –più dense e ricche di risorse intellettuali- ad essere chiamate a guidare il processo di crescita dell'economia della conoscenza, a forgiare le nuove basi della ricchezza del continente. E sono le reti urbane la maglia sui cui si gioca la possibilità di connettere il resto del territorio ai processi di crescita della economia e della società civile europea.

Figura 1 L'Europa politica a 25 membri

Quadro 1 Le tappe del coinvolgimento territoriale della UE

1957	Nel trattato firmato a Roma i 6 stati fondatori fanno riferimento, nel preambolo, all'esigenza "di rafforzare l'unità delle loro economie e di garantirne lo sviluppo armonioso riducendo il divario fra le diverse regioni e il ritardo di quelle più svantaggiate".
1958	Vengono istituiti due fondi settoriali: il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG).
1964	L'Assemblea del Consiglio d'Europa decise la fondazione della Conferenza Europea dei Ministri responsabili all'Assetto del Territorio (CEMAT) con il preciso compito di esaminare la possibilità di una politica di pianificazione dello spazio europeo.
1975	Nasce il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), con lo scopo di ridistribuire alle regioni povere una parte dei contributi degli Stati membri.
1986	L'Atto unico europeo getta le basi di un'effettiva politica di coesione destinata a controbilanciare i vincoli del mercato unico nei paesi del sud dell'Europa e nelle altre regioni meno prospere.
1988	Il "Progetto di schema europeo di assetto del territorio" è presentato alla CEMAT a Strasburgo
1989-93	Modifica al meccanismo dei fondi di solidarietà, denominati "fondi strutturali", dotati di un bilancio di 68 miliardi di Ecu (prezzi del 1997).
1990	Avvio delle iniziative comunitarie, tra cui Interreg, co-finanziate da fondi strutturali e amministrazioni locali
1992	Nel trattato che istituisce l'Unione europea, entrato in vigore nel 1993, la coesione figura tra gli obiettivi fondamentali dell'UE, accanto all'Unione economica e monetaria e al mercato unico. Viene creato il Fondo di coesione a sostegno dei progetti per l'ambiente e i trasporti negli Stati membri più poveri.
1992	Il Committee on Spatial Development - un organismo inter-governativo sostenuto dalla Commissione inizia i lavori per lo SSSE
1994	Tra i nuovi PIC, Urban affronta la rigenerazione urbana delle città in crisi; un secondo programma Interreg sostiene la cooperazione transfrontaliera e la cooperazione per lo sviluppo territoriali di 7 macro-regioni.
1994-99	Il Consiglio europeo di Edimburgo decide di destinare alla politica di coesione circa 200 miliardi di ecu (prezzi del 1997), ossia un terzo del bilancio comunitario. I fondi strutturali sono integrati da un nuovo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP).
1997	Comunicazione "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo" sottolinea la necessità di una prospettiva urbana nelle politiche dell'Unione.
1998	La pubblicazione "L'Europa delle città " elenca le diverse azioni predisposte dalla Commissione
1997	Agenda 2000 e il nuovo regolamento dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006 assicurano alla città un ruolo esplicito, sia pure sotto la dizione "riduttiva" di "aree urbane in crisi" all'interno del nuovo ob. 2.
1998	Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea
1999	Riforma dei fondi strutturali e modifica del Fondo di coesione dotati di 213 miliardi di € nell'arco di sette anni (2000-2006). Lo Strumento per le politiche strutturali di preadesione (ISPA) e il Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (Sapard) completano il programma Phare, operativo dal 1989, per lo sviluppo economico e sociale e la tutela dell'ambiente nei paesi candidati dell'Europa centrale e orientale.
	Il Consiglio dei Ministri del territorio approva l'"European Spatial Development Perspective" che suggerisce il policentrismo come formula guida per lo sviluppo del territorio
2000	Il Consiglio Europeo di Lisbona (marzo 2000) adotta una strategia focalizzata sull'occupazione che mira a fare dell'Unione "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo entro il 2010".
2001	Il Consiglio di Göteborg (giugno 2001) integra questa strategia articolandola con lo sviluppo sostenibile.

2000	Interreg III copre il periodo 2000-2006 e cerca di stimolare la cooperazione inter-regionale nella EU.
2001	Il Secondo Rapporto sulla coesione indica la coesione territoriale come un principio da aggiungere
2002	A Copenaghen viene raggiunto un accordo sulle condizioni di adesione di dieci nuovi Stati membri dell'Unione.
2004	Riforma della politica di coesione per il periodo 2007-2013. Un nuovo obiettivo riguarda la coesione territoriale. Esce il Terzo rapporto sulla coesione sociale. Il 1° maggio entrano a far parte dell'Unione europea dieci nuovi membri.

2 Regolazione a più strati

Nonostante che si rivendichi spesso la centralità della struttura urbana nella performance dell'Europa, la politica urbana (per una descrizione compilativa; van der Berg 1998 e 2004 a cura di), l'amministrazione regionale (una rassegna giuridica in Caravita, a cura di, 2002; più problematico Caciagli 2003), e il sistema della pianificazione territoriale (Newman e Thornley 1996) sono pensati e attuati in una varietà di modi nei diversi paesi europei;. Sono diversi i linguaggi giuridici, i sistemi amministrativi, l'organizzazione statutaria; ma sono diverse –comprensibilmente- anche le priorità politiche, le culture tecniche, le sensibilità culturali.

Per esempio, la pianificazione nazionale ha grande importanza in Olanda, come pure il 'piano' economico conserva un certo peso in Francia; ma ha contenuto limitato, seppur esiste, in paesi come la Svezia, la Gran Bretagna, il Belgio e la Germania, oltre che in Italia. In molti paesi europei (i paesi scandinavi e quelli latini) la pianificazione locale è il livello più pervasivo. In ogni caso, l'incremento delle competenze degli enti locali e la complessificazione degli strumenti di piano tende ad una progressiva assimilizzazione dei modelli.

I modelli di pianificazione territoriale sono sintetizzati (CCE 1997a) in quattro famiglie:

- la *pianificazione regionale*, ad orientamento prevalentemente economico e sociale che indirizza reti, infrastrutture e servizi generali (Portogallo e Francia) al riequilibrio a favore delle aree depresse, alla redistribuzione del reddito e all'incremento dell'occupazione;
- la *pianificazione "integrale"* e il coordinamento delle scelte spaziali (Germania e Olanda e ora le Fiandre) influenti a tutti i livelli sull'uso del suolo e le trasformazioni fisiche, un approccio che anticipa i contenuti dello sviluppo sostenibile fatto proprio ora dall'Unione Europea;
- il *controllo delle trasformazioni* nell'uso del suolo con diretta negoziazione dei diritti di trasformazione tra amministrazione locale e promotori (Gran Bretagna e Irlanda e, in origine, la Vallonia), nel presupposto di forti poteri amministrativi e capacità di regolazione;

- la *progettazione urbana e architettonica* che conforma i diritti proprietari e definisce il contenuto formale-volumetrico degli interventi; è la tradizione prevalente dei paesi mediterranei, Italia inclusa.

In ogni caso, l'incremento delle competenze degli enti locali e la complessificazione degli strumenti di piano tende ad una progressiva assimilizzazione dei modelli. Negli ultimi due decenni, per esempio, i paesi europei hanno speso uno sforzo consistente per innovare le politiche urbane e regionali. Un periodo questo del tutto singolare e, per certi aspetti, irripetibile: un periodo durante il quale gli stati membri si sono ritrovati a privilegiare la ricerca dell'equilibrio transnazionale e di lungo periodo (basta pensare all'89 e alla caduta del muro di Berlino) anche a sacrificio di fette importanti di sovranità nazionale (sulla moneta e i cambi, per esempio).

L'Unione Europea ha sviluppato una specifica attenzione per il territorio attraverso un neologismo - lo "*spatial development*" - che individua nelle politiche di sviluppo territoriale un fattore critico di successo. Da tempo quindi, è in atto una riflessione sulla *territorializzazione* dello sviluppo e, in particolare, sugli effetti spaziali dei fondi regionali (i regimi di aiuto che l'Unione riserva ai territori meno sviluppati). Questa preoccupazione trova ulteriore motivo di interesse con la prospettiva dell'estensione dell'Unione e quindi della futura ristrutturazione dei Fondi strutturali. L'enfasi sulla città nel linguaggio europeo è uno dei modi per sostenere la dimensione territoriale contro quella puramente economica.

In questo contesto sono nate e si sono sedimentate le politiche urbane e territoriali che fanno parte della famiglia di politiche regionali che nel complesso assorbono quasi la metà del budget comunitario. Sono politiche finalizzate, come recita lo stratificato gergo europeo, alla *coesione*, alla *redistribuzione*, all'aggiustamento *strutturale* delle disparità *regionali*. Come si intuisce, si tratta di obiettivi non perfettamente coincidenti, il cui gioco conduce spesso a fraintendimenti.

E comunque l'Unione Europea si trova in misura crescente a confrontarsi con gli esiti territoriali di politiche che - in parte sovrastando la sovranità degli stati membri - incidono sull'organizzazione infrastrutturale, sulla solidarietà sociale, sulla qualità ambientale. Ancora più in generale, le politiche urbane e territoriali affrontano il problema della *coerenza* tra le diverse iniziative - di tutela e sviluppo - che prendono luogo o esprimono i loro effetti su un medesimo territorio. Come è noto, i risultati dipendono da combinazioni altamente variabili di stili politici, processi regolativi ed elementi di 'dottrina' normativa e cultura tecnica che consentono talvolta di anticipare in modo comprensivo, talaltra solo di 'mitigare' settorialmente gli esiti territoriali delle politiche. Tali esiti sarebbero oggetto della pianificazione territoriale che non è di per sé competenza dell'Unione e comunque è fortemente legata agli equilibri dei poteri locali. Comunque, la ha

completato a questo riguardo un notevole studio comparativo sui processi e politiche di piano negli stati membri (CCE1999b). L'elaborazione europea ha da allora progressivamente influenzato politiche, regolazioni e dottrine anche locali (si sta raccogliendo una certa mole di studi, per esempio in Giannakourou 1998; Böhme 2003).

Più semplicemente, le politiche territoriali e urbane in Europa possono essere rappresentate ricorrendo all'immagine di una torta di nozze: il primo e più grande piano è occupato dalla politica regionale, la torta più grande e il fondamento dell'intera costruzione; nei successivi piani si incontrano, nell'ordine, le iniziative per le grandi reti tecnologiche e infrastrutturali; la cooperazione transnazionale tra le regioni; le iniziative specifiche per le città; e, infine, la pianificazione per lo sviluppo del territorio. I fondi strutturali alla base provvedono a finanziare l'insieme, ma la dimensione delle torte diminuisce rapidamente man mano che si sale. Anche la comunità degli attori coinvolta nelle rispettive aree politiche varia a seconda del livello, sebbene in modo differenziato.

Aumenta invece l'ambizione *regolativa*, quasi che l'ultimo strato possa indirizzare quello che precede e via così, a ritroso. In questo senso, la politica regionale dovrebbe fondarsi sullo Schema di sviluppo dello spazio europeo (in sigla SSSE, talvolta SDEC o ESDP secondo gli acronimi rispettivamente in francese e inglese). In pratica, la torta dovrebbe essere rovesciata sulla testa.

Che questa attesa fondativa fosse sostenuta dai pianificatori territoriali non sorprende: elaborare le linee di sviluppo territoriale per il continente è un'impresa allettante, ancorché non sia scontato l'opportunità di deliberare assetti territoriali a questa scala. Alcune grandi finalità possono richiedere un coordinamento di questo livello: ridurre gli squilibri regionali, proteggere il paesaggio, garantire equo accesso ai beni comuni, esplicitare le iniziative di coesione nelle società locali: per questi scopi può essere utile che i membri dell'Unione si organizzano intorno a principi, decisioni e anche alcuni formule spaziali (riguardo alle infrastrutture, le coste, le aree protette) comuni. Non si tratta comunque di impresa né semplice né neutra, dal punto di vista tecnico: richiederebbe infatti una forte legittimità dei contenuti politici, e un serrato confronto sia di merito che di procedura tra i soggetti titolari del coordinamento territoriale (stati e regioni).

Figura 2 Aree urbanizzate e grado di frammentazione ambientale

Fonte: Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale

Ma forse è più importante un'altra considerazione. Altri attori hanno infatti individuato nelle azioni territoriali (nelle iniziative coordinate di sviluppo e organizzazione fisico-spaziale) una leva coerente al processo di unificazione politica del territorio europeo (nel senso della sovranità politica). Questa sarebbe stata in sintesi

l'ispirazione di Delors (come ricostruito in Faludi 2003; per il quadro in generale Drake 2000) che influisce profondamente sulle diverse facce delle politiche territoriali europee nel decennio 1985-95. Una comune organizzazione territoriale non è all'ordine del giorno a Brussel, e forse non è neppure opportuno immaginare un'omogeneizzazione amministrativa e funzionale tra i paesi membri. Al contrario, le politiche territoriali sollecitano (sia pur in modo indiretto e parziale) un percorso di cambiamento comune, piuttosto che indicare la necessità di un ordinamento e un assetto.

Quest'aspetto non è stato finora adeguatamente sviluppato. Chi si occupa di politiche ha finora concentrato l'attenzione sulle vicende del primo strato della torta (i fondi strutturali), dove vengono convogliate in misura crescente le risorse finanziarie. Influente interpretazioni del policy-making europeo hanno distinto il diverso peso dato alla dimensione intergovernativa rispetto alla governance multidimensionale; e l'aspirazione federale dell'assetto politico dagli equilibri meno formalmente compiuti finora raggiunti. Chi si occupa di territorio, si è concentrato sugli strati alti e sulle aspirazioni e virtù delle sperimentazioni in corso, sul carattere esemplare di un disegno spaziale a scala continentale (insomma, sullo Schema spaziale). Resta in ombra lo spessore di queste pratiche, al di là appunto dei flussi finanziari, dei negoziati e anche al di là dei principi ideali ai quali dovrebbero rispondere. L'interesse nostro è meno sui principi quanto sugli effetti locali delle decisioni macro economiche e di sviluppo regionale.

3 Pratiche del territorio europeo

L'ipotesi di lettura prende origine dalla ricostruzione che è stata fatta in numerose sedi del progressivo e per certi aspetti sorprendente coinvolgimento comunitario con politiche locali come quelle urbane. Le politiche territoriali europee, e quelle urbane di conseguenza, si sono sedimentate in modo contraddittorio e complicato, sia nella gerarchia che nella logica: non sono lineari e univoche, ma piuttosto duplici e sembrano possedere un'intima natura a *zig-zag*³. Questo è l'aspetto evidenziato dagli studi sulle varie iniziative urbane e territoriali che si sono stratificate nel corso degli ultimi anni.

In questo senso, occorre riconoscere che le politiche urbane e territoriali, come altre iniziative europee, hanno un duplice carattere. In parte, sono politiche funzionali alla costruzione di una mercato unico, e quindi obbediscono alle logiche di integrazione economica caratterizzate dalla libera circolazione delle forze produttive, in ultima istanza del capitale. Dall'altro, sono politiche che assumono

³ Il riferimento è naturalmente al romanzo di Grossman. Un procedimento a *zig zag* è presente anche nelle iniziative sperimentali di pianificazione strategica, che dovrebbero 'liberare forze creative, ma possono anche diventare esercizi di mantenimento dello *status quo*' (Albrechts *et al.*, 2003). Per le politiche urbane, vedi anche Tedesco 2002; e Uitemark 2003.

gradi di autonomia, inizialmente giustificate dal fine di accompagnare e mitigare gli esiti della liberalizzazione; ma rapidamente influenzate dal processo specifico di costruzione multiscalare e multilivello delle politiche.

Iniziamo dalla prima affermazione. La duplicità scaturisce -come detto- dalla contesa originale tra forze razionalizzatrici (tipicamente neo liberali in questa fase storica) e forze a questa opposte (neo conservatrici e comunitarie di vario segno, da un lato, o riformatrici dall'altro), contesa che lascia aperto un certo spazio di gioco. D'altronde, il processo di globalizzazione è ambiguo e riceve ancora interpretazioni contrastanti. Ma sarebbe inutile sottovalutarne gli aspetti (marxianamente) contraddittori (Zolo 2004). L'integrazione europea è parte del processo di globalizzazione con alcune caratteristiche particolari rispetto al modello generale: è un esperimento 'regionale' e interessa solo una parte del globo; è guidato dal processo politico piuttosto che dalle forze di mercato anche se l'equilibrio tra questi ha subito svariati avvicendamenti; è mediato dagli stati nazione, che ne sono al tempo stesso contribuenti ed agenti esattori che ridistribuiscono la risorsa sovranità.

Le politiche pubbliche dell'Unione Europea sono funzionali *in primis* alla costruzione del mercato unico. Ma come vedremo poi, il disegno politico che influenza il modo di raggiungere questo obiettivo ha conosciuto diverse declinazioni. Fin da subito si è data accentuazione a delle iniziative che compensassero i costi dell'integrazione di mercato. La politica agricola è il più vistoso e costoso caso di politica non liberista, ma al contrario protezionista e contraddittoria con le aspirazioni generali. Le politiche territoriali che qui passiamo in rassegna -infrastrutture, città, sviluppo locale, organizzazione territoriale- non solo sono necessarie alla integrazione ma sono anche atte a bilanciarne gli effetti più sperequati. Possono essere considerate insufficienti e, per certi aspetti, inefficienti: ma in linea di principio nulla vieta di migliorarle.

In questa forbice, le politiche pubbliche assumono spesso segni contrastanti. Per esempio, politiche nate per l'innovazione e la competitività richiedono -nelle attuali condizioni di policy-making- un tale sforzo promozionale da esaurirsi nella funzione di mettere in rete i soggetti: al massimo, creano dei network di imprese, costruiscono consenso. Anche iniziative a sfondo redistributivo e a carattere sociale come Urban prestano il fianco a queste critiche; ma d'altra parte la costruzione di visioni comuni ha consentito -negli esempi virtuosi spesso citati: Barcellona, Lione, Glasgow, forse anche Genova- la crescita o per lo meno la ripresa di città e aree marginali.

Di questo contrasto, però, si preferisce di solito sottolineare gli aspetti negativi, per lo più da due strade opposte.

Da un lato, delle micro-analisi relativamente sofisticate di singoli casi studio o singole politiche mettono in luce l'aspetto di evasione dei problemi strutturali che è insito nel confinamento alla azione

locale delle responsabilità redistributive. Numerosi casi studio hanno rilevato criticamente i limiti delle politiche urbane (Tosi 2000; Borri 2001), in particolare la debolezza rispetto all'entità dei problemi che dovrebbero affrontare e l'incertezza su alcuni aspetti qualificanti (per esempio, gli effetti collaterali di valorizzazione fondiaria: rimando a questo proposito al cap. 4). Dall'altro lato, una critica ancora più *tranchant* proviene da chi osserva che la 'politica' dietro alle politiche locali tende a replicare i valori del neoliberalismo e a risultare quindi in un'azione coercitiva nei confronti delle località. Politicamente, questa posizione intellettuale si traduce spesso nella negazione del valore delle sperimentazioni e degli esiti locali. In questa prospettiva, si giunge talvolta a liquidare l'intera esperienza delle politiche urbane e territoriali come pura compensazione locale del neoliberalismo globalista (Allmendinger 2000). In un certo senso, e non sorprendentemente, si torna a valutare la politica territoriale come funzione dei valori superiori dell'economia e del potere delle società a capitalismo avanzato.

La critica all'insufficienza e ai limiti d'autonomia delle politiche locali è condivisibile, e coglie un punto nodale delle politiche territoriali contemporanee (ben evidente anche nell'elaborazione dei centri internazionali: UNCHS 2001). Ma non è necessario appoggiare conclusioni troppo drastiche, mentre talvolta sono usate per rivendicare politiche più 'strutturali' che storicamente si sono rivelate ancora più ambigue e insoddisfacenti (posizioni che spesso trapelano nei dibattiti ufficiali: Cremaschi, Curti e Bobbio 2002). Insomma, i limiti di alcune azioni locali sono spesso usati contro le azioni locali *tout-court*, mescolando deliberatamente due significati diversi di politiche urbane: quelle sociali e innovative e le politiche fondiarie di riuso delle città, con il rischio non tanto raro che le seconde fagocitino le prime.

Al contrario, può essere utile enfatizzare il carattere 'poligenetico' di questa -come d'altre- aree d'iniziativa comunitaria. Del segno contrastante delle politiche territoriali in questa congiuntura si possono cogliere anche alcuni aspetti positivi. E' opportuno tenere conto anche d'aspetti per così dire intermedi: né occasionali, come alcuni esiti esemplari nella loro felicità o infelicità; né di struttura come alcune inevitabili caratteristiche di lungo periodo, peraltro un po' generiche.

Sembra in prospettiva più dinamico valutare l'innovazione su un terreno intermedio, sfuggendo all'apparente dilemma di constatare la varietà delle sperimentazioni o, al contrario, rimandando ad una *logica* politica e una *politica* della territorializzazione universale e rigidamente determinata dai valori guida della società globale.

Mettiamo dunque al centro il carattere composito delle politiche territoriali e ambientali di stampo comunitario: questo carattere non è casuale, come non sono accidentali gli scossoni del concepimento. Il treno politico comunitario non sempre procede linearmente; il progressivo affinarsi del lavoro della Commissione cambia spesso orari e programmi, le inclemenze della competizione

globale causano ritardi e anticipazioni. Ultimo, ma non secondario elemento, l'aggiunta progressiva di nuovi vagoni influenza velocità e portata.

Accettare che le politiche europee non siano casuali non vuol dire che le forme assunte siano inevitabili e definitive. Chi si occupa di formazione di politiche pubbliche non ignora che la dimensione territoriale non è né un esito occasionale, né interamente determinato dalla combinazione di strategie degli attori. Un'interpretazione più aperta insiste invece sulle mutue capacità di condizionamento delle micro e delle macro scale (oggetto di tentativi di sistemazione teorica in Le Galès 2002; ma anche di ricerche empiriche in Schultze 2003), ed è più possibilista sugli esiti. Questa prospettiva sembra in particolare interessante nel caso delle politiche sociali e di sviluppo urbano, che certamente sono segnate profondamente dalla duplicità della formazione discorsiva e sociale.

Le politiche europee sono il frutto di logiche negoziali molto più astratte di quelle solitamente imputate alla formazione di politiche pubbliche nazionali. Sono condizionate dalla divaricazione tra ideazione (iper) tecnicista da un lato, e negoziazione (iper) politica dall'altro. Sono inoltre soggette a frequenti ridefinizioni, nel frequente gioco negoziale fra gli stati. Ancora, l'indebolimento dei contenuti sostantivi delle politiche territoriali degli stati membri (la crisi dell'urbanistica e della città degli anni Settanta) è avvenuto proprio nel momento in cui analoghe problematiche venivano assunte dal livello comunitario (dove non erano previste in linea di principio). Questa coincidenza non si dà per caso, ma al contrario è l'elemento che consente la conciliazione di esigenze e diffidenze differenti.

Sembra possibile suggerire in definitiva che la costruzione della dimensione territoriale delle politiche europee obbedisca ad una logica di fondo, che è quella della negoziazione mediata da ampie formazioni discorsive; ma la possibilità di una logica politica -alla quale ricondurre le questioni davvero cruciali, inadeguatamente concettualizzate dagli studi di caso- non comporta a sua volta che questa logica sia la traduzione meccanica dell'esplicarsi di un disegno funzionale alla globalizzazione.

Insomma, sembra possibile sostenere una strategia interpretativa di carattere intermedia: le politiche territoriali sono un tessuto intricato d'iniziative che mettono in campo delle forti inerzie discorsive (come vedremo con riferimento alle tre nozioni faro di accessibilità, partnership, policentrismo). Si tratta di operatori concettuali che hanno seguito una comune evoluzione: nati per essere strumentalmente vaghi, tendono ad assumere progressivamente maggiore consistenza. L'insieme di questi discorsi, pur segnato dalla provenienza negoziale e dalla necessaria ambiguità politica, risponde nel suo insieme alla logica dell'integrazione politica nel lungo periodo. Soprattutto, sostiene il gioco di operatori di sistema -come la Commissione o i *policy-*

network settoriali- e dei soggetti locali nel confronto con stati e istituzioni territorialmente sovrane.

Il passaggio dalle scelte di programma a quelle finanziarie e da queste agli interventi richiede la mediazione di quadri culturali e teorici, sui quali è forte l'influenza della politica. In breve, la scelta di quali investimenti, infrastrutture e aiuti componga il 'pacchetto' della politica regionale del momento risponde ad un misto tutt'altro che lineare tra argomentazioni scientifiche, logiche politiche, rapporti di forza ed esiti negoziali. Questa opera di mediazione possiede caratteri e stili propri al *policy-making* di ciascuno stato membro: il processo di 'europeizzazione' delle politiche sottolinea la pressione al cambiamento dei contesti locali esercitata dalla diffusione di modelli di intervento sviluppati altrove, pressione che incentiva un processo di apprendimento (Radaelli 1999). L'emergere del dato territoriale nelle politiche sopranazionali è evidentemente una manifestazione -per certi aspetti singolare e originale- dei processi di territorializzazione delle economie e di *rescaling* dello stato. Questi processi sono compresi ed elaborati in modo diverso tra i diversi attori -commissione, stati membri, località - che negli ultimi venti anni hanno saputo interagire in modi plurimi e progressivamente più complessi. Questo 'gioco' può essere interpretato -anzi, è stato prevalentemente interpretato - secondo uno schema a somma fissa: in questo caso, appare chiaro che i livelli del complesso sistema di governance sono in competizione e che commissione, stati e regioni negoziano concessioni e vantaggi. Le politiche territoriali in particolare consentono una diversa interpretazione (simile a quella indicata tra gli altri da Scharpf 1999), come fasi di una continua e per certi aspetti creativa evoluzione.

3 INFRASTRUTTURE E ACCESSIBILITÀ

Periodicamente si affronta l'assetto infrastrutturale italiano lamentando il ritardo delle realizzazioni e la discontinuità dei programmi politici. Anche recenti vittorie politiche sono state festeggiate all'ombra di disegni e promesse infrastrutturali. Quello che sempre manca in Italia, complice le strettoie della geografia peninsulare, è un disegno strategico; quello che abbonda, al contrario, è l'insistenza non priva di ragioni sul ritardo e le carenze. A fronte di ciò, l'Europa sembra offrire uno schema strategico di lungo periodo, le grandi reti transnazionali; e concetti e discorsi –i corridoi infrastrutturali, l'accessibilità ai mercati- che giustificano una grande politica pubblica infrastrutturale. Per quanto promettente, però, il matrimonio tra l'offerta di schemi europei mal si combina con la domanda nazionale di intervento.

Mancano strumenti di raccordo che facciano sì che l'Europa non finanzia in Italia le infrastrutture sbagliate come Malpensa e il ponte sullo stretto, l'una che diminuisce l'accessibilità alle regioni periferiche, l'altro che mette a repentaglio l'integrazione tra le politiche settoriali. Viceversa, questi due temi sono al cuore della riflessione europea e –come di vedrà- potrebbero trovare appigli validi nella ricerca italiana sui progetti territoriali.

Non che manchi l'attenzione sulle infrastrutture. Queste sono state al centro di due recenti Conferenze Nazionali sul Territorio (l'ultima svolta a Caserta nel 2003; l'altra a Genova due anni prima, dopo un vasto confronto in un clima influenzato dalla allora recente predisposizione del Piano Trasporti: Cremaschi *et al.*, 2002). A conferma della turbolenza politica, tra le due conferenze si è registrato un ennesimo cambio d'indirizzo governativo. Apparentemente, tra i programmi dei governi d'oggi e di allora si dovrebbe registrare una forte differenza proprio a causa d'indirizzi opposti in materia d'ambiente, territorio, opere pubbliche.

Il governo in carica ha in programma l'accelerazione dei tempi e la riformulazione delle regole del gioco relative alla produzione di grandi infrastrutture. A questo scopo, ha fatto approvare pur tra molte opposizioni la legge Obiettivo; un'ancora incompleta elaborazione sulla regolazione degli appalti (e in particolare sulla figura del 'general contractor'); e alcune iniziative parlamentari di riforma generale del 'governo del territorio'.

Tra le politiche avviate negli ultimi anni e le dichiarazioni governative si danno differenze importanti, che in termini di realizzazioni appaiono però meno marcate, per lo meno finora. Una differenza cruciale, forse più rilevante delle scelte politiche e dello stile delle politiche infrastrutturali, riguarda il senso affidato alla risorsa infrastruttura. Fiumi d'inchiostro sono stati spesi a giustificare gli investimenti infrastrutturali, principalmente in base ad una nozione di 'corretta dotazione'. Sembra oggi generalizzata una posizione fatta propria da Confindustria anni fa, quando sostenne la rivendicazione di un maggior impegno dello stato sul tema infrastrutture -a rete, di trasporto e tecnologiche- giustificato dal sostegno allo sviluppo⁴. La rivendicazione del potenziamento dei servizi era finalizzata a favorire la competitività economica del sistema industriale (Alò e Di Rosa, 1990) in vista, tra l'altro, dell'apertura del mercato europeo nel 1993. Accanto alle infrastrutture fisiche a rete, vennero considerati anche l'ambiente economico in senso lato (sistema formativo, nuove tecnologie, turismo e territorio...), le risorse e le procedure. Le infrastrutture considerano quindi aspetti economici (trasporto, comunicazione, energia, acqua) e aspetti sociali (istruzione, sport e turismo, cultura, attività sociali). Nell'impostazione originaria, si tiene conto anche del capitale umano (agenzie di pianificazione ecc.). Un'impostazione -ripresa dalla comunità europea- che allarga notevolmente il campo, ma che ancora non tiene conto della trasformazione dell'economia post-industriale e in particolare del carattere reticolare, degli effetti di sistema e dell'integrazione (Savona 1991).

Le infrastrutture sono da allora definite genericamente come "stock di capitale collettivo" (opposto all'accumulazione privata direttamente produttiva) la cui distribuzione territoriale crea differenziali di produttività tra regioni e paesi e condiziona i costi di produzione. I caratteri intrinseci alle infrastrutture sono ripresi dalla teoria dei beni pubblici (immobilità, indivisibilità, non sostituibilità) e mostrano la stessa astratta polivalenza. In altre parole, l'infrastruttura è definita come bene capitale, fattore di produzione, e al tempo stesso come bene pubblico, del quale tutti possono approfittare. Insomma, più ce n'è, meglio per tutti.

Questa versione non convince sempre. Numerosi critici fanno presente l'eccesso acritico di fiducia, l'avidità finanziaria e la scarsa fondatezza delle scelte infrastrutturali del nostro paese⁵. Si può provare a contrastare diversi accenti nella 'riflessione' infrastrutturale europea e in Italia:

⁴ Il Centro Studi Confindustria ha pubblicato delle valutazioni di fabbisogno frutto di un programma di ricerca promosso nel 1988 ma esito di studi precedenti (Di Palma, a cura di, 1990; vedi anche Bracalente, Di Palma 1982; Biehl 1982; Bracalente 1993; Bracalente e Mazziotta 1986).

⁵ Per un recente dibattito, si vedano i numerosi contributi dedicati da importanti economisti sul sito "lavoceinfo" nel 2004, in particolare il contraddittorio a distanza tra studiosi e il ministro Lunardi. Vedi le precise controdeduzioni di Boitani e Ponti (2004).

- a) lo schema delle grandi reti infrastrutturali europee è pensato per supportare l'unificazione dello spazio economico comunitario, ma anche per la mobilità delle persone e, in definitiva, per assicurare una maggiore coesione; l'insistenza è sulla grande scala, sulla interconnessione tra segmenti e sulle nuove tecnologie;
- b) anche nel nostro paese è stato presente un momento, successivo alla ricostruzione, nel quale era pervasiva la retorica sulle grandi opere, con simili aspettative (la riduzione dei divari tra Nord e Sud) ma un minore rigore nell'individuare le priorità;
- c) l'emergenza della problematica urbana negli anni Ottanta porta l'enfasi sui grandi progetti locali che coinvolgono aspetti fondiari e immobiliari, forse trascurati in precedenza, ma contribuiscono a distribuire indiscriminatamente la spesa infrastrutturale;
- d) la spesso ripetuta denuncia del deficit infrastrutturale caratterizza l'ultimo decennio del secolo scorso e contribuisce a radicare l'idea che le infrastrutture siano una attrezzatura minima, una dote necessaria per lo sviluppo territoriale;
- e) solo di recente, una più sofisticata riflessione sui nessi tra territorio, sviluppo e infrastrutture porta l'accento sui caratteri specifici delle attrezzature di sostegno allo sviluppo. Su questo sfondo è possibile discutere in modo non banale della riflessione comunitaria sull'accessibilità.

1 Grandi reti

Il disegno infrastrutturale è il primo elemento territoriale che appare nel policy-making europeo, anche se i programmi infrastrutturali –come le politiche regionali- possono vantare un'ascendenza fin nel trattato di Roma e radici settoriali (in particolare, trasporti e reti) ancora più lontane che risentono di una lunga incubazione in parte esterna alla riflessione comunitaria (e che avevano trovato sede in organismi internazionali come l'UNECE e l'OECD).

Generalmente però si fa riferimento ai programmi infrastrutturali con l'idea delle reti trans-europee maturata nel 1990 e successivamente formalizzata con il trattato di Maastricht; o al successivo documento del gruppo Christophersen che consolida nell'orizzonte territoriale della comunità –dominata dalla vicina integrazione di mercato- la nozione di *accessibilità*. Il quadro nel quale sono stati proposti i grandi interventi infrastrutturali europei era influenzato dagli obiettivi della competizione economica e del rilancio dell'occupazione. Rispetto a questi, la Comunità operava seguendo tre linee d'azione: omogeneizzazione normativa, il sostegno alle piccole e medie imprese, la realizzazione di reti trans-

europee d'infrastrutture (CCE 1994, 1992 e 1995a). La realizzazione di reti è a servizio degli obiettivi classici d'efficienza nella circolazione e di riassetto del territorio; in più, serve l'obiettivo specifico di "gettare un ponte" in direzione dell'Europa dell'Est.

Il Libro Bianco di Delors in particolare aveva proposto interventi sulle reti d'informazione (tra cui le "autostrade" dell'informazione) e alcuni grandi progetti. Le opere proposte recepiscono le indicazioni dei dodici stati membri dell'epoca, e degli studi promossi a seguito della riforma dei Fondi strutturali a partire dal 1988. Nel 1993 erano stati approvati tre piani orientativi riguardanti rispettivamente: trasporti combinati, strade, vie navigabili; in seguito altri piani sono stati preparati per le ferrovie tradizionali, gli aeroporti e i porti, l'elettricità e il gas.

L'insieme delle opere individuate come prioritarie dalla Commissione Christophersen nel 1993 riguarda anche l'Italia. Per quanto riguarda la ferrovia, in particolare, sono previsti già da allora dei grossi interventi sullo schema della T: la nuova linea di trasporto ferroviario ad alta velocità Lione -Torino- Trieste con proseguimento indicativo misto (trasporto combinato treno-strada verso la Slovenia, Ungheria, Ucraina); l'alta velocità Nord Sud (attraverso il Brennero, Verona-Monaco-Berlino) e il rinnovamento delle linee ferroviarie per Berna-Zurigo e Tarvisio, considerate nodi chiave nello schema europeo dei trasporti che porta ai due corridoi Adriatico e Tirrenico. Il trasporto aereo recepisce la rivendicazione dell'aeroporto della Malpensa (Milano) come hub per il nord Italia. Inoltre, entrano nel rapporto Christophersen la variante autostradale per il valico appenninico; e molti dei controversi tratti oggetto oggi della legge obiettivo (per esempio la costiera ionica, il completamento dell'autostrada tirrenica Livorno Civitavecchia, la bretella occidentale a Roma...). Infine, sono comprese numerose infrastrutturali cruciali di collegamento con la rete elettrica ed energetica di paesi confinanti, anche attraverso collegamento elettrico sottomarino, il raddoppio del metanodotto con l'Algeria ecc.

Il successo dei Ten consolida l'idea che la competitività degli stati membri dipenda dalla condizione aggregata dell'Unione; appoggiandosi su questa convinzione, la Commissione può rivendicare maggiori responsabilità. Com'è noto, il disegno infrastrutturale continentale dovrebbe far fronte a sconvolgimenti epocali: il più che dimezzamento del trasporto merci ferroviario a partire dal 1970, la liberalizzazione e deregolazione del trasporto aereo, un ulteriore incremento del 30% nel trasporto automobilistico atteso da qui al 2010.

Pochi anni dopo, il quadro geopolitico cambia notevolmente. La Comunità, divenuta Unione, è allargata a 15 membri con un raddoppio della superficie territoriale; i rapporti con i paesi dell'Est sono più stretti; il riferimento al Mediterraneo parrebbe dover bilanciare a Sud l'apertura a Est dell'Unione. Il tema delle disparità regionali e della pianificazione territoriale è stato portato in primo

piano: lo “spazio europeo” diventa oggetto di studi e politiche unitarie dell’Unione.

Nel 2001 la Commissione inizia a rivedere le linee guida e formula nuovi indirizzi riuniti nel Libro bianco dei trasporti (CCE 2001b). Una revisione dovrebbe prodursi in questi momenti, frutto del lavoro di un gruppo di esperti (CCE 2003b) che propone un nuovo elenco di interventi prioritari, che tiene in conto dei progetti non ancora completati indicati in precedenza. Il ruolo delle reti è evidente nell’avvicinare regioni lontane e a diverso profilo strutturale e posizione nella divisione del mercato. La cifra di questo operazione è espressa dalla nozione di accessibilità, che disegna inevitabilmente un’Europa a più cerchi nella quale le regioni territorialmente periferiche sono anche le più sfavorite economicamente.

Queste linee di forza sono i grandi “corridoi” infrastrutturali, combinazione di autostrade, ferrovie e altri sistemi di trasporto, che consentono di interconnettere le grandi regioni europee e vicine. L’Italia è in particolare interessata da diverse linee di forza a carattere: il corridoio V che dovrebbe attraversare da Torino a Trieste la pianura padana collegando l’Atlantico all’area ex sovietica; il corridoio X tra Zagabria e Belgrado aprirebbe un’ulteriore biforcazione che interessa paesi slavi e la Romania di interessa cruciale per i processi di delocalizzazione produttiva del Nord Est (Viesti e Prota 2004); infine, il corridoio VIII che dovrebbe collegare il centro d’Europa con l’area balcanica e greca lungo l’Adriatico, per procedere in direzione del Mare Nero.

Non è in discussione in questa sede il disegno, le priorità, la solidità finanziaria e l’adeguatezza del programma, che pure merita qualche cautela (Johnson e Turner 1997). E nemmeno la ratio della corrispondenza tra dotazione infrastrutturale e sviluppo economico (ampiamente documentata in quegli anni da ricerche statistiche iniziate prima dall’OECD e poi portate a raffinamento dalla CEE rappresentando anche il livello regionale), corrispondenza che rimane generica e poco selettiva proprio laddove incontra i problemi di sviluppo locale, cioè quando viene articolato su scala geografica.

Infatti, la costruzione delle reti è chiaramente ambivalente: presentata per lo più come redistributiva, può facilmente agire da rinforzo del carattere cumulativo del ‘corridoio’ centrale Londra-Milano e porsi al servizio delle concentrazioni economico-territoriali esistenti. L’aspetto redistributivo delle Ten va preso con cautela perché le infrastrutture sono necessarie a questo fine, ma non ‘sufficienti’ (CCE 2001b: 49). Inoltre, l’UE stessa –pur apparentemente negandolo– ha un evidente interesse al sostegno della più competitiva area centrale. Contraddizioni nei documenti ufficiali sono state riscontrate a questo proposito, in vista della rimodulazione delle politiche nel corso dell’allargamento. L’idea d’accessibilità, estesa anche ai benefici della società dell’informazione, è stata assunta come l’equivalente del termine di coesione con riferimento particolare al territorio (Peters 2003a).

In questa sede, il problema cruciale è posto dall'evoluzione delle politiche regionali e di quelle infrastrutturali: i due termini, i due piani della torta, sono, infatti, collegati.

La politica infrastrutturale, prevalentemente d'*indirizzo* (degli assi di trasporto e delle reti tecnologiche) dovrebbe essere sostenuta finanziariamente dai fondi regionali. Che questo avvenga è indubitabile: come avviene diventa misura della qualità dello sviluppo, e influenza i diversi esiti della combinazione tra gli effetti della liberalizzazione dei mercati e l'azione degli stati nazionali. Per esempio: l'Europa finanzia con i soldi tedeschi le strade iberiche, che consentono la vendita di auto tedesche a turisti e addetti al turismo. Ma anche altre combinazioni meno felici: la congestione stradale prodotta dall'impresa diffusa nel Nord Est è risolta dalla rete europea che internazionalizza il sistema produttivo ed 'esporta' il tutto –probabilmente congestione inclusa- nei paesi di nuova accessione (Pancheri 2003). La geometria variabile che ne risulta disegna combinazioni incerte tra le componenti cruciali delle politiche pubbliche di scala europea, per esempio, il trasporto aereo e ferroviario; le comunicazioni via etere o satellite. Su questo frastagliato profilo la Commissione può poco più che facilitare (Johnson e Turner 1997) gli stati nazionali impegnati contemporaneamente nelle diverse imprese di proteggere, aprire, promuovere o fondare settori diversi.

Figura 3 I progetti prioritari della rete europea delle infrastrutture

fonte: CCE 2003b

Quadro 2 Le reti di trasporto europee (Ten)

Nel giugno 2003 il gruppo di lavoro incaricato di studiare le reti trans-europee di trasporto (TEN-T) ha pubblicato il rapporto destinato al Vice-Presidente della Commissione responsabile dei trasporti e dell'energia. Il lavoro doveva identificare i progetti prioritari fino al 2020 in base alle proposte degli stati membri e di quelli all'epoca in via di accessione, nonché i fondi necessari al finanziamento. Le reti transeuropee sono considerate un elemento essenziale per la competitività dell'Europa allargata, il mercato unico e la coesione sociale ed economica dell'Unione a 25.

Sulle grandi reti europee di trasporto viaggiano circa la metà di tutte le merci e di tutti i passeggeri della UE. L'etichetta che definisce un'opera come prioritaria consente un piccolo finanziamento –circa il 10% in linea di massima, in prevalenza destinato a studi, fattibilità, analisi di impatti- sui fondi TEN; mentre un sostegno più consistente viene dagli altri fondi (coesione, FESR) come pure dalla Bei o da altre risorse comunitarie (per esempio, i fondi per la ricerca tecnologica).

I progetti prioritari sono solo una parte dei progetti TEN-T: soprattutto, la rete serve come schema di riferimento per la legislazione e altre iniziative comunitarie.

TEN-T in cifre

- 75.200 km di strade
- 78.000 km of ferrovie
- 330 airports
- 270 porti marittimi internazionali
- 210 porti interni

- Sistemi di controllo del traffico, della navigazione ecc.

2 Grandi opere

Secondo un comune ma diffuso sentire, l'Italia è patria d'eroi e navigatori, ma non di grandi opere. Non che abbondino neanche le piccole, le comuni infrastrutture che alimentano la qualità della vita urbana. Ma se per grande opera s'intende una realizzazione che impegna l'intera nazione (alla stregua del tunnel sotto la Manica, per esempio) sembra difficile evitare la conclusione che le grandi opere in Italia non si fanno: per incapacità gestionale, come testimonia l'Alta velocità e mille altri possibili esempi; o per indecisione politica come nel caso del ponte sullo Stretto e della navigazione del Po. Una carenza particolarmente drammatica a fronte della programmazione di grandi reti a scala europea che solleva il problema dell'inserimento nel sistema infrastrutturale continentale; e che viceversa riceve una risposta inadeguata dal protagonismo locale, spesso incapace di visione prospettica e votato alla reiterazione competitiva delle stesse opere (come insegna la corsa delle comunità locali a dotarsi di aeroporti e interporti). Il punto di partenza nonché elemento di sostanziale accordo di tutte le analisi è dunque la carenza quantitativa d'attrezzature adeguate alla fase di sviluppo attraversato dall'Italia, un'analisi che è variamente argomentata (Cremaschi 1996) ma che condivide alla radice il "paradigma della dote" secondo il quale più è consistente la dotazione infrastrutturale, maggiore è lo sviluppo economico.

Ma i criteri per valutare il contenuto della dote -lo sviluppo, l'occupazione, l'interconnessione, i vantaggi competitivi- sono eterogenei, nessun pare più in grado di sostenere principi universali e l'accumularsi degli elenchi di priorità concorre ad impedire un confronto significativo. Sulla distinzione tra grandi opere e infrastrutture si possono suggerire tre considerazioni introduttive.

In primo luogo, la distinzione non è di natura fisica, ma di maturità organizzativa, effetti di scala e naturalmente stagione storica. La grande infrastruttura è conformativa e rende omogeneo un grande spazio; la grande opera è innovativa e s'inserisce in un contesto. In termini solo apparentemente più evocativi, le infrastrutture disegnano un sistema proto-gerarchico, con una precisa distinzione funzionale di ruoli e accessi e la subordinazione del territorio attraversato al nodo che lo collega al resto del mondo; le grandi opere invece manifestano il formarsi di una deuterorganizzazione, dove l'accento è posto sulla sovrapposizione delle reti, e il luogo influenza l'integrazione dei nodi di reti diverse. Se c'è dunque solo una parziale sovrapposizione tra infrastrutture e grandi opere, e sorgono alcuni problemi di definizione, qual è il senso di questa categoria? L'ambigua aggettivazione mette in luce una tensione che costituisce una chiave di lettura del mezzo secolo trascorso. La grande opera ha un preciso significato politico: proprio

perché non è scontata nella storia delle città d'Italia, ha legittimato progetti altrimenti non giustificabili dalla mera "ragioneria" urbanistica palesando la volontà dei governanti anche al di là delle prudenze dei tecnici. Al contrario dunque delle pratiche di governo volte a soddisfare i fabbisogni "ordinari" (che spesso languono per decenni) si parla di grandi opere proprio per sottolineare un evento eccezionale rispetto al corso "normale" del cambiamento urbano.

In secondo luogo, non è la dimensione a farle grandi, bensì gli obiettivi; ed è su questi che si è sedimentata un'ambiguità frutto delle epoche in cui è stata elaborata per la prima volta una "riflessione infrastrutturale". L'ambiguità riguarda la nozione di rete e di flusso, che satura la prima metà di questo cinquantennio ma ha radici lontanissime. Nella memoria d'ingegneri ed economisti, di politici e capitani d'industria, sembrano essere rimaste soprattutto le tipologie di opere antiche, quelle elaborate a partire dal '700 nel crogiolo della prima industrializzazione, all'epoca in cui per prima è stata concettualizzata la società "dei flussi". Nella filosofia mercantilista, che sta alla base del pensiero sulle infrastrutture, il fine è lo sviluppo del commercio e delle opere private, l'espansione degli scambi che è l'antidoto naturale alla frammentazione locale e al disequilibrio nella distribuzione dei fattori di crescita economica (risorse naturali, lavoro, capitale, ecc.) (Mattelart 1994). E' allora che si sviluppa il repertorio delle opere che l'ingegnere finalizza all'unificazione fisica del territorio, e quindi dello stato. La fenomenologia di queste opere è retta da un'idea dei flussi materiali di masse e merci instradate in appositi condotti: strade ferrate, canali, trafori, stazioni, ecc. S'inventa uno spazio che prima non c'era, ignaro dei territori che attraversa, alla stregua del nuovo stato che ingloba gli staterelli feudali. E' l'epoca della Cassa per il Mezzogiorno, dei programmi autostradali, dell'elettrificazione ma anche del completamento delle opere che il Fascismo aveva lasciato incompiute: le bonifiche, la ri-organizzazione dell'agricoltura, l'avvio dello sviluppo edilizio e delle aree industriali.

La terza ed ultima considerazione riguarda la dimensione politica delle opere. Se pure la nozione di grande opera nasconde un garbuglio concettuale, non va celato che svolge comunque una funzione precisa nella storia politica repubblicana: è il tema inverso e simmetrico del fabbisogno, quel calcolo tecnico dei bisogni - inevitabilmente destinato a tradursi in standard di dotazione e parametri quantitativi - che ha messo rapidamente in un angolo l'"immaginazione urbanistica" e ha frustrato l'ambizione delle leadership a gestire le strategie urbane. In questo chiasmo logico, il campo infrastrutturale si associa ad un dominio quantificabile e valutabile in cui una ricca dotazione d'opere è sinonimo di sviluppo; e quello delle grandi opere al regno della volizione in cui un gran progetto genera uno "shock" di cui la città beneficia sia pure in modo non sempre misurabile. Queste due rappresentazioni sottostanno ai due periodi in cui è possibile dividere il cinquantennio trascorso. Una storia che ha però prodotto scarsi risultati nei due casi: un mediocre

soddisfacimento dei bisogni di base, e poca progettualità di gran respiro.

Nel periodo del boom economico, l'Italia segue il percorso svolto due secoli prima dai primi stati moderni cercando di recuperare il distacco. L'elenco delle opere di questo primo periodo è variegato (come insegna il dibattito sulle infrastrutture: Bellicini 1996) e probabilmente difficile da circoscrivere: è vaga la tipologia delle opere; le realizzazioni riguardano pressoché tutti i settori; ma soprattutto, l'elenco è progressivamente superato dall'evoluzione tecnologica che introduce nuove voci (come il telefono e le telecomunicazioni, sui quali è talvolta più facile recuperare il ritardo accumulato su tecnologie più *hard*, ecc.); infine, nessun censimento è esclusivo, perché le tecnologie (vedi il caso delle poste) e la gestione (vedi il caso dell'energia elettrica) possono sconvolgere un intero settore in pochi anni, in particolare per quel che attiene al ruolo pubblico. Senza dubbio un paese ferito dalla guerra e dell'arretratezza richiedeva interventi di prima necessità. Ma probabilmente la metafora costruttiva va estesa per sottolineare la natura originale del tipo di sforzo infrastrutturale che si veniva realizzando. Le opere proposte ed eseguite durante i due primi decenni postbellici implicano una funzione radicalmente costruttiva, e sono dei veri e propri progetti in grande scala: non solo nel senso ovvio, dell'edilizia e della costruzione materiale d'edifici, ma soprattutto nel senso della trasformazione e conformazione del territorio. L'intervento nel Mezzogiorno aveva alla radice quest'aspirazione comprensiva; con il gergo dell'unione europea si direbbe oggi un progetto 'integrato'. E se s'inventa il territorio, se cioè lo stato inventa argini, canalizzazioni, vie d'acqua o sterrate, nonché valore fondiario incorporato nel suolo, è per delle finalità che devono essere universali, pubbliche e di chiara utilità, tali cioè da garantire vantaggi esponenziali, una "moltiplicazione" - che deve essere cospicua per essere a prova di conflitto - dei vantaggi privati e collettivi, un aspetto quest'ultimo che non manca di sollecitare nel circuito politico la prospettiva di vantaggi indiretti non sempre attinenti alla motivazione prima dell'opera.

Il saldo di questa prima fase non è del tutto confortante. Il quadro empirico di quanto è stato fatto, quali logiche l'hanno guidato, quali percorsi sono stati seguiti non è stato interamente ricostruito. Ma quando qualcuno si è preso la briga di fare i conti, è stata accertata una grande e sostanziale carenza nei confronti dei paesi più avanzati, in particolare nelle reti tecnologiche (comunicazioni, energia, acqua). Il divario è presente ma inferiore per quanto riguarda le infrastrutture viarie e di trasporti (Di Palma *et al.* 1990), caratterizzate dalla peculiare geografia della penisola priva di una vera rete ma dotata piuttosto di uno scheletro a forma di T, con la gamba disposta lungo il corridoio longitudinale e la testa nella pianura padana.

La lentezza obbligata delle realizzazioni infrastrutturali fa sì che il recupero dei ritardi sia lento, e che i risultati del grande sforzo

intrapreso negli anni Cinquanta divenga percepibile solo molto dopo; e comunque il tendenziale recupero di posizioni nei confronti della media europea non altera il dualismo territoriale Nord Sud (i dati più recenti sembrano confermare questi trend).

Anche se recentemente il divario nei confronti dei paesi più avanzati sembra ridursi, in particolare nei settori tecnologici nei quali l'Italia era più debole, restano però le forti penalizzazioni nelle regioni meridionali (Delgado e Mazziotta 2000; Di Palma, 1990). Ma soprattutto si è verificato un cambiamento qualitativo. Nel gioco politico, è stato dato il via ad uno slittamento perverso del significato stesso di opera pubblica (Collidà 1990): inizialmente giustificata perché di pubblica utilità, è divenuta in seguito portatrice di sviluppo ancorché non di rado i benefici apparissero oscuri e la ragione stessa delle proposte si esaurisse nell'attesa di finanziamenti, finanziamenti che talvolta sono risultati superflui o addirittura controproducenti rispetto ad un efficace sviluppo economico.

3 Grandi progetti

Se l'impegno infrastrutturale caratterizza la prima metà del dopoguerra, nella seconda, le grandi opere sono soprattutto opere urbane. Ma se la definizione d'infrastruttura è ambigua, a maggior ragione è rischiosa quella delle grandi opere urbane.

Una grande opera non coincide quasi mai con una singola infrastruttura, e nemmeno con un complesso nodo d'infrastrutture e attrezzature; alla fine degli anni Ottanta il termine di fatto indica un complesso progetto di trasformazione urbana (come si verifica nel censimento in Indovina, a cura di, 1990). Addirittura, in alcuni casi, il criterio che costituisce le grandi opere come un campo d'osservazione distinto non è il contenuto ma il perimetro, il fatto cioè che si rivolgano ad una parte di città (è il caso frequente delle aree dismesse).

Nei grandi progetti urbani si cerca di riproporre – in una diversa situazione- i due effetti positivi che erano attesi dalle grandi infrastrutture nell'epoca precedente: la conformazione del contesto, e la moltiplicazione dei benefici. In diverse occasioni è stato fatto notare che l'assetto territoriale odierno ricorda la libertà d'associazione a più riprese rivendicata dalle arti del novecento contro la tradizione e i moduli progettuali. La rinuncia all'uso di repertori scrive nuovi panorami urbani per successione d'episodi liberi l'uno dall'altro. La funzione d'innovazione si precisa in relazione ai "materiali" esistenti e già disposti al territorio.

L'idea delle pratiche costruttive come un'"arte di fare" decentrata sollecita una nuova ambizione: la grande opera rappresenta allora nell'immaginario politico e culturale -nella filosofia del progetto urbano in auge negli anni Ottanta- il corto circuito utile a condensare l'amalgama disperso dei materiali eterogenei del territorio, come

testimoniato dai concorsi del Lingotto di Torino del 1983, della Bicocca di Milano del 1985, della Tiburtina di Roma del 1996.

Le tipologie diverse nelle due metà di questo cinquantennio sembrano giustificate sia dal progressivo diradamento dell'impegno infrastrutturale, che dall'emergere di una problematica urbana, che non sempre però riesce a tradursi in realizzazioni. Nel frattempo, si completano o si esauriscono i programmi delle grandi reti tecnologiche (gas, energia, alta velocità...) di solito indifferenti alle ricadute territoriali.

A partire dagli anni Ottanta, dunque, la richiesta di adeguare le città ai nuovi requisiti dell'economia globale è passata in modo preferenziale per la domanda d'operazioni che configurano un uso "intensivo" di parti della città stessa (Indovina 1990): operazioni cioè che hanno concentrato e centralizzato, o meglio, ri-concentrato e ri-centralizzato secondo moduli innovativi le funzioni canoniche di comando dei vasti territori sorti dalla dispersione insediativa e diffusione produttiva degli anni Settanta. I grandi progetti -che in linea di principio sono possibili su qualsiasi settore (e all'estero sembrano privilegiare le attrezzature di prestigio e le grandi infrastrutture)- appaiono più frequenti in questo periodo in due ambiti: nel settore terziario-direzionale, e in quello latamente riconducibile all'industria culturale.

Nel passaggio appena descritto matura una nuova consapevolezza che consente di evidenziare alcuni caratteri più specifici delle opere urbane, in particolare due modalità d'innovazione.

Da un lato, l'esigenza delle "grandi" opere è fatta dipendere dalla configurazione delle gerarchie territoriali, e pertanto aumenta la pressione dei gruppi che cercano di capitalizzare le nuove geografie economiche, fondiarie e funzionali. Da questo punto di vista, la città appare come il luogo di un'"economia del movimento", un dispositivo che distribuendo nello spazio i flussi di persone condiziona le economie esterne delle funzioni associate alla presenza di grande pubblico (principalmente il commercio).

Dall'altro, i grandi eventi frequenti nelle città generano una domanda d'opere che il sistema politico locale tende ad interpretare come un'occasione per accelerare lo sviluppo urbano; per analogia, potremmo definire gli eventi i dispositivi che distribuiscono nel tempo il "movimento" di grandi folle, e determinano pertanto economie di scala (Cremaschi e Picconato, a cura di, 1998). Nella capitale, per esempio, questo cinquantennio è un rosario d'eventi che generano episodi urbani: la mancata esposizione universale (del 1942, ma sarà realizzata nel dopoguerra), le olimpiadi (1960), il mondiale di calcio del 1990 e il Giubileo del 2000.

Tutte occasioni che lasciano un'eredità complessivamente cospicua, ancorché decrescente in termini fisici ed esemplari: il distretto direzionale dell'Eur è tuttora imponente e regge il confronto con i più importanti *business district* europei; il villaggio olimpico e le

attrezzature sportive al Flaminio sono in povere condizioni ma hanno dato un contributo virtuoso alla città.

Gli stadi, le stazioni, e le attrezzature (spesso fantasma) d'Italia '90 e lo stesso (scarso) programma d'opere giubilari rischiano invece di proporsi come elementi autoreferenziali, di mancare cioè quel ruolo moltiplicativo e conformativo che è nella genetica delle grandi opere.

Alla fine del cinquantennio, l'orizzonte temporale e la rilevanza territoriale delle grandi opere sembra restringersi. Le denunce delle parti sociali e imprenditoriali si fanno più numerose nel corso degli anni Novanta e maggiormente consapevoli delle poste strategiche in gioco. La dottrina della compatibilità di bilancio applicata dal '93 e le normative europee costringono ad una revisione delle regole implicite ed esplicite. Non senza travaglio, si cercano nuove regole e regimi più trasparenti. Un nuovo assetto del sistema degli appalti nasce da un duro confronto con le parti sociali e da una lunga mediazione parlamentare (il primo disegno di legge quadro predisposto dall'on. Merloni è del 1992, numerose modifiche sono state introdotte in seguito). Manca invece un atto di programmazione che metta ordine tra i diversi elenchi di opere che hanno ritualmente canonizzato la nozione di ritardo senza riuscire a proporre un criterio di selezione e di priorità, se non una vera e propria strategia (Cremaschi 1996).

In conclusione, resta intatto il dilemma di quale programma e quale combinazione di opere e di infrastrutture siano davvero necessari per i molti territori che compongono il paese. Domanda che sollecita una radicale revisione del paradigma della dote ben più di quanto consentito dalla riflessione sulle opere urbane. A fronte di una domanda crescente di attrezzature che ri-concentrino i flussi non più materiali dei tanti centri in cui si articola il territorio, l'insieme della società si espande grazie alle nuove tecnologie e alle nuove modalità di organizzazione produttiva. In particolare le nuove tecnologie insidiano il binomio consolidato da più di due secoli tra infrastrutture e territorio; anzi, spezzano quel legame che era costitutivo nel pensiero ingegneristico sopravvissuto al periodo della ricostruzione in Italia. Una varietà di strategie appare possibile, entro il *continuum* tra un programma di grandi opere (come nei programmi europei), o un grande programma di piccole opere (Secchi 1996).

Qualsiasi forma assumerà il processo di programmazione, non potrà però evitare il nodo dell'innovazione in campo infrastrutturale, dove la posta si gioca sull'interconnessione delle infrastrutture esistenti con le occasioni aperte alla competizione urbana: in altre parole, con la capacità d'integrare le esternalità positive che il *milieu* manifesta in un dato momento e di materializzare il ruolo di "catalizzatore" che le città devono svolgere in condizioni di sviluppo sempre più turbolente e veloci (Dematteis 1995).

4 Il deficit infrastrutturale

Il confronto tra realizzazioni in esaurimento e domanda in crescita comincia così a apparire in termini di *deficit* infrastrutturale. Nella definizione del deficit entrano in gioco naturalmente valutazioni strategiche genuine e interessi di categoria (principalmente dei settori economici colpiti dalla riduzione degli investimenti). Particolarmente importanti sono dunque le posizioni dei “fornitori” di infrastrutture, che in Italia sono chiaramente distinti in due grandi ambiti: civile (opere pubbliche, a loro volta con pochi -o nessuno- grandi contractor, numerose imprese delle partecipazioni statali e molte piccole imprese) e industriale (forniture e impianti elettromeccaniche, ferroviarie, condutture ecc., in gran parte grandi imprese pubbliche tra cui alcune di quelle tradizionalmente più dinamiche e redditizie).

Nel 1993, anno del mercato unico europeo, il nesso infrastrutture-sviluppo è esposto ad una verifica comparativa con altri paesi più dinamici. Opere pubbliche innovative, dimensioni inusuali, grandi riforme normative e di assetto giuridico: il panorama dei settori tradizionali -ferrovie, distribuzione idrica, trasporto aereo- appare fortemente scosso dalle innovazioni sperimentate in altri paesi europei. La realizzazione e gestione stessa di opere pubbliche esce dall'esclusiva dello stato, sia pur con processi non sempre semplici o lineari⁶. Un'altra componente non secondaria è l'apertura dei mercati delle opere pubbliche e della progettazione tecnica (sopra ad una certa soglia) alla concorrenza delle *building companies* e delle *engineering firms* europee.

L'accento è messo sulla competitività del “sistema paese”, dizione evocativa che indica la necessità di coordinare opere, reti e servizi alla finalità della concorrenza internazionale: le nuove opere sono necessarie per “portare il paese in Europa”. La dizione di sistema allude però anche al ruolo nuovo delle infrastrutture nell'economia dell'informazione che assegna all'infrastruttura il senso non solo di supporto, ma di gestione e servizio, oltre che di dinamica e adattamento.

Il tema della dotazione infrastrutturale in Italia viene più volte affrontato nel corso degli anni Novanta sia da soggetti istituzionali

⁶ L'esempio più clamoroso, il tunnel della Manica, finanziato da un pool di banche, soffre di imprevisti maggiori oneri finanziari. Politiche dissonanti tra paesi diversi fanno sì che uno stato possa candidarsi ad operare all'estero tramite sue società nell'ambito delle privatizzazioni promosse da un altro stato (è il caso della Francia sulla distribuzione dell'acqua e sulle ferrovie). Comunque, il finanziamento privato delle opere pubbliche diventa senza ostacoli una parola d'ordine di successo in Italia, dove è però appare come uno strumento non conflittuale con la promozione pubblica, come “*una tecnica, una cultura, una politica*”, come recita il sottotitolo del volume dedicatogli da G. Imperatori, *Il Project Financing*, il Sole XXIV Ore Libri, 1995. Occorre l'intervento limpido e liberista del Ragioniere Centrale dello stato per mantenere distinte responsabilità di esercizio e di controllo: vedi la relazione di Monorchio al convegno Igi-Imi, “*Il finanziamento privato delle opere pubbliche*”, Roma, 8 nov. 1990.

che da “rappresentanze” d’interessi. Considerazioni diverse sono proposte a seconda se sia assunto come rilevante il fronte “esterno” della congiuntura nel quale s’inserisce il dibattito, oppure il fronte “interno” della definizione della quantità e tipo di fabbisogno.

Per esempio, la riflessione sulle infrastrutture sembra svilupparsi prevalentemente in reazione a critiche spesso fondate sulla gestione ed efficienza della spesa pubblica. Questa è, infatti, fortemente contrastata in questi stessi anni, sia pur con argomenti diversi: la scarsa capacità di programmazione e spesa, le privatizzazioni, l’apertura ad operatori e finanza straniera. Salvo pochissime eccezioni gli interventi assumono inevitabilmente un sapore difensivo; manca in altre parole uno spirito di riforma e un quadro di obiettivi condiviso. La titolarità amministrativa di ogni competenza infrastrutturale è più consolidata per le infrastrutture tradizionali (per esempio, a strade e ferrovie corrispondono un ministero e un ente o azienda pubblici monopolisti; diverso è il caso per gli acquedotti, per l’energia, il trasporto aereo ecc.). Un tema che viene affrontato e frequentemente dibattuto all’inizio degli anni ‘90 è il numero dei decisori in materia di opere pubbliche e infrastrutture e i modi per ricondurre i centri di decisione ad un numero controllabile (per la promozione di opere pubbliche, si considera di solito un ordine di grandezza di una dozzina di migliaia di soggetti decisori). La riduzione dei decisori è l’altra faccia della programmazione delle opere pubbliche e, in generale, del coordinamento delle amministrazioni statali a tutti i livelli. Va detto che in generale le idee e le attese in questo settore sono elevate, ma che le riforme portate a buon esito negli ultimi venti anni sono quasi nulle.

Inoltre, la discussione infrastrutturale ignora la questione territoriale. E’ da segnalare che il dibattito sulla domanda di nuove infrastrutture sembri privilegiare le problematiche finanziarie (coinvolgimento dei privati) e organizzativa (legge sugli appalti); il quadro di coordinamento territoriale appare per opposizione, come vincolo più che come strumento e obiettivo. L’ispirazione originaria che lega dotazione infrastrutturale e sviluppo regionale, prevalente tuttora in Europa, è ripresa significativamente da Confindustria, che ne fa una questione d’interesse nazionale. I costruttori dell’Ance si fanno opportunamente bandiera delle infrastrutture urbane soprattutto per individuare nicchie di mercato. E’ a livello istituzionale che manca una sensibilità al nesso territorio, sviluppo, investimenti, riduzione delle spese correnti, scelte strategiche. E’ indicativo anche che l’atteggiamento prevalente corrisponda al sentimento dei tecnici del bilancio che, da premesse condivisibili, giungono poi a raccomandazioni restrittive⁷: adottare la scala

⁷ L’argomento è sviluppato per gli enti locali, per i quali si propongono innovazioni in materia di autonomia impositiva e ricorsero ai mercati finanziari successivamente introdotte, ma ha rilievo più generale. Critica recisamente l’obsolescenza, il dettaglio, la dispersività, la “solennità” dei prg: “la programmazione degli investimenti non può essere subordinata in modo rigido ai contenuti e alle procedure di adozione dei prg. Maggiore attenzione deve essere spostata sui contenuti economici, sulle valutazioni,

dimensionale adeguata alle decisioni degli investimenti, collegare funzionalmente la pianificazione urbanistica e la programmazione degli investimenti pubblici (subordinando la prima), dotare gli uffici di personale competente alla valutazione e programmazione, (si legga di economisti).

Ancora, prevale la confusione tra la *nuova* domanda d'infrastrutture e la domanda di *nuove* infrastrutture. La spesa per investimenti viene ripetutamente tagliata, e di conseguenza si enfatizza l'argomento del moltiplicatore economico e la possibilità del coinvolgimento dei privati; questo è l'argomento principale a sostegno di grandi investimenti infrastrutturali a rinnovo di tutta la rete. D'altronde, la nozione d'infrastruttura è sottoposta a revisione per effetto dei cambiamenti tecnologici e delle nuove forme di organizzazione territoriale, e proprio dove la domanda è più forte si sperimentano modelli innovativi. A questo proposito, si può far notare l'uso restrittivo della nozione d'infrastrutture rispetto alle analisi economiche. Sono invalse terminologie come: infrastrutture storiche o tradizionali (principalmente quelle di trasporto: strade, ferrovie ecc.); sociali (case, scuole, l'insegnamento superiore soprattutto acquista il senso di una nuova importante infrastruttura per lo sviluppo decentrato); innovative per contenuto tecnologico, legate principalmente alle nuove tecnologie della comunicazione, e in ogni caso alla modernizzazione di tecnologie divenute rapidamente obsolete (telefoni e tv da una parte, reti tecnologiche dall'altra). Altra distinzione tipica è tra infrastrutture puntuali, a rete, di sotto-sistema (combinazione delle prime due), di sistema (combinazioni delle precedenti che permettono di migliorare l'accesso ad altre infrastrutture: Biehl 1986). Forse si affaccia una nuova generazione di opere che supera la distinzione tra manufatti e servizi; alcune nuove infrastrutture nascono concettualmente come episodi che incorporano reti, opere e servizi (poli tecnologici, i centri servizi ecc.)... E' significativo l'esempio dell'intervento pubblico in campo economico. Tre esempi di azione pubblica definiscono tipi d'infrastrutture e politiche a complessità crescente: il polo di sviluppo è un'infrastruttura puntuale tradizionale, e consiste in un'area attrezzata che consente una forte innovazione di "prodotto" territoriale rispetto all'offerta localizzativa tradizionale; l'inserimento del polo in un sistema territoriale produce un'innovazione di processo che porta ad un'organizzazione di livello superiore del sistema; la terza generazione d'intervento, i "centri tecnologici" clonati da Sophia-Antipolis, è un'infrastruttura di sistema e ad alto contenuto informativo, che consente innovazioni al tempo stesso di prodotto e di processo, e implica l'adozione di una forma aperta d'intervento ad "alta intensità di servizi" la cui realizzazione è, in qualche misura, dialettica tra i soggetti interessati. Anche se in Italia

sui progetti di fattibilità e sulle modalità di gestione e utilizzo, nonché sulle interdipendenze con altri settori e altre opere": A. Giarda e A. Petretto, a cura di, *"La spesa per investimenti degli enti locali"*, Osservazioni e raccomandazioni della commissione tecnica per la spesa pubblica, 2, ott., 1991.

mancano programmi sulle “autostrade telematiche” o il telelavoro, le nuove tecnologie modificano radicalmente il panorama delle infrastrutture anche tradizionali. Proprio questa domanda d’infrastrutture resta inevasa per la mancanza di capacità programmatiche delle amministrazioni come afferma anche il Libro Bianco del 1995.

Infine, il livello nazionale di riflessione sulle infrastrutture non sembra coordinare e valorizzare l’elaborazione e le rivendicazioni regionali e locali. Se c’è un passaggio significativo nella ricerca sulla dotazione infrastrutturale del decennio passato, è proprio l’emergere del dato locale: la problematica urbana, le reti di città, la differenziazione e specializzazione della attrezzatura infrastrutturale regionale, l’integrazione delle reti e dei servizi alla scala sopranazionale dei bacini produttivi in comune con regioni transfrontaliere (Nord Est e Germania o Est europeo; Lombardia e Svizzera; Piemonte e area del Rodano; Liguria e Provenza). Il tema delle infrastrutture sembra porsi a cerniera tra la storica ricerca sul divario territoriale (Terza Italia, mezzogiorno, confronti internazionali), e la riflessione avviata nello stesso periodo concernente l’organizzazione urbana “reticolare”. Significativo da questo punto di vista l’avviarsi di una riflessione sui “nodi” infrastrutturali o d’interscambio, dove l’infrastruttura esistente è il pretesto per ripensare il sistema complesso delle relazioni tra servizi e attrezzature.

L’ultimo commento riguarda la nozione di domanda e di fabbisogno. In generale, come in tutta la riflessione sui beni pubblici e sul patrimonio pubblico, anche per le infrastrutture viene messa in luce in questi anni l’eterogeneità e il carattere storicamente (e tecnologicamente) caratterizzato di ogni singolo artefatto. Qui si cela un paradosso. Il coacervo dei beni pubblici, del patrimonio, delle infrastrutture non appare sempre in modo evidente come di pubblica utilità. A fronte di critiche rivolte al merito della titolarità pubblica, occorre sovente ricostruire il percorso non semplice delle ragioni che hanno portato a collocare una frazione di capitale nell’ambito pubblico. Il dibattito sulle privatizzazioni s’inserisce evidentemente su questa traccia. In questi anni si moltiplicano gli esempi dell’intervento del capitale privato nelle opere pubbliche, e l’armonizzazione europea impone l’apertura di settori protetti o “esclusi” dal mercato. Vengono tra l’altro introdotte nuove norme che consentono la presenza anche maggioritaria dei privati nel capitale delle società pubbliche finalizzate a realizzare (tra l’altro) nuove infrastrutture.

Con quest’ultimo passaggio, il senso di una valutazione del “fabbisogno” viene evidentemente rovesciato; la decisione di realizzare un’infrastruttura potrebbe essere affidata al mercato (come in alcuni casi di privatizzazione nel Regno Unito). In ogni caso, viene a dipendere da un criterio di redditività che incorpora il confronto con il mercato. Nessuno di questi approcci sembra in

grado però di affrontare la questione più rilevante, l'invenzione cioè di attrezzature e infrastrutture innovative e d'infrastrutture di sistema, di progetti di territorio, d'interconnessione cioè tra diversi elementi preesistenti. Invece, questa riflessione sembra incontrare – quasi senza problema- la coeva iniziativa sulle reti europee. Un matrimonio di interesse che combina aspettative e principi non del tutto coerenti in nome di ritardi e ricadute generiche. L'elenco delle opere prioritarie continua ad essere oggetto di negoziati tra stati membri, a detrimento dell'aspetto d'integrazione sopranazionale. La scelta delle infrastrutture da sostenere si presta a comprendere anche opere non solo discusse –come il ponte sullo Stretto di Messina- ma geograficamente se non politicamente marginali. Soprattutto, appare messo fuori fuoco il principio prioritario della necessità e adeguatezza delle infrastrutture per lo sviluppo.

5 Accessibilità e progetti di territorio

L'organizzazione territoriale è stata assunta dalle politiche europee come un'unica grande variabile. Il grande schema infrastrutturale ha il pregio di disegnare delle linee di forza transnazionali. L'effetto sulle economie e sul territorio possono essere discusse, ma resta il fatto che le grandi reti si propongono come il nucleo di un discorso unitario di priorità condivisa (pur pagando il prezzo forse inevitabile alle negoziazioni tra stati membri).

La giustificazione prescelta in sede comunitaria poggia sulla nozione di accessibilità. Con questa formula si opera una doppia apertura: a) da una parte, si ritaglia uno spazio per mantenere un nocciolo di servizi comuni –denominati di 'interesse economico generale' nel gergo europeo- a fronte delle disuguaglianze preesistenti e degli squilibri creati dall'integrazione del mercato unico, che legittima dunque un ruolo pubblico; b) dall'altra, si definisce un'area specifica d'intervento per il sostegno e la correzione delle dinamiche di sviluppo economico, che contrasti in particolare la marginalità di ampi territori periferici. L'obiettivo è assicurare a tutti i cittadini europei la possibilità di accedere equamente a risorse e conoscenze comuni. L'equità di accesso è il presupposto della coesione del continente; non a caso in questa condizione di forti squilibri tra centro e periferia l'equità è stata recentemente aggettivata come territoriale.

Perifericità e povertà sono fenomeni fortemente associati e costituiscono una miscela pericolosa: la coesione territoriale è evidentemente un test di tenuta per l'impresa comunitaria, in particolare nella nuova situazione successiva all'estensione. Le regioni centrali sono più ricche e meglio infrastrutturate, mentre le regioni del Nord scandinavo e britannico, del sud Mediterraneo, le isole o paesi interi come la Bulgaria e la Romania (pensando al prossimo allargamento), sono più povere e più penalizzate.

C'è un aspetto di questo ragionamento che, per quanto complicato, non può essere ignorato. Se gli squilibri penalizzano le regioni marginali, non necessariamente lo sviluppo è frutto dell'inversione delle condizioni di perifericità. Londra è una delle capitali d'Europa ancorché geograficamente eccentrica rispetto al continente (ma evidentemente non solo politicamente baricentrica nell'alleanza atlantica). Un paese, l'Irlanda, che ha compiuto un vistoso balzo in avanti in tempi brevi, ha beneficiato di altri fattori di privilegio che non gli interventi infrastrutturali. In altre parole la nozione di accessibilità non può essere declinata in astratto, perché ogni condizione territoriale richiede applicazioni specifiche e differenziate per raggiungere uno status di eguaglianza.

Il territorio non ha, infatti, un contenuto semantico 'denso' nel gergo comunitario: la dimensione territoriale è investita strumentalmente dalla politica comunitaria, quando risulta utile a contemperare le differenze politiche e geografiche del continente. Ciononostante, alcuni contenuti sono trascinanti nell'agenda politica: per esempio, la Commissione aveva evidenziato la convinzione che la rete urbana fosse la "dinamo" dei processi di sviluppo già nel momento in cui aveva preso in esame la problematica urbana (CCE 1997). Investire sul territorio, sulla città e sulle reti, comportava necessariamente delle forti ricadute sul modello economico complessivo e sulle corrispondenti scelte politiche. Tale riflessione si è tradotta in conseguenze operative più consistenti quando ha trattato le reti di trasporto, da un lato; e il tema della sussidiarietà e della governance locale, dall'altro.

In sostanza, la riflessione europea sull'accessibilità suggerisce che i confronti quantitativi non sono adeguati. L'idea che il paese sia in arretrato d'infrastrutture va sottoposta a revisione. Non è questione di misure, in questo caso, ma delle convinzioni paradigmatiche che sottostanno alle misure. Sostenere la competitività del paese può passare da uno snellimento procedurale (come richiesto dal governo) ma deve essere subordinato ad indicazioni di merito, richiede dei 'progetti' che ancorino i cambiamenti delle reti tecnologiche e infrastrutturali alla matrice territoriale oltre che al network infrastrutturale del continente.

Il "progetto" di territorio –nell'accezione che si dirà- può diventare centrale nella presente congiuntura politica dell'Unione nella quale un'attenzione crescente è dedicata ai temi della territorializzazione dello sviluppo; anzi, è possibile suggerire un'analogia con il principio di accessibilità che dovrebbe orientare le politiche europee. Il '*progetto di territorio*' è un 'policy concept' già parzialmente strutturato dalle esperienze innovative sperimentate sia dal centro che dalle regioni (Programmi di riqualificazione, Prusst, Urban). Questa nozione è ripresa con accenti simili nel contributo italiano alla revisione dei fondi strutturali, laddove si afferma "una strategia di offerta dei beni pubblici" e "progetti volti a realizzare condizioni di contesto adeguate a trasformare i corridoi infrastrutturali in corridoi di sviluppo" (DPS 2002).

Non sfugge la distanza di quest'orientamento dalla riflessione esposta in precedenza sul deficit infrastrutturale, in particolare, per quanto attiene al giudizio sulla variabile accelerazione dei tempi: il governo sembra porla al centro d'iniziativa come la legge Obiettivo, mentre è esplicitamente una variabile 'dipendente' nell'idea di territorializzare sviluppo e infrastrutture, che incontra però la riflessione europea sulla forma dello sviluppo territoriale e in particolare sulla nozione di accessibilità.

E' stato fatto notare che le priorità infrastrutturali, pur diverse tra le parti politiche, non possono costituire una linea di demarcazione insormontabile in un paese caratterizzato da deficit pregressi marcati. Invece, sono presenti dei problemi comuni che –secondo come sono declinati- possono ricevere risposte più o meno soddisfacenti, con differenze non banali. Secondo quest'impostazione, il problema della maggior efficacia va affrontato senza la pretesa di operare un'eccessiva semplificazione: occorre in altre parole tenere insieme la finalità di semplificare le procedure senza perdere per strada gli obiettivi di elevare la qualità del progetto, di aumentare la capacità di programmazione, di approfondire nel modo congruo i modelli di governance locale, di coordinamento e di sussidiarietà. Al contrario, la preoccupazione principale è l'inserimento delle infrastrutture nel contesto territoriale; quindi l'enfasi viene posta sul "progetto di territorio", ovvero sullo strumento o la sede dove si opera l'esplorazione delle interdipendenze tra dimensioni fisiche, giudizi qualitativi, configurazione politico-istituzionale e investimento pubblico.

Anzi, la capacità di attivare i contesti locali è l'elemento d'innovazione che distingue i progetti di territorio dalla tradizionale valutazione di fattibilità e di funzionalità settoriale, come potrebbero essere i "corridoi infrastrutturali europei" un possibile oggetto di sperimentazione di scala sopranazionale (il collegamento Lione Trieste riassume bene le criticità tecniche e geopolitiche dei progetti di territorio).

In questo contesto, forse non si sottolinea a sufficienza che – come concordano gli osservatori - le città continueranno a concentrare la crescita e gli investimenti, sia qui che al di là dell'Atlantico. Da come lo faranno, dipenderà la qualità della vita urbana, l'efficienza della rete infrastrutturale complessiva, l'uso del suolo e la qualità delle regioni circostanti, e soprattutto l'efficienza e la competitività delle economie. Le scelte in materia tecnologica e di sviluppo delle città dei due continenti più avanzati sono in gran misura la trama della loro costituzione materiale. Sono parte della *vision* del futuro sia dell'Europa che degli Usa. Se si consente la semplificazione, costruire oggi più autostrade (e condizionatori d'aria) vuol dire la possibilità in futuro di maggiori conflitti con i paesi petroliferi: altre scelte di sviluppo implicano invece diverse collocazioni anche nello scacchiere geo-politico.

4 PARTNERSHIP PER LO SVILUPPO

La Commissione Europea ha progressivamente disegnato con i fondi strutturali un complesso macchinario di sostegno allo sviluppo nelle regioni in ritardo. I limiti anche finanziari di quest'impegno sono noti, ma non per questo i fondi sono trascurabili; meno noti sono gli effetti di 'deformazione' delle strutture di decisione e l'effetto di costruzione di nuovi equilibri di governance. Teoricamente, i fondi strutturali sono solo una forma di co-finanziamento di programmi e non richiederebbero una particolare linea di decisione.

La programmazione dei fondi strutturali alloca una mole consistente di finanziamenti nelle regioni e nelle aree in ritardo di sviluppo, prevalentemente – ma non solo – nel nostro Mezzogiorno. Si tratta di politiche destinate più di ogni altre a soffrire del prossimo allargamento dell'Unione Europea. La gestione dei fondi strutturali è stata uno dei terreni di prova dell'innovazione amministrativa nello scorso decennio, forse la più significativa tra quelle qui trattate per dimensione finanziarie e orizzonte politico. Due vicende sono successive nel tempo ma strettamente intrecciate nei fatti. La prima riguarda l'impostazione di metodo e di contenuto del Programma di sviluppo per il Mezzogiorno (PSM) che è avvenuta tra il 1996 e il 1999 ad opera principalmente di un centro nazionale, il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del Ministero del Bilancio, che ha cercato di innestare un bagaglio culturale originale e radicalmente discontinuo rispetto alle pratiche prevalenti.

Attraverso una lunga elaborazione, e in Italia con accenti particolari, il sostegno allo sviluppo e la costruzione di sistemi di governance locale hanno assunto una forma quasi paradigmatica. In particolare, con la nuova programmazione e il Programma di sviluppo del Mezzogiorno s'individua nei programmi integrati territoriali (PIT) il modello di un'azione territorializzata che era sotteso in nuce in molte altre proposte degli anni '90: una mobilitazione di attori economici e istituzionali che premia pratiche cooperative al di fuori e di là dei perimetri di competenze con lo scopo di far corrispondere un progetto, un territorio, una responsabilità pubblica.

In questa ricostruzione, il primo paragrafo ripercorre la logica dei fondi strutturali; il paragrafo successivo descrive le vicende della nuova programmazione in Italia; quello seguente espone la forma

ideale del programma integrato; in seguito, si contrappone il modello di PIT che risulta nella vicenda operativa, strumento di generalizzazione delle scelte di indirizzo regionale degli investimenti e strumento di consenso e pressione di queste rispetto ai comuni.

I commenti conclusivi sollecitano alcune domande, più che dare risposte su una vicenda ancora aperta. I PIT sembrano aver compiuto un tragitto da strumento di mobilitazione dei territori ad area programma oggetto dell'esercizio del potere regionale: non è ancora possibile dare per certa questa conclusione, dato lo stato iniziale dell'attuazione dei programmi, ma il rischio si pone. Al tempo stesso i PIT pongono in modo generale e sufficientemente esteso un problema di *governance* dello sviluppo territoriale, che sembra destinato ad influenzare le politiche territoriali nel prossimo futuro. Al momento, un giudizio prudente è obbligatorio. Strumento ambizioso, il PIT è stato esposto ad aspettative troppo impegnative e al tempo stesso è stato strumentalizzato nella complessa partita tra le autorità locali.

1 Varietà delle politiche regionali

Sotto alla complessa stratificazione delle vicende europee è possibile rintracciare tracce della logica territoriale delle iniziative comunitarie. Una varietà d'iniziative ha portato alla costruzione – tuttora non definitiva- di un approccio territoriale comune, non priva di aspetti problematici, sui quali è possibile misurare l'influenza della Commissione Europea e, in definitiva, il grado di 'europeizzazione' delle politiche territoriali. Nella formazione delle politiche regionali sono spesso passati in rassegna quattro temi (Allen 2000; Molle 2001): la crescente dimensione finanziaria delle politiche regionali, che giustifica peraltro il maggior interesse nella comunità scientifica e politica; la faticosa 'concezione' delle politiche regionali, che hanno acquisito la forma attuale attraverso un accidentato percorso; l'esito non definitivo rispetto all'obiettivo della riduzione delle disparità regionali; e infine la varietà dei modelli e dei tipi d'intervento sperimentati.

Per quanto attiene la dimensione finanziaria, la politica regionale della UE ha ricevuto fondi per più di 380 miliardi di € nei tre cicli di programmazione tra il 1989 e il 2006, pari a circa 22 mld. l'anno (con successivi incrementi dai 3,7 mld. del 1985 fino a 30 mld. del 2000). Pur crescenti anche in prospettiva, questi importi sono ancora inferiori a quelli destinati alla politica agricola che favorisce invece gli stati, se non le regioni, più ricche. Comunque, la spesa per le regioni è solo un tassello di processi di strutturazione del territorio europeo senz'altro più vasti, influenti anche dall'azione regionale svolta in autonomia dagli stati membri, e dall'effetto spaziale delle politiche d'integrazione economica dello spazio europeo. Solo per dare un'idea, la spesa annua per la protezione sociale da parte degli stati europei (quindi un aggregato vasto) era

in media di circa 4 mila € alla fine degli anni '90 procapite; mentre i fondi strutturali (sviluppo regionale e coesione) ammontavano all'epoca a meno di 100 €, sempre procapite.

Il concepimento della politica regionale europea è lungo e non lineare. Lo sviluppo della politica regionale è stato segnato dai contraccolpi politici dell'allargamento. I successivi allargamenti hanno portato in vista il divario territoriale e di sviluppo secondo i caratteri specifici ai paesi allora in accesso. Questa preoccupazione è stata singolarmente in comune sia a chi si preoccupava della performance economica della Comunità, che ai critici della liberalizzazione preoccupati del deficit di consenso sociale. In questo senso, la politica regionale non è mai stata in modo esclusivo una politica redistributiva, ma ha mescolato elementi strutturali, di regolazione dei mercati, e iniziative di creazione dello sviluppo.

Quadro 3 I fondi strutturali

Oltre un terzo del bilancio dell'Unione è destinato allo sviluppo regionale e alla coesione economica e sociale e viene erogato nell'ambito di vari fondi europei.

Nel periodo 2000-2006 l'Unione dei Quindici fruisce di una dotazione complessiva di 213 miliardi a titolo degli strumenti strutturali. Inoltre, nel quadro dell'adeguamento delle prospettive finanziarie dell'Unione Europea, a quest'importo si aggiungeranno un contributo di 22 miliardi previsto nell'ambito degli aiuti di preadesione, nonché 22 miliardi a carico degli interventi strutturali a favore dei nuovi Stati membri per il periodo 2004-2006. Questa dotazione complessiva di circa 257 miliardi rappresenta approssimativamente il 37 % del bilancio comunitario previsto sino al 2006.

La maggior parte di queste risorse viene concessa nel quadro dei programmi pluriennali di sviluppo, gestiti congiuntamente dai servizi della Commissione, dagli Stati membri e dalle regioni. Gli aiuti europei non sostituiscono quelli nazionali ma li integrano.

Esistono quattro fondi strutturali, ciascuno dei quali incentrato su uno specifico settore d'intervento.

- Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) finanzia le infrastrutture, gli investimenti produttivi che creano occupazione, i progetti di sviluppo locale e gli interventi a favore delle piccole e medie imprese.
- Il Fondo sociale europeo (FSE) favorisce l'inserimento professionale dei disoccupati e delle categorie svantaggiate, in particolare sostenendo azioni di formazione e sistemi di sostegno all'assunzione.
- Lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) ha come obiettivo l'ammodernamento degli impianti del settore.
- La sezione orientamento del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG-orientamento) finanzia misure di sviluppo in ambito rurale e fornisce aiuti agli agricoltori, soprattutto nelle regioni arretrate.

Accanto ai fondi strutturali esistono altri Strumenti finanziari, tra cui il Fondo di coesione. Il Fondo di coesione è un fondo speciale destinato ad aiutare gli Stati membri meno ricchi: i dieci nuovi Stati membri, nonché la Grecia, il Portogallo, la Spagna e, fino alla fine del 2003, l'Irlanda. Sono ammissibili al Fondo i paesi con un prodotto nazionale lordo inferiore al 90 % della media dell'Unione. Il Fondo di coesione interviene sull'intero territorio nazionale non già per cofinanziare programmi, ma grandi progetti nei settori dell'ambiente e delle reti transeuropee di trasporto, onde evitare che il costo di tali opere sia d'intralcio agli sforzi finanziari compiuti da questi paesi per soddisfare i requisiti dell'unione economica e monetaria. Il Fondo di coesione aiuta inoltre i paesi beneficiari a adeguarsi alla

normativa europea in questi settori. Per il periodo 2004-2006, un terzo della dotazione del Fondo di coesione è riservato ai nuovi Stati membri.

A queste ispirazioni ambivalenti, bisogna aggiungere un percorso politico accidentato per le contingenze internazionali (elemento privilegiato da chi ha introdotto il tema della governance multilivello: Marks 1992). Nella seconda metà degli anni Settanta, l'allargamento a Nord e la presenza delle declinanti regioni industriali inglesi portano –per via negoziale- a adottare strumenti specifici: Il Fondo regionale è del 1975, ma la dotazione è inizialmente limitata; l'idea del negoziato tra stati conduce inizialmente ad un sostanziale trasferimento economico da parte della Commissione, mentre i programmi sono frutto delle priorità e capacità dei singoli stati.

Con l'avvicinarsi del mercato unico, e con l'ingresso di paesi meno sviluppati dell'area mediterranea, la Commissione diviene un luogo caldo d'elaborazione politica, in particolare sotto la guida di Delors (Drake 2000) che si fa promotore dell'idea della coesione sociale nell'Atto unico; si tratta della prima apparizione di una visione 'territoriale' entro l'ambito comunitario (precedenti suggerimenti erano stati elaborati in altre sedi internazionali); tale visione appare in parte nel Libro bianco, nonché in iniziative sperimentali - come i Programmi Integrati Mediterraneo- che avranno duratura influenza e che porteranno a generalizzare la versione europea della partnership. Si tratta di modelli d'intervento che offrono un approccio unitario alla pianificazione regionale e alla formazione dei prerequisiti allo sviluppo, formalizzano le fasi d'elaborazione e montaggio dei programmi, offrono infine un terreno di confronto tra politica e istituzioni e metodologie di scelta collettiva. Anche i successivi PIC: Konver, Resider, Rechar) mettono a fuoco la partecipazione delle parti sociali alla elaborazione e attuazione dei programmi operativi; insistono sulla dimensione locale, che nella versione più radicale, esplicita il contenuto innovativo rispetto alla tradizione: adottano un orizzonte strategico che implica un confronto tra l'area e l'esterno, inducono nuovi modelli di comportamento.

Successivamente, con la riforma del 1988, i fondi regionali crescono considerevolmente e al tempo stesso le modalità di spesa diventano più serrate, efficienti e concentrate; la Commissione assume un ruolo più strategico (è influente lo spirito dell'*aménagement* di stampo francese e della Datar: Balme e Jouve 1996) e al tempo stesso sostiene il coinvolgimento delle forze locali nello strumento delle partnership (in particolare, apre alle regioni); l'iniziativa politica dell'integrazione di mercato viene per così dire 'compensata' (tesi successivamente generalizza all'insieme delle politiche europee: Hooghe e Marks 2001) da trasferimenti verso i paesi più poveri.

La tappa ancora successiva –dopo il 1993, l'allargamento alla Germania all'Est e ai paesi ex Efta- è segnata dalla preoccupazione per gli effetti del mercato unico sulla disoccupazione e dall'adozione di politiche compensative dell'integrazione economica: la dizione di

coesione sociale e le politiche infrastrutturali godono di un subitaneo favore, presto insidiato dalla crisi finanziaria e di legittimità della costituenda Unione di fronte a stati membri in difficoltà con la propria base elettorale e fiscale.

Questo ciclo di programmazione condurrà al prossimo allargamento e ad un'ulteriore specializzazione dei fondi (ridotti a tre nel 1999), delle finalità e delle procedure, soprattutto finanziarie. Il gioco con gli stati si è fatto nel frattempo più serrato, e di conseguenza l'autonomia delle regioni subisce una battuta d'arresto (peraltro prevedibile: Sbragia 1992); la richiesta di semplificazione sembra implicare una riduzione del ruolo della Commissione (Bache 1998) e comunque un ritiro dalle incombenze più quotidiane, anche in vista dell'allargamento e conseguente complessità di rapporti con le aree in ritardo di sviluppo.

Per quanto riguarda i risultati, l'integrazione economica degli stati e delle regioni europee è notevole se misurata in termini di convergenza sui redditi nel secondo dopoguerra. La Commissione rivendica consistenti aumenti del reddito medio delle nazioni più povere; nonché la riduzione consistente delle disparità regionali. I fondi avrebbero contribuito "nella misura dello 1-2% l'anno nel decennio 1989-99", inducendo per almeno un terzo la convergenza economica di paesi come Spagna, Irlanda e Portogallo (CCE 2001a).

Una tipica obiezione, appropriata anche se non definitiva, è che l'integrazione dipende in larga misura dalla convergenza generale delle economie (la ricchezza nazionale determina in misura preponderante la ricchezza delle regioni, con la notevole eccezione del Meridione d'Italia e -dal 1989- dell'ex Germania dell'Est) e precede nei fatti l'introduzione dei fondi strutturali; Entro gli anni Ottanta gli indici di disparità nazionali e regionali nei 15 paesi che oggi formano l'UE si erano già pressoché dimezzati, come esemplifica un consolidato manuale (Molle 2001).

Un'altra obiezione fa notare che la convergenza si è ridotta negli ultimi anni, e sono invece aumentate le distanze a livello regionale a partire dal 1995. Nella congiuntura economica degli ultimi venti anni, la riduzione della crescita complessiva ha evidentemente inciso sulla ridotta convergenza degli indicatori (CCE 2001a). L'esito delle politiche regionali successive al 1980, se non del tutto significativo, non può essere comunque dimesso per il principio controfattuale (del cosa sarebbe successo se nemmeno queste iniziative fossero state prese: gli studi indicano un contributo empiricamente apprezzabile della spesa europea alla crescita regionale), ma anche per la più semplice ragione del lungo periodo necessario per l'esplicarsi degli effetti del cambiamento strutturale (rispetto per esempio ai trasferimenti economici).

Infine, il tipo d'interventi promosso in questo quadro si differenzia per epoche e paesi. Se il tema generale delle politiche regionali è far fronte all'esito locale dei processi di globalizzazione, le configurazioni di volta in volta adottate variano notevolmente. A

partire dagli anni Settanta, l'attenzione riguarda in particolare il declino industriale di regioni mature; le successive adesioni spostano progressivamente l'accento. È interessante però, la politica regionale finisce per finanziare in misura prevalente le infrastrutture: quasi l'80% degli scarsi fondi regionali fino al 1988 (CCE 1988), circa un terzo dei più consistenti fondi dopo la riforma (35,2 % nel 89-93 e 29,8 % nel 94-99: infine nel 2000-06 cresce leggermente fino al 34,3%: CCE 2001a). Tra le infrastrutture peraltro prevalgono le strade (Johnson e Turner 1997).

In definitiva, i fondi strutturali sono aumentati in modo più che notevole negli anni Novanta, epoca che rappresenta probabilmente il momento di massima capacità e mobilitazione della Commissione finora. Per quanto finanziariamente limitati, inoltre, i fondi costituiscono una caratteristica permanente e di crescente importanza nell'orientamento dell'Unione. Il Trattato di Roma aveva inteso le disparità regionali come ostacolo ad un armonioso sviluppo, identificando il problema come l'arretratezza delle regioni meno sfavorite; l'atto unico del 1993 ha invece esteso l'aspetto dello sviluppo alla questione della coesione sociale. Nel Trattato di Amsterdam, l'estensione ai paesi scandinavi comporta la presa d'atto di fenomenologie territoriali nella strutturazione delle disparità, come le regioni insulari o rurali. Nonostante alcuni richiami presenti fin dalla fondazione delle Comuni, dunque, i fondi sono, infatti, il principale momento di coinvolgimento della Commissione nella dimensione territoriale. Sulla gestione dei fondi, i rapporti tra Commissione, stati membri e località hanno conosciuto diverse soluzioni, in particolare sul contestato terreno della regionalizzazione dei fondi, interpretato a volte dalla Commissione e da altri attori come l'occasione di un vero e proprio regionalismo. Questa dialettica, non certo esaurita, si rispecchia nelle formulazioni alternative della governance multilivello (Marks 1992), che privilegia la dimensione dell'interpenetrazione delle scale di governo, o dell'intergovernamentalismo 'modificato' (Bache 1999) che sottolinea la permanenza delle capacità di blocco e negoziato degli stati membri sia pur nelle nuove condizioni di rafforzamento del multilateralismo.

Il processo di formazione di campi decisionali comuni per quanto attiene le politiche regionali non è stato lineare: richiede l'elaborazione di consistenti immagini e rappresentazioni culturali dell'oggetto delle politiche, per esempio per giustificare tipi, modelli e aree di operazione. Non è, infatti, raro constatare limiti, contraddizioni e incoerenze nella formazione delle politiche europee, anche quando sono alle prese scelte strutturali alternative che sollevano veri e propri 'dilemmi' (Scott 1995). In questa rapidissima rassegna sono inevitabilmente balzate all'occhio alcuni potenziali conflitti: tra settori d'investimento (infrastrutture o aiuti alle imprese), classi di problemi (declino industriale, innovazione, ritardo di sviluppo), ambiti territoriali (arco mediterraneo piuttosto che le aree rurali settentrionali).

Figura 4 Fondi strutturali: articolazione delle aree obiettivo

Fonte: Terzo Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale, 2004

Quadro 4 I tre obiettivi prioritari dei Fondi strutturali 2000-2006

Per potenziare l'impatto e ottimizzare i risultati il 94% dei fondi strutturali è concentrato su tre obiettivi:

- obiettivo n. 1 Nelle regioni in ritardo di sviluppo la sfida consiste nel colmare i divari rispetto alle altre regioni dell'Unione. Si tratta innanzi tutto di porre rimedio alle gravi carenze infrastrutturali di base (trasporti, acquedotti, energia, trattamento dei rifiuti, telecomunicazioni, salute, istruzione). La maggior parte dei fondi disponibili è destinata alla costruzione di queste infrastrutture, senza peraltro trascurare i servizi che consentono di consolidare un tessuto produttivo spesso molto carente. La partecipazione comunitaria agli investimenti in campo educativo e sanitario è destinata esclusivamente a queste regioni.
- obiettivo n. 2: Nelle regioni in fase di riconversione, il problema di fondo non è rappresentato dalla mancanza d'infrastrutture, bensì dal declino delle attività economiche tradizionali. In questo caso occorre puntare sullo sviluppo di attività alternative. A tal fine, i fondi strutturali possono intervenire cofinanziando la realizzazione di nuove infrastrutture ad hoc, con l'obiettivo di migliorare la competitività e accrescere il livello occupazionale di queste regioni.
- obiettivo n. 3: ammodernare i sistemi di formazione e promuovere l'occupazione. Questo obiettivo interessa l'intero territorio dell'Unione europea, ad eccezione delle regioni che rientrano nell'obiettivo n. 1, nelle quali questo tipo di misure è già contemplato nei programmi di recupero territoriale. L'obiettivo n. 3 non ha una valenza territoriale ma tematica ma riguarda, infatti, persone che vivono in qualsiasi regione europea. Questo obiettivo costituisce il quadro di riferimento per tutte le misure previste a favore delle risorse umane e del lavoro all'interno dell'Unione e gli Stati membri sono invitati a tenerne conto nei loro piani nazionali per l'occupazione. Queste misure sono incluse automaticamente nei programmi delle regioni ammissibili all'obiettivo n. 1, in modo da garantirne una migliore integrazione nelle azioni di sviluppo delle regioni stesse.

2 Il territorio nella nuova programmazione

Nella seconda metà dello scorso decennio sono poste le premesse per un orientamento innovativo delle politiche di sviluppo. Riassunta in breve la vicenda può essere ripercorsa attraverso alcune brevi tappe.

La nuova programmazione ha avvio nel 1996-98 con la costituzione di un nuovo Dipartimento per le politiche di sviluppo (DPS) presso il Ministero del Tesoro con funzioni di coordinamento degli interventi per lo sviluppo territoriale.

In una prima fase il DPS recupera la funzionalità della macchina di spesa dei finanziamenti europei. Nei precedenti periodi di programmazione (1988-93 e 1994-99), la mancanza di un preciso orientamento da parte del Governo aveva fatto sì che i contributi

comunitari fossero dispersi “a pioggia” e sostenessero opere ordinarie e comunque prive di un riscontro strategico.

Superata la prova dell'euro, viene avocata la gestione dei patti territoriali (precedentemente promossi in modo fertile ma deregolato dal Cnel) e la costruzione del Programma di sviluppo che sfocerà nel QCS.

In un seminario del dicembre 1998 a Catania – la cui preparazione rappresenta un indubbio successo – viene presentato il volume *100 idee per lo sviluppo*. Al seminario partecipano diverse centinaia di “attori” – rappresentanti delle realtà locali, delle università, della politica- che discutono le scelte abbozzate alla presenza dei decisori e di una rappresentanza non sempre convinta della Commissione europea.

L'elaborazione era stata compiuta insieme ai dipartimenti di programmazione delle Regioni ed anticipa il metodo scelto per arrivare ad una costruzione partenariale dei nuovi indirizzi. Infatti, a Catania diventa manifesto l'obiettivo di anticipare il processo di decentramento e il trasferimento alle Regioni della massima parte delle responsabilità programmatiche e di selezione dei progetti. In quel momento le regioni appaiono idealmente collocate per gestire le interdipendenze degli interventi e al tempo per mantenere l'adeguata distanza dai territori: ma non è una scelta indolore⁸.

Inoltre, non sono ancora intervenute le elezioni regionali che ribalteranno in breve gli equilibri politici a sfavore dell'allora coalizione di centro-sinistra, interrompendo comunque un clima di collaborazione che aveva caratterizzato fino allora il decennio. Immediatamente dopo, nel dicembre 1998, i risultati di Catania sono espressi in un piano di programmazione che è approvato dal Governo nel dicembre successivo.

Sotto la regia del DPS si costituiscono 17 “tavoli” di confronto tra le amministrazioni centrali interessate che portano all'avvio di forme di partenariato istituzionale ed economico-sociale e alla stesura congiunta di un rapporto interinale di settore. Alle regioni fu richiesto di costituire analoghi tavoli regionali finalizzati.

Il PSM, dove sono indicati sei “assi prioritari” di intervento⁹, si compone anche di cinque Programmi operativi nazionali oltre ai Programmi operativi regionali (POR). Il PSM, così articolato, è stato ufficialmente presentato alla Commissione europea il 30 settembre 1999, e porterà poi all'approvazione del QCS e dei POR, elaborati nel frattempo con i tempi e le metodologie indicate dal DPS. Quest'elaborata costruzione produrrà le decisioni d'investimento per

⁸. Nella ricostruzione esposta in Barca e Pellegrini (2000) “[...] tale scelta è osteggiata dalle Amministrazioni centrali, senza particolari motivazioni di natura economico-istituzionale, e dalle Autonomie locali, con un argomento che invece merita molta attenzione: le Autonomie locali stesse hanno, come le Regioni, le conoscenze per scegliere, ma hanno, a differenza delle Regioni, anche le competenze e l'efficienza amministrativa”.

⁹. Gli assi prioritari riguardano: I. Risorse naturali; II. Risorse culturali; III. Risorse umane; IV. Sistemi locali di sviluppo; V. Città; VI. Reti e nodi di servizio.

circa 45 miliardi di €, un terzo di tutti gli investimenti che interesseranno l'area nel prossimo ciclo di programmazione (tra il 2001 e il 2008).

Il programma ha una solida argomentazione programmatica e politica, ma può essere sintetizzato facendo riferimento a tre elementi che lo connotano come una politica di sviluppo rivolta ai fattori di *contesto*, in un'ottica *partenariale* e per mezzo di *azioni integrate*. Dietro a ciascuno di questi elementi stanno degli articolati presupposti che dipendono da una ricostruzione storica dello sviluppo del Mezzogiorno, delle caratteristiche della politica italiana e della congiuntura economica complessiva¹⁰.

Qual è la filosofia del PSM? La risposta non può non essere complessa per l'intreccio di conoscenze, obiettivi programmatici, mediazioni politiche. In breve, però, lo scopo dell'intero programma è avviare un meccanismo virtuoso di sviluppo in seguito alla valorizzazione delle risorse considerate secondo una prospettiva consolidata dalla nuova geografia economica.

Le risorse da valorizzare sono quelle *immobili* dell'area (naturali, culturali, umane); inoltre vanno intensificati i sostegni specifici alle potenzialità produttive che si erano già manifestate – come alcuni studi cominciavano a segnalare (Bodo e Viesti 1997) – nel contesto di un'attenzione critica e innovativa al mezzogiorno- all'interno dei sistemi locali e di alcune aree urbane; ne risulta una politica orientata ai “diversi effetti cumulativi delle agglomerazioni” (Barca e Pellegrini 2000).

In particolare, il PSM avverte che solo la valorizzazione piena del potenziale esistente sarà possibile far pervenire le risorse *mobili esterne* (risparmi, capacità imprenditoriali, lavoro specializzato). Con le parole della programmazione: “Si tratta delle risorse fortemente “localizzate” il cui utilizzo a fini privati e sociali può avvenire solo, o meglio, nel territorio di appartenenza: le risorse naturali, le risorse culturali e le risorse umane (quelle la cui produttività, privata e sociale – è il caso di una parte di rilievo del lavoro sommerso – è maggiore nel contesto locale di quanto lo sarebbe altrove). Ma le risorse mobili (i risparmi, le capacità imprenditoriali, il lavoro specializzato) si spostano più liberamente di prima alla ricerca dei rendimenti e dei redditi più elevati. Sono le risorse mobili a decidere

¹⁰. Più ampiamente sono stati indicate dei caratteristiche che del programma (Barca, Pellegrini, 2000): “1) è una strategia fortemente fondata sulla conoscenza (*knowledge based*) [...]; 2) utilizza in larga misura conoscenze locali, sia per progettare, sia per selezionare, sia per monitorare; 3) richiede progetti integrati e fa quindi forte affidamento sull'analisi di fattibilità *ex ante* dei progetti, che l'amministrazione pubblica deve sapere bandire, monitorare e utilizzare; 4) affida un ruolo notevole alle costruzione, promozione o consolidamento di sistemi istituzionali di relazione fra soggetti locali, privati e pubblici; 5) richiede un notevole impegno delle Amministrazioni pubbliche nell'esercizio di funzioni in larga misura proprie di uno “Stato minimo” – sicurezza e giustizia, tutela e regolazione del patrimonio naturale e culturale, programmazione urbanistica, valutazione e monitoraggio (in generale, non predisposizione) di progetti; 6) richiede, infine, una forte credibilità dell'Amministrazione pubblica nel rispettare e fare rispettare le regole del gioco [...]”.

quale delle due strade il Mezzogiorno imboccherà” (DPS 1999 p. 19). Da questo doppio approccio risulta definito il compito e il margine d'intervento dell'operatore pubblico: la costituzione di un adeguato *contesto di sviluppo* piuttosto che l'azione diretta in sostituzione di una carente iniziativa privata, come avveniva nel quadro dell'intervento straordinario.

Con molta schematicità possiamo provare a sintetizzare questi temi:

- l'idea che lo sviluppo sia strutturato da una propria geografia che deriva dall'incontro – come detto – dei fattori mobili e dei processi di agglomerazione a carattere endogeno (sui quali sono influenti i caratteri identitari: Marini 2000). Su questa tesi hanno come noto lavorato analisti economici dei processi di globalizzazione e storici dello sviluppo e del particolare dualismo italiano (in particolare Becattini 2000; Bagnasco 1999) che hanno in particolare aperto la strada ad una visione critica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e un superamento del meridionalismo classico (Bevilacqua 1998; D'Antonio 1992; Meldolesi 1999; Trigilia 1992). Su questi stessi temi va però registrato che l'adesione della Comunità europea è per lo meno timida, quando non inficiata da orientamenti protezionisti (in particolare nelle politiche agricole), settoriali (la persistente divisione tra i fondi) e, in fondo, ambiguità programmatica (l'esiguità complessiva dei fondi di coesione sul bilancio europeo);
- la convinzione che solo la mobilitazione dei centri locali consentirà di disporre delle conoscenze locali indispensabili all'attivazione dei processi di sviluppi (Barca 2001; Barca in Dicoter, 2002a), e che nel corso della riforma delle autonomie il ruolo delle regioni è decisivo; influisce su questa convinzione la riflessione sulle politiche di contrattualizzazione dell'azione amministrativa (Bobbio 1996 e 2000; Dente 1999; Fedele 1998), e la valutazione critica dei non adeguati risultati di pubblicità di molte delle pratiche collusive degli anni '80 come pure delle prime (De Rita e Bonomi 1998) sperimentazioni negoziali degli anni '90 (nelle quali si intravede la sopravvivenza di logiche concertative perverse o la trasposizione nel nuovo vestito di accordi comunque già intercorsi: Cersosimo 2000; Cersosimo e Wolleb 2001);
- infine, l'attesa che gli accordi generino dei progetti che, secondo il QCS, devono essere *intersectoriali* al fine di perseguire un obiettivo di sviluppo comune e, viceversa, *concentrati*, nel senso opposto al precedente costume della diffusione a pioggia, per produrre esiti significativi, in particolare in connessione alla valorizzazione “dei diversi effetti cumulativi” nei contesti. L'accostamento di misure e azioni diverse pone l'accento soprattutto sull'*operatività* delle azioni e sulla possibilità di misurare impegni e attese. L'obiettivo specifico è infatti

l'efficienza della spesa e la riduzione dell'incertezza procedurale per i soggetti locali. Ne consegue in particolare che il QCS assegna priorità di azione ai "programmi integrati regionali, assumendo il riferimento territoriale per il complesso delle azioni di sviluppo [...]" (DPS 1999 § 2.2 p. 29).

Agli occhi di molti, uno degli aspetti interessanti della nuova programmazione è la riscoperta degli elementi territoriali. Non c'è dubbio, infatti, che nei precedenti cicli di programmazione comunitaria l'azione d'intervento abbia seguito un approccio settoriale. L'aspetto forse più evidente e più clamoroso è la scissione quasi sistematica tra investimenti produttivi e infrastrutturali; ma la separatezza è insidiosa anche quando invisibile e riguarda in generale l'assenza di attenzione alle precondizioni allo sviluppo e alle variabili di contesto.

Nell'ambito degli interventi nazionali per il nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2000-2006, la logica è completamente diversa. L'ambito territoriale, si legge nel PSM, "viene definito come unità di analisi e oggetto di intervento, in cui vanno colti o ricostruiti sinergie e reti di relazioni mirate alla crescita, prescindendo dai diversi di livelli di competenza e responsabilità nella gestione degli interventi, comunque finalizzati al perseguimento di obiettivi di sviluppo condivisi e chiaramente individuati a livello territoriale". Inoltre, è riconoscibile "una spiccata configurazione territoriale" (Inu 2000) in tutti e sei gli assi prioritari.

In realtà va tenuto presente che l'idea di territorio è un'idea politicamente sensibile ma tutta da definire. Questa riscoperta ha, infatti, dei limiti (accennati anche in Palermo 2001): da nessuna parte è precisata la nozione di territorio, né da un punto di vista teorico né programmatico, se non con il riferimento che poi emergerà nel summit di Lisbona ai "sistemi locali del lavoro". Il territorio della programmazione è una metafora politicamente orientata che riassume le idee di reti, conoscenze, ed esternalità agglomerative. Restano in ombra la dimensione ambientale, che agisce a vincolo dell'azione economica ma struttura l'identità locale; la dimensione normativa che condiziona attraverso i vincoli locali le possibilità operative; e la dimensione più propriamente organizzativa dello spazio che interviene (spesso in modo ostativo) nell'attuazione dei progetti. Il riferimento al territorio è un modo per enfatizzare i limiti evidenti delle precedenti programmazioni, in particolare la spesa settoriale e il carattere sostitutivo all'azione degli investitori. È una difficoltà più incisiva del pur problematico obiettivo dell'integrazione, per la necessità di incorporare nel progetto di territorio un'"immagine del mutamento" (Clementi 2002) capace di un'autonoma potenzialità generativa. Non è ancora, o non può essere in questo livello di maturazione delle rappresentanze locali, un principio generativo di buoni progetti.

3 Un modello per i progetti locali

Su questo sfondo sono introdotti i PIT, uno strumento di programmazione degli investimenti sostenuti con i fondi strutturali. Si tratta di strumenti che sono destinati a gestire quota parte significativa del complesso dei finanziamenti per lo sviluppo (indicativamente tra il 30% e il 40% delle risorse presenti nei POR: Deidda 2002) e anche singolarmente presi consistono in episodi consistenti (mediamente: programmi innovativi e al tempo stesso programmi robusti).

A differenza della programmazione ordinaria, il PSM enfatizza dunque l'aspetto d'*innovazione* delle nuove iniziative. Per analogia, se ne deduce, possiamo intendere il contenuto innovativo dei progetti territoriali come la *trasformazione evolutiva del territorio* (Colaizzo 2000). Questo approccio può essere generalizzato in definitiva all'insieme dei programmi locali: l'obiettivo è, infatti, la trasformazione innovativa del contesto di riferimento, l'enfasi posta sugli aspetti di sviluppo sociale o economico secondo le specificità del caso.

Che si tratti di programmi o progetti, fin dall'inizio si manifesta un *busillis* interpretativo: il QCS afferma appunto "la scelta di operare in programmi/progetti integrati regionali, ossia assumendo prioritariamente il riferimento territoriale per il complesso delle azioni di sviluppo", ma in seguito sarà la seconda dizione a prevalere. Al di là delle tecnicità, nell'idea di progetto prevale il senso *tecnico* di un controllo più stretto degli impatti, degli esiti e delle interdipendenza; in quella di programma prevale forse il senso *politico* di "una maggiore responsabilizzazione della classe dirigente locale", ispirazione fondamentale presente nel PSM.

Come risulta da una recente rassegna i PIT "sono considerati la naturale evoluzione della programmazione negoziata e dei programmi complessi" (Moccia 2002b), dove l'accento insiste sulla congiunzione dei due percorsi della programmazione negoziata e dei programmi complessi. Questa coincidenza non è casuale, anzi è voluta nel percorso della nuova programmazione. Nelle intenzioni originarie, infatti, i PIT rappresentano il modo per *territorializzare* la programmazione dei Fondi strutturali europei. La nuova programmazione ha operato il trasferimento dell'esperienza contrattuale e concertata (i patti, i contratti, gli strumenti innovativi e sperimentali...) nel sistema di decisione degli investimenti pubblici dello sviluppo. I PIT rappresentano tra l'altro la linea di evoluzione dei Patti territoriali (che sono stati uno dei modi per territorializzare la programmazione negoziata) dalla quale peraltro si distinguono per numerose ed importanti differenze (ruolo delle regioni, procedure europee, cofinanziamento, entità delle risorse, vincoli di spesa, ecc.).

Nella definizione del QCS i PIT sono indicati come "[...] un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra di loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo

del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario. Tali azioni devono di norma essere connotate da una “massa critica” adeguata. Questa definizione evidenzia due elementi: il concetto di integrazione progettuale [...]; il riferimento territoriale del complesso delle azioni programmate[...]. (DPS 2000, § 3.10, p. 156).

Infatti, i PIT devono soddisfare una duplice esigenza: l'identità dei programmi sulla base di un'idea guida di sviluppo esplicitata e condivisa, assicurando in particolare il principio di concentrazione sia funzionale che territoriale; un'esplicita gestione unitaria, responsabile dei tempi e dei risultati e quindi investita di una forte carica amministrativa e politica.

Il QCS riassume con lucidità gli elementi che devono caratterizzare i progetti integrati delle regioni, e che rappresentano in realtà una *check-list* ideale della “forma programma locale”: l'idea-guida che enuncia la strategia del progetto; il contesto di riferimento, cioè l'ambito territoriale o tematico specifico; il soggetto responsabile del progetto; le modalità gestionali e procedurali e di monitoraggio.

La formula dell'“idea forza” indica un progetto che scaturisce dall'interazione di comportamenti di attori che apprendono, piuttosto che dall'accumulo di conoscenze. I progetti integrati nel loro insieme sono programmi innovativi di trasformazione di territori che si costituiscono intorno a dei progetti attivando sequenze felici di “comportamenti interconnessi” (Weick 1977). Sono quindi differenti dai quadri di riferimento territoriali che procedono deduttivamente da ambiti territoriali definiti con criteri indipendenti (aree omogenee, sistemi locali, ecc.); e indicano vincoli e potenzialità di trasformazione, senza identificare i contenuti di un processo temporalizzato di sviluppo. Senza indicare cioè i contenuti del progetto ma piuttosto i criteri di valutazione. Potremmo dire con una formula che il PIT è la descrizione del territorio più la misura degli effetti del progetto: in altre parole, c'è una zona d'ombra intenzionale sul contenuto delle azioni, sulle iniziative o i progetti – nel gergo dell'Unione – che costituiscono il programma, che sono rimandati a momenti di specificazione successiva. Chiunque abbia un po' di esperienza sulla formazione di programmi e piani sa che c'è un salto logico e politico importante tra i due livelli. In particolare, nella rete di attori che presiede all'elaborazione della strategia e di quella che presiede alla formulazione delle iniziative. Nel PSM la distinzione è costitutiva, perché è maturata la convinzione che le amministrazioni pubbliche debbano smettere di progettare (male) e imparare a monitorare e valutare con il dovuto rigore. Ma, come ha commentato un protagonista, “inutile nascondere che la fase decisiva è [...] passare dalla strategia a buoni progetti attuabili” (Bonanno, in Costantino 2001). Da questo punto di vista il passaggio è rischioso e un elementare principio di prudenza avrebbe richiesto un maggior investimento su alcuni progetti esemplari.

Ma rispetto a questa sequenza ideale la gestione dei programmi segnala sovente delle importanti inversioni. Come già avvertito all'inizio dell'importante esperienza della progettazione integrata delle regioni "questa logica progettuale, chiara sul piano analitico, appare nella maggioranza dei casi disattesa nei fatti [...]" (Formez-Rap100 2001). Per esempio, la frammentazione istituzionale è un fattore decisivo nella formazione di una strategia pubblica di sviluppo territoriale (Dente in DICOTER 2002), processo che implica un'idea interesse pubblico quale frutto del coinvolgimento degli attori (Crosta 1998, Donolo 1997).

In definitiva, i PIT si propongono come un modello esemplare, riflettono la maturazione delle precedenti esperienze dei patti, sono elaborati in consonanza agli studi più avanzati sullo sviluppo locale, prestano attenzione ai processi d'internazionalizzazione dell'economia e, anche da un punto di vista procedurale, delineano un profilo importante per tutti i programmi locali in generale.

A questo punto però sono possibili alcune osservazioni critiche:

- in primo luogo, si tratta di un modello che manifesta con maturità la dimensione del coordinamento inter-istituzionale e della transcalarità delle azioni. Un progetto territoriale eccezionalmente riguarda un comune, riguarda un territorio che non è definito dall'istituzione, ma da una proiezione del problema dell'occasione. Si tratta di un dato che oggi appare quasi acquisito nel *policy making* territoriale, ma si tratta di un elemento che solo dieci anni fa non era nemmeno ipotizzabile: valga come esempio il sostanziale fallimento della riforma delle autonomie locali del 1990. Questa componente matura del modello PIT pare destinata ad assestarsi in futuro¹¹;
- in secondo luogo, il PIT nasce in un momento maturo dal punto di vista teorico, nel quale appare compiutamente acquisita un'attenzione critica ai processi di crescita endogena in epoca di globalizzazione delle economie. Anche in questo caso, appare considerevole il passaggio compiuto rispetto all'orizzonte della crescita comunitaria e organica, non così lontana nel tempo e non priva di sostenitori ancor oggi. Ma se è così, esistono alcune opzioni che sono più facilmente identificabili. Alcune operazioni sono supportate da precedenti riflessioni: sono note ed inevitabili le priorità di alcuni nodi infrastrutturali, non tutti; di certi ambienti insediativi e certi particolari paesaggi; di alcuni disagi sociali; gli stessi orientamenti del PSM hanno evidenziato dei requisiti stringenti per attivare il capitale mobile;
- questi due elementi contribuiscono ad evidenziare che uno dei temi veramente comuni a tutti i programmi integrati (e che

¹¹. Nel resoconto delle attività della Basilicata al Dps, certamente una regione significativa per capacità organizzativa e programmatica, il commento di Pigna (Deidda 2002) segnala come in corso "[...] la conversione del PIT da strumento eccezionale e straordinario, come previsto dal QCS delle regioni Obiettivo 1, a strumento normale ed ordinario di implementazione del programma".

giustifica il PIT come modello ideale) è che operano per un obiettivo strutturale e non semplice, sintetizzabile nella formula di “rendere mobile quello che è immobile”: nelle A21L sono le preferenze dei consumatori e dei cittadini (che sono fisse e vanno sollecitate a cambiare), nella programmazione del Mezzogiorno sono le risorse territoriali, ma spesso anche le risorse umane. L'invito è dunque a riflettere sulla dimensione del locale: allude ad una capacità di essere locale in modo non banale, di interpretare il localismo alla luce di un quadro di riferimento che è esterno sul quale incidono gli elementi culturali, i processi di globalizzazione, di ritematizzazione;

- infine, un punto critico per eccellenza è il requisito della gestione unitaria a differenza di altri programmi più leggeri. Questo punto è solo apparentemente secondario, come invece segnalano la varietà dei percorsi intrapresi nelle regioni e le difficoltà incontrate (una rassegna in Deidda 2002). Si riscontra in realtà un'ambivalenza costitutiva e un po' sorprendente tra un modello leggermente più efficientista, quale quello sperimentato con i Patti territoriali per l'occupazione d'ispirazione europea; e l'ispirazione federalista di un programma che si costruisce iterativamente nell'associazione d'idee ed energie. La contraddizione, avvertita fin dall'inizio, è tra efficienza di spesa e trasformazione della percezione delle risorse, tra tempi brevi e tempi lunghi, tra misurazione degli *output* ed efficacia degli *output*. Non mi sembra una contraddizione risolvibile in astratto. Si possono trovare facilmente argomenti a sostegno sia dell'una che dell'altra tesi, dell'opportunità cioè di stringere e accelerare come di allentare e approfondire. Una valutazione dovrebbe considerare caso per caso le opportunità di accentuare l'uno o l'altro aspetto nei singoli ambiti territoriali.

4 La programmazione delle regioni

Il secondo tempo si verifica quando la palla passa alle Regioni. Per una serie di regioni prese a monte del QCS italiano, sono le Regioni a gestire una grande parte dei fondi comunitari (circa il 70%). Nel loro impianto generale le programmazioni regionali seguono le indicazioni contenute nel QCS che costituisce la premessa all'azione di sviluppo territorializzata. Si può osservare che le regioni pongono attenzione a temi diversi, mentre presentano modeste differenze negli impegni di spesa.

La lettura dei POR censisce solo indicazioni di massima che non consentono confronti stringenti. Si possono distinguere vaghi accenti diversi nelle indicazioni preliminari. Senza pretese di indicare indirizzi esclusivi, si possono segnalare accenti: a) sull'uscita dalla dipendenza economica (Basilicata, Calabria e Sardegna); sul sostegno selettivo a settori dinamici dell'economia (Molise, Puglia, Campania, Sardegna e in parte Sicilia); sulla

diffusione dello sviluppo ai territori marginali o deboli (Basilicata, Molise e in parte Calabria); sugli investimenti infrastrutturali (Calabria, Campania, Sicilia, e in parte Sardegna); sull'armatura urbana (Basilicata, Campania e Sicilia); e infine sulla sostenibilità e qualità ambientale (Molise, Basilicata, Sardegna e Sicilia). Temi e accenti diversi, dunque, pur nella genericità delle indicazioni programmatiche. A fronte di ciò, l'articolazione dei finanziamenti indica delle limitate differenze. In termini finanziari, sono le regioni più piccole a presentare i maggiori scostamenti dalla media (Molise, Basilicata). Tra le maggiori, ci sono differenze sull'asse cultura da parte della Sicilia; sull'asse reti e nodi di servizio da parte della Campania; sull'asse città e sistemi locali di sviluppo da parte di Puglia.

Tav. 2 Articolazione dei POR delle regioni Ob. 1: variaz. rispetto alla media

Assi	Basilicata	Molise	Campania	Puglia	Calabria	Sardegna	Sicilia
Asse I - Risorse Naturali		++					
Asse II - Risorse Culturali	--	++		--	--		+++
Asse III - Risorse Umane	++				++		
Asse IV - Sistemi Locali di sviluppo		---	--	++			
Asse V - Città		+++		++			
Asse VI - Reti e nodi di servizio		--	++	--	--		
Assistenza tecnica	++	+++		--		--	--

N.B.: I segni ++/-- e +++/--- corrispondono a variazioni rispettivamente del 20% e del 50% rispetto alla media; non sono state considerate variazioni inferiori 10

Tali azioni – connotate da una “massa critica” adeguata – dipendono da specificazioni che le regioni hanno provveduto a fornire nei Cdp (Rap-Formez 2001). A differenza di tutti gli altri programmi, il ruolo delle regioni è stato decisivo nella costituzione dei PIT come campo di indagine. Sotto numerosi aspetti le regioni sono state chiamate ad intervenire nella formulazione stessa del modello, delle procedure, dei contenuti dei PIT. La dotazione di risorse è quella non irrilevante dei Fondi strutturali; promotori e proponenti sono indicati dalle Regioni, ma le forme di gestione devono in ogni modo fare capo ad un'istituzione integrata nel ciclo della programmazione dei fondi. Ne sono risultati orientamenti e scelte molto diversi tra loro e poco congruenti talvolta con le aspirazioni originali.

In primo luogo si può far notare che i progetti integrati da selettivi ed emergenti diventano strumenti sistematici e ordinari, in una chiara aspirazione d'uso dello strumento in modo difforme dalle attese. Le regioni articolano pressoché l'intero territorio in ambito e una buona parte dei fondi viene distribuito per programmi attinenti a tali aree. La

copertura territoriale dei PIT – laddove non è completa – è superiore alla metà della superficie e della popolazione.

Inoltre, ogni Regione adotta criteri territoriali di articolazione dei PIT differenti, presumibilmente coerenti con gli indirizzi politici e le idee di territorio; o per lo meno coerenti con le capacità delle Regioni. I diversi riferimenti sono graduati tra modalità di perimetrazione significativamente diverse (Rap-Formez 2001): la più tradizionale idea di *aree territoriali omogenee* (Sardegna, Abruzzo, Basilicata), che in alcuni casi già aveva supportato la formazione degli strumenti di programmazione regionale, di altri strumenti europei e di patti territoriali, eventualmente corretta da un'indicazione delle dinamiche privilegiate; *aree omogenee di progetto* derivanti da un'estesa consultazione e dalla sovrapposizione e confronto di criteri e articolazioni diverse (Calabria); *aree volontariste* definite caso per caso, come esito di un processo di concertazione locale, somma di pratiche opportuniste, frutto di decisione autoritativa (e più spesso come un misto fra le tre), ottenute combinando criteri istituzionali con le auto candidature dei territori attraverso procedure formalizzate in bando o processi di concertazione più o meno pubblici (Sicilia, Campania); una versione "temperata", infine, che media tra progetto e territori omogenei garantendo compensazioni alle aree rimaste indietro attraverso un quadro radicato su articolazioni generali (programmatiche ed empiriche), per esempio i *sistemi economici locali o sistemi territoriali* che risultano da dinamiche apprezzate dalla programmazione regionale (Puglia, Molise).

Tav. 3 Abitanti ed estensione dei Programmi integrati

	Numero dei PIT identificati	Incidenza PIT su popolazione regionale	Incidenza PIT su superficie regionale
Molise	7	99,1	98,9
Campania	51	95,9	97,4
Puglia	10	91,9	82,7
Basilicata	8	79,1	94,4
Calabria	23	100	100
Sicilia	27	80,2	84,3
Sardegna	13	65,6	51,6
Abruzzo	8	100	100
Totale	147	88,4	82,2

Ancora, i PIT vengono articolati per contenuti e natura secondo criteri spuri. La *logica territoriale* delle nuove azioni integrate sembra influenzare il *contenuto* delle nuove azioni territoriali. Nascono PIT provinciali o regionali, PIT a vocazione generalista o di settore (*sic*), PIT di rottura o di complemento secondo il grado d'innovatività... E quindi classi diverse di progetti di sviluppo corrispondenti ai caratteri più o meno forti dei territori.

Infine, metà circa dei comuni appartengono sia ad un patto che ad un PIT, a dimostrazione del concatenamento delle pratiche iprogrammi successivi. La pertinenza territoriale tra Patti e PIT naturalmente non può significare la pura coincidenza di perimetri geografici. Nel caso dell'Abruzzo la corrispondenza è stata esplicitata programmaticamente come criterio d'indirizzo. In ogni caso, i PIT si confrontano con una stratificazione consistente di diversi programmi della famiglia negoziata, in particolare di LEADER e programmi territoriali promossi da altre amministrazioni nazionali (per esempio, il Ministero delle Infrastrutture). In altre regioni la presenza di Patti (e di altri strumenti di programmazione, come in Basilicata e Calabria) è stata considerata titolo privilegiato per la formazione dei Programmi integrati territoriali. Alcuni Patti sono certamente presenti nelle realtà territoriali dove sono promossi o sono in elaborazione dei PIT in Campania, Calabria e Sicilia; in Molise, Basilicata, Puglia e Sardegna la corrispondenza sembra per ora limitata (con le eccezioni dei casi dove sono presenti dei PTO).

5 La governance dei progetti di sviluppo

Lo strumento PIT offre il destro a prendere in considerazione una prospettiva più ampia. Si tratta, infatti, di un terreno non provinciale, di una questione aperta addirittura sul tavolo europeo. La stessa Commissione è, infatti, intervenuta più volte enunciando alcune variabili comuni non in particolare dei PIT, ma degli strumenti di governo delle trasformazioni territoriali. Non si tratta né di un nuovo programma né di una direttiva, sulla quale l'Unione Europea non avrebbe competenze. Si tratta piuttosto di una strategia di dialogo tra Commissione e autorità locali che si gioca in parte sul tavolo territoriale, e in gran parte intorno alla posta del governo del mutamento.

È possibile però proporre un'interpretazione ancora più vasta, che sottolinea gli elementi di continuità nell'azione della Commissione su un lungo periodo di tempo, considerando i diversi tentativi occorsi nella definizione dei fondi strutturali e delle politiche di aggiustamento strutturale che avevano come primo oggetto le regioni, attraverso le politiche sperimentali principalmente urbane e infine le prospettive di organizzazione territoriale dell'intero territorio europeo.

Questi tre temi – politiche strutturali, politiche innovative urbane, schema dello sviluppo territoriale – riguardano ambiti evidentemente connessi sebbene siano state costruite su finalità e occasioni diverse. La vicenda è stata messa a fuoco lentamente nel caso italiano (Vinci 2002; Janin Rivolin 2000) dove si sconta un certo ritardo dopo la marginalizzazione subita dalle proposte – anticipatrice ma solitarie – di un ristretto gruppo di osservatori all'inizio degli anni '90 (Migliorini e Pagliettini 1993; Pagliettini in DICOTER 2001): iniziative

diverse che hanno progressivamente espanso il campo delle politiche regionali previsto dai trattati.

In questa vicenda, lo sforzo cumulato degli uffici della Commissione conduce alla generalizzazione di un modello di azione integrata esemplare sperimentato in una varietà di occasioni: i programmi sperimentali del FESR, le iniziative sulla gestione delle coste, le azioni di riconversione delle città in via di de-industrializzazione e, in seguito, gli ormai noti LEADER, Urban e Patti territoriali per l'occupazione (PTO). In questa non breve sequenza è stata raccolta una varietà di sperimentazioni significative, con evidenti sovrapposizioni e ridondanze, con alcune buone pratiche, e soprattutto con l'individuazione di un modello di approccio alla trasformazione locale.

Le componenti di quest'approccio sono ormai note e – almeno tentativamente – sono oggetto di una riflessione che si fa progressivamente più sistematica: la visione strategica, la *partnerships* sociale e il coordinamento istituzionale, il controllo della capacità di carico ambientale, la valutabilità. Questi elementi fanno parte a pieno titolo della riflessione sulla nuova dimensione strategica della pianificazione e dello sviluppo del territorio, sono anzi il terreno di prova di nuovi rapporti tra progetto, piano e programma¹².

A questo punto – verso la fine dello scorso decennio – interviene la proposta dei PIT, che evidentemente si colloca in piena sintonia con questa riflessione. Anzi, prova a generalizzare e a dare sistematicità al nuovo approccio dentro allo *mainstream* dei Fondi strutturali, laddove queste erano da ricondurre secondo le aspirazioni della stessa Commissione (1998), che forse si è trovata addirittura superata da quest'accelerazione.

Fin qui la vicenda, con il suo corredo d'avanzamenti e ritirate sul terreno di un genuino e originale interessamento della Commissione per gli aspetti territoriali, e i necessari distinguo sulla qualità e l'approfondimento delle riflessioni sulle politiche e sulle metodologie. Il senso della storia è però diversamente interpretabile se proiettato sulla contemporanea ricerca di rapporti più diretti tra la Commissione e l'autorità locali. Rispetto all'ineliminabile contenzioso tra Brussel e gli Stati membri, la partita territoriale è strumentale al consolidamento del terzo fronte cruciale nella faticosa costruzione del "triangolo" – Commissione, governi degli stati membri, autorità locali – al cuore del disegno strategico sulla *governance* istituzionale della futura Europa allargata.

Lo sviluppo territoriale è dunque una partita rilevante in sé, ma molto di più se vista come il laboratorio dell'originale formula della *governance* europea: un sistema questo che richiede una forte ricomposizione non solo, o non tanto, della dimensione istituzionale, quanto delle forme di azione pubblica. In tutto ciò, lo spazio del centro europeo è di giocare la carta dell'innovazione, quello degli

¹². La letteratura su questo tema è ampia e non facilmente sintetizzabile: utile per un'introduzione il testo generale di Healey (1997). Per gli aspetti relativi alla costruzione del quadro di esperienze in Italia cfr. la rassegna curata da Janin-Rivolin (2002).

Stati membri di assolvere la funzione d'indirizzo e programma, mentre a livello locale si verifica la capacità del sistema di produrre esiti significativi e misurabili. E non va scordato che questa sfida non è irrilevante sul terreno della conquista di livelli di competitività, sviluppo e coesione adeguati alle *performance* richieste al nostro continente se vuole assolvere la promessa contenuta nell'ossimoro "forza gentile" (Padoa Schioppa 2001).

Iscritta su questo sfondo, la vicenda dei PIT acquista uno spessore aggiuntivo. Inoltre, consente di valutare reazioni e frizioni all'avvio della complicata triangolazione. Da questo punto di vista, la collocazione delle regioni risulta un evidente punto critico. Visto da Brussel, il ruolo della regione non appare diverso da quello del governo nazionale: ambedue cooperano all'indirizzo e alla gerarchizzazione delle alternative. Visto da Roma, appaiono delle differenze che si fanno ancora più marcate man mano che ci si avvicina ai capoluoghi di regione. Sulla carta non c'è difficoltà ad indicare ruoli distinti che assicurino efficacia e visibilità. In particolare, la regione ha una chiara responsabilità strategica e di rappresentanza, che sovente riesce più facile su territori piccoli e omogenei, o con bilanci cospicui. Non a caso, l'esperienza dei PIT è più sofferta laddove le differenze territoriali sono più consistenti e minori le risorse (non solo economiche).

Figura 5 Distribuzione del prodotto pro-capite regionale nella UE

fonte: DPS 2003

5 PARTNERSHIP PER LA COESIONE SOCIALE

Le manifestazioni del degrado urbano e dell'esclusione sociale sono molto differenti nei paesi europei. Le condizioni più frequenti in letteratura –e quelle che più hanno influenzato il concepimento dei programmi comunitari di rigenerazione urbana- sono spesso esempi tipici del Nord Europa: porzioni di centro città frequentate da popolazione poverissima (le cosiddette inner-cities), quartieri di edilizia popolare, sobborghi industriali e minerari in declino. Nei paesi mediterranei sono invece frequenti i centri storici spopolati e i quartieri di edilizia informale.

La compresenza di sviluppo e coesione, anzi una loro programmatica corrispondenza, è parte centrale della vulgata corrente della dottrina della 'buona' governance urbana. Le maggiori istituzioni internazionali –non solo l'Unione Europea- concordano che mercato ed eguaglianza sociale non sono necessariamente percorsi rivali. Un'attenta governance locale può compensare gli effetti della svolta "imprenditoriale" della città conciliando tendenze opposte. Si pone una domanda sulla funzionalità ed il successo delle politiche urbane, in particolare di quelle comunitarie. La domanda riguarda in primo luogo la coerenza tra gli obiettivi di sviluppo e coesione: si tratta di obiettivi in contraddizione o, al contrario, per quanto diverse, sono finalità che 'marciano' insieme? In certi momenti –per esempio- hanno assunto dei significati politici consistenti, com'è apparso anche nel capitolo precedente: lo sviluppo del territorio, per quello che c'interessa, ha acquistato una subitanea visibilità con l'enfasi posta da Delors sulle infrastrutture, ripresa di recente da buoni propositi della presidenza italiani. Sempre più spesso però i due termini sono fatti giocare l'uno contro l'altro, quasi che sia un gioco a somma zero. Si potrebbe obiettare che nei fatti di rado la contrapposizione è così netta.

Per meglio discutere è opportuno formulare in modo esplicito, sebbene schematico e radicale, il conflitto tra coesione e sviluppo: tale tesi –spesso data per scontata- afferma gli investimenti sullo sviluppo devono ricevere priorità rispetto a quelli finalizzati a promuovere la qualità (ambientale e territoriale) e la spesa sociale (improduttiva e redistributiva) per ragioni fattuali oltre che per ragioni pratiche, quali la scarsità o il costo di allocazione.

Questo capitolo invita a sottrarsi a questa contrapposizione, condivisa in realtà anche dagli apologeti delle politiche urbane che le giustificano come il necessario contrappeso delle politiche di

sviluppo; nel secondo paragrafo si fa però presente che la scelta effettiva è in realtà limitata e che nella pratica politiche di un tipo e di un altro si confondono (da qualche tempo peraltro lo smantellamento dello stato sociale implica un trasferimento delle responsabilità sociali al livello locale); il terzo paragrafo riconduce in prospettiva temporale interventi di un tipo e dell'altro, sottolineando la necessità di vedere l'una e l'altra questione nella giusta prospettiva (su questo aspetto è disponibile una crescente letteratura composta da casi e affreschi comparativi, anche se sono presenti non di rado situazioni critiche che richiedono interventi decisi e radicali); infine, l'ultimo paragrafo critica i due termini perché concettualmente ibridi e mal definiti sul terreno, tanto che mostrano di perdere i confini.

Come nel capitolo precedente, la categoria opportuna per esaminare le politiche di sviluppo e di coesione non è tanto la finalità, tanto funzionalmente chiara in astratto quanto confusa se esaminata in pratica, nella successione temporale e negli esiti prodotti.

La categoria utile è quella della mobilitazione delle partnership, della capacità in altre parole di mettere in movimento delle realtà locali attivando risorse e contesti sommersi. Insomma, le partnership conducono –in modo che ameremmo fosse più chiaro e diretto- a migliori condizioni di sviluppo e coesione e questo ne fa l'oggetto delle *politiche* e il crogiolo di nuova *politica*.

Quadro 5 Le azioni innovative comunitarie

Con la riforma dei Fondi strutturali del 1988 vengono istituite delle Iniziative Comunitarie che consentono alla Commissione di sperimentare interventi di particolare valenza strategica. Delle 13 Iniziative comunitarie attivate nel periodo di programmazione 1994-1999, la Commissione salva quattro iniziative sperimentali giustificate dalla necessità di individuare soluzioni a problemi comuni riscontrabili in molti o in tutti gli Stati membri e le regioni dell'Unione.

La programmazione 2000-2006 assegna ciascun PIC ad un fondo: INTERREG III e URBAN II al FESR; EQUAL al FSE e LEADER III al FEAOG. Interreg III sostiene la cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale di una dozzina di spazi strategici e circa 60 progetti cross-border (Janin Rivolin 2003); URBAN II promuove strategie innovative nelle città e nei quartieri urbani; LEADER+ finanzia azioni un migliaio circa di azioni in ambiente rurale; EQUAL mira a combattere la discriminazione sul mercato del lavoro. Le iniziative comunitarie assorbono il 5,35% della dotazione complessiva dei fondi strutturali. Un finanziamento ulteriore è destinato a programmi di azioni innovative, veri e propri laboratori d'idee per le regioni svantaggiate. Interreg, il più ricco dei PIC, ha ricevuto circa 8,3 mld. di € tra il 1994 e il 2006 meno di quanto stanziato nel 1982 per il rinnovo urbano negli Stati Uniti, prima dei tagli che Reagan riuscì a imporre¹³.

Tav. 4 Iniziative comunitarie nell'EU-15, 2000-2006

¹³ Solo nei programmi grosso modo comparabili al nostro, cioè per le voci destinate a community, urban ed economic development escludendo infrastrutture e strade, sono stati investiti circa 13 mld di \$: Peterson 1986.

Paese	Interreg	URBAN	EQUAL	Leader	Totale
Austria	202,05	8,53	105,99	78,39	394,96
Belgio	114,82	21,52	77,29	16,56	230,19
Danimarca	37,54	5,38	30,91	17,67	91,50
Finlandia	142,43	5,38	75,08	57,41	280,30
Francia	438,32	103,54	332,33	278,231	152,42
Germania	813,71	150,95	534,38	272,71	1.771,74
Grecia	627,12	25,89	108,20	189,90	951,11
Irlanda	92,74	5,38	35,33	49,68	183,14
Italia	470,34	116,54	409,61	294,79	1.291,28
Lussemburgo	7,73	0,00	4,42	2,21	14,35
Paesi Bassi	385,32	30,25	216,40	86,12	718,09
Portogallo	435,01	19,49	118,14	167,82	740,45
Regno Unito	399,68	126,18	415,13	117,03	1.058,02
Spagna	993,67	114,30	535,48	515,61	2.159,06
Svezia	170,03	5,38	89,43	41,96	306,79
Reti	51,89	18,03	55,20	44,16	169,29
EU-15	5.382,39	756,74	3.143,32	2.230,24	11.512,70
(milioni di €, impegni ai prezzi 2004)					

1 Mobilitare le città

Nelle politiche urbane comunitarie la principale caratterizzazione proviene dalla centralità dell'approccio "integrato", per il quale sono riunite misure di stampo diverse allo scopo di migliorare l'accessibilità, le comunicazioni, l'attrazione dei visitatori e degli investimenti. Queste iniziative sono espresse in particolare nell'iniziativa comunitaria URBAN che ha ricevuto il testimone dal precedente programma contro la povertà. Il fine del programma era la riabilitazione economica e sociale delle città e dei quartieri in crisi. Urban (CCE 1994) si rivolge direttamente ai comuni, ai quali vanno contributi provenienti dai fondi strutturali; ed è finalizzato alle aree sfavorite delle città, delle quali erano descritte una serie di problemi emergenti; a fronte di questi, era sollecitato un approccio innovativo al problema dell'esclusione sociale urbana. Inoltre, era atteso che la gestione efficace di un'iniziativa straordinaria inducesse un progresso nel sistema politico-decisionale locale, e sollecitasse ad affrontare e risolvere su basi permanenti anche gli altri problemi sociali e aree problema. Il Pic Urban era genericamente finalizzato alle aree sfavorite delle città, delle quali venivano descritte una serie di problemi emergenti; a fronte di questi, veniva sollecitato un approccio innovativo al problema della esclusione sociale urbana.

In molti paesi europei politiche urbane indirizzate ai temi della povertà e della segregazione residenziale erano state avviate fin dagli anni Sessanta. La stessa Commissione aveva precedenti

esperienze con i Progetti pilota urbani (59 Progetti sostenuti dai fondi strutturali) e il Programma sperimentale contro la povertà. Urban insiste su un approccio localizzato e territoriale con il presupposto esplicito di operare su aree di estensione limitata al fine di garantire più visibilità e una maggiore efficacia gestionale in fase d'attuazione. Infatti, i programmi realizzati coprono in media quartieri o aree di 6 kmq e nella grande maggioranza riguardano un solo vicinato. In Europa sono state selezionate 108 città dal primo Urban, di cui 13 in Italia (Genova, Venezia, Roma, Napoli, Salerno, Foggia, Bari, Cosenza, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Siracusa, Cagliari). Altre tre città (Lecce, Catanzaro e Brindisi) sono state aggiunte poi grazie ad un'ulteriore disponibilità di risorse finanziarie. Il Parlamento Europeo nella prima metà del 1999 ha imposto il mantenimento di Urban tra le iniziative comunitarie nel panorama riformato dei Fondi strutturali, sia pur con una riduzione di budget. I dieci comuni italiani di Urban II sono Crotona, Misterbianco, Mola Di Bari, Taranto, Milano, Genova, Pescara, Carrara, Caserta, Torino.

Considerate per il peso finanziario, le politiche urbane di origine comunitaria potrebbero risultare di importanza trascurabile. Urban ha ricevuto complessivamente circa 120 milioni l'anno (il costo della campagna pubblicitaria per l'euro è stato di 80 milioni nel 2002) e, nel complesso, ha mosso investimenti pressappoco equivalenti ad una singola operazione urbana, per quanto importante (per esempio, nel 1998 il sindaco Giuliani promise poco meno di un miliardo di dollari solo per trattenere la borsa finanziaria a Manhattan). Il bilancio è ugualmente esiguo anche se si considerano i contributi nazionali.

Ma la rigenerazione urbana -e Urban in particolare- costituiscono solo uno dei due poli di interesse per la città dal punto di vista comunitario, il secondo essendo rappresentato dalla dimensione ambientale. La tutela dell'ambiente era stata introdotta nelle altre politiche comunitarie fin dal 1993 ma, con l'adozione del trattato di Amsterdam nel 1997, la promozione di uno "*sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche*" è giunta a completare l'elenco degli obiettivi comunitari. L'obiettivo generale è la costruzione di un quadro unitario che metta a fuoco i problemi dell'ambiente urbano delle grandi città (in particolare, dei centri superiori a 100 mila abitanti, oggetto a più riprese dell'Urban Audit: CCE 2004e). Le componenti finora indicate sono il piano di gestione delle risorse ambientali (aria, acqua, energia e rifiuti), il trasporto urbano, la conversione ambientale del settore edilizia e costruzioni, nonché l'urbanistica sostenibile (principalmente sulle questioni di densità, dispersione, mixité, rischi climatici e ambientali). Questa riflessione conduce infine ad auspicare che si estenda il metodo dell'integrazione degli interventi e la sperimentazione di nuove forme di governance più inclusive.

Il Consiglio europeo di Göteborg ha integrato nel 2001 la strategia per lo sviluppo sostenibile -oggetto di una Comunicazione della Commissione Europea nel mese precedente- nel processo di

Lisbona. L'attenzione per la città porta rapidamente ad introdurre nel dibattito europeo una riflessione specifica sulla sostenibilità urbana. Per sviluppo sostenibile s'intende –tra le molte possibili definizioni- uno sviluppo in grado di soddisfare i bisogni attuali senza compromettere quelli delle generazioni future. In realtà, la riflessione sullo sviluppo sostenibile presenta numerosi aspetti di conflittualità: in particolar modo, le riflessioni più avanzate evidenziano che le pratiche sostenibili di sviluppo -incompatibili con il modello della crescita economica- devono cercare di integrare una prospettiva istituzionale (Donolo 2003). Quest'ultimo aspetto, particolarmente incisivo sulla dimensione urbana, ha acquistato peso anche nella riflessione europea. La più recente riflessione avvenuta in sede comunitaria ha trovato luogo in una Comunicazione (CCE 2004d) e condurrà alla promozione di politiche di 'ridinamica' delle città nei prossimi anni.

Ma a ben considerare, è mancato finora un incontro sistematico tra le politiche urbane e la sostenibilità urbana. Quest'ultima è entrata a far parte, come è noto, dei principi di riferimento della politiche comunitarie non solo ambientali, ma spesso in un modo generico. Se si scorre l'elenco ragionevole delle raccomandazioni utili per un buon governo 'strategico e solidale' (come esplicitato da Parkinson 1998; intervento poi ripreso in OECD 2001) si trovano indicazioni presenti oramai negli indirizzi di governo (per esempio, nei documenti per la programmazione del Mezzogiorno), obiettivi ribaditi sovente che non è difficile ricondurre ad una nozione di 'sostenibilità' allargata:

- promuovere un profilo economico differenziato, con una varietà di attività manifatturiere e di servizio;
- sostenere le capacità e la professionalità della forza lavoro, incrementando l'accesso alle conoscenze e all'informazione;
- qualificare network istituzionali densi tra le comunità di impresa, cultura, ricerca, governo;
- proteggere un ambiente sociale e culturale piacevole che attragga e trattenga la forza lavoro;
- consolidare buone reti di comunicazioni, sia infrastrutture ma soprattutto capacità di comunicare con il resto (della nazione e del mondo);
- e infine, indirizzare la capacità istituzionale alla mobilitazione a lungo termine delle risorse pubbliche e private.

Ma forse gli elementi di coerenza tra gli obiettivi diversi non sono la questione più interessante. Più interessante sarebbe rimarcare le condizioni di operatività di questi disegni: in particolare, proprio la capacità di mobilitazione è la risorsa scarsa che non può essere facilmente suddivisa sui diversi piani delle politiche urbane, la rigenerazione, la sostenibilità, la coesione, lo sviluppo. Inoltre, va ricordato che scelte coerenti sui percorsi di sviluppo non sono indipendenti da variabili generali che non sono manovrabili a livello locale. Coerenza e contraddizione tra sviluppo e qualità sociale dipendono in sostanza da disponibilità che non sono appannaggio

del livello locale. Evidentemente tra i due termini esiste un rapporto che può essere trattato solo se si rendono noti i termini di scambio: in altre parole, occorre conoscere la risposta –evidentemente un dato politico- alla domanda di quanto si è disposti a sacrificare dell'uno per ottenere l'altra. Incidentalmente, la possibilità di compiere queste scelte in autonomia sta sfuggendo anche al livello nazionale per effetto dei nuovi nessi che la globalizzazione economica impone, e in parte per effetto della ricomposizione politica in organismi politici regionali come l'Unione Europea o le organizzazioni internazionali.

Anche a livello locale è in corso un vasto dibattito sulla discrezionalità, l'efficacia e il modo per reagire alle pressioni provenienti dal dispiegarsi della globalizzazione economica e culturale.

Le posizioni neoliberali riducono il ruolo pubblico al sostegno della crescita ed enfatizzano l'azione dei mercati. Almeno in Europa, non conducono però ad esiti diversi da chi sostiene politiche "forti" d'investimento. Entrambi, infatti, richiedono allo stato locale una forte prestazione sul pacchetto di opzioni ritenuto strategico (solitamente infrastrutture). Percorsi alternativi sono stati praticati: politiche redistributive, una scelta certo più frequente negli anni '70 d'oggi, sono pressoché venute a coincidere con l'affermazione dell'autonomia politica.

Questo panorama è forse oggi inadeguato. Non solo alcune di queste equivalenze sono meccaniche, e non corrispondono peraltro alla varietà di casi riscontrabili nelle strategie di città diverse; ma soprattutto rispecchiano un'incompleta percezione degli elementi in gioco. Strategie di sviluppo si formano nel gioco delle precondizioni strutturali (la differente dotazione delle risorse disponibili), dei vincoli e delle tensioni di mercato (la fase di sviluppo dell'economia), dell'equilibrio dei poteri all'interno della società locale (leadership, conflitti redistributivi, egemonia).

In definitiva, sembrerebbe poco utile ripetere che politiche di sviluppo urbano favoriscono esclusivamente il capitale fondiario. La riqualificazione avviene dentro il framework della rivitalizzazione delle città che comprende una varietà di processi di upgrading con i comprensibili effetti sociali. Invece, occorre indagare quanto riescano a risultare favorevoli anche ad altri attori, pur non risolvendo tutti i problemi della città. E d'altra parte, quanto le politiche di solidarietà debbano perseguire lo sviluppo (sacrificando la spesa redistributiva) in certe condizioni. Il problema è –in questa prospettiva- l'equilibrio di lungo periodo tra queste componenti e l'interfaccia con i cambiamenti complessivi, che richiede un sostegno nazionale alla lotta all'esclusione urbana svolta localmente.

2 Le politiche per la città

La domanda relativa alla collocazione delle politiche per la città apre la questione rilevante in pratica se sia più strategico investire in infrastrutture o in capitale sociale. Se vale la pena disturbare la teoria sullo sviluppo economico, si può segnalare che da tempo sono state indicate strade diverse da quelle previste dall'ortodossia che insistono prevalentemente sulla disponibilità dei fattori (accumulazione, risparmio, investimenti...) e, in parte, sulle precondizioni fisiche (infrastrutture). Tutte la riflessione recente insiste sui fattori storico-culturali che condizionano lo sviluppo alla capacità di una società di rispondere a sfide interne ed esterne. In termini pratici, la scelta è sempre tra alternative, e nella redazione di un bilancio la costruzione di metropolitane va a scapito del sostegno all'alloggio.

La risposta favorevole alle infrastrutture parrebbe più facilmente incontrare il consenso dei decisori. In Italia c'è un convinto e motivato rimpianto per politiche urbane di carattere edilizio e infrastrutturale: per un'azione pubblica, in altre parole, di sostegno allo sviluppo urbano. Questo rimpianto è alimentato –non a torto– dalla convinzione che siano state sprecate occasioni e che accordi 'populisti' tendano a privilegiare il consenso e la redistribuzione piuttosto che le scelte strutturali di prospettiva. L'organizzazione del territorio in particolare risente di un'inerzia infrastrutturale non recente: le città sono capitoli marginali degli investimenti pubblici e privati; congestione, inquinamento sono costi collettivi elevati; la qualità declinante delle aree periferiche avvita in un circolo negativo lo standard di vita della maggioranza della popolazione. Tutto questo sembra richiedere interventi massicci di miglioramento.

La risposta opposta- più sensibile alla questione sociale- è apparentemente quella privilegiata nella situazione europea (ma occorre ricordare, la politica urbana è pur sempre una politica dimostrativa che incide per una quota men che marginale del bilancio comunitario). In buona parte dei paesi europei, in ogni caso, le politiche urbane sono considerate parte integrante delle politiche di coesione sociale, e ricevono risorse adeguate.

La contrapposizione all'apparente bisticcio tra sviluppo e coesione urbana può essere superata da due linee di ragionamento, la prima che considera i fattori interni, la seconda quelli esterni.

Sono fattori interni le contraddizioni dell'attuale modello di sviluppo infrastrutturale, così elevate da rendere inutile il ricorso ad altre giustificazioni: piuttosto, una messa a punto del regime politico ed economico-organizzativo del settore consentirebbe maggiori benefici.

Questo argomento può essere così esemplificato:

- il volume complessivo della spesa per infrastrutture non è mai stato irrilevante in Italia, il punto casomai è come l'investimento è stato coordinato tra i centri di spesa; notoriamente, il costo del regime politico e la disorganizzazione imprenditoriale hanno

costituito una tassa regressiva sul settore; prima di insidiare altre voci, parrebbe ragionevole ridurre lo spreco da duplicazioni (l'elefantiasi aeroportuale ha generato dieci aeroporti tra Torino e Trieste); incongruenze (nessuno dei due *hub* internazionali, Malpensa e Fiumicino, è collegato alla rete di alta velocità); indirizzi discordanti (il ponte sullo Stretto è fortemente voluto da tutti i governi degli ultimi decenni, nonostante priorità politiche apparentemente diverse);

- la capacità di spesa è stata d'impedimento a seri programmi infrastrutturali più che la scarsità di risorse; dove si è intervenuti sul 'software' progettuale (in senso ampio) si è riusciti in pochi anni a mettere a punto una macchina istituzionale e finanziaria in grado di sfomare progetti infrastrutturali di un certo respiro (è il caso di Roma e di Torino negli anni '90);
- la gerarchizzazione della spesa infrastrutturale non è mai stata affrontata dal nostro sistema di decentramento e la difficoltà di attrezzare un territorio così articolato non è certo semplificata dal rispetto dei localismi (come illustra il caso dei PIT in Campania).

È un fattore esterno la ricomposizione delle responsabilità tra stato locale e centrale. Questo argomento ricorda che la spesa sociale in Italia è largamente transitata dallo stato nazionale a quello locale; e inoltre molti dei fenomeni socialmente più gravi (sbarchi di clandestini, concentrazioni d'immigrati, sacche di disoccupazione, criminalità...) sono marcatamente concentrati in alcune situazioni, non di rado urbane metropolitane. L'esempio e la carenza più grave è la politica della casa, scomparsa a livello centrale dopo aver per altro servito per decenni priorità fondiarie e para-sindacali piuttosto che sociali. Non solo non è pensabile di ridurre questa voce già insediata dai tagli del centro e dal sovraccarico di responsabilità, che andrebbe casomai adeguata alle finalità (si pensi al contributo che la politica urbana ha dato e può dare alla lotta alla criminalità). Ma piuttosto ci si deve chiedere se la solidarietà sociale sia un fatto locale e residuale: o meglio, se una società 'robusta' non sia una componente necessaria anche per le azioni di sviluppo.

In definitiva, prima di una risposta diretta alla domanda che oppone investimenti strutturali e sociali, sorgono spontanee una serie di osservazioni prudenti: molte altre azioni possono portare a risultati analoghi con effetti migliori nel lungo periodo; i problemi organizzativi costituiscono probabilmente un freno maggiore di quello finanziario; laddove gli investimenti sono in alternativa, sono maggiori le responsabilità d'intervento e in realtà ridotto il margine di azione.

Quadro 6 La riforma della politica di coesione 2007-2013

Nel 2004 la Commissione europea ha approvato nuovi regolamenti per la politica di coesione nel periodo 2007-2013. Il nuovo regolamento generale definisce i

principi, le norme e gli standard comuni per l'attuazione del FESR, del FSE e del Fondo di coesione. Sulla base del principio della gestione comune per opera dell'Unione, degli Stati membri e delle regioni, il regolamento definisce un nuovo processo di programmazione e standard comuni per la gestione finanziaria, il controllo e la valutazione. Il nuovo sistema di erogazione consentirà una gestione più semplice, proporzionata e decentrata dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione. Gli attuali obiettivi vengono semplificati e i PIC ridotti, fino a far convergere i tre nuovi obiettivi (nei quali sono ricomposti i precedenti) con tre strumenti di finanziamento.

I tre nuovi obiettivi sono: la promozione della Convergenza e della Competitività, dove convergono il precedente Ob. 1 e il fondo di coesione; la competitività regionale l'occupazione, dove convergono i precedenti ob. 2 e 3; e il nuovo obiettivo della Cooperazione territoriale che riassume le esperienze dei PIC e in particolare di Interreg.

Il FESR continua a promuovere gli investimenti e la riduzione degli squilibri regionali nell'UE. Le priorità in materia di finanziamenti comprendono la ricerca, l'innovazione, le questioni ambientali e la prevenzione dei rischi. Le infrastrutture conservano un ruolo importante, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo.

Il FSE fornisce sostegno alle politiche e alle priorità riguardanti la promozione e il miglioramento dell'occupazione, il miglioramento della qualità e della produttività sul lavoro e la promozione dell'integrazione sociale e della coesione. Il Fondo è attuato in linea con gli orientamenti e le raccomandazioni formulati nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione (SEO).

Il Fondo di coesione contribuisce agli interventi nel settore dell'ambiente e delle reti transeuropee. Esso è destinato agli Stati membri con un reddito nazionale lordo inferiore al 90% della media comunitaria. In base alle attuali statistiche, il Fondo si applicherebbe ai 10 nuovi Stati membri oltre che alla Grecia e al Portogallo. In futuro, il Fondo di coesione contribuirebbe, insieme al FESR, ai programmi pluriennali di investimento gestiti in maniera decentrata e non sarebbe soggetto all'approvazione da parte della Commissione per i singoli progetti.

Inoltre, un nuovo regolamento fornisce un quadro facoltativo agli Stati membri e alle regioni per la creazione di autorità preposte alla cooperazione transfrontaliera (EGCC). In virtù dell'articolo 159 del trattato e al fine di superare gli attuali ostacoli alla cooperazione transfrontaliera, un nuovo strumento giuridico fornisce un quadro facoltativo per la creazione di autorità europee preposte alla cooperazione. Queste ultime sarebbero dotate della personalità giuridica necessaria per attuare programmi di cooperazione transfrontaliera e si baserebbero su un accordo tra le autorità nazionali, regionali, locali e le altre autorità pubbliche interessate.

Tav. 5 La riforma dei fondi strutturali: strumenti e obiettivi

2000-2006		2007-2013	
9 obiettivi	6 strumenti	3 obiettivi	3 strumenti
1 Fondo coesione	di Fondo coesione	1 Convergenza e competitività	Fondo di coesione Fesr, Fse
2 Obiettivo 1	Fesr, Fse, Feaog, Sfop		
3 Obiettivo 2	Fesr, Fse	2 Competitività regionale e occupazione	Fesr, fse
4 Obiettivo 3	Fse	-livello regionale -livello nazionale	
5 Interreg	Fesr	3 Cooperazione territoriale europea	Fesr

6	Urban	Fesr
7	Equal	Fse
8	Leader+	Feaog-orientamento
9	Sviluppo rurale e ristrutturazione della pesca al di fuori dell'ob.1	Feaog-garanzia Sfop

Fonte: CCE (2004b)

3 L'autonomia delle politiche

Nel caratterizzare le politiche urbane, dunque, la capacità delle leadership locali di combinare elementi diversi nelle strategie locali diventa quindi una variabile qualificante. La domanda originale sulla contrapposizione tra elementi di coesione e struttura si trasforma in quale sia –caso per caso- la miscela migliore tra i due. È così che acquistano significato domande su quali scelte concrete siano preferibili tra opere e iniziative così eterogenee e inconfondibili come un nuovo centro-congressi, un parco scientifico tecnologico, o una più decisa politica di rinnovo dei quartieri.

È opportuno ricordare che le possibilità sono limitate. Di solito le scelte strutturali sono condizionate da fattori esterni (prevalentemente il mercato degli investimenti, il settore fondiario, le risorse fiscali, la regolazione dell'indebitamento pubblico) che costituiscono gli insuperabili vincoli di contesto; mentre fattori interni consentono di indirizzare almeno in parte il mix d'iniziativa locali. Questo significa che non è possibile invertire o rendere autonoma l'iniziativa locale rispetto ai condizionamenti esterni; ma che viceversa è possibile caratterizzare in modo specifico le politiche locali. Ma qual è la possibile varianza di stile? In generale, numerose ricerche recenti¹⁴ indicano che la varietà empirica riscontrata è piuttosto elevata, e risponde a fattori locali e culturali (oltre che politici ed economici). E indicano anche che stili diversi corrispondono ad orientamenti politici diversi, confermando dunque che la variabile politica è influente nel modellare il mix di politiche locali.

Le conclusioni non sono però entusiasmanti: in epoca di globalizzazione, affermano per esempio Savitch e Kantor, le città sono obbligate ad agire in modo 'competitivo, leggero e aggressivo'. Condizioni sfavorevoli di mercato possono facilmente combinarsi con stili politici non adeguati alla congiuntura: per esempio, Parigi, Bologna e New York hanno dovuto rivedere le politiche fortemente redistributive degli anni '70, che pesavano considerevolmente sul bilancio, per adeguarle a condizioni di mercato meno favorevoli; chi non l'ha fatto, come Detroit e Liverpool, ha sostanzialmente perduto l'occasione. In questi casi l'alternativa era abbastanza chiara: le

¹⁴ Per esempio: Jacobs, 2000; H. T. Andersen, R. Van Kempen, 2001; Herrschel e Newman 2002; Salet, Thornley e Kreukels, a cura di, 2002; Savitch e Kantor, 2002.

variabili esterne impongono un adeguamento radicale della struttura produttiva, che nel breve periodo impone dei sacrifici.

Al tempo stesso, però, città con politiche strutturate stabilizzate e orientate a politiche sociali come Toronto - sottoposte forse a minori tensioni di contesto- possono attraversare congiunture diverse senza perdere caratteristiche e identità. In definitiva, è più facile difendere una certa libertà d'azione locale, la scelta di stile delle politiche locali, se la situazione economica è prospera.

Conclusione banale? In parte forse sì; ma il punto è un altro. La ricetta delle istituzioni internazionali (ma anche dei piani di sviluppo locale) è di far leva sugli strumenti della governance proprio nelle situazioni dove l'economia è sfavorevole. Questa seconda affermazione è sicuramente meno ovvia: in qualche misura, come suggerito anche dalle nuove iniziative di sviluppo locale, la qualità sociale è la condizione che supplisce (nei limiti della concorrenza globale) alla carenza dei fattori di contesto favorevoli allo sviluppo. Ipotesi senza dubbio controversa, ma qualitativamente diversa dalle precedenti. In questo senso, inoltre, queste riflessioni sottolineano la capacità dei nuovi accordi istituzionali di mobilitare le risorse pubbliche e private nel periodo lungo.

In definitiva, nella composizione delle strategie raramente si trovano elementi esclusivamente a servizio di un obiettivo, mentre nel lungo periodo la compresenza pare un requisito necessario. Invece, la qualità sociale è una parte essenziale nel processo di mobilitazione, senza il quale alcune delle possibili scelte – mix e stili di politica- non possono neanche essere concepite, tantomeno attuate. Soprattutto è l'unico elemento che rende possibile immaginare cambiamenti nell'orientamento culturale e nelle forme del consenso locale che filtrano la selezione della agenda delle politiche.

4 Sviluppo e coesione

La distinzione tra sviluppo e coesione appare stemperata già alla fine del paragrafo precedente. Infine, Qual è il significato in una data situazione di sviluppo nelle politiche urbane? Iniziative di sostegno alla produzione sono sempre più rare. La base economica delle città è fatta d'attività di servizio, ma molte sono legate ai consumi. A parte gli uffici, peraltro in numero eccessivo, praticamente tutto quello che è stato realizzato nelle città negli ultimi trent'anni sono attrezzature per il consumo (stadi, cinema, sale da concerto...). Le infrastrutture stesse sono ambivalentemente a servizio di questo come di quello, e nessuno sa veramente quale contributo diano alla base economica urbana.

A maggior ragione può essere opportuno chiedersi cosa significhi davvero -in questo paese, ma non solo- la coesione sociale. In realtà, le suggestioni sono numerose e diversificate: secondo le letture sembra a volte un *pruis* (un contratto sociale o un'identità

collettiva), secondo altri un risultato (un processo di scambio). Oppure un po' tutte queste cose insieme, che cambiano significato in modo tumultuoso in epoca di globalizzazione... Forse può essere utile estremizzare un'implicita contrapposizione. La coesione appare un elemento preesistente e duraturo in paesi, come il nostro, dove gli effetti della modernizzazione sono stati temperati da istituzioni (la chiesa), sub-culture vivaci (identità politiche e regionali), adattamenti innovatori (distretti, piccola impresa).

Il discorso europeo, prossimo all'idea di processo di scambio, enfatizza una metafora analoga a quella del 'buco dell'ozono': la coesione sociale è una risorsa in via di deperimento da difendere punendo i processi che la consumano e premiando quelli che la ricostituiscono.

Se le nozioni sono complicate e controverse, ancora più difficile è il problema di quali iniziative contribuiscano a costruirla e rafforzarla. Le opere sono ambivalenti per natura, i cambiamenti urbani sono ibridi: investimenti pubblici sostengono sia cambiamenti strutturali che consumo; spesso le infrastrutture sono necessarie nel breve periodo mentre nel lungo è più 'strutturale' agire sul capitale sociale.

Le azioni urbane realizzate finora sono da questo punto di vista sperimentazioni importanti. Forse non le sole, ma sono certo dei luoghi cruciali di produzione di beni comuni nel nostro paese. Inoltre, in un momento di revisione del welfare la presenza di servizi pubblici appare in se stessa un elemento di coesione.

In conclusione, solo un progetto politico è in grado di definire il paniere di beni, in particolare a livello locale, e in definitiva la combinazione degli elementi di cambiamento strutturale e di solidarietà; solo politiche di sviluppo che tengano conto dei vincoli posti dalla competizione globale possono garantire alti livelli d'accumulazione che consentono politiche redistributive; ma solo politiche di solidarietà possono garantire la (ri)produzione dei beni comuni che sono il presupposto e l'elemento qualificante dello sviluppo. Il paniere dei beni dello sviluppo è elastico, tipico esempio di *shifting involvements*: ha conosciuto momenti di maggiore estensione e momenti di progressiva riduzione. In alcuni momenti ha avuto al cuore l'idea della crescita dei profitti, in altre del reddito, in altre ancora dell'occupazione, suggerita anche dalla nostra Costituzione. In altri momenti l'accento è stato posto sull'espansione della sfera della protezione sociale, mai del tutto completata in Italia, in altri ancora una più consistente dimensione ambientale. La creazione di *beni comuni* è in questa prospettiva il termine medio, che può essere parte di un progetto di sviluppo; ma deve esser accompagnato da un intervento sulle *condizioni di accesso* che fa parte costitutiva della nozione di coesione.

Questo gioco tra sviluppo e coesione evidenzia la dimensione spaziale e territoriale delle politiche che riceve un'enfasi crescente anche nelle politiche europee. In questa prospettiva, la scala territoriale appare sempre più incisiva e contribuisce a chiarire la

nozione di coesione sociale: il motivo è che alle diverse scale – globale e locale- appaiono sotto luce differente sia le *frizioni* di accesso che il *paniere* di beni comuni.

5 Partnership e politica

Le politiche urbane sono più disperse rispetto a quelle di sviluppo locale e ancor meno corrispondono ad una consapevolezza di priorità e metodi di politica pubblica.

Non è un caso però che s'incontri una crescente sovrapposizione tra diverse denominazioni: sviluppo locale, sviluppo del territorio, azioni o iniziative locali e urbane, ecc. La centralità della dimensione territoriale è spesso trattata, almeno in sede teorica, ma è opportuno indicare alcuni motivi più specifici.

Un primo motivo è di carattere strutturale e riguarda le condizioni epocali della trasformazione in corso. Alle spalle di quest'avvicinamento –come è noto- gli studiosi indicano la rivoluzione nei modi dell'economia e della politica che ha portato alla progressiva emergenza delle esternalità, dei fattori di agglomerazione, dei contesti, in una parola del ruolo del locale nelle condizioni di sviluppo. La consapevolezza della 'centralità' del locale (per giocare sul bisticcio) è il crinale comune che discrimina tra diverse concezioni dell'economia, della politica, dell'organizzazione del territorio.

Un secondo motivo è di carattere culturale. Nel complesso, il profilo dell'ultimo decennio appare quello di un'intensa sperimentazione da parte di un network di soggetti e istituzioni inizialmente eterogeneo di una varietà di iniziative locali variamente susseguitesi su temi e problemi progressivamente messi a fuoco. Non c'è dubbio che a distanza di alcuni anni alcune di queste differenze appaiono superate, come forse certe provenienze disciplinari e politico-culturali; mentre altre continuano a rispecchiare utilmente ruoli e linguaggi diversi delle numerose culture coinvolte.

Un terzo motivo attiene al percorso di radicamento delle iniziative locali, che è stato sottoposto a un'intensa fertilizzazione incrociata da parte di saperi e pratiche generate su versanti assai diversi. Anche ad una superficiale osservazione appare evidente la mescolanza in numerose situazioni, e l'impossibilità pratica di distinguere i soggetti, le misure, le iniziative, perfino le procedure tra politiche di sviluppo locale e urbane. Questo non impedisce che ci siano azioni di sviluppo locali non urbane (alcuni Patti e alcuni Leader, per esempio); e, viceversa, azioni urbane non di sviluppo (i contratti di quartiere, per lo più, ma anche le iniziative di riqualificazione più orientate alla valorizzazione fondiaria). In generale, però, il carattere ibrido è forte e incide in particolare sulle prospettive dell'istituzionalizzazione delle esperienze (per esempio, le agenzie di sviluppo).

Per ragioni strutturali, culturali e più in generale di 'path-dependency', azioni di sviluppo (locale) e azioni di sostegno sociale (in ambito urbano) -e a maggior ragione quelle in mezzo gli estremi- *tendono ad assumere le stesse forme*. Peraltro, è nel modello teorico delle politiche locali di sviluppo affidarsi ai giacimenti di 'solidarietà' consegnatici dalla storia lunga o breve dei territori.

Le iniziative per lo sviluppo e la coesione territoriale non sono tra loro in contraddizione, come mostra il caso europeo ripreso qui sotto: non lo sono peraltro nelle aspirazioni del modello europeo (invidiata da chi -come Rifkin e i più sensibili osservatori d'oltre oceano- ne nota la carenza negli Usa e vi riconosce invece i tratti di un modello innovativo di policy e stato).

Infatti, l'iniziativa politica comunitaria assegna alle città un ruolo centrale nella strategia economica, oltre che in quella territoriale, e soprattutto enfatizza il carico di consenso che le città possono garantire alla Commissione in una sorta di 'scambio politico multilivello'. Le politiche urbane attraversano oggi una fase di riaggregazione che esemplifica bene la costituzione di un campo comune costruito a cavallo di tensioni diverse.

Come è noto, nella costituzione delle politiche territoriali europee si sono verificate negli ultimi anni forti arretramenti dopo l'impulso datole alla fine degli anni Ottanta da Delors, con una forte retorica - peraltro non sempre chiara nelle conseguenze - sul ruolo trainante delle città nell'economia dell'innovazione e nell'integrazione dei mercati.

Allo stato attuale, sono presenti una serie di iniziative sparse, alcune con origine nelle iniziative sociali a sfondo redistributivo, altre volte a introdurre innovazione nel cuore dei vecchi processi di pianificazione. I sindaci d'Europa sostengono -non senza sottigliezza- che le città sono *ricche* e decisive per lo sviluppo competitivo della Ue, come vorrebbe l'interpretazione liberista del policy making comunitario prevalente nell'Europa settentrionale; ma sono anche *povere* e bisognose di sostegno, per le gravi disparità interne misurate dalle nuove serie di indicatori UrbanAudit, in sintonia peraltro con le rivendicazioni sociali di cui si fa forte l'asse franco-tedesco. Le politiche per le città sono dunque centrali per lo sviluppo e per la coesione.

Non a caso le politiche urbane e territoriali tornano a crescere in peso e importanza sul complesso delle iniziative comunitarie. Bastino pochi esempi: i fondi regionali hanno destinato allo sviluppo urbano cifre non trascurabili destinati ad aumentare e ad acquistare carattere di quota fissa; i paesi membri hanno diversamente saputo sfruttare il tema, ma innegabilmente l'impulso comunitario ha contribuito a espandere le iniziative per le città; Grecia e Spagna hanno investito molto dell'ob. 1 nelle iniziative urbane; l'Olanda ha utilizzato l'ob. 2 per un programma urbano, come pure la Catalogna prima "regione" europea ad attivarsi; centinaia di città sono state coinvolte nei programmi URBAN, nelle reti di scambio di Urbact, nel

programma dell'Audit Urbano, ecc. Anche le novità giuridiche e regolamentari sembrano convergere: il principio di coesione territoriale è entrato nella Costituzione Europea; i futuri PON dovranno coinvolgere le autorità locali; la cooperazione transfrontaliera creerà nuovi soggetti 'istituzionali' a cavallo di stati e regioni. Soprattutto, le politiche per le città sono *politicamente* vitali per il futuro politico dell'Unione insidiata dalle gelosie degli stati membri. I commissari europei non mancano mai di ribadire che il prezzo dello scambio è il sostegno delle città contro la resistenza dei governi nazionali.

Intorno alla dizione comune di sviluppo del territorio si sta costituendo un campo di pratiche, di saperi, di soggetti parzialmente legittimati a livello comunitario e con forte visibilità politica, pur ancora non riconosciuto come politica pubblica di rango 'centrale'. L'avvicinamento nei fatti delle pratiche di sviluppo locale e delle iniziative urbane indica anche l'articolazione 'scalare' di ciò che si intende oggi per politica centrale, dislocata appunto su forme diverse –regionale, nazionale, comunitaria- della statualità contemporanea.

La formazione delle politiche pubbliche viene trasposta -nel dibattito sulla governance – su un canovaccio più complesso, dove si manifestano intrecci variegati tra società e stato, diversi e complicati equilibri tra una sfera di decisioni pubblica -che ha subito radicali processi di privatizzazione a partire dagli anni Ottanta almeno- e un mondo di iniziative private sulle quali ricadono crescenti responsabilità pubbliche.

La diffusione epidemica della nozione di governance ha sollevato alcuni problemi evidenti. Riassumendo rapidamente, il rapido successo della nozione (che l'ha imposta nonostante il fastidio di adeguarsi ad una nuova terminologia d'importazione) dipende prevalentemente dalle capacità di: a) rappresentare una situazione di pluralità ed eterogeneità degli attori e delle forme di governo; b) comprendere una varietà di manifestazioni sotto un'interpretazione unitaria; c) analizzare pratiche nuove e innovative; d) rinnovare le categorie tradizionali di analisi (come in ogni buon cambiamento di paradigma).

Inoltre, la configurazione plurale delle reti sposta il focus dell'idea di governo sui processi *relazionali* e *generativi* piuttosto che sulle forme di comando, aprendo spazi ad una riconsiderazione non funzionalista della partecipazione in termini di capitale sociale. Seguendo questa definizione, *la governance non è una misura di qualità di un processo decisionale, ma la polarità ideal tipica di una trasformazione in corso*. Non misura e non gradua la qualità di un sistema decisionale indicando un modello da raggiungere. Piuttosto, consente di mettere a fuoco una dimensione dell'innovazione che è specifica dei processi di territorializzazione.

La ricerca in letteratura, sempre più prolifica, si occupa da un lato di indagare la forma dello stato e in particolare i rapporti tra diverse

scale e livelli; e dall'altro di descrivere condizioni reali, spesso innovative e dinamiche, di regolazione locale. Spesso questi due riferimenti sono sintetizzati con un'aggettivazione di stampo geometrico. La governance 'verticale' indica allora la revisione dei rapporti scalari tra forme diverse di territorializzazione della sovranità statale: ne sono buoni campi di prova la competizione tra scala comunitaria e regionale e l'innovazione delle più antiche e consolidate scale comunali e statali. L'affollamento è tale che la presenza di un ulteriore livello di governo, quello provinciale, ha smesso di porre problema, a differenza degli anni Settanta. Proprio le politiche regionali comunitarie sono state una delle occasioni per affinare alcuni di questi concetti, in particolare quello della compenetrazione tra diverse "scale" statuali in reti decisionali rette da legami differenti da quelli procedurali tipici delle amministrazioni tradizionali.

In Italia, il ridisegno dei rapporti scalari è stato tentato a più riprese dalle riforme istituzionali degli anni Novanta, una delle quali appena approvata quest'anno da un ramo del Parlamento, e testimonia della maturità del problema ma anche della situazione confusa e incerta degli assetti sperimentati, dei modelli perseguibili, degli indirizzi condivisi.

La distinzione analitica tra governance verticale e orizzontale è in realtà difficile da sostenere quando si passa all'analisi di situazioni concrete, come evidenziato dalla stessa formazione delle politiche urbane di stampo comunitario. La riforma istituzionale non si esaurisce nella governance verticale, e le esperienze innovative non si limitano a quelle orizzontali. Certo, i due modelli corrispondono a modi diversi di condurre ad azioni pubbliche, tra loro non equivalenti, con differente forza e incidenza. Ma nella formazione di nuove aree di politiche i due estremi tendono a confondersi. Non a caso, con governance 'orizzontale' –dove peraltro si registra la massima intensità di elementi di innovazione nelle pratiche italiane– si indicano di solito –con un po' di confusione– due elementi diversi.

Il primo tema è ovvio, e pressoché acquisito, e consiste nell'evidenziare il rapporto di concertazione tra attori diversi, in particolare pubblici e privati; nelle decisioni collettive, per varie ragioni teoriche e operative, gli interessi sono resi palesi e influiscono prima della decisione pubblica, con vantaggi e problemi tutto sommato sufficientemente chiari in linea di principio (altra cosa sono la trasparenza e i meccanismi di controllo ancora perfettibili).

Il secondo tema invece è un po' più ambizioso e indica la costituzione di una dimensione *locale* dei processi di governo con caratteristiche distinte, una dimensione che, lungi dall'essere un oggetto di politiche (locali, centrali, settoriali ecc.) alla stregua di altri settori, è il contesto di ricostruzione delle reti decisionali attraverso le diverse scale e livelli.

Quest'ultima sperimentazione di partnership locali è stata diffusa e intensa, e costituisce un campo di riferimento dai confini

magmatici ma di indubbia rilevanza. In definitiva, è presente sicuramente nel campo dello sviluppo locale una vasta sperimentazione di *partnership* per lo sviluppo e per la coesione che consente delle riflessioni eccellenti sulle vicende della regolazione locale. Proprio per la debolezza del ruolo centrale, invece, è meno chiara la discussione sulle formule di riscalarizzazione delle politiche pubbliche. Ma quello che il dibattito sulla governance e sulle sue articolazioni analitiche (verticale e orizzontale) dovrebbe insegnare è che le trasformazioni del governo, dello stato, dell'azione pubblica non sono a somma zero e non si svolgono su rigide direttrici esclusive.

In definitiva, l'evolversi delle forme di governance verticale non implica né compromette la sperimentazione di governance orizzontale; si tratta di punti di vista sulla formazione di nuove pratiche che si espandono solitamente in più direzioni. Insomma, la domanda è se la sperimentazione di *partnership* territoriali sia messa in gioco dalle riforme istituzionali allo studio o in corso. Per quanto sostenuto finora, la risposta è negativa. Gli equilibri istituzionali sono più complessi dei rapporti tra scale di decisioni e le esperienze innovative territoriali sono ancora troppo frammentarie e primitive per richiedere riconoscimento istituzionale.

Quadro 7 Le iniziative europee per le città

A giugno scorso la Commissione ha adottato i nuovi regolamenti dei fondi sottoposti ora all'esame degli stati. Il dibattito è stato aperto 3 anni fa dal precedente commissario Barnier e ha portato tra l'altro alla pubblicazione del Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale lo scorso febbraio 2004, allo svolgimento del Terzo Forum sulla coesione.

I nuovi fondi stanzeranno 336 miliardi di €, lo 0,41% del Pil comunitario. Gli obiettivi vengono semplificati e i Pic ridotti, fino a far convergere gli strumenti di finanziamento in tre nuovi obiettivi. I nuovi regolamenti assegnano un maggior ruolo e il 10% dei fondi alle città e a diverse situazioni territoriali già evidenziati dallo Esdp (aree rurali, aree esterne). In generale, con la firma della Costituzione la dimensione territoriale viene riconosciuta alla stregua di quella economica e sociale. Sono ammesse iniziative su uno spettro tutto sommato ampio: ricerca e sviluppo; information society; ambiente; prevenzione dei rischi naturali e tecnologici; turismo; trasporti; energia; educazione; salute, e contributi alle Pmi. L'enfasi va sulla innovazione tecnologica e la creazione imprese: restano espressamente esclusi la decommissione di centrali nucleari e (con molte proteste da parte delle città) l'alloggio.

Per le azioni di rigenerazione, i Fondi devono supportare lo sviluppo di "strategie partecipative per far fronte alla concentrazione di problemi economici, sociali e ambientali [...attraverso...] la riabilitazione dell'ambiente fisico, lo sviluppo delle aree industriali dismesse, la conservazione e sviluppo del patrimonio storico e culturale con iniziative di promozione dell'imprenditoria, dell'occupazione locale, dello sviluppo comunitario, come pure l'offerta di servizi alla popolazione in considerazione dei cambiamenti demografici".

Infine, nella cooperazione transfrontaliera sarà possibile istituire soggetti distinti, dotati di budget, statuto e rappresentanza, a cavallo degli stati e regioni coinvolti.

6 POLICENTRISMO E SVILUPPO DEL TERRITORIO

La Comunità è nata come strumento dell'unificazione economica dei mercati, in un'ispirazione chiaramente mercantile, pragmatica e orientata a rendere massimi i vantaggi dell'intricata 'regione' europea nel processo di globalizzazione. Ma anche la riflessione sulla necessità di riequilibrio territoriale ha radici antiche nel trattato di Roma.

Lo stesso SSSE nasce in lontane sperimentazioni del Consiglio d'Europa e riceve stimoli da visioni d'insieme maturate altrove. La prima e celebrata è la rappresentazione elaborata dal gruppo Reclus passata alla storia come la 'banana blu' che proietta -non del tutto disinteressatamente- la durevole visione di una contrapposizione tra regione centrale e periferia sulla frontiera tra Francia e Germania. La rappresentazione simbolica traduce la visione politica dell'asse franco tedesco in uno schema capace di orientare delle scelte territoriali. Almeno in linea di principio, è possibile contrapporre a questa la visione dell'Europa delle regioni, resa graficamente dall'immagine del grappolo d'uva (presente originariamente in un contributo di Kunzmann e Wegener del 1991) e patrocinata da una serie di network emergenti, quali Eurocities. Tra le due rappresentazioni sceglie in parte il caso (cade il muro di Berlino, il baricentro europeo si sposta ad Est); in parte la politica e in particolare la soluzione all'unificazione monetaria consentita dalla rinuncia di Kohl al marco in cambio dell'unificazione tedesca (Faludi 2003). Nuovamente, il ruolo di Delors -che apre il primo consiglio dei ministri del territorio a Nantes nel 1989- è influente sull'idea di una 'visione' territoriale dell'integrazione in corso.

Lo Schema spaziale europeo è un documento comune ai membri dell'Unione -approvato dai ministri competenti con il sostegno della Commissione: non è però una decisione ufficiale- che cerca di ricucire la trama dei diversi fili territoriali presenti nelle politiche d'integrazione economica, infrastrutturali, regionali e, infine, nelle azioni urbane esponendosi oltre ai limiti di competenza dell'Unione. Infatti, la pianificazione del territorio -pur variamente intesa dai diversi paesi d'Europa- spetta alle comunità locali nei modi previsti dalla legislazione nazionale. In base al principio di sussidiarietà sfugge alle pretese di armonizzazione federale. Lo SSSE svolge dunque questo compito in modo molto lieve, concentrandosi su

principi generali, e limitando al minimo gli obiettivi spazialmente vincolanti che solleverebbero inevitabili conflitti tra stati e tra livelli di governo.

I prossimi due paragrafi¹⁵ descrivono lo sfondo politico e culturale nel quale ha preso corpo l'idea dello Schema e le vicende che hanno portato alla formulazione dei suoi principi e contenuti. L'esito dello SSSE è limitato e la valutazione qui presentata è prudente: in particolare, non sembra che il nostro paese voglia cogliere ora l'occasione per redigere direttive nazionali d'ordinamento del territorio, la sede naturale per un confronto con i principi dello SSSE.

Ciononostante, qualche elemento di confronto si rintraccia persino nel modo disordinato in cui le regioni italiane stanno ponendo mano alla formulazione di quadri d'indirizzo regionale, come mostra il terzo paragrafo; e a maggior ragione nella riforma dei fondi strutturali che corrisponde all'enunciazione da parte della Convenzione europea del principio di 'coesione territoriale, descritta nel paragrafo seguente.

In sostanza, lo SSSE sembra richiedere una lettura che metta a fuoco soprattutto gli effetti indiretti, piuttosto che le indicazioni sostantive, peraltro non inutili né banali (in particolare per il problematico superamento della tradizione politica di riequilibrio); e tanto meno sul modello, sostanzialmente sospeso tra le pulsioni dirigiste e il richiamo alla sussidiarietà. Effetti indiretti che si manifestano soprattutto nella crescita di uno spazio trasversale alle scale istituzionali capace di negoziare decisioni innovative.

1 Lo schema di sviluppo europeo

Il periodo attorno agli anni '90 è caratterizzato da avvenimenti, decisioni ed iniziative che modificano profondamente il rapporto tra le politiche comunitarie e lo spazio europeo.

Non sono soltanto gli avvenimenti epocali ad imporre una maggiore consapevolezza e sapienza geografica: il crollo del muro di Berlino, che determina una nuova prospettiva dei rapporti con i paesi e le regioni dell'est europeo; la creazione del mercato unico e l'eliminazione delle barriere doganali interne che impongono una specifica attenzione al liberarsi di nuove relazioni tra le regioni frontaliere, così come al crearsi di nuove disparità derivanti dalla perifericità, dall'orografia e dall'insularità. E' anche la svolta della politica agricola comunitaria che, nel rompere l'illusione di uno spazio agricolo come luogo di un settore primario forte e competitivo, lo assume come spazio rurale, luogo di più caratteri ed attività, naturali ed antropizzati, in un diverso ma più diretto rapporto con il sistema degli insediamenti urbani.

¹⁵ Il primo paragrafo è di Gianfranco Pagliettini, il secondo di Carlo Salone e sono già parzialmente apparsi come contributi per il *Rapporto sullo stato del territorio 2000*, Dicoter- Ministero dei Lavori Pubblici, a cura dell'INU (2001).

E' già, ancora prima, il processo che porta alla riforma dei Fondi Strutturali (programma '88-'94), che si costruisce attraverso uno sforzo di coordinamento imperniato della definizione dei concetti, e della geografia, del "ritardo strutturale", del "declino industriale" e dello "Sviluppo delle zone rurali" (gli obiettivi 1, 2, 5b). Cui il nuovo programma INTERREG, rivolto alla riorganizzazione e allo sviluppo delle regioni frontaliere, aggiunge un ulteriore elemento di configurazione geografica.

L'insieme di questi quattro riferimenti (obiettivi 1, 2, 5b e INTERREG) costruisce però un'immagine dello spazio europeo affatto incompleta. Non si tratta ancora, infatti, di un approccio complessivo all'intero territorio comunitario, ma piuttosto mirato ai problemi che caratterizzano specifiche aree rispetto al resto del territorio, per il quale continuano ad operare azioni e programmi dove gli aspetti spaziali appaiono irrilevanti e banalizzati dalla settorialità degli interventi previsti. E' chiara, però, la consapevolezza di questa carenza.

Nel quadro della riforma dei Fondi Strutturali, infatti la Commissione Europea riceve mandato di promuovere studi ed esperienze pilota sullo sviluppo regionale dell'intero territorio comunitario. Il nuovo regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale -FESR specifica il mandato, invitando la Commissione allo studio degli effetti spaziali dei grandi interventi previsti nei Paesi Membri e alla costruzione di uno schema di prospettiva sull'utilizzazione dello spazio comunitario.

Con l'assunzione, da parte della Direzione Generale della politica regionale (DG XVI), del compito di predisporre per la Commissione un documento sulle strutture territoriali e sulle prospettive del territorio nell'Europa del 2000, inizia concretamente il processo che porterà alla costruzione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo.

L'idea di costruire una visione ed una prospettiva spaziale del territorio europeo non nacque né in quel periodo, né all'interno della Comunità Europea. Essa maturò, per circa un quarto di secolo, nei lavori del Consiglio d'Europa.

Nel 1964 l'Assemblea del Consiglio d'Europa decise la fondazione della Conferenza Europea dei Ministri responsabili all'Assetto del Territorio (CEMAT) con il preciso compito di esaminare la possibilità di una politica di pianificazione dello spazio europeo. La CEMAT propose un primo rapporto, intitolato "La pianificazione regionale, un problema europeo", la cui adozione nel 1968 da parte del Consiglio d'Europa costituisce il primo formale riconoscimento della questione dell'assetto spaziale come tema d'interesse europeo. L'attività della CEMAT continuò nei venti anni successivi e i suoi studi e risoluzioni contribuirono non poco sia ai nuovi contenuti dei Fondi Strutturali, prima accennati, sia alle nuove iniziative che si sviluppano dalla fine degli anni '80 ai giorni nostri. Il "Progetto di schema europeo di assetto del territorio" presentato alla

CEMAT '88 a Strasburgo ha fornito non pochi materiali e tracce ai successivi documenti strategici della Commissione Europea.

In occasione della CEMAT del 1988, Francesi e Olandesi si trovano alleati nel mettere in evidenza i limiti di azione del Consiglio d'Europa nel promuovere lo sviluppo di una politica spaziale e sostengono la necessità che l'iniziativa passi nelle mani della Comunità Europea. La proposta ha effetto, grazie anche alla forte determinazione francese e all'appoggio che, per ragioni diversi, offrono Olanda e Portogallo. La prima Conferenza dei Ministri Comunitari all'Assetto Territoriale e allo Sviluppo Regionale si riunisce a Nantes, nel novembre 1989. La Commissione Europea partecipa con figure di primo piano: il Presidente Jacques Delors e il Commissario alle Politiche Regionali Bruce Millan. Una partecipazione che, oltre all'interesse, rivela anche le preoccupazioni della Commissione di governare l'iniziativa e di mantenerla nei limiti delle competenze della Comunità.

La Conferenza ha successo. L'Italia si impegna ad organizzare la seconda, nel 1990 durante il semestre della sua presidenza, così come l'Olanda per il 1991. Dal '90 in poi i Paesi Membri, che alla novità di Nantes avevano partecipato soltanto in 6 su 12, garantiscono la piena partecipazione.

A Nantes, i Paesi Membri avevano dichiarato il proprio interesse e la propria disponibilità ad un impegno comune di anticipazione delle trasformazioni spaziali e ad uno sforzo di concertazione delle politiche, tra se stessi e con la Commissione. Rafforzando così, e ribadendo il compito che la Riforma dei Fondi aveva affidato alla Commissione.

Nel febbraio '90 la DG XVI elabora e propone alla discussione interna (ad una quindicina di D.G.) uno schema preliminare¹⁶ che stabilisce i tre obiettivi del documento strategico che sarà concluso a fine anno. Gli obiettivi risultarono i seguenti:

- completare la conoscenza in tre direzioni: superando la mancanza di sintesi spaziali a fronte di una sovrabbondanza di documenti settoriali; definendo elementi di prospettiva decennale; completando le informazioni che sono poco disponibili per le zone non eleggibili al FESR;
- sviluppare il partenariato, fornendo agli stati Membri gli elementi di comparazione internazionale utili per alimentare la loro propria riflessione prospettiva;
- costruire uno strumento di aiuto alle decisioni, che contribuisse ad orientare la politica regionale comunitaria e ad inquadrare le altre politiche nelle loro componenti spaziali.

La costruzione del documento strategico aveva un altro obiettivo importante, anche se non esplicitamente dichiarato: quello di una sintesi delle situazioni e delle prospettive equilibrata ed obiettiva, non influenzata dalle forzature nazionali sulle specifiche questioni d'interesse.

¹⁶ Preparazione del documento strategico 2000-DG XVI.A. 1/JFD) hb, 6.2.90.

Nelle varie Conferenze è stato inevitabile e comprensibile, ed anche utile, che il Paese ospite ponesse l'accento su quei problemi di assetto che lo coinvolgevano con particolare intensità e che costituivano specifiche condizioni o aspirazioni di sviluppo. I temi di discussione proposti alle prime Conferenze rivelano chiaramente questa ricerca di equilibrio tra interesse europeo e ansia locale.

A Nantes (novembre '89), il respiro europeo dei temi (reti di comunicazione, zone e città di frontiera, cooperazione interregionale, metropoli d'Europa) risente fortemente di due grandi preoccupazioni strategiche nazionali. Quella della "Banana blu" che rivela lo spostamento ad est del baricentro dell'Europa, ignorando la rete di città francesi di rango europeo ed emarginando la stessa Parigi e la sua speranza di Capitale europea. Quella di un'oggettiva debolezza strutturale della rarefatta rete urbana francese che può essere mitigata soltanto da una grande efficienza dei sistemi di comunicazione.

La Conferenza di Torino (novembre '90) da una parte ripropone in modo più sistematico temi di ordine generale (reti urbane, trasporti e comunicazioni, zone frontaliere) e, dall'altra, propone l'approfondimento della questione mediterranea come tema dell'assetto europeo e delle relazioni extracomunitarie. Torino costituisce un momento importante del percorso per due proposte: l'estensione del programma INTERREG alle regioni di frontiera extracomunitarie (comprese quelle costiere) e la costituzione dell'Osservatorio sugli effetti territoriali delle politiche d'interesse comunitario.

Anche all'Aja (novembre '91) i temi generali subiscono una forte accentuazione locale. Il sistema delle reti urbane europee di cui si discute sembra escludere dal gioco, o in ogni modo ignorare, le "periferie" d'Europa, per dirigere l'attenzione sull'efficienza e sulla sostenibilità dello sviluppo dei territori centrali, delle aree che effettivamente contano per il futuro della Comunità.

In Olanda emerge la necessità di un maggiore contatto e coordinamento tra la Commissione e i Paesi Membri, cui il ritmo e i modi di organizzazione delle Conferenze si stavano rivelando insufficienti. La proposta è quella della creazione del "Comitato per lo Sviluppo Spaziale", una struttura più agile che coinvolgesse i Paesi Membri nella preparazione degli approfondimenti tra una Conferenza e l'altra, fino al momento affidati alla sola Commissione.

Nonostante il forte conflitto sull'attribuzione della presidenza del Comitato, o alla Commissione o al Paese Membro di turno (la vincono i Paesi Membri), il Comitato viene istituito e si riunisce per la prima volta nell'aprile successivo.

Dal '92 in poi le Conferenze sono maggiormente "orientate" dal lavoro preparatorio del Comitato che segue i risultati dei sette studi transregionali e dei tre transnazionali lanciati da Europa 2000 verso il nuovo documento Europa 2000+. Ed è nel Comitato che matura la decisione assunta, nella Conferenza di Liegi (novembre 1993), di procedere alla costruzione dello Schema di Sviluppo dello Spazio

Europeo, la cui prima versione ufficiale è presentata a Noordwijk nel giugno del 1997. Lo Schema espressione di un lungo processo di cooperazione intergovernativa, è finalizzato, almeno nelle intenzioni originarie, a costituire una "guida" per le strategie integrate di assetto del territorio degli Stati membri e, al contempo, uno strumento per il coordinamento e l'armonizzazione delle opzioni che esercitano un impatto spaziale, adottate o da adottarsi nel quadro di differenti politiche settoriali dell'Unione (Rusca, 1998; Manzo, 1999).

La sua elaborazione, curata dal Comitato per lo sviluppo spaziale (CSD), viene decisa nell'ambito del Consiglio informale dei Ministri responsabili per l'assetto territoriale negli Stati membri svoltosi a Liegi nel novembre 1993.

A partire da questa data è stata elaborata una serie di documenti preparatori per lo SSSE, che sono stati presentati e discussi nel corso dei successivi Consigli informali dei Ministri responsabili dell'assetto territoriale. La prima bozza ufficiale del documento (CSD 1997) viene presentata in occasione della riunione informale dei Ministri responsabili per l'assetto territoriale negli Stati membri tenutasi nella città olandese di Noordwijk nel giugno 1997. Al meeting di Potsdam (1999) n'è stata ufficialmente resa nota la versione definitiva (CSD 1999).

2 I principi dello SSSE

Tutte le diverse versioni dello SSSE ruotano attorno a tre principi ispiratori generali, fissati a Lipsia nel 1994: la coesione economica e sociale; lo sviluppo sostenibile; una competitività equilibrata per il territorio europeo.

Lo SSSE, oltre a raccogliere i frutti del lavoro prodotto nell'ambito di esperienze come Europa 2000 ed Europa 2000+, direttamente coordinate dalla Commissione (Salone 1997), assume in termini espliciti un punto di vista politico, espressione dei quindici paesi membri, nella prospettiva di giungere ad una strategia integrata per lo sviluppo del territorio dell'Unione. Allo stesso tempo, in ossequio al principio di sussidiarietà, si precisa che le politiche territoriali definite dallo SSSE non devono assumere carattere imperativo, ma soltanto orientativo, e che il documento "non ha lo scopo di sviluppare un nuovo ambito di azione per le politiche comunitarie, ma soltanto di migliorare l'attuazione delle politiche comunitarie esistenti, e accrescerne l'efficacia e la pertinenza integrando meglio nel loro ambito la dimensione territoriale" (CCE 1997 p. 5).

Le principali sfere di attività delle politiche territoriali europee sono orientate a tre obiettivi prioritari: un sistema urbano equilibrato e policentrico e nuove forme di relazione città-campagna; pari accessibilità alle infrastrutture e alle conoscenze; una gestione oculata e uno sviluppo del patrimonio naturale e culturale.

Con riferimento al primo tema, gli obiettivi politici indicati concernono: una maggiore complementarità e cooperazione fra le

città, con un'ampia articolazione delle scale e dei settori di riferimento:

- il sostegno ai fattori di dinamismo, attrattività e competitività delle città: a questo proposito si sottolinea come il motore e il fulcro della competitività della maggior parte delle regioni europee siano rappresentati dalle loro città, e come il tema in questione appaia particolarmente importante per alcuni tipi specifici di città, come, da un lato, quelle che si caratterizzano come punti di accesso al territorio dell'Unione (*gateway*), non solo in senso geografico, ma anche in senso funzionale (principali porti marittimi, aeroporti intercontinentali, città sedi di fiere ed esposizioni internazionali, grandi centri di arte e cultura), dall'altro, i piccoli centri che possono svolgere una funzione di rivitalizzazione delle aree rurali in declino;
- lo sviluppo sostenibile delle città, con particolare riferimento ad alcuni aspetti specifici come il controllo dell'espansione urbana, il mix delle funzioni e dei gruppi sociali nel tessuto urbano, la gestione prudente dell'ecosistema urbano, lo sviluppo di sistemi di accessibilità efficaci e rispettosi dell'ambiente, la conservazione e lo sviluppo del patrimonio culturale urbano;
- lo sviluppo di forme di cooperazione fra città e campagna, che si rende necessario in quanto il processo di integrazione economica e il progresso tecnologico in Europa determinano significativi cambiamenti nel ruolo e nelle caratteristiche delle aree rurali;
- la diversificazione economica delle aree rurali: a questo proposito, va rilevato che, mentre alcune aree a specializzazione agricola riescono a realizzare produzioni competitive sui mercati internazionali, altre non sono in grado di fare altrettanto, e necessitano quindi di un processo di riconversione della struttura economica.

Per ognuno di questi obiettivi, così come per quelli legati alle altre due sfere di attività delle politiche territoriali comunitarie, viene indicata una serie di opzioni politiche che dovrebbero guidare il perseguimento degli obiettivi in oggetto.

La logica dello SSSE, inoltre, si fonda esplicitamente sulla necessità di tener conto, attraverso forme di coordinamento a forte tasso d'istituzionalizzazione e inevitabilmente "comprehensive", di tre tipi fondamentali d'interdipendenza: l'interdipendenza fra i territori (con strategie d'integrazione territoriale transnazionale), l'interdipendenza fra le diverse politiche settoriali comunitarie aventi effetti sull'organizzazione territoriale (coordinamento orizzontale), l'interdipendenza fra i diversi livelli di governo con poteri in termini di gestione del territorio (coordinamento verticale).

Quadro 8 Lo schema spaziale europeo

<p>Il documento di Potsdam è diviso in due parti. Nella prima si affrontano analiticamente le questioni concernenti la valutazione degli effetti territoriali delle principali politiche comunitarie e alla</p>

definizione dei “policy aims and options” per il territorio dell’Unione. Rispetto al tema dell’impatto spaziale delle iniziative settoriali dell’Unione, vengono prese in esame le implicazioni della politica agricola comune, delle politiche di coesione, della politica delle grandi reti transeuropee e della politica ambientale dell’UE. Riguardo invece alle opzioni politiche, oltre ad un dettagliato esame delle principali questioni in agenda (sviluppo spaziale policentrico, nuove relazioni urbano-rurali, competitività urbana ecc.), si affrontano anche le questioni dell’applicazione dello SSSE alle differenti scale (comunitaria, transnazionale, frontiera e interregionale, statale) e quelle del previsto allargamento territoriale dell’Unione.

La seconda parte del documento espone l’analisi dell’assetto del territorio europeo, resoconta le sue dinamiche evolutive e delinea le principali tendenze in atto nell’ambito del territorio comunitario dal punto di vista dell’evoluzione demografica, delle trasformazioni economiche, delle morfologie territoriali emergenti e consolidate e delle questioni ambientali. In particolare, sono esaminate in maniera approfondita le dinamiche del sistema urbano (affermazione delle reti di città, evoluzione del potenziale economico delle diverse città riguardo ai processi generali di trasformazione dell’economia e della società, prosecuzione del processo di espansione delle città, accentuazione dei fenomeni di segregazione sociale nelle città, ancora insufficiente miglioramento della qualità dell’ambiente urbano).

In occasione del meeting di Glasgow nel giugno 1998, quando viene ufficializzata e discussa la penultima versione dello SSSE, la Presidenza di turno britannica presenta un documento di lavoro di grande interesse, Urban Exchange Initiative (DETR 1998), che pare indirizzato a rafforzare la centralità della dimensione urbana delle politiche pubbliche (politiche sociali, di sviluppo economico e non solo politiche di piano).

Urban Exchange Initiative è una raccolta non sistematica ma piuttosto ampia di esperienze d’intervento integrato sulla città, documentate grazie alla cooperazione delle agenzie governative dei paesi membri e ordinate secondo tre principali famiglie tematiche: politiche integrate per la rigenerazione urbana (comprehensive regeneration); management delle aree urbane centrali (town centre management); coinvolgimento delle comunità locali nella progettazione delle politiche di sviluppo urbano (local democracy). Questo documento registra nei mesi a seguire un rilevante successo proprio in virtù del suo essere radicalmente orientato all’implementazione delle pratiche. Esso verrà discusso nell’Urban Forum di Vienna nell’autunno 1998 e contribuirà ad influenzare lo svolgimento successivo del dibattito sull’azione territoriale delle istituzioni comunitarie.

Modi di attuazione

Un aspetto rilevante di quest'esperienza concerne il processo di definizione della versione ufficiale dello SSSE e la sua "attuazione", che si articola intorno a tre elementi fra loro strettamente interdipendenti.

Il primo elemento è dato dal dibattito politico innescatosi fra alcuni soggetti rilevanti (autorità nazionali e regionali degli Stati membri¹⁷), soggetti coinvolti nelle iniziative di cooperazione transfrontaliera, istituzioni comunitarie, autorità nazionali e regionali dei paesi terzi interessati alle prospettive di integrazione territoriale con l'Unione europea. Tale dibattito si è concentrato su due punti: in quale misura i soggetti interessati condividano le analisi e le opzioni politiche presentate nel primo progetto ufficiale dello SSSE; in che modo essi immaginino di attuare tali opzioni politiche, in particolare rispetto ai vincoli del ciclo politico e al quadro istituzionale ed amministrativo di ogni singolo paese.

Il secondo elemento indicato è la messa in atto di azioni innovative a carattere sperimentale, che dovrebbero estendere il ruolo e la portata di alcuni strumenti già esistenti, come l'Iniziativa comunitaria Interreg, e in particolare Interreg II C, l'Iniziativa comunitaria Urban, e alcuni progetti pilota avviati in base all'articolo 10 del FESR.

Il terzo elemento è infine rappresentato dalla creazione di un sistema informativo in grado di mettere a disposizione del Comitato per lo sviluppo spaziale una solida base scientifica e tecnica: in particolare, si sottolinea l'esistenza di rilevanti lacune riguardo alla disponibilità di dati e indicatori comparabili, quantificabili e "georeferenziati", utilizzabili in particolare per la definizione di tipologie di regioni e di città.

La questione è di natura metodologica: come realizzare insieme il "coordinamento orizzontale" e quello "verticale" previsti nello SSSE? E', in proposito, possibile ed auspicabile prefigurare forme di "coordinamento orizzontale" che favoriscano l'integrazione intergovernativa ed intersettoriale tra politiche ed azioni diverse su un piano cooperativo, attraverso accordi che non richiedono necessariamente la creazione di nuovi organismi istituzionali ad hoc, senza introdurre quindi, in modo surrettizio, principi di organizzazione gerarchica. E' assai meno agevole, e oltretutto discutibile sul piano dell'efficacia, attuare un "coordinamento verticale" basato su una concezione top-down spinta, che appare contraddittoria rispetto alle esigenze d'integrazione orizzontale e che richiederebbe un rafforzamento del ruolo cogente delle istituzioni

¹⁷ La posizione ufficiale italiana è stata l'esito di un complesso lavoro di cooperazione tra il Gabinetto del Ministro Lavori Pubblici, il Dipartimento per le Aree Urbane della Presidenza del Consiglio dei Ministri e i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome italiane. Le province non hanno, di fatto, preso parte al processo, mentre i Comuni sono stati adeguatamente rappresentati dall'Anci. Oggi la partita dello SSSE è di esclusiva pertinenza politica della Direzione per il Coordinamento Territoriale (Dicoter) dei Lavori Pubblici.

comunitarie, in una fase in cui gli orientamenti vanno semmai verso una maggior responsabilizzazione della periferia rispetto al centro.

D'altra parte, nelle economie e nelle società occidentali si va assistendo da tempo ad un progressivo spostamento da logiche politiche di "comando e controllo", esercitate in ambiti settoriali distinti da istituzioni formalmente conferite di specifiche competenze ad agire e sanzionare, a meccanismi di governance orientate ad una maggior apertura dell'arena decisionale, alla flessibilità procedurale, a forme di volontarismo pro-attivo da parte di attori e organizzazioni anche formalmente estranee agli apparati istituzionali pubblici (per una sintesi del dibattito: Le Galès, 1998).

Questa significativa traslazione nell'esercizio del potere da soggetti istituzionali giuridicamente investiti a coalizioni d'attori variamente strutturate e orientate al conseguimento di fini di rilevanza "pubblica" avviene per di più sullo sfondo di una divaricazione sempre più accentuata tra:

- un processo d'integrazione economica, che sta avvenendo con grande rapidità a fronte di sovranità statuali in crisi, inadeguate alla regolazione delle dinamiche transnazionali;
- un processo d'integrazione politica, affidato a nuove forme di cooperazione intergovernativa tra gli Stati;
- un processo di crisi profonda del modo di regolazione fordista nell'economia e nelle relazioni sociali, che colpisce al contempo anche i modelli neocorporativi adottati sinora per la costruzione del consenso intorno alle grandi scelte di sviluppo e per definire le forme più adatte per la redistribuzione di risorse attraverso lo stato sociale.

Questi fattori hanno cominciato ad agire in tempi diversi, ma oggi producono effetti combinati sul sistema che non consentono più aggiustamenti "marginali". Le principali risposte date alla crisi del "regime di accumulazione" fordista si sono diversificate secondo i periodi considerati. Negli ottanta, il rapido successo delle ideologie neoliberiste nel Regno Unito ha consegnato ai meccanismi del mercato la soluzione dei problemi di allocazione delle risorse, attribuendo al contempo nuovo protagonismo al governo centrale, in termini di gestione delle risorse-chiave (quadri normativi e disponibilità finanziarie), nel settore delle politiche urbane. Diversamente dal Regno Unito, un analogo processo di contrazione della spesa diretta alle collettività locali ha, in altri contesti nazionali (la Francia, per esempio) stimolato la produzione di un quadro normativo favorevole ad un importante decentramento dei poteri, con accresciute responsabilità locali anche in termini d'imposizione fiscale, un "decentramento competitivo" che non è stato esente da controindicazioni e che oggi è oggetto di ripensamenti.

L'introduzione di formule di concertazione dello sviluppo territoriale tra lo Stato e le autorità locali hanno, di nuovo, assunto un'importanza rilevante nella Francia degli anni ottanta e novanta, ed è al centro della stagione della "programmazione negoziata"

inaugurata nel nostro paese alla metà degli anni novanta, i cui esiti sono però ancora difficili da valutare nel loro insieme.

Sin dalle prime battute della costruzione di una visione comune del territorio europeo, esemplificata nel lungo processo descritto in precedenza che ha avuto come sbocco parziale lo Schema, alcune questioni di metodo e di principio hanno seguito i lavori. Spesso ignorate o talvolta affrontate, in ogni modo si presentano ancora oggi come temi di riflessione e chiarimento.

Quelli che appaiono di maggior rilievo possono essere così sintetizzati:

- i risultati del lavoro sono troppo “top-down”. La partecipazione alla costruzione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo ha coinvolto in misura assolutamente insufficiente i soggetti interessati all’assetto del territorio. I rappresentanti dei pochi Ministeri partecipanti spesso non sono stati in grado né di estendere il coinvolgimento a livello governativo e neppure, talvolta, di diffondere le informazioni. Le regioni sembrano averne preso consapevolezza solo recentemente e in misura diversa nei vari paesi. In Italia, il tentativo di autocoordinamento degli ultimi due anni non sembra dare ancora risultati concreti.
- il coordinamento delle politiche è ancora in costruzione. L’esigenza di coordinamento intersettoriale riceve, dagli inizi degli anni ’90, un fortissimo impulso. E’ la stessa Commissione Europea che rileva durante il processo di riforma dei Fondi Strutturali alcune contraddizioni ed insufficienze delle azioni derivanti dalla compartimentazione settoriale, e che costituisce un gruppo inter-Direzioni Generali con l’obiettivo di massimizzare le economie e gli effetti delle proprie politiche. Altri paesi organizzano agenzie (l’Olanda lo aveva fatto da tempo) o comitati di coordinamento interministeriali. Altri rimangono ancor oggi privi di tavoli di coordinamento reale.
- politiche ed azioni di assetto spaziale impongono per contro una forte capacità di coordinamento orizzontale e verticale che in molti casi, come nel nostro, è ancora un progetto tutto da realizzare;
- il principio di sussidiarietà e la cogenza dello Schema. Fin dalle prime battute, e ripetutamente in ogni occasione formale, la Commissione si è preoccupata di affermare che i documenti strategici (da Europa 2000 allo SSSE) non volevano attribuirsi alcun carattere normativo, ma di solo riferimento alla grande scala per scelte che appartenevano pienamente ai singoli Paesi Membri. E che tali documenti non avrebbero potuto in alcun modo assumere questo carattere in quanto non apparteneva allo statuto della Comunità tale compito o potere. A supporto dell’affermazione si ribadiva che, in base al principio di sussidiarietà, le decisioni devono essere prese ad un livello il più possibile locale in riferimento all’obiettivo proposto. Ma il principio vale anche per riconoscere che esistono decisioni strutturali, infrastrutturali, ambientali che è difficile assegnare ad

un livello più basso di quello comunitario, come è emerso in alcuni momenti dei lavori. La questione fu posta già dal rapporto italiano alla CEMAT del 1973, che sosteneva la necessità di un quadro di riferimento per l'assetto del territorio per azioni coerenti da parte degli Stati nazionali e delle Autorità sopranazionali. L'ultima edizione dello SSSE, costruita attorno ai principi piuttosto che alle scelte di assetto, è il chiaro segno di una pausa di riflessione su un problema politico ancora tutto da maturare.

- il significato di sviluppo spaziale non è univoco. L'ampiezza delle disparità regionali, e la consistenza delle quote dei Fondi Strutturali destinate alle zone meno favorite, pesano non poco nell'atteggiamento e nella diversità di posizioni tra Paesi Membri, e al loro interno, nei confronti dei contenuti e della natura dello SSSE. Lo Schema è anche il risultato della mediazione tra approcci fortemente focalizzati sulla riduzione delle differenze regionali e quelli rivolti alla promozione dello sviluppo delle risorse e delle capacità locali riconoscibili e disponibili. Una mediazione accettata da tutti i Paesi Membri, ma che esprime ancora diversi gradi di consapevolezza, di comportamento, di prospettive.

Un documento di indirizzi

Come ormai appare chiaro, lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo elaborato dalla Commissione, e approvato nel 1999 a Potsdam dalla Conferenza dei Ministri per il Territorio non è il punto finale di una decennale elaborazione dedicata ai soli appassionati e cultori delle materie territoriali (geografi, urbanisti, alcuni economisti...) ma è il punto di inizio di una fase nuova in cui la dimensione fisica e relazionale del territorio entra formalmente, e a pieno titolo, nel novero delle competenze comunitarie. Va, beninteso, chiarito che le competenze spaziali comunitarie, prevalentemente sorgenti dall'art. 175 dei trattati dell'Unione, non si identificano con i poteri tradizionalmente radicati nelle competenze pianificatorie delle Amministrazioni locali o Statali dei singoli Paesi membri, ma operano in modo diretto attorno ad alcune misure di carattere ambientale, energetico o fiscale; ed in modo indiretto in virtù della capacità allocativa di risorse esercitata dalla Commissione nell'ambito di politiche settoriali quali quelle regionali, dei trasporti, dell'agricoltura, dell'ambiente, sulla base delle disponibilità, talora ingenti, dei Fondi Strutturali.

Nella addizionalità delle risorse comunitarie, e nel loro potere di orientamento di quelle nazionali, risiede dunque il precipuo contenuto spaziale della politica europea che lo SSSE ha cercato di dispiegare, badando accuratamente di non incappare mai nell'equivoco termine di "pianificazione" e ricorrendo sempre al concetto di "sviluppo" spaziale, che della pianificazione è certamente il primo dei presupposti.

Ma non si tratta di una competizione sulla titolarità di un potere quale quello pianificatorio, quanto della presa d'atto di alcune evidenti realtà, come la necessaria collaborazione interistituzionale lungo l'asse: Unione – Stato – Regione – Città, per tutti gli aspetti legati alla addizionalità delle risorse, o, per altro verso, alla dimensione sovranazionale e transfrontaliera di quei programmi in cui l'iniziativa comunitaria rappresenta il vero valore aggiunto in grado di attivare, o di accelerare, azioni che con procedure tradizionali sarebbero assai meno mobilitanti ed efficaci.

La descrizione dello "spazio europeo" fatta dallo SSSE, con una restituzione geograficamente continua e tematicamente coerente, non va dunque percepita come un prodotto univocamente definito, ma come un insieme d'indirizzi e di problemi da affidare all'interpretazione dei vari livelli nazionali e sub-nazionali, secondo principi comuni e convergenti, nell'ambito di una rigorosa sussidiarietà.

Il "potere" comunitario si dispiega in modo differenziato sullo spazio europeo, e la stessa Commissione è impegnata ad introdurre una propria coerenza negli indirizzi operativi perseguiti dalle varie Direzioni Generali, proprio perché diverso è il profilo problematico che i vari territori nazionali europei presentano, e diversi sono le finalità e i modi di accesso alle risorse comunitarie ad essi disponibili.

Ciò che va preso per certo è il concetto d'interdipendenza tra territorio, risorse ambientali e azioni spazialmente collocate nel continente europeo, avendo ben chiaro che il territorio dell'Unione è solo una porzione dell'Europa geografica, e che la strategia dell'annessione da parte di nuovi paesi è destinata ad interferire con lo stesso quadro interpretativo dello sviluppo proposto ora dallo SSSE, primo tra tutti l'incerta definizione dei confini europei verso est, con i ruoli rispettivamente svolti da Russia e Turchia nelle relazioni con l'Asia.

Dunque, dentro l'interdipendenza socio-economica e ambientale dell'Europa comunitaria è ben presente e radicato un fattore evolutivo esogeno, proveniente dalla visione geopolitica e militare che le vicende internazionali contemporanee proiettano sul futuro delle scelte di assetto interno dell'Unione.

Quadro 9 Interreg e la Cooperazione territoriale

Numerosi enti territoriali partecipano alle azioni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale cofinanziate nell'ambito dell'iniziativa comunitaria Interreg III.

La cooperazione transfrontaliera interessa le regioni situate lungo i confini, siano essi terrestri o marittimi. La situazione di queste regioni è molto eterogenea: alcune sono ricche mentre altre possono essere fra le più povere e soffrire di gravi carenze infrastrutturali. Per molto tempo, queste regioni non hanno stretto alcun rapporto di cooperazione con le aree limitrofe. Ciò ha comportato una dispersione di risorse, una ridondanza d'infrastrutture e una serie d'incoerenze nel campo dei trasporti, dell'energia, della mobilità sociale. Ai fini dell'integrazione europea, la cooperazione

transfrontaliera riveste un'importanza fondamentale, svolgendo altresì un ruolo cruciale alle frontiere esterne dell'Unione. A questa linea vanno il 67% dei fondi. Le azioni prioritarie avviate riguardano finalità molto differenziate: lo sviluppo urbano, rurale o delle coste, il sostegno all'imprenditoria e lo sviluppo locale, azioni di inclusione sociale, ricerca e sviluppo, cultura e comunicazione, infrastrutture di trasporto e capacity building istituzionale.

La cooperazione transnazionale riguarda grandi gruppi di regioni, incluse le regioni situate fuori dall'Unione, che presentano obiettivi territoriali comuni. Fra i gruppi possono anche esistere sovrapposizioni. Ne sono stati definiti tredici, fra cui il Mediterraneo occidentale, lo Spazio alpino, il Cadses (Spazio dell'Europa centrale, adriatica, danubiana e del sud-est) o lo Spazio caraibico. Tutte le regioni europee possono partecipare a questo tipo di cooperazione. A questa linea sono andate finora il 27% delle risorse per l'elaborazione di strategie di sviluppo spaziale, la cooperazione tra reti urbane e rurali, i sistemi di trasporto e comunicazione, il Management delle risorse naturali o culturali, le infrastrutture alla piccola scala, la cooperazione marittima o insulare

La cooperazione interregionale riguarda un'ampia gamma di tematiche e coinvolge enti territoriali di qualsiasi regione, all'interno dell'Unione o in paesi terzi, e non deve essere attuata necessariamente tra regioni limitrofe. Questa ultima linea infine ha raccolto finora solo il 6% di risorse per programmi di azioni, strategie regionali, e per l'avvio di reti di cooperazione e scambio di esperienze.

Traendo spunto da quest'esperienza, la riforma dei Fondi incoraggia con un obiettivo apposta la cooperazione a livello transfrontaliero e transnazionale. In linea di principio, tutte le regioni lungo i confini esterni e interni, terrestri e marittimi, sarebbero interessate dalla cooperazione transfrontaliera. Lo scopo sarebbe la promozione di soluzioni congiunte a problemi comuni attraverso la cooperazione fra autorità confinanti in ambiti quali lo sviluppo urbano, rurale e costiero, l'espansione delle relazioni economiche e la creazione di reti di piccole e medie imprese.

Non sono in discussione i grandi principi di fondo (pianificazione strategica, gestione decentrata, controllo e valutazione permanenti); si auspica comunque l'avvio di un nuovo dialogo con il Consiglio per garantire l'adeguamento della politica di coesione alle priorità di Lisbona e Göteborg. Nella stessa ottica, le istituzioni europee faranno il punto, ogni anno, sui progressi realizzati in materia di priorità strategiche e sui risultati ottenuti, alla luce di una sintesi stilata dalla Commissione sulla scorta dei vari rapporti nazionali.

La politica regionale e di coesione del futuro riguarderà tutti i cittadini e i territori delle regioni dell'Unione e sarà fondata su un principio di solidarietà mirato al sostegno dei più svantaggiati ma modulato in base alle situazioni territoriali.

Fonte: CCE (2004b)

L'osservatorio europeo

Pochi mesi dopo l'approvazione finale dello SSSE, nel corso della riunione informale di Tampere dell'autunno 1999 i Ministri responsabili per l'assetto del territorio dell'Unione si accordano attorno ad una piattaforma comune intesa a dare seguito al documento di prospettiva ufficializzato a Potsdam.

I principali punti oggetto della decisione congiunta riguardano, da un lato, *azioni di tipo programmatico*, volte in altre parole a correlare in modo stretto le riflessioni dello SSSE con le politiche già in atto e, dall'altro, *azioni promozionali*, aventi la finalità di diffondere la conoscenza dello SSSE al di là della cerchia dei decisori politici e dei pianificatori. Tra le azioni programmatiche, oltre a quelle dedicate a mettere in relazione lo SSSE e i fondi strutturali, l'Interreg III e le politiche territoriali dei singoli stati, figura anche la realizzazione dello European spatial planning observation network (Espon, secondo l'acronimo inglese), da affidarsi a gruppi

multidisciplinari di ricercatori europei attraverso specifici bandi di gara. Il Programma di studi per la pianificazione spaziale in Europa, condotto nel corso del 1999 da un'estesa rete di istituti di ricerca europea su commessa della Commissione, prende le mosse proprio da quest'esigenza (per un approfondimento del contributo italiano si rinvia a Salone, 1999; per una panoramica dell'intero lavoro si veda invece Nordregio 2000).

Grazie a questa rete di monitoraggio delle dinamiche e degli effetti territoriali generati dalle principali politiche che si dispiegano nello spazio dell'Unione, la Commissione dovrebbe costruire un quadro conoscitivo approfondito per dare "profondità territoriale" alla propria azione in materia di competitività e coesione.

In effetti, buona parte della campagna di studi avviata in occasione dell'Espon è giunta alle sue fasi finali: in particolare gli studi dedicati al policentrismo, alle relazioni urbano-rurali in Europa, ai trend territoriali in relazione alle reti di trasporto e di telecomunicazione, e alcune analisi d'impatto delle politiche comunitarie (trasporti, ricerca e sviluppo, agricoltura) hanno dato luogo a rapporti conoscitivi molto dettagliati. Una sintesi di questi risultati è confluita anche all'interno del *Terzo rapporto sulla coesione* (CCE 2004a).

Per quanto concerne il policentrismo, lo studio contiene un utile "dizionario" del concetto e dei termini ad esso abitualmente associati, un'analisi empirica del policentrismo europeo basata sull'applicazione di alcuni indicatori funzionali (popolazione, trasporti, turismo, conoscenza, direzionalità, amministrazione) alle *functional urban areas* definite in accordo con le partizioni statistiche dei singoli paesi, una rassegna delle politiche urbane a rete e un'altra sulla *governance* territoriale. Come si può notare, mentre le prime parti sono dedicate all'analisi concettuale ed empirica delle strutture policentriche, le ultime sono invece interessate ad esplorare le implicazioni operative e istituzionali del policentrismo, vale a dire la geometria – assai variabile – con cui si struttura l'azione territoriale fondata sulla cooperazione tra nodi urbani, agenzie e soggetti di diversa natura.

Tra gli aspetti salienti trattati negli altri studi, vale la pena ricordare come l'analisi delle relazioni urbano-rurali abbia prodotto un'ampia e articolata geografia dei tipi insediativi europei basati sull'intreccio tra dimensione urbana e dimensione agricola; inoltre, il rapporto sui trasporti sottolinea il fatto che, anche se tutti i progetti di ampliamento delle reti previsti sino al 2017 verranno realizzati, il tasso di crescita della mobilità determinerà una saturazione del sistema assai prima di quella data: ciò richiederà politiche d'incentivazione – positiva e negativa – nei confronti del trasferimento modale, con un rafforzamento della rete ferroviaria.

3 Coesione territoriale e visioni regionali

Dopo la partenza poco fruttuosa dello SSSE, sostanzialmente bloccata dalla diffidenza regionale nei confronti di possibili interferenze nel principio di sussidiarietà, la dimensione territoriale ritrova slancio nella formulazione tutta politica adottata dalla Convenzione per la nuova Costituzione europea, chiamata a scegliere la forma istituzionale, di leadership, di *governance*. In questo documento, consegnato nel giugno 2003, è riportato il principio della 'coesione territoriale' accanto alla competizione e alla coesione sociale, e riprende, di fatto, la nozione di diritto all'ambiente e allo sviluppo sostenibile. L'art. 3 del testo licenziato dalla Convenzione stabilisce che l'Unione deve "promuovere la coesione sociale, economica e territoriale e la solidarietà tra gli stati membri". Inoltre, si chiarisce che la competenza tra Unione e stati membri è "concorrente": in altre parole, l'Unione ha titolo a promuovere politiche territoriali per lo sviluppo territoriale dell'Unione. Un aspetto ulteriore riguarda il richiamo della coesione territoriale per giustificare i servizi di interesse economico generale.

Cosa ciò significhi non è sempre chiarissimo, anzi, spesso una certa vaghezza sembra quasi cercata (Peters 2003b). Un complesso spazio negoziale si costruisce intorno al gioco territoriale, nel rapporto tra Commissione e stati membri, tra tutte e due le autonomie locali (regionali in particolare): complesso significa che il senso del gioco si costruisce nel crogiolo degli scambi d'interesse tra istituzioni e territori. L'assetto variabile non può però nascondere il progressivo ispessimento del territorio nelle politiche comunitarie, al quale si riconosce un ruolo non istituzionale ma di rilievo politico, una specie di capacità di "federare" dal basso gli attori locali messi in subbuglio dalle conseguenze delle iniziative politiche. In questo senso, la ricetta ha un sapore rotondo: non una pura proiezione spaziale delle azioni intraprese, ma piuttosto un laboratorio che contribuisce ad elaborare la cittadinanza della Unione.

Ancorché non interamente esplicitato, infatti, l'insieme di questi accenti porta ad insistere sul ruolo di coordinamento delle politiche di coesione territoriale, alla pari di quelle sociali ed economiche. Le letture più attente (Faludi 2004) osano peccare di ottimismo e sottolineano che si sta rivelando -nel promettente stratificarsi di attenzioni programmatiche- una preliminare definizione dei contenuti. Questa conferma da un lato i contenuti tradizionali, ma rafforza dall'altro il 'peso' politico del riferimento al territorio.

Da un lato, dunque, la nozione di coesione territoriale promette di perseguire -in continuità con le tradizionali politiche di coesione- la riduzione degli squilibri esistenti e la promozione di uno sviluppo più equilibrato e sostenibile anche in un momento in cui le intenzioni politico-programmatiche sono spostate sulla crescita competitiva secondo le promesse dell'Agenda approvata a Lisbona (fare dell'Europa l'economia sostenibile più competitiva).

Dall'altro, il riferimento al territorio implica un'idea di coordinamento locale, su base territoriale, delle politiche pubbliche promosse dalla Commissione (ma almeno teoricamente non solo quelle), come già incluso nel Libro Bianco di Prodi (CCE 2001c). S'introduce in altre parole una 'misura' territoriale e non solo economica delle politiche: i territori marginali. Tutto ciò attraverso delle politiche inclusive, modellate sulla procedura partecipata già sperimentata in alcune politiche settoriali (come quella del lavoro); soprattutto su delle politiche trasversali tra livelli istituzionali, capaci di cogliere la nuova dimensione transcalare dell'azione pubblica.

Il principio della coesione territoriale aggiunge dunque alle politiche europee un ancoraggio alla specificità territoriale che permetterebbe di declinare i modi di sviluppo e le forme di solidarietà a partire (dal basso dunque) delle realtà locali. In prospettiva, comporterebbe uno spazio nuovo per le regioni. Non tanto nel senso di un nuovo spazio politico, che le regioni cercano sempre di erodere ai danni degli stati di appartenenza secondo uno schema che ha subito però una battuta di arresto sulla metà degli anni Novanta.

A questo proposito, non si può far a meno di notare che oggi sono le Regioni e, soprattutto, i singoli ambiti di cambiamento, gli "attori" che dispongono di elementi rilevanti per la costruzione di quadri di riferimento per le politiche. Le esperienze di cooperazione transfrontaliera sostenute dal PIC Interreg indicano alcune direzioni interessanti. In queste occasioni le regioni coinvolte hanno saputo immaginare 'visioni' credibili e progetti da "montare" su scale degne del disegno europeo.

Ma non è questo il caso ordinario, in Italia come in Europa. In una recente rassegna delle pianificazione regionale (Inu 2003) si è constatata appunto la limitata incidenza delle problematiche di rango europeo negli atti delle regioni, che pure segnalano un certo grado di innovatività: la mutevolezza e dinamicità dei territori dell'economia è ormai accettata e consolidata, anzi costituisce elemento di accelerazione nei rituali della pianificazione come pure delle forme istituzionali; ancora, il cambiamento delle forme di governance non comporta affatto la scomparsa del governo pubblico, ma un nuovo equilibrio di poteri e di accordi. Ma difficilmente si trovano –sia nella documentazione che nelle elaborazioni informali– riferimenti maturi ai problemi di interconnessione, scala, strategia. Da questo punto di vista, lo spazio aperto nel policy-making europeo deve ancora essere pienamente sfruttato dalle autonomie territoriali.

Ciononostante, sono presenti nell'elaborazione delle regioni italiane degli spunti interessanti che potrebbero validamente arricchire l'elaborazione comunitaria:

- si trova, per esempio, il riferimento alle diverse morfologie territoriali che sottolineano la *combinazione* talvolta innovativa tra forme insediative; percorsi di sviluppo; e panieri di iniziative di sviluppo;

- inoltre, si riafferma la consapevolezza della centralità e del cambiamento delle città, che continueranno però a concentrare la crescita, alla faccia di tutta la programmazione degli equilibri. Da cui un'attenzione critica e attenta ai nuovi assetti metropolitani, dai quali dipenderà l'efficienza complessiva delle infrastrutture, il consumo di suolo, la qualità della vita;
- emerge ancora una crescente attenzione alla dimensione del rischio e della sicurezza ambientale ha assunto livelli di problematicità elevata, ma anche una certa evidenza nelle pratiche di programmazione e progettazione;
- infine, appare la problematica della gestione costiera e dell'affaccio sul Mediterraneo, ambedue questioni sostanzialmente marginali nella riflessione dello SSSE e sulle quali viceversa è forte la specificità italiana.

4 Policentrismo e competizione

Gli obiettivi dello SSSE formano volutamente degli ossimori, coerentemente alla trattativa iperbilanciata dell'Unione: coesione economica e sociale; conservazione delle risorse naturali e del patrimonio culturale; competitività bilanciata del territorio europeo. Le linee guida del territorio accentuano ancor più quest'aspetto (sviluppo policentrico e nuove partnership urbano rurali; parità di accesso alle infrastrutture e alla conoscenza; wise management del patrimonio naturale e culturale).

Quello che storicamente e politicamente avviene in modo sfasato nel tempo e nello spazio (lo sviluppo, la coesione, la qualità sociale), e che analiticamente resta distinto su piani diversi (altro sarebbe se s'invocasse un *altro* modello di sviluppo: per esempio, sostenibile ma non competitivo), viene proposto come modello normativo. Temi non marginali, se il II Rapporto sulla Coesione sociale (CCE 2001a) conferma la preoccupazione per il disequilibrio territoriale ed economico crescente con l'allargamento dell'Unione e per la concentrazione dei fattori di sviluppo da un lato; il decentramento della rete urbana e la vitalità dei numerosi centri intermedi e minori dall'altro.

Nell'intero processo d'elaborazione dello schema spaziale, c'è un solo 'contenuto' sostantivo –il policentrismo– un'indicazione moderatamente costringente di formulazione spaziale delle dinamiche di sviluppo. Che un intero documento di politica territoriale termini su un risultato tutto sommato modesto –evitando in particolare di considerare le inevitabili frizioni tra i diversi obiettivi– è un elemento che è già stato criticato.

I primi elementi d'indagine che hanno fatto seguito all'elevazione del concetto di policentrismo a politica quasi ufficiale (dopo una lunga gestazione) hanno messo in chiaro che il significato analitico di policentrismo è oscuro (Davoudi 2003), che l'uso normativo di un concetto descrittivo a questa scala solleva qualche contraddizione

(Waterthout 2002), che in particolare gli effetti di scala sono contraddittori ai diversi livelli e in ogni modo delicati (Hall 2002).

Si può concludere che, come in altri discorsi europei, anche la nozione di policentrismo è pertinente propria per la sua inconclusività, per lo spazio di ambiguità e trattativa che consente più che per le scelte che definisce. Nozioni come policentrismo sono canovacci, addensamenti provvisori di significati validi propri perché vaghi, non ben definiti, e spendibili nel quadro delle relazioni strategiche.

Ma dietro alle elencazioni dello SSSE emergono alcuni corollari politico-culturali che non sono forse innovativi, ma certamente influenti. Per esempio, la convinzione che le città continueranno a cambiare e a concentrare la crescita; da come lo faranno evidentemente dipende la resa complessiva del continente: dunque, le scelte operate per le città condizioneranno le scelte dei paesi (mentre di solito si pensa principalmente nel senso opposto).

Inoltre, con lo SSSE si sostiene che la densificazione delle relazioni di rete in alcuni contesti territoriali porta alla costituzione di 'zone di integrazione economica globale' capaci di influenzare in modo significativo la prestazione economica dell'intero continente. Questa idea a sua volta implica una nozione di territorio sostanzialmente differente e più ricco di quello storicamente considerato dalla politica economica. Anche in questo caso si può intravedere in prospettiva un uso strategico della regionalizzazione dello SSSE da parte di regioni che possono costituirsi come credibili candidati a zone globali (l'arco mediterraneo o la zona baltica, per esempio).

Infine, l'idea che la crescita delle zone centrali non sia in contrapposizione, anzi, interagisca attivamente, in un gioco a somma positiva, con lo sviluppo delle aree circostanti e, in certa misura, della periferia europea è già ampiamente influente in alcune recenti sperimentazioni urbanistiche di zone non propriamente marginali (in particolare Londra, ma anche Roma).

In conclusione, le politiche infrastrutturali, urbane e territoriali evidenziano un nucleo di formazioni discorsive che, alla stregua di convinzioni 'paradigmatiche', condizionano le scelte relative all'assetto materiale del territorio europeo. Esperienze come le reti Ten, iniziative sperimentali come Interreg e Urban, lo SSSE influenzano a loro volta la revisione dei framework normativi dei paesi che stanno negoziando l'adesione.

È ragionevole dunque pensare che, di là dalle ambiguità, queste famiglie di politiche territoriali siano destinate a crescere d'importanza. Lungi dall'essere puramente retoriche, queste convinzioni discorsive sono la leva che alcuni attori possono invocare per la formazione di strategie operative.

7 INNOVAZIONE E RIFORMA URBANISTICA

I tre temi trattati in questo capitolo affrontano alcune innovazioni importanti nella pianificazione europea senza pretesa di esaustività; casomai, qui viene proposta una specie di agenda di temi e problemi che attraversano il dibattito sulla pianificazione in Europa, e che iniziano a mostrare un'embrionale coerenza e una crescente incidenza in più di un paese. L'insieme di indicazioni qui raccolte – pur solo esemplificative- testimonia di un quadro rapidamente in movimento, nel quale un processo di *cross-fertilisation* è facilmente intuibile. In un certo senso, possiamo concludere che la mancata riforma della pianificazione italiana negli anni Novanta si trova oggi di fronte ad una cornice al tempo stesso più vasta e con accenti mutati, sulla procedura, la pragmatica e la dottrina del piano.

I tre 'carotaggi' effettuati riguardano: la direzione verso la quale procedono le riforme del sistema di piano in atto in Europa; il rapporto tra welfare e uso di suoli, tradizionalmente è risolto dalla semplice dotazione di 'standard'; la definizione, infine, di una specifica metodologia di analisi degli impatti territoriali.

Il primo paragrafo suggerisce che è in corso una riforma 'europea' dell'azione urbanistica, alcuni elementi della quale vanno riconosciuti prima di metter in atto cambiamenti alla pianificazione italiana che potrebbero risultare datati. L'aspetto forse centrale di questa revisione è che l'azione territoriale è operata contemporaneamente su più livelli, e non trova più una sistematica collocazione negli ambiti tradizionali (definiti dagli assi centrale-locale e settoriale-integrato). Una troppa rigida allocazione delle competenze, una definizione formalista delle metodologie –come in molte leggi regionali- potrebbero risultare in questa prospettiva controproducente. Non a caso la principale riflessione che coinvolge tutti i paesi europei riguarda la natura e l'efficacia delle azioni espresse localmente dalle amministrazioni.

Nel secondo paragrafo, le prestazioni dei servizi di sicurezza sociale sono fortemente articolate per ambito locale anche quando si presentano universali in linea di principio. In Italia, per esempio, il sistema di welfare risulta da un mix di servizi (pubblici centralizzati, pubblici locali, privati e terzo settore) differenziato a seconda del tipo. Salute, previdenza e sicurezza sociale sono prestate da organismi statali o in ogni caso centralizzati; invece, il ruolo dei

servizi territorializzati e locali e del terzo settore cresce progressivamente nei settori concernenti l'istruzione, alla formazione, alla casa, al sostegno sociale.

Nel terzo, si passa in rassegna la mole di studi dedicata finora alla valutazione degli specifici impatti sullo sviluppo spaziale e ne sono segnalate le tracce attive nella pianificazione austriaca e tedesca e, più 'sommessamente, nella famiglia di derivazione 'napoleonica' che anticipano di decenni le valutazioni ambientali importate dagli Stati Uniti.

Questa rassegna d'innovazioni e spunti non esaurisce di certo la questione della sostenibilità, ma delimita il campo ad alcune non irrilevanti questioni che potrebbero meglio indirizzare il dibattito sulla riforma urbanistica in Italia. Se c'è un aspetto comune nei casi esaminati, è la tendenza a rendere più flessibile il sistema di piano e a modularlo maggiormente in rapporto alle diverse forme di governance. Sono molti i suggerimenti possibili, sia pur diversi tra loro come raccontato poi: semplificare i livelli (Inghilterra), ridurre la durata dei piani (Danimarca), generalizzare l'esperienza dei grandi eventi (Portogallo), avviare iniziative sperimentali di riqualificazione urbana integrate innovative (recente ma significativa l'esperienza della Germania).

1 L'agenda delle riforme

La pianificazione territoriale è in movimento in tutti i paesi d'Europa. In alcuni casi, è stata anche suggerita la presenza di un processo di convergenza anche in quest'ambito.

In questo paragrafo¹⁸ si segnalano alcuni aspetti d'interesse: la formazione del quadro generale di assetto fisico del territorio da sempre presente nei Paesi Bassi, ma recentemente realizzato in Danimarca e insistentemente riproposto in Gran Bretagna; la formazione di azioni -intercomunali o di scala vasta il cui presupposto è la cooperazione tra istituzioni di diverso livello- messa a fuoco nella riforma francese dell'azione territoriale; la revisione dei piani ancorata all'attuazione di politiche e azioni complesse (come Habitat o Agenda 21) realizzate in Danimarca; il lungo percorso di flessibilità strategica dell'azione pubblica locale inglese, con il consolidato rapporto con gli operatori privati; l'efficacia di una politica di indirizzo nazionale nel caso di una repubblica federale come la Germania, e la capacità di generalizzare le importanti acquisizioni delle regioni e delle città.

Austria

L'Austria è uno stato federale: pertanto, le decisioni relative all'utilizzo del suolo (*Bodenpolitik*), le politiche di sviluppo e il controllo del territorio (*Raumordnung*) spettano ai *Laender*. Fa

¹⁸ Le prime 4 sezioni del paragrafo sono state redatte da Pietro Elisei.

eccezione a questa regola la città di Vienna che è allo stesso tempo sia comune (Gemeinde) sia stato (Land).

A partire dagli anni '90 gli strumenti della pianificazione classica (del *Raumordnung* e della *Bodenpolitik*) sono stati affiancati da nuove forme di politiche urbane basate sulla concertazione con i privati e sulla creazione di partnership pubblico-private (*privatwirtschaftliche bodenpolitische Instrumente*). Tra questi nuovi strumenti si deve considerare il *Raumordnungsvertrag* che introduce nuove regole nell'uso dei terreni di proprietà privata nell'ambito della pianificazione di livello comunale. Il *Raumordnungsvertrag* è uno strumento d'appoggio alla spesa pubblica; in questo modo si cerca di evitare investimenti pubblici a basso rendimento (*Leerinvestition*).

Un altro importante strumento a disposizione dei *Laender* è il *Wohnbaufoerderung*. Si tratta di un finanziamento orientato alla costruzione di nuove case. Spesso questo strumento è criticato, nei diversi *Lander*, soprattutto per l'insoddisfacente controllo sull'uso del suolo (*flaechensparendes Bauen*) e la modesta cooperazione nella realizzazione di nuovi insediamenti.

Un'esperienza molto significativa è lo *Stadentwicklungsmanagement fuer Wien*. I cambiamenti politici del 1989 hanno avuto alcuni effetti immediati sulla città di Vienna. In pochi anni la popolazione è aumentata a tal punto che il numero di edifici sovvenzionati è passato da 5.000 a 10.000 l'anno, al fine di poter far fronte alle nuove esigenze abitative. L'emergenza è stata affrontata dal KOG (Kommission zur Optimierung des Grundstuecksmanagement) integrando i fondi del comune di Vienna destinati all'amministrazione dei propri immobili (*Liegenschaftsverwaltung der stadt Wien*) con quelli stabiliti per le iniziative di *Stadtentwicklung*.

L'Austria, come pure la Germania, ha messo da qualche tempo in opera una procedura di valutazione degli impatti territoriali delle grandi opere (la *Raumverträglichkeitsprüfung* abbreviata come RVP in tedesco: Haslinger *et alii*, 1998 in Esprin 2000). Dal 1959, dunque ben prima dell'introduzione della VIA comunitaria, procedure di valutazione degli impatti sono messe in opera per la realizzazione di piani e grandi trasformazioni territoriali.

Concettualmente, le valutazioni territoriali riguardano specificatamente gli effetti sullo sviluppo spaziale o sulla struttura regionale degli insediamenti. Nel quadro federale, la Rvp è la procedura che le autorità regionali e locali devono seguire per la valutazione dei grandi progetti; strumenti analoghi esistono nelle legislazioni portoghesi, finlandesi, vallone (Esprin 2000). Le Valutazioni territoriali riguardano gli effetti sullo sviluppo spaziale e sulla struttura regionale degli insediamenti.

Danimarca

Secondo il Libro bianco sulla politica urbana del 1999, l'ambiente fisico è centrale nel benessere, e la politica urbana costituisce uno dei maggiori contributi al welfare. In particolare, la politica urbana –

seguido in questo lo SSSE e i documenti europei- riguarda lo sviluppo delle città, l'equilibrio territoriale e la sostenibilità in tutti i suoi aspetti; accanto alla sperimentata collaborazione interistituzionale, s'introduce ora una maggior attenzione per la collaborazione con i privati.

Il Rapporto nazionale sulla pianificazione del 2000 e il documento del 2001 sulla revisione del *planning* promuovono l'idea della 'città compatta'. Numerosi emendamenti alla legislazione sul piano sono stati introdotti nel 2000, con l'obiettivo di rendere il piano più strategico e più rispondente alle intenzionalità politiche. In particolare, le finalità di Agenda 21 sono state rese obbligatorie a tutti i comuni con obbligo di rinnovo ogni 4 anni.

Inoltre, alla fine del mandato elettorale le municipalità devono rendicontare la propria attività di governo del territorio, indicando tra l'altro se il piano deve essere rivisto (in principio il termine è di quattro anni) o se devono essere riviste specifiche aree o settori. Alla metà del mandato, deve essere pubblicato un rendiconto dei contributi riguardanti la riduzione degli impatti ambientali, alla promozione di una sostenibile riqualificazione urbana, alla promozione della biodiversità, all'allargamento dell'Agenda 21-obbligatoria per tutti i comuni con obbligo di rinnovo ogni quattro anni- al miglioramento delle interrelazioni tra le diverse politiche settoriali.

Nel 1993 è stato adottato un programma per le aree urbane più sfavorite con interventi sul livello degli affitti, la formazione dei giovani immigranti ecc, estesi in seguito a numerose aree. La politica urbana è stata in seguito messa distintamente a fuoco con la costituzione di un Ministero per l'alloggio e le politiche urbane nel 1998, un libro bianco del governo al Parlamento e il Piano d'azione per le città nel 1999.

Francia

La riforma francese della pianificazione è frutto di una triplice iniziativa legislativa (la legge Voynet sulla pianificazione e la sostenibilità del 1999; la legge Chevènement sull'aggregazione dei comuni sempre del 1999; la legge Gayssot-Besson del 2000 sulla solidarietà urbana che introduce il nuovo strumento degli '*schemas di cohérence territoriale*'). Il panorama della governance territoriale ne esce dunque fortemente riarticolato, pur essendo già stato sconvolto in precedenza dalla diffusione delle 'intese' contrattuali tra stato e regioni e tra stato e città. Lo schema territoriale diventa così il prerequisito di azioni localizzate.

La politica urbana francese s'iscrive nel confronto tra stato e comuni sull'organizzazione del territorio, e si accompagna alla riorganizzazione territoriale dell'amministrazione. La cosiddetta 'intercomunalità', vale a dire il coordinamento delle politiche locali, tra cui quelle urbane, alla scala dell'agglomerazione urbana, è promossa da obblighi e da incentivi finanziari. L'esperienza

dell'agglomerazione' riguarda i comuni metropolitani ma anche aree vaste marginali attraverso il coordinamento nei *pays*.

Nel nuovo quadro programmatico, lo stato definisce dei Piani dei servizi collettivi a livello nazionale (tra i quali figurano sanità, istruzione, ricerca, cultura, ma anche mobilità, spazi naturali, sport e tempo libero). Questi piani di settore vorrebbero disegnare una strategia flessibile e orientata ai nuovi bisogni tenendo fermo il principio di una dotazione collettiva comune.

I nuovi Sdau (*Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*) hanno il fine di riorganizzare i territori intercomunali sui principi della coesione sociale e della coerenza territoriale, mentre il Plu (*Plan local d'urbanisme*) definisce il progetto strategico per il comune e il regime di massima dei suoli. Aspetti centrali di queste iniziative sono gli interventi abitativi e quelli sui trasporti.

La strategia che fonda la *politique de la ville* è passata attraverso una lunga elaborazione iniziata con la decentralizzazione avviata nel 1982. Dal 1984, delle convenzioni denominate *développement social des quartiers* hanno impegnato un numero crescente di comuni -insieme allo stato e alle regioni- in programmi volti a contrastare la degenerazione fisica e sociale. Nel 1993 vengono firmati 214 *contrats de ville* che interessano 1300 quartieri. Entro il 2006 è prevista l'attuazione di 247 *contrats de ville*. Il governo, inoltre, si è dotato di un nuovo strumento -*les grands projets de ville*- e ha ampliato l'intervento territoriale dei *contrats de ville* a livello di agglomerati urbani. L'attuale visione della *politique de la ville* è quella di trovare soluzioni a questi problemi concentrati ragionando più a larga scala. I temi prioritari sono l'occupazione e lo sviluppo economico, l'educazione, la sicurezza e la prevenzione, *le renouvellement urbani*.

Germania

Negli ultimi trent'anni, la Germania ha vissuto tra le grandi nazioni industrializzate europee, i maggiori cambiamenti. Poco più di dieci anni fa era ancora divisa tra due stati, la repubblica federale (BRD) e quella democratica (DDR). La divisione ha profondamente influenzato i sistemi politici, anche perché una sfida costante ha segnato i rapporti tra i due stati (*Wettkampf der Systeme*). In particolare, l'ovest ha usato il libero mercato come contro-modello al sistema di pianificazione centralizzata dell'economia proprio dei paesi dell'est. Il sistema a pianificazione centrale della DDR non lasciava spazio ad azioni autonome, né a carattere politico o sociale. I livelli amministrativi locali erano distaccamenti periferici dello stato senza l'autorità necessarie ad attivare strategie di governo del territorio.

Nella Germania federale, fin dopo la guerra, Länder, città e comuni svolgono ruoli di primo piano nei processi di pianificazione e di programmazione. Oggi, le politiche urbane di rango 'nazionale' sono fortemente influenzate dalla struttura federale. L'insieme delle

politiche nazionali riserva crescente importanza alla dimensione territoriale dello sviluppo urbano. Sulla scorta di due documenti d'indirizzo dello sviluppo territoriale del 1992 e del 1995 il Ministero federale del territorio avvia il programma d'azione territoriale che traduce le idee-guida in programmi. Gli ambiti d'intervento del programma sono numerosi e spaziano dagli ambiti regionali di risanamento e sviluppo alla cooperazione transnazionale nella pianificazione territoriale. Lo stato federale (Bund) definisce le linee guida di pianificazione territoriale (*Raumordnung*), i Länder approvano i piani di sviluppo regionali, mentre i piani territoriali e l'uso dei suoli sono di competenza di città e comuni.

Il primo passo in questa direzione (notoriamente connesso al parallelo processo di definizione di uno schema di sviluppo spaziale a livello europeo) è rappresentato dal *Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen* del 1992 che fornisce le linee-guida del quadro di orientamento per lo sviluppo territoriale alle diverse scale territoriali. La definizione operativa delle linee-guida è divenuta oggetto del successivo documento strategico promosso a livello federale nel 1995, il *Raumordnungspolitischer Handlungsrahmen* che traduce e orienta le linee-guida in progetti e azioni innovative. Anche in questo caso, pur con un ruolo diverso dello stato centrale, si affermano alcuni elementi dottrinali tendenzialmente 'egemonici': il principio della densificazione insediativa secondo il modello della 'città compatta' e dei 'breve percorsi', la tutela delle risorse nelle grandi agglomerazioni, forme 'attive' di pianificazione regionale orientate a promuovere usi misti del suolo. L'iniziativa *Soziale Stadt* segue precedenti esperienze locali di intervento su quartieri in crisi con l'intento di migliorare le condizioni di vita, e di aumentare l'efficacia dell'iniziativa pubblica attraverso procedure integrate.

L'elaborazione delle leggi sull'urbanistica e le costruzioni spettano alle regioni e pertanto nei sedici Länder si trovano altrettanti ordinamenti diversi. Ciononostante, gli ordinamenti fanno riferimento a linee guida che sono elaborati congiuntamente dai servizi tecnici delle regioni. Le linee guida trattano anche degli standard sociali e ambientali e della localizzazione delle attrezzature sul territorio, oltre che della regolamentazione edilizia ed urbanistica. Inoltre, il governo federale determina le categorie delle destinazioni d'uso e gli indici edificatori (in proporzione all'estensione o alla qualità dei suoli) che saranno utilizzati dai comuni nella redazione dei piani. Questi ultimi vincolano le autorità pubbliche e le agenzie ma non i privati, e sono in vigore solitamente per 10-15 anni (o meno per le grandi città). D'altra parte, la presenza in misura adeguata di servizi e urbanizzazioni è condizione vincolante al rilascio delle singole concessioni edilizie.

Gran Bretagna

La Gran Bretagna offre una singolare combinazione di centralizzazione e flessibilità rispetto ad altri sistemi di piano. Solo alcune aree del welfare sono investite da competenze locali

(l'ambiente e l'edilizia sociale), altre invece sono di pertinenza dello stato centrale (l'educazione per esempio). L'intervento dello stato nella regolazione delle aree è radicale: l'edificabilità è, infatti, frutto del potere discrezionale dell'ente locale. Di conseguenza, i problemi riguardanti la localizzazione delle attrezzature generali e dei servizi pubblici non sono al cuore della pianificazione locale. Al contrario, la pubblica amministrazione cerca di contrastare lo sviluppo e quindi tutelare le aree libere (green belt, parchi, aree di protezione ambientale...) o recentemente, riusare quelle già urbanizzate. Inoltre, è compito dell'amministrazione locale cercare di promuovere l'edilizia sociale a basso costo. Infine, i problemi di qualità sono stati recentemente ripresi in termini di sostenibilità, densità insediativa e buona progettazione urbanistica.

Una riflessione critica sulla pianificazione in generale è incominciata con il secondo mandato Blair. La riforma della pianificazione proposta in Inghilterra (analoghe iniziative sono avviate in Scozia, Galles e Nord Irlanda) prevede (DETR 2001) l'abolizione dei piani struttura e l'assegnazione di una responsabilità 'strategica' alle Regioni. La proposta di riforma porta l'intero sistema di planning su due livelli, con un ruolo strategico ma più spazialmente finalizzato, delle Regioni; e un unico documento, chiamato Local Development Framework- LDF, per ogni district. Queste indicazioni devono assumere la forma di una Regional Spatial Strategy, piuttosto che di un classico documento come negli usi britannici (le Guidance), alle quali i LDF devono essere consistenti. Nelle RSS trovano posto le indicazioni sul quadro territoriale, espansioni edilizie, il recupero, lo sviluppo economico, la protezione ambientale e il trasporto pubblico. Nel nuovo ordinamento, il controllo delle trasformazioni è in ogni modo soggetto al LDF, che vengono però rivisti -almeno annualmente- in accordo alle politiche nazionali e comunque aggiornati ogni tre anni (anche se l'attesa è che le *core policies* siano relativamente stabili).

I piani d'azione, più piccoli e specifici, sono preparati celermente e rivisti annualmente se necessario. Un particolare statuto è riservato al coinvolgimento della comunità locale, secondo regole e procedure certe che garantiscono la partecipazione e i richiedenti. In particolare, i grandi progetti sono vincolati a questo statuto.

La LDF contiene tre diverse forme d'intervento: la visione e la strategia locale le *core policies* eventualmente elaborate in congiunzione con altre organizzazioni pubbliche, private o del terzo settore; dei piani di azione per particolari aree di modificazione, master plan d'area (progetto, lay-out, zoning e programma d'esecuzione) o piani di conservazione o schede per la trasformazione di particolari siti; una mappa delle aree di conservazione, dei vincoli e dei piani d'azione da preparare per le aree di trasformazione.

L'atteggiamento governativo nei confronti della quantificazione dei servizi è ben riassunto in un passaggio della recente revisione di uno dei documenti guida della pianificazione: nel contesto della

pianificazione degli spazi aperti, l'opportunità di disporre di standard è negata a livello nazionale ma supportata a livello locale. Lo standard quantitativo si accompagna all'analisi della qualità delle attrezzature, servizi esistenti e dell'accessibilità (distanza e costo) delle prestazioni del sistema. Soprattutto, gli standard così realizzati devono essere giustificati da una consistente analisi dei bisogni locali e da un esame dell'offerta esistente. Una volta definiti, tali standard fanno parte integrante dei *development plans* (i piani locali d'attuazione).

Sarebbe però riduttivo ignorare che lo standard trova preliminare specificazione in una varietà di "figure" intermedie tra dotazione funzionale e progetto, articolate secondo i bisogni attesi degli utenti (ad esempio, il verde e gli spazi aperti sono articolati secondo una grammatica analitica: aree gioco, parchi di diversi livelli, campi sportivi, corridoi biologici, verde d'arredo, *green belt* ecc.). Queste figure sono state definite dal livello nazionale e da quello metropolitano, almeno nel caso del *Greater London Council*. Si tratta in ogni caso d'enunciazione di politiche, non di prescrizioni localizzate, che tendono in altre parole ad influenzare la formulazione dei piani di sviluppo a fronte degli obiettivi indicati nei documenti di programmazione nazionali e regionali.

Olanda

In Olanda tradizionalmente le grandi iniziative pubbliche sono definite da un quadro nazionale che comprende diversi dispositivi di valutazione delle iniziative pubbliche. Il quinto documento d'assetto del territorio è tra l'altro sottoposto in linea di principio ad una valutazione integrale degli impatti territoriali, realizzato congiuntamente dai diversi servizi pubblici responsabili della pianificazione (economica, sociale, ambientale e territoriale). L'obiettivo della valutazione integrata sarebbe approfondire le alternative dei progetti. Com'è noto, la pianificazione olandese ha da sempre definito un corpus di linguaggi e di orientamenti (una sorta di paradigma implicito, un codice e un 'progetto egemonico' con effetto unificante sui discorsi e le rappresentazioni: Hajer in Faludi 1999) ordinato intorno ad alcuni elementi dottrinali: la città compatta, il 'cuore verde', il controllo delle espansioni, le modalità di realizzazione delle politiche. La presenza in Olanda di un quadro stabile di pianificazione fisica di scala nazionale ha com'è noto fortemente influenzato la formazione dello Schema spaziale europeo.

Il comune ha l'obbligo di redigere un piano d'azzonamento per le aree esterne al perimetro del costruito realizzate dopo il 1963 ma può redigerlo anche per la parte costruita; in effetti, quasi la totalità del territorio olandese è coperta da piani. Il piano determina quali usi ammettono deroghe. In pratica è raro che il piano sia unico per l'intero territorio: di solito s'incontra un solo piano per l'area non costruita del piano e numerosi per le aree edificate (per esempio, le aree residenziali, il centro città, le zone industriali...). La coerenza è

garantita in questo caso da master plan o piani di sviluppo locale, che sono il risultato della ricerca preliminare. Il comune ha però l'obbligo di condurre una ricerca sullo 'sviluppo spaziale atteso in futuro', confrontando la situazione attuale, lo sviluppo potenziale e desiderato, la fattibilità del piano (tecnica, finanziaria e sociale). I piani locali o di sviluppo indicano i suoli corrispondenti ai fabbisogni per i servizi sociali, ricreazionali economici e culturali. L'iniziativa del piano è presa solitamente dal governo locale e dai suoi consulenti.

Il piano comunale comprende una o più mappe che rappresentano l'uso del suolo e le regole del piano, ed è corredato da una giustificazione della filosofia che lo regge e dai risultati della ricerca sullo sviluppo futuro. La consultazione e in generale il processo di formazione è parte dell'idea di una buona qualità fisica ed è una condizione per l'approvazione. Il processo di elaborazione del piano conduce tra l'altro alla definizione delle aree pubbliche. La disponibilità di terreno vincolato per servizi pubblici è parte essenziale della nozione di una 'buona qualità dello spazio'. Una consultazione obbligatoria di abitanti, imprese, attori rilevanti, nonché dei rappresentanti dei servizi di settore, provinciali o nazionali ha oggetto lo schema ideativo e il primo schema spaziale. Ne risulta un abbozzo soggetto al processo di emendamenti e osservazioni; queste ultime saranno riassunte in un rapporto che giustifica l'insieme delle prescrizioni. L'assenza del master plan comporterebbe una laboriosa giustificazione d'ogni singolo intervento. L'approvazione dipende dalla provincia che può rigettarlo se carente di una buona qualità spaziale.

Portogallo

Il sistema di piano in Portogallo è articolato sui due principali livelli amministrativi, lo stato e le municipalità. Lo stato definisce tra l'altro delle politiche di sviluppo territoriali organizzati su cinque regioni funzionali, attraverso delle commissioni di coordinamento tecnico dipendente dal Ministero; il comune definisce invece gli usi del suolo in conformità ad un piano generale approvato centralmente e a strumenti locali.

La quantificazione delle aree pubbliche dipende dai piani municipali che definiscono regole quantitative per l'area comunale. In generale, particolare attenzione è riservata alle caratteristiche fisiche della progettazione degli spazi, alla definizione delle aree verdi e al design degli spazi pubblici. Il controllo delle trasformazioni fisiche rimane l'obiettivo primo del sistema di pianificazione alla portoghese, anche se è in corso un forte dibattito sulla necessità di introdurre elementi di flessibilità e un confronto preventivo con gli operatori privati.

Il recente episodio dell'Esposizione Universale di Lisbona del 1998 ha consistentemente contribuito a rilanciare questo dibattito e, più in generale, una riflessione sulla qualità degli spazi. L'incipiente conversione d'aree dismesse e di periferie in degrado alimenta la domanda di migliore design.

Altri riflessi di questi dibattiti si trovano nei programmi urbani che hanno fatto seguito alle sperimentazioni europee, in particolare alle realizzazioni del programma Urban che ha conosciuto episodi di un certo successo. In seguito, il Ministero ha promosso un programma di riqualificazione e valorizzazione dell'ambiente urbano denominato Polis, parte del Quadro comunitario di sostegno.

La riforma dell'urbanistica in Europa

Il confronto svolto finora ha messo in evidenza delle differenze consistenti tra l'Italia e il resto dei paesi europei. La riflessione è obiettivamente complicata dall'influenza di dottrine, pratiche e consuetudini che solo di recente sembrano adottare tendenze evolutive comuni. In questa sede è importante rilevare le differenze dal caso italiano e la possibilità di rintracciare -sia pur in ambiti diversi- un complesso di riferimenti alternativi. Ciononostante è possibile indicare alcuni temi sufficientemente consolidati da rappresentare validi suggerimenti per una riflessione critica sull'esperienza degli standard locali.

Nel collage costruito emergono almeno tre indicazioni. La prima indicazione riguarda la disponibilità di un riferimento territoriale condiviso ed è segnalata da tutti i paesi che avvertono maggiormente gli effetti della competizione tra territori, in particolare dall'Olanda dove è tradizione nazionale e dalla Francia che è la più sistematicamente innovativa a livello locale. Laddove questa porti ad effettivi - o temuti- trasferimenti di risorse finanziarie e di attività da un paese ad un altro, da un'area ad un'altra, l'organizzazione unitaria dell'assetto nazionale (o sub-nazionale) appare un obiettivo realistico.

La questione più generale è il rapporto tra la definizione delle priorità strutturali, delle intenzioni strategiche, delle possibilità di sviluppo. Forse i tempi sono maturi per questo anche in Italia: paradossalmente, è forse più facile ipotizzare una rapida elaborazione di linee guida nazionali (le cui poche scelte veramente significative -con le poche eccezioni dovute- sono probabilmente già inserite in documenti parziali e sono già state fatte proprie dagli schemi regionali) che non una soddisfacente risoluzione degli indirizzi locali. E' stato fatto notare sovente che i documenti d'orientamento o i quadri spaziali di riferimento sono numerosi, diversi, addirittura contraddittori (regione, province, comuni, ecc.). Con il radicarsi delle esperienze di sviluppo locale e del modello di azione locale territorializzata, una 'visione' territoriale unitaria e condivisa dovrebbe diventare un prerequisito delle azioni localizzate (come di fatto sembra avvenire con la recente riforma francese della pianificazione alla scala dell'agglomerazione). Proprio nei territori sensibili -le grandi aree urbane, gli insediamenti dispersi in crescita, i territori del nuovo sviluppo o le aree vulnerabili del meridione- la disponibilità di un quadro territoriale di riferimento potrebbe fare la differenza.

La seconda indicazione riguarda lo sfondo strategico al quale ancorare il programma locale, un requisito comune a svariate esperienze ben note (da Glasgow a Lione, da Barcellona alla Ruhr), ma che Gran Bretagna e Danimarca sembrano veicolare su percorsi nuovi. La tendenza comune è ad accelerare i tempi della formulazione dei quadri di riferimento (ridotti nelle proposte a due-tre anni, intenzionalmente alla metà di un ciclo politico-amministrativo). In un contesto competitivo, le decisioni e il coordinamento degli operatori sono le variabili virtualmente più mutevoli e praticamente più condizionanti: l'accordo e il consenso rientrano così a pieno titolo tra le invarianti del piano (e paradossalmente i vincoli e le qualità fisiche appaiono sovente opinabili, tecnologicamente rimediabili e comunque contesi da 'progetti egemonici' alternativi). E' interessante ancora che la forma del piano strategico assuma sempre più riferimenti apparentemente lontani (l'indagine, l'inchiesta giudiziaria, l'agenda concordata...): si tratta di forme aperte che producono le informazioni che consentono la verifica e la maturazione delle decisioni, che rimandano nuovamente all'inevitabile intreccio tra dimensione strategica e operativa.

Infine, la terza indicazione affronta un problema più generale, come esemplificato dal recente interesse della Comunità per la valutazione degli impatti territoriali nei paesi di lingua tedesca (l'esempio tedesco mostra come si possa assolvere un ruolo incitativo in un sistema federale o regionalizzato dove i poteri in materia territoriale sono assegnati alle regioni e ai comuni, come sta diventando il caso della maggioranza degli stati dell'Unione). La riflessione in materia di valutazione degli impatti è dunque strettamente legata alla questione dell'impianto strategico dei piani. D'altra parte, acquista una sua dimensione autonoma per la richiesta di una struttura di informazioni significative per la valutazione. Ma la produzione di informazione, in particolare il disvelamento delle strutture di preferenza (Barca in 2001), è fortemente intrecciato con le nuove forme di decisione, tema delle esperienze di confine delle Agende 21 e Agenda Habitat. A lato, alcune questioni problematiche restano ancora da considerare. La comprensione delle innovazioni procedurali dovrebbe influire sulla formazione delle priorità, per esempio sul senso della pianificazione di struttura. Alcune accezioni di piano strutturali appaiono, infatti, drammaticamente fuori tono con il concerto europeo. Il sistema di piano a due livelli elaborato a partire dagli anni Sessanta ha mostrato alcuni punti deboli in quasi tutti i paesi europei: la separazione dalle decisioni d'investimento (sia pubblico che privato), l'incoerenza con i territori significativi per i processi di trasformazioni, la tardiva messa a fuoco delle strategie, l'enfasi su vincoli, regole e forme spaziali non sufficientemente condivise, l'indifferenza al ritmo veloce del cambiamento tecnologico... E' chiaro che una nozione di struttura troppo rigida costituirebbe l'esito dell'ultimo paradigma' (Palermo 2001) del secolo scorso, piuttosto che un'innovazione per il prossimo.

Le modifiche della pragmatica dei piani rispondono alla necessità di aggirarne la rigidità: per questa via si è arrivati alla generalizzazione delle pianificazioni informali di area, di gran lunga la novità più importante dello scorso decennio. Le azioni integrate territoriali –delle quali in Italia abbiamo avuto delle applicazioni significative, ma ancora timide negli esiti e nelle implicazioni- appaiono da questo punto di vista molto più che un escamotage operativo. Sono, infatti, il più recente terreno di sperimentazione di pratiche di co-pianificazione (anche transnazionali), di riformulazione dello stato locale (l'intercomunalità francese), di contrattualizzazione dei rapporti centro periferia, nonché di negoziazione degli investimenti. Sul piano 'dottrinario' infine si segnala un certo consenso intorno ad un numero limitato di proposizioni –non particolarmente innovative- che paiono orientare le politiche di parti importanti del continente: la città compatta, le reti urbane, la limitazione della mobilità privata, la riqualificazione urbana, un'accezione organicista del paesaggio agricolo...

I suggerimenti indicati sembrano sufficienti a definire un programma di lavoro di un certo rilievo per una riforma urbanistica consapevole delle innovazioni europee, in particolare sul rapporto tra nuove forme di piano e azioni di sviluppo, ovvero il modo in cui si legano quadri, scelte operative e produzione d'informazioni.

2 Welfare e uso del suolo

Il rapporto tra costruzione della città e servizi sociali è stato a lungo identificato nella pratica urbanistica italiana con la misura del suolo destinato a servizi pubblici. Comunque costruito, questo indicatore –in modo non dissimile da indicatori analoghi come quello della ricchezza delle nazioni- è parso a lungo una misura tout-court di qualità. Ad un certo momento, la dotazione di aree pubbliche è stata tradotta in un obbligo di legge e definita dal governo centrale allora competente (il Ministero dei Lavori Pubblici nel 1967) in termini di una dotazione minima obbligatoria –uno standard- per ogni insediamento.

La definizione del concetto di standard nella pratica dell'urbanistica non può essere limitata alle sole componenti presenti nella legislazione. E' chiaro, infatti, che il dispositivo legislativo (che tratta di 'spazi pubblici o riservati alle attività collettive') codifica -nell'Italia post boom economico- un'elaborazione tecnica debitrice dell'epoca precedente, e registra altresì un compromesso politico tra le diverse culture di governo del paese. L'introduzione degli standard è stata possibile in Italia grazie all'affermarsi di una specifica dottrina che postula una relazione forte tra amenità dello spazio e sicurezza sociale. L'idea di dottrina non presuppone necessariamente – a differenza della teoria- la chiarezza teorica dei presupposti assemblati, né la loro verificabilità; insiste inoltre sul ruolo mutuamente costitutivo con l'identità

dell'organizzazione che la promuove e vi si riconosce. Proprio per il carattere ibrido e contingente, un corpus dottrinario appare più consono a guidare la pratica delle organizzazioni e in particolare ad evolvere adattandosi ai cambiamenti. Notoriamente, Faludi ha elaborato un'analoga ricostruzione a proposito delle teorie del *planning* (Faludi e Van der Valk 1994).

Questa dottrina rielabora appunto i riferimenti delle avanguardie moderniste europee degli anni Trenta e li traduce in azioni e misure trent'anni più tardi. Si apre quindi un campo di riflessione specificatamente culturale e storico-ricostruttivo –al quale qui appena si accenna- che dovrebbe ricostruire una storia delle idee, della codifica di queste idee in tecniche e della genealogia delle pratiche che tali tecniche conglomerano, esemplificano ed esprimono. Recentemente, si sono create le condizioni di un cambiamento negli orientamenti della rete organizzativa del welfare e nei suoi riflessi sull'uso del suolo (Curti 2002; Ombuen 2002). Il cambiamento riguarda anche le convinzioni centrali della dottrina al punto da minarne la validità. Si giunge in altre parole ad una crisi paradigmatica delle convinzioni alla base delle politiche che non può essere risolta entro la medesima cornice dottrinaria. In un certo senso, quindi, il dibattito sugli standard parte dal passato, mentre la riflessione sulla dottrina che lo giustifica si proietta nella futura evoluzione delle pratiche di piano.

In fondo l'elaborazione tecnica cui fa riferimento la nozione di standard poggia su una ricerca -che dura fin da quando dura l'urbanistica- sulle corrispondenze tra amenità, funzionalità, qualità e sicurezza sociale. L'idea di una dotazione congrua di aree per usi pubblici e di equilibrio tra diverse funzioni non è mai apparsa problematica: "è piuttosto facile fare delle previsioni... dalla quantità della popolazione dipendono il numero e le dimensioni delle chiese, degli edifici amministrativi, delle halles e dei giardini pubblici e, se necessario le caratteristiche di un eventuale teatro" (Sitte 1889).

E' condizione, infatti, sempre presente nella riflessione urbanistica sui modi dell'insediamento umano che la qualità dell'ambiente fisico dipenda o influisca su quella sociale e che ciascuna di queste a sua volta influenzi la dimensione funzionale, e che tutte e queste siano mediate da una capacità di percezione intersoggettiva non del tutto arbitraria né del tutto predeterminata.

L'esempio più valido è quella riflessione sulla crisi dello sviluppo metropolitano che, agli inizi del XX secolo, porta da un lato a formulare le premesse riformiste di quelle che saranno poi le influenti sperimentazioni delle new towns e dall'altro ad elaborare l'idea dell'unità di vicinato e delle connesse nozioni di dimensione e livello adeguato di servizi. Le riprese successive sono altrettanto note e influenzano a ritroso la cultura europea (e naturalmente anche quell'italiana: l'unità di vicinato è però periodicamente riscoperta, ma mai in modo critico. Nel Perry l'ambito di riferimento era il bacino delle scuole primarie contenente circa un migliaio di famiglie (5 mila persone di allora) con un raggio compreso tra gli

800 e i 1.200 m. Le strade di comunicazione erano collocate all'esterno per separarle dal traffico interno –preferibilmente ospitate su vie ad anello o a fondo cieco- e per isolare l'ambito. I servizi commerciali erano posti sulle strade ai vertici dell'unità. Questi presupposti (struttura familiare, separazione del traffico, commercio locale) sono superati. La forma "urbanità" –contrapposta alla forma-città- oggetto delle politiche urbanistiche nei casi europei qui considerati è completamente diversa. Un episodio noto e importante nelle storie dell'urbanistica è la traslazione oltre oceano delle dottrine howardiane e la loro applicazione al quartiere nel Regional Plan di New York. L'unità di vicinato teorizzata da Perry intorno al 1920 utilizzava l'ancoraggio al quartiere come strumento di ingegneria sociale per indurre un senso d'identità e appartenenza tra comunità e luogo. Le vicende sono resocontate in questa sequenza da Hall 1992.

La convinzione condivisa da un vasto schieramento di urbanisti (che vanno da quelli in seguito definiti culturalisti dalla Choay al nascente movimento regionalista) è che la forma spaziale delle comunità umane influenza il benessere sociale. Tale idea – intuitivamente accettabile- è spesso accompagnata da un latente "determinismo ambientale" che tende a sottovalutare l'autonomia delle relazioni sociali. Se si aggiunge a questa certezza determinista l'orientamento riformista dei fabiani inglesi di fine secolo, dei riformatori americani degli anni trenta o del centrosinistra italiano degli anni Sessanta si ottiene una stabile combinazione "dottrinaria". Da qui la convinzione che l'urbanistica sia il mix tra scienza ed arte che consente di controllare la proiezione della vita associata sul piano spaziale.

In definitiva, la cultura urbanistica internazionale suggeriva un fondamento dottrinario all'azione pubblica e proponeva delle "figure" urbanistiche (il quartiere, le attrezzature...) che rendevano operativo il vocabolario del decisore. Queste elaborazioni originarie si sono rapidamente codificate in certezze quasi paradigmatiche. Non di rado si constata che le convinzioni sulle città sono: "...basate sull'influenza di certe idee, sulla cristallizzazione di idee in una rete di dottrine che si rinforzano, e sulla necessità di rivedere queste dottrine alla luce delle esperienze in corso...". Adatto a questo contesto la ricostruzione elaborata da Foley (*cit.* in Faludi e Van der Valk 1994) di un altro momento tipico della pianificazione europea, il piano di Londra di Abercrombie (simili idee e un percorso analogo sono presenti in Friedman e Weaver 1979). Contenuti di singole misure e iniziative tendono dunque ad istituzionalizzarsi in corpi dottrinari che svolgono la funzione di 'teorie in uso'. Ai fini del confronto con altre culture è dunque opportuno distinguere tra l'enunciazione dottrinarica più generale e la specifica combinazione del modello nazionale standard.

Gli standard in Europa

In generale, nei paesi europei l'elaborazione delle misure di welfare locale (esercitata dal centro nazionale nella dimensione delle politiche) è distinta dalla definizione degli standard (per lo più esercitati a livello locale nella dimensione del progetto). La principale differenza -per quel che attiene agli standard- si ritrova alla scala locale che garantisce il proporzionamento tra le funzioni nel territorio (in generale o, più spesso, nelle parti in trasformazione). Si può estendere l'argomento utilizzato da una delle fonti (DETR 1995): "gli standard nazionali non possono prendersi cura di situazioni locali, come differenti profili demografici o diverse estensioni del costruito". Quantità e tipo dei servizi dipendono da progetti, che devono però corrispondere agli orientamenti del comune e alle regole nazionali. Esiste una varietà di strumenti di controllo che non è possibile sintetizzare: non c'è dubbio però che proprio il confine tra pubblico e privato e la natura del controllo centrale siano tra le componenti principali delle 'riforme dell'urbanistica' in Europa. I casi studio mostrano sistemi di piano dove la realizzazione degli spazi pubblici è funzionalmente pertinente al progetto (Olanda; Portogallo); dipendono da orientamenti politici modellati su figure territoriali di maggior concretezza (Gran Bretagna; Olanda); implicano un confronto delle scelte con indicatori pubblicamente valutabili (Danimarca); fanno corrispondere obiettivi nazionali e assetti secondo prescrizioni politicamente negoziate (Olanda; Danimarca; Germania). Nelle riflessioni critiche e nelle proposte di riforma degli standard sembra auspicabile in definitiva che si tenga conto di queste esperienze, e in particolare di alcuni suggerimenti:

- limitare alle politiche l'indicazione degli obiettivi e lasciare la quantificazione al progetto locale legando altresì le politiche a delle figure territoriali significative dal punto di vista delle prestazioni del welfare;
- porre un'attenzione rinnovata e integrale alla qualità dell'ambiente, dello spazio aperto e dello spazio pubblico anche di là degli aspetti funzionali e quantitativi;
- distinguere la responsabilità centrale di indirizzo generali con la responsabilità interistituzionale di stipulare norme e regoli in modo concertato e flessibile; accostare allo strumento coercitivo della norma procedure contrattuali e soprattutto forma di consultazione; ricorrere infine all'elaborazione e alle conoscenze tecniche patrimonio di soggetti terzi, solitamente agenzie no profit, capaci di indicare standard significativi;
- considerare le inter-relazioni tra qualità ambientale, sicurezza abitativa e welfare, rivedendo in particolare l'influenza esercitata dall'idea di espansione sugli standard, alla luce delle sperimentazione delle politiche urbane.

Gli standard in Italia

La vicenda degli standard italiani consiste nell'elevazione della dottrina al rango di politica, rescissa però dal contributo vitale dell'elaborazione di figure specifiche alla situazione italiana. La politica è fatta propria dal ministero centrale dopo il fallimento della proposta di riforma urbanistica. La dizione completa del DM 2 aprile 1968 recita "spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio; con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie". Com'è noto, tali quantità –ripartite come da decreto in un elenco di voci esemplificative delle funzioni pubbliche più frequenti- devono essere garantite per ogni zona urbanistica – definite dallo stesso decreto- pur con modi differenziati (e con poche varianti a seconda della dimensione dei comuni). Tale formulazione presenta una serie particolare di ingredienti: a) un'idea di azione pubblica fondata sul linguaggio giuridico; b) la combinazione di preoccupazioni sugli squilibri risultanti da un regime dei suoli incontrollato; c) la diffidenza centralistica nei confronti dei comuni; d) l'entusiasmo -ancora non viziato dai risultati- nei confronti del linguaggio tecnico-quantitativo. Una miscela dunque di atteggiamenti e culture politiche -non sorprendenti per l'Italia del primo centrosinistra che, si ricorderà, era impegnata nella riforma della scuola, nell'estensione dell'obbligo scolastico e nell'unificazione dei trattamenti assicurativi e sanitari- ma tali da richiedere un minimo di circospezione prima di un'analisi comparativa con altri paesi.

Molte critiche sono state avanzate a queste misure e scelte funzionali sulle quali non sembra necessario ritornare. Tre aspetti sono però rilevanti ai fini del confronto:

- le indicazioni funzionali (istruzione, interesse comune, verde e parcheggi) sono molto generali e consentono una certa elasticità all'interno della stessa categoria (nel 1978 le categorie sono rese di fatto equipollenti);
- inoltre, il paniere definito da queste quattro voci è curioso: mentre le prime due fanno parte di una concezione forte della città come organizzazione civica, il verde dipende da modelli urbanistici antinomici (si pensi agli 'standard' di verde della città di Le Corbusier o della città giardino) o al contrario di una concezione del *loisir* tipicamente qualitativa;
- infine, mentre è chiara la preoccupazione funzionalista per i parcheggi, appare arbitrario averli separati dalla considerazione della rete viaria e in generale da una riflessione più generale sulla circolazione. Almeno questo appare incongruente oggi: molto meno doveva esserlo in una situazione in cui dominavano le idee di Perry e Stein, insieme alla generica diffidenza modernista nei confronti delle strade-corridoio. Per esempio, la distinzione tra flussi di traffico e la gerarchia delle strade introdotte da Clarence Stein a Radburn influenza profondamente le *new towns* inglesi. Peter Hall –com'è noto - rintraccia il successivo ramificarsi di quest'elaborazione

incrementale e cumulativa nella proposta dei *precints* nel piano di Abercombie del 1942 e nella pianificazione del traffico nel dopoguerra.

Non c'è quindi un'indicazione di merito tecnicamente elaborata, salvo la distinzione –assai ampia e in fin dei conti poco orientativa– tra servizi d'interesse locale e generale (questi ultimi peraltro condizionati a giudizi di merito non espliciti nel decreto). Per esempio, l'istruzione obbligatoria forma una categoria distinta da quella superiore e universitaria; in questo caso la distinzione è chiara, soprattutto alla luce della riforma scolastica, sebbene non particolarmente orientativa in termini di esiti attesi. Invece, le aree per gioco e sport (gruppo già abbastanza vago e indistinto) sono altra cosa dai parchi pubblici urbani o territoriali (gruppo ancora più ampio); in questo si può sostenere che le indicazioni sono generiche e non sostengono con chiarezza una politica orientativa.

Amenità vs. standard

Su queste dimensioni concettuali comincia a diventare possibile un confronto con altri paesi: ma è ancora opportuno precisare meglio l'interpretazione locale dei contenuti di welfare ai quali si applicano le politiche e le misure degli standard.

Oltre ai contenuti, infatti, è interessante sottolineare quello che il modello sembra non prendere in considerazione: la struttura delle interdipendenze tra componenti e aree è assente dalla nozione di standard, una questione che è diventata invece cruciale nella successiva riformulazione “ambientale” degli standard fisici. Queste osservazioni inducono a generalizzare ancor più il modello precedente, ed ad individuare delle analogie con il più recente dibattito sulla sostenibilità (concetto sia ambientale che sociale) che fa perno sull'interdipendenza tra elementi quali: *acqua, suolo*, (dimensioni storiche delle amenità di base) *natura, aria e rumore* (conquiste più recenti); *qualità sociale* (il tema più politicamente sensibile); *trasporti e accessibilità, energia, rifiuti* (tradizionali dimensioni funzionali); infine, con una aggiunta significativa rispetto alle riflessioni introdotte in precedenza, le questioni del *rischio* e del *caso*, dimensioni tipiche dei processi di interdipendenza. Questo allargamento di campo consente di ampliare il confronto con l'ampio spettro delle politiche afferenti le diverse componenti del modello degli standard così come proposto in precedenza.

C'è inoltre da segnalare una perdita di significato nella dizione ministeriale le cui conseguenze si fanno rilevare solo oggi. La bipartizione tra attività collettive e spazi pubblici è solo apparentemente indolore, e porta invece ad un impoverimento dell'idea di socialità urbana. E' chiaro, infatti, che nel Dm il secondo termine –inteso come regime proprietario del suolo– è posto in subordine funzionale al primo, ragion per cui non si considerano altri spazi pubblici (come le strade appunto) pur rilevanti nella “proiezione spaziale del vivere civile”. Si assiste ad una riduzione rispetto alle pratiche precedenti. Prendendo ad esempio la

riflessione dell'Ina Casa, per esempio, i servizi collettivi erano nobilitati fino a distinguere il mero edificio da un'unità abitativa "organismo edilizio e nel contempo cellula dell'organismo urbanistico". Pertanto i servizi collettivi di scala unità d'abitazione (1.000-2.000 ab.) (negozi, sala riunione, autorimessa, trasporto pubblico, riscaldamento, portierato, asilo nido, spazi aperti...) risultavano più ampi, concreti e dettagliati di quelli prestati a scala di quartiere (2.500-10.000 ab.). La ragione è che l'unità d'abitazione fonda (in quella ricostruzione) la costitutiva nozione di vicinato, retta dal postulato della 'spontanea aspirazione' a contatti sociali circoscritti spazialmente. Il collante organicista tiene insieme in questo caso un'idea di spazio pubblico (molto) locale che risulta dal sovrapporsi di una varietà di circuiti sociali (Libera 1952).

Ma proprio l'idea di spazio pubblico giustificava l'intervento dello stato nell'organizzazione spaziale delle comunità alla scala di quartiere, perché produttore di centri civici, fossero queste piazze o edifici. In origine, però, lo scopo è la produzione di uno spazio pubblico urbano, tanto civico quanto fisico, che giustifica i servizi collettivi prestati dallo stato. Nel decreto invece l'obiettivo è spostato sulla produzione di servizi collettivi; e lo spazio pubblico è ridotto a precondizione giuridica di questo.

In definitiva, la dimensione dell'amenità non è centrale nell'elaborazione culturale italiana, a differenza di quella di altri paesi; il suo posto è occupato da quantità che negano le interdipendenze costituenti il modello originario ma consentono un più facile controllo.

Nella misura stesse dello standard l'idea di amenità è ridotta ad un puro esercizio di proporzionamento tra gli usi del suolo. Al contrario, le dimensioni funzionali e lo zoning occupano una posizione centrale nella maniera italiana di pensare al connubio tra città e welfare. Infine, in coerenza con l'intento di normalizzazione giuridica e politica, il funzionalismo azzera le differenze tra i centri, assicurando un trattamento unitario (pressoché) indifferente alle dimensioni dei comuni e ai fenomeni di agglomerazione.

In conclusione, il modello italiano degli standard pone al centro le preoccupazioni di garantire funzioni astratte e complementari all'urbanizzazione (scuole, verde, parcheggi ecc.); è logicamente incompatibile con la valutazione olistica e qualitativa delle interdipendenze; non distingue tra situazioni e agglomerazioni; ignora o colloca in posizione periferica le componenti legate alla qualità e alla sicurezza sociale. La nozione di standard mostra dunque una struttura distinta nella quale appaiono però combinazioni di elementi diversi: la banalizzazione tecnica di ambiti neutrali; politiche prive della preoccupazione di specificare le implicazioni fisiche; un linguaggio amministrativo concentrato su esiti misurabili più che su prestazioni efficaci; il controllo infine esercitato dal centro amministrativo sulla periferia tale da dedurre gli assetti locali dagli obiettivi nazionali. La dottrina ha consentito di svolgere un'azione di indirizzo, legittimando il centro delle politiche e

fornendo gli elementi sostantivi nei quali tradurre le iniziative politiche.

3 L'impatto territoriale nelle politiche europee

Il 'territorial impact assessment' in Europa

Un corollario del progetto di territorio, che ha qualche attinenza con la riflessione europea, riguarda la nozione di *impatto territoriale*, e la corrispondente procedura di studio (la Tia, '*territorial impact assessment*' nell'acronimo inglese) attualmente allo studio della Commissione.

L'idea di controllare l'impatto territoriale delle politiche settoriali, strutturali od orizzontali dell'Unione nasce insieme all'idea di programma integrato. La Commissione ha infatti evidenziato questo nesso già nel momento in cui prese in esame la problematica urbana (1997) ed espresse l'esigenza di rivedere le politiche dal punto di vista dell'impatto urbano sulla città e migliorarne l'integrazione delle misure a livello urbano. Questa riflessione, sia pur ancora generale e poco sviluppata, era giustificata dalla convinzione che la rete urbana fosse la "dinamo" dei processi di sviluppo. Ma anche dall'idea che le città fossero un buon terreno di prova dei "programmi integrati" già parzialmente introdotti con iniziative sperimentali di diversa natura dalla stessa commissione (art. 10 FESR, Poverty ecc.). L'enfasi sulla città è -nel linguaggio europeo- uno dei modi per sostenere la dimensione territoriale contro quella puramente economica.

In questa forma, la valutazione degli impatti territoriali entra nelle proposte approvate al Consiglio europeo dei Ministri di Tampere nell'ottobre 1999 e viene incluso nel piano d'azione per lo sviluppo dello SSSE. Allora si reputò opportuno che la Commissione: "studiasse periodicamente gli effetti spaziali delle politiche territoriali, in particolare della Politica agricola, della politica dei Trasporti (soprattutto le reti europee di trasporto, i Ten), la politica strutturale, quella ambientale, la competizione e la politica di ricerca e sviluppo tecnologico; monitorasse sistematicamente lo spazio europeo; identificasse dei criteri e degli indicatori concordati con gli stati membri per misurare il progresso delle iniziative di sviluppo sostenibile delle città e delle regioni; sviluppasse degli scenari a lungo periodo sullo sviluppo del territorio; verificasse i trend emergenti, le 'driving forces' e il differenziale dei loro impatti territoriali.

Secondo lo SSSE, la Tia consiste in un 'sistema di prova' delle dimensioni territoriali più consistenti (prossimità, qualità intrinseche, diversità territoriale...) in ambiti privilegiati per carattere o vulnerabilità (infrastrutture, unità ecologiche o risorse naturali). Con 'sistema di prova' si introduce un riferimento meno sistematico della VIA, perché non si pretende di poggiare queste valutazioni su un sistema di variabili sovraordinate e indipendenti, come si presume

avvenga nel caso ambientale. In questo senso, la Tia è volta alla costruzione ragionata dei progetti e dei programmi in base alla presa in considerazione anticipata degli effetti territoriali più che alla elaborazione o alla valutazione di progetti o programmi.

In seguito agli studi condotti dal Comitato di sviluppo spaziale per lo SSSE, nel corso del programma Espon (2002) la Tia è definita come “lo strumento per verificare l'impatto dello sviluppo territoriale (*spatial development*) a fronte degli obiettivi o degli scenari delle politiche territoriali per un'area o un territorio più vasto”. In questo programma di ricerca s'indica come elemento di riferimento le procedure di valutazione dei Fondi strutturali, e dei programmi Phare/Tacis/Meda, estese come richiesto dal II Rapporto ad una più ampia considerazione del punto di vista del territorio.

Quadro 10 Precedenti comunitari dei programmi integrati

Nelle politiche europee sono disponibili alcuni riferimenti iniziali ad una valutazione di programmi che tenga conto degli aspetti qualitativi dell'idea di integrazione. Per esempio, il modello di sviluppo adottato dal programma *Integrated Coastal Zone Management* (ICZM: oggetto di un *Demonstration Programme* nel 1996) ha affrontato lo specifico problema dei conflitti crescenti tra iniziative di settore su un'area vulnerabile e cruciale. In questo caso, lo ICZM mise in opera un complesso di strumenti congiunti per valutare la “visione” sociale di un'area costiera attraverso “la partecipazione informata e la cooperazione delle parti interessate”. Altri programmi con problematiche simili sono stati Urban, concepito per progettare ‘coherent and integrated policy packages’ per le aree urbane in crisi; Recite, nel quale sono stati elaborati l'idea di piani di sviluppo strategico per le aree urbane; Leader, un programma leggero ma con forte capacità di mobilitazione; e Interreg è il programma di rilievo territoriale di maggior importanza finanziaria e soprattutto per la generalizzazione della strategia integrata di sviluppo. Nella nuova regolazione dei Fondi lo sviluppo urbano deve diventare parte di un insieme coordinato di iniziative nel nuovo Ob. 2. e in generale l'approccio integrato deve essere “streamlined” nella implementazione dei fondi. Va detto che i Programmi integrati territoriali del PSM corrispondono a questa ispirazione, di generalizzazione del metodo e di focalizzazione sul territorio.

L'idea della valutazione dell'impatto territoriale (o Tia) trasmigra poi nello SSSE in forma di uno strumento di assetto del territorio, ma senza la pretesa né di circoscrivere una procedura definita, né di entrare in concorrenza formale con la VIA o la VAS. Nelle *Policy Options* 29, 42 & 52 dello SSSE figurano i seguenti richiami: § 29: Introduzione di una prova di compatibilità territoriale come strumento di valutazione di importanti progetti di infrastrutture (in particolare nel campo dei trasporti); § 42: Sviluppo di strategie territoriali integrate per i siti protetti, per le zone ecologicamente sensibili e le zone di elevata biodiversità, come le coste, le montagne, le zone umide, che concilino la conservazione e lo sviluppo sulla base di adeguate prove dell'impatto ambientale e territoriale e che coinvolgano le parti interessate; § 29: Attuazione di prove di impatto ambientale e territoriale per tutti i maggiori progetti nel campo della gestione delle risorse idriche.

Tav. 6 Le valutazioni territoriali in alcuni paesi europei

	Ambito preferenziale	Strumento	Valutazione territoriale
A	Valutazione degli impatti territoriali delle grandi opere (dal 1959)	Le autorità regionali e locali valutano i grandi progetti, i piani e le	Effetti sullo sviluppo spaziale e sulla struttura regionale

		grandi trasformazioni del territoriali.	degli insediamenti.
DK	L'ambiente fisico è centrale nel benessere. I documenti nazionali promuovono formule precise (città compatta; contrasto allo zoning e agli spostamenti in auto...)	Le finalità di Agenda 21 sono state rese obbligatorie a tutti i comuni con obbligo di rinnovo e rendicontazione del contributo alla riduzione degli impatti ambientali,	Promozione di una riqualificazione urbana sostenibile, promozione della biodiversità, allargamento dell'Agenda 21.
F	"Intese" contrattuali tra stato e regioni e tra stato e città.	Il contrat viene promosso sia da obblighi che da incentivi finanziari.	Presente negli "schemas di cohérence territoriale" e nel coordinamento delle politiche metropolitane
G	Formule "egemoniche": la "città compatta", i "percorsi brevi", la tutela delle risorse, forme "attive" di pianificazione regionale.	Indirizzi nazionali di sviluppo territoriale: ambiti regionali di risanamento; cooperazione transnazionale.	Linee-guida per lo sviluppo territoriale alle diverse scale territoriali e progetti e azioni innovative.
NL	La politica nazionale promuove obiettivi precisi e un disegno strategico di sviluppo territoriale alla scala nazionale	Il quinto documento di assetto del territorio è sottoposto ad una valutazione integrale degli impatti territoriali.	Valutazione di alternative ai progetti, delle interdipendenze e ricadute settoriali.
UK	Documenti nazionali e strategie regionali di indirizzo	Un unico documento, il Local Development Framework- LDF, per ogni district.	Sotto forma di revisione triennale degli obiettivi strategici e annuale dei piani d'azione

Problemi della valutazione territoriale

La valutazione degli impatti territoriali oltre che nella pianificazione comunitaria è presente nei sistemi di pianificazione di diversi europei. Un presupposto è sovente la presenza di un livello di pianificazione nazionale che è attivo -sia pur con contenuto limitato- in Svezia, Gran Bretagna, Belgio e Germania.

L'analisi degli impatti territoriali costituisce più spesso una dimensione non formalizzata delle procedure di valutazione e, come le altre valutazioni 'strategiche', si colloca al punto di cerniera con il sistema decisionale. Com'è noto, questa cerniera è stata evidenziata dall'introduzione di procedure recenti, tra cui la Valutazione di piani e programmi secondo i principi dettati dalla Direttiva 2001-42-Ce (nota sia pur impropriamente come VAS, ovvero Valutazione Ambientale Strategica).

Questa direttiva recente, non ancora applicata nella sua interezza, ha aperto un ampio spazio di riflessione in parallelo alla vasta letteratura sulla valutazione nei fondi strutturali (occupato in Italia in particolare dalla direzione VIA del Ministero Ambiente). Concettualmente, le valutazioni territoriali riguardano gli effetti delle iniziative di sviluppo sull'*assetto territoriale* (oggetto dello sviluppo "spaziale" nel gergo europeo) o sulla *struttura regionale* degli

insediamenti. Questa valutazione è parte integrante della più vasta funzione della pianificazione territoriale.

Anzi, apparentemente, non ci sarebbe distinzione di sostanza e di funzione tra valutazione degli impatti territoriali e pianificazione territoriale. Il fine ultimo della valutazione degli impatti territoriali è, infatti, la *coerenza* tra le diverse iniziative –di tutela e sviluppo- che prendono luogo o esprimono i loro effetti su un medesimo territorio.

Per esempio, nel quadro federale la RVP tedesca è la procedura che devono seguire le autorità regionali e locali per la valutazione dei grandi progetti; strumenti analoghi esistono nelle legislazioni portoghesi, finlandesi, vallone (Esprin 2000). Tali procedure assicurano appunto la messa a sistema, l'analisi delle interferenze tra (grandi) progetti e il territorio che gli accoglie.

E' implicito in questa definizione che il territorio comprenda altri progetti e altri livelli di decisione, altri vincoli e preoccupazioni legittime, altre temporalità e valori di riferimento. La funzione dell'analisi d'impatto territoriale è dunque di *integrare* aspetti diversi delle valutazioni di impatto, nella misura in cui è possibile rendere coerenti e funzionali ad un'analisi *cumulativa* di performance.

Rispetto alle valutazioni economiche le differenze sono evidenti: al di là delle caratteristiche di redditività del singolo progetto, in questo caso l'attenzione è spostata sugli effetti combinati di azioni e iniziative diverse operate da soggetti diversi, per definizione dunque mutuamente interagenti con esiti complessivi variabili.

In realtà, si tratta di tenere in conto in particolare degli obiettivi socio-economici, di identificare i progetti di maggior rilievo per lo sviluppo territoriale, e di intervenire sulla formazione delle alternative strategiche delle operazioni. La finalità è diversa anche rispetto alla valutazione ambientale, quella dei progetti come quella di ordine strategico, anche se le sovrapposizioni sono più evidenti almeno in questo ultimo caso. Quest'ultime insistono infatti sulle relazioni tra iniziative e sistema ambientale, che sono più facilmente misurabili se si adotta una definizione restrittiva di ambiente.

Questa semplificazione può rivelarsi utile e possibile nel caso della valutazione di singoli progetti (come è stato il caso della VIA finora). Si rivela meno utile o impossibile nel caso della valutazioni di programmi e politiche. In definitiva, valutazioni territoriali sono sempre presenti nell'agire delle politiche e nella formazione dei programmi. Pur essendo una dimensione costitutiva, non è l'elemento decisivo nella scelta tra alternative (perché logicamente e concettualmente dipendente da altre dimensioni di valore); e comunque è meno facilmente formalizzabile dentro al processo di scelta (perché è parte dello stesso processo di integrazione).

Nonostante quanto affermato sopra è chiaro che la valutazione di impatto territoriale non è un'area distinta e circoscritta. E' piuttosto una tendenza quasi naturale delle valutazioni di programmi che abbiano come requisito preliminare l'insistenza sul territorio e il carattere integrato delle iniziative. In altre parole, la valutazione descritta dalla Tia implica la considerazione di due aspetti: a) le

interdipendenze tra programmi costituiti da panieri diversi di iniziative e b) la suscettibilità di valorizzare (o al contrario mitigare) gli effetti delle interdipendenze. Questa valutazione costituisce la prospettiva territoriale.

La nozione di impatto svolge ancora un efficace ruolo nella valutazione ambientale¹⁹, mentre non può che essere uno degli elementi –insieme alla fattibilità economica e alla configurazione del sistema di relazioni (Mascarucci 2000)- della valutazione territoriale; in particolare, il riferimento al territorio fa prevalere l'attenzione sugli effetti secondari e indiretti, aspetti al contrario costitutivi al centro di quella densa rete di relazioni che costituisce la "materia" del territorio.

Valutazioni e strategie

La riflessione in corso in Europa tende a far emergere, con la nozione di impatto, un aspetto diverso da quello presente nelle valutazioni tradizionali. Il carattere inevitabilmente politico di queste decisioni (apparentemente meno sistemico e naturalistico di altre valutazioni) le avvicina molto alle riflessioni sul progetto di territorio. E' chiaro infatti che la valutazione di impatto territoriale non è un'area distinta e circoscritta dal processo di decisione collettiva sulle trasformazioni del territorio. E' piuttosto il quadro valoriale di riferimento dei programmi che abbiano come requisito preliminare l'insistenza sul territorio e il carattere integrato delle iniziative. A queste condizioni, si può parlare di distinta dimensione territoriale degli impatti²⁰.

Incertezza, interdipendenza, integrazione (sfondo strategico) e *identità* sono le componenti della dimensione territoriale che interferiscono con il quadro valutativo tradizionale e che sono invece messe a fuoco dal progetto di territorio. Questo può essere giustificato per una serie di motivi, che richiamiamo brevemente in conclusione:

- l'incidenza specificatamente *territoriale dell'incertezza sulla fattibilità*: in altre parole, il carattere cruciale dei *fattori ambientali* locali incide sull'efficacia e la realizzabilità delle iniziative; influenza incisivamente i costi; e condiziona il consenso (i due elementi sono tra loro legati); quasi tutti i casi di trasformazioni ambientalmente significative –fin dalla sindrome *nimby*- evidenziano l'aspetto territoriale della questione ambientale (Zeppetella 1996);

¹⁹ Per una serie di motivi, è difficile enunciare con rigore che all'azione a) corrisponda l'effetto territoriale z). Come evidenzia la letteratura, alcuni effetti sono incerti, numerosi sono verificabili solo come accumulo di molte azioni, in generale retroazioni alterano i rapporti tra azioni e effetti. Al contrario, è proprio il carattere "costruttivo" del progetto che individua il tessuto stabile del sistema di retroazioni nel quale si individua, in definitiva, la prospettiva del territorio.

²⁰ Riprendo qui -tra l'altro- alcuni problemi sollevati da ricerche europee in corso – vedi p. es. BBR 2002- promosse nel quadro delle estensione delle riflessioni territoriali che hanno portato allo Schema spaziale europeo (sui primi risultati vedi Espon 2004).

- *l'interdipendenza delle iniziative*: il carattere del *contesto territoriale* è un elemento condizionante, in particolare nel caso di prossimità, coincidenza, concomitanza delle iniziative; è il caso di tutti i programmi complessi, nei quali è difficile distinguere tra gli effetti delle misure e le interazioni (a volte controintuitive) tra i diversi fattori; come evidenziano studi su ambiti più vasti (vedi il caso della riunificazione tedesca), gli impatti territoriali possono risultare positivi o negativi a seconda della combinazione di fattori, spesso per giunta dipendenti dalla intenzionalità politica (e dalla formulazione delle strategie, e quindi dal gioco aperto delle dinamiche collettive);
- incertezza e interdipendenza possono essere 'trattate' da un *quadro strategico* di sfondo che *integri* le scelte spaziali e *renda coerenti* le iniziative del programma di sviluppo, non solo con i fattori interni all'orizzonte del programma (risorse, attori, effetti) ma anche con altri programmi (variegati: vincoli sovraordinati ambientali e urbanistici, programmi di altre amministrazioni, iniziative di altri soggetti pubblici e privati); questo aspetto è ben messo in evidenza dalla regionalizzazione in corso della programmazione territoriale in Gran Bretagna, dove la pratica dell'integrazione è correttamente intesa come il risultato di un processo piuttosto che come una caratteristica data;
- più in generale, infine, la configurazione di fattori ambientali, popolazione di iniziative, corsi di azioni assume la forma di precise *identità territoriali*, che tra l'altro sono alla base dell'identificazione di scenari evolutivi e di strategie territorialmente orientate (come nell'esempio dello Schema spaziale europeo e della sua pur parziale ripresa in alcune delle macroregioni europee).

In definitiva, tra VAS e Analisi degli impatti territoriali si verificano numerose sovrapposizioni e alcune importanti differenze, descritte nella tav. 7. La tavola evidenzia l'incrocio tra temi (ambientale e territoriale) e finalità (operativa e strategica).

Sul tema territoriale abbiamo insistito segnalando non solo il carattere specifico –e più comprensivo- rispetto a quello ambientale, valido sia a scala geografica che locale; ma soprattutto la “risonanza” che la questione territoriale esercita a livello locale sulla formazione delle identità, del capitale sociale e in definitiva del consenso alle prospettive di trasformazione.

Va inoltre evidenziato che già la VAS aveva operato una rottura con il modello di valutazione autonoma e tecnicamente indipendente presupposto della VIA. L'intenzionalità strategica conduce a valutare con attenzione le alternative e quindi dinamizza la valutazione introducendo due operazioni logicamente distinte: da un lato, l'esplorazione delle interdipendenze tra azioni e impatti (operazione tipica della pianificazione territoriale) finalizzata ad indagare il cambiamento possibile, che consente –in estrema sintesi- la trasformazione degli impatti negativi in impatti positivi; dall'altro, la costruzione del consenso che, se orientata alla comunicazione,

consente un *feed-back* tra valori e impatti e in definitiva la trasformazione delle strutture di preferenze e la risoluzione delle dispute conflittuali.

Quadro 11 Impatti territoriali dell'integrazione tedesca

La descrizione del frangente storico e delle dinamiche in corso occupa il cuore del rapporto. L'aspetto territoriale consiste soprattutto nella differenziazione regionale degli effetti economici diretti dei trends o delle ipotesi di sviluppo. La spazializzazione dei processi consiste in primo luogo nella differenziazione dei tassi di sviluppo e di occupazione. Le tecniche sono principalmente descrittive, alcuni semplici indicatori sono sufficienti a descrivere la varianza regionale del mercato del lavoro. In secondo luogo, vengono descritti alcuni caratteri distintivi specifici delle diverse regioni che consentono delle valutazioni qualitative di potenzialità, quali la localizzazione e la qualità dell'apparato produttivo, la struttura dell'occupazione, la dotazione infrastrutturale, l'inquinamento, ecc. Particolare attenzione è riservata alla formazione di discontinuità qualitative quali cluster produttivi o poli di crescita. La combinazione di indicatori elementari consente la costruzione di tassonomie interpretative: le aree deboli (tasso di disoccupazione) vengono distinte tra rurale e non, urbana, ecc.). Su questa base il rapporto costruisce un'indagine dei fattori localizzativi, attraverso a) un'indagine sulle opinioni di business leader; b) fattori interni di sostegno o ostacolo (qualificazioni dei lavoratori, attività di ricerca, da un lato; reti energetiche, inquinamento, aree attrezzate, edilizia sociale); c) fattori in via di rapido adeguamento (infrastrutture); d) fattori esterni (posizione geografica, mutamento collocazione internazionale, regolazione daziaria ai confini). Comunque, viene riportata una significativa avvertenza: le debolezze e i vantaggi localizzativi "non possono essere distinti senza la dovuta considerazione delle molteplici interazioni tra i fattori localizzativi, lo sviluppo in corso e futuro, e l'incidenza territoriale dei problemi e delle opportunità". In questo senso, alcuni fattori o risorse possono rivelarsi strozzature o vantaggi a seconda della combinazione dei fattori e in particolare a seconda delle "strategie di sviluppo territoriale".

Quadro 12 Impatti territoriali dell'integrazione sul mar Nero

Uno studio recente (Tad 2001) condotto per la commissione su di un'area ambientale significativa e geo-politicamente cruciale illustra una possibile esemplificazione del senso delle analisi di impatto ambientale per i grandi fenomeni economici. In realtà, in modo non del tutto sorprendente, il rapporto si limita ad elencare i caratteri strutturanti dell'area (territorio, energia, ambiente, disparità regionali) ed enuncia alcune prevedibili conseguenze molto generali dei processi in corso. Inoltre, presenta alcune questioni generali: lo sviluppo sostenibile è stato finora posposto a criteri di sviluppo più pressanti, con un degrado che richiede attenzione e recupero; i sistemi di trasporto e di comunicazione si sono sviluppati indipendentemente e richiedono coordinamento; la crescita urbana è troppo concentrata, comporta costi sui territori interni che si indebolisce e non corrisponde al criterio europeo dell'armatura e del policentrismo, verso il quale il rapporto chiede di indirizzare le iniziative; per la sua collocazione marginale da un punto di vista geografico, è necessaria una iniziativa di riqualificazione degli spazi. L'introduzione di alcuni scenari politici ed economici consente la successiva valutazione dei potenziali impatti economici (sviluppo, occupazione, reddito, IDE...) e territoriali. Questi ultimi consistono in una serie di specifici impatti territoriali legati al cambiamento della conformazione geopolitica dell'Unione Europea a causa del suo allargamento ad Est. Si tratta di impatti a carattere generale, relativamente astratti dalle circostanze specifiche dell'integrazione, e sostanzialmente dipendenti da un quadro interpretativo fortemente condizionate da premesse storico-politiche implicite e non sempre scontate (per esempio, che il centro politico di un paese o di una federazione graviti verso il centro geografico). L'allargamento è un processo quantitativo quanto qualitativo, l'Europa si trova a dover gestire dei nuovi "spazi comuni". Di conseguenza, l'"*aménagement du territoire*" cambia in scala e

contenuto. In particolare, il mare Nero costituisce una nuova frontiera verso paesi, che a differenza dei paesi posti sull'altra frontiera aperta (i paesi arabi rivieraschi del mediterraneo) non sono in prospettiva interagenti con il continente; di conseguenza, la continuità territoriale pone un problema specifico di integrazione con le aree poste lungo questa frontiera e invece il centro politico dell'Unione europea si sposta e pertanto si creano nuovi equilibri geo-politici entro l'Europa (la repubblica Ceca al centro dell'Europa). Si creano in questa prospettiva dei nuovi spazi litoranei (Mar Nero), delle nuove linee di comunicazione, delle nuove interfacce territoriali, un patrimonio ambientale più vasto vulnerabile e da tutelare, degli equilibri territoriali delicati da gestire. Un differenziale territoriale sulla concorrenzialità di certi prodotti e produzioni, proprio per le caratteristiche e il posizionamento dei nuovi paesi nella divisione internazionale del lavoro; tali impatti sono variamente valutabili a seconda se si considerano merci, semilavorati, risorse umane, servizi e comunque sono sia interni all'area che relativi agli stati membri. Effetti sull'entità e il dislocamento dei flussi di merci e persone, sui processi di inurbamento e sui trasporti in generale, in particolare quelli via mare.

Tav. 7 Confronto tra caratteri e funzioni della VAS e della Tia

	Analisi degli impatti territoriali	Valutazione degli impatti territoriali	Valutazione ambientale strategica	Valutazione di impatto ambientale
Estensione	Trans-nazionale, nazionale, regionale	Regionale, locale	Nazionale, Regionale	Regionale, locale
Dimensione	Impatti sulla struttura territoriale	Impatti sulla struttura territoriale	Problemi ambientali	Problemi ambientali
Oggetto	Infrastrutture insediamenti grandi progetti, turismo-ricreativo	Infrastrutture insediamenti, grandi progetti, turismo-ricreativo	Rifiuti, energia Infrastrutture, grandi progetti, turismo-ricreativo	Rifiuti, energia Infrastrutture gestione dell'acqua
Finalità	Programmi, piani e progetti	Sviluppo di singoli progetti	Politiche, programmi e piani; sviluppo di singoli progetti	Progetti singoli
Obblighi giuridici	Indiretti (incide sui meccanismi autorizzativi degli enti locali)	No	No	Vincolante
Statuto	Priva di statuto legale	Priva di statuto legale a livello comunitario, in parte regolata da stati membri	Direttiva Ue (in attesa di leggi nazionali e regionali)	Direttiva Ue, leggi nazionali e regionali

Ripreso con modifiche da fonti varie, in particolare da Schindegger 2001

4 Innovazione e politiche comunitarie

L'urbanistica italiana nasce già nel dopoguerra come disciplina "innovativa" per definizione: la sistemazione teorica di Astengo, si ricorderà, era proposta in opposizione a un'urbanistica tecnica rispetto alla quale occorreva introdurre il metodo scientifico.

Oggi affrontiamo un ulteriore frattura. Le nuove problematiche dell'urbanistica nascono invece da una rottura recente: la fine della concentrazione metropolitana in epoca recente. La città moderna avrebbe compiuto il suo ciclo storico e sono quindi esaurite le problematiche attinenti al modello della crescita: il controllo di consumo dei suoli, il governo dell'espansione fisica, la distribuzione ordinata dei ceti sociali, la circolazione di persone e beni in modo funzionale al sistema produttivo.

Questa trasformazione ha generato una domanda di innovazione che ha coinvolto diversi aspetti. Le tre vicende descritte prima (il quadro del sistema di piano, gli standard e gli impatti territoriali) hanno segnalato alcune innovazioni di rilievo che stanno trascendendo i confini nazionali dove sono state avviate. Va da sé che gli impianti normativi dei diversi paesi sono ancora molto diversi e che le numerose innovazioni intraprese non sono sufficienti ad alterarli radicalmente. Ciononostante ci sono alcune tendenze simili non irrilevanti: la prima, e forse la principale, è che l'innovazione per una volta sembra concentrarsi sul lato degli strumenti più che su quello degli obiettivi, come già notato in altri confronti (Boat 2003). L'orizzonte dei contenuti consente di identificare alcuni problemi di innovazione. Va da sé che questi problemi non si pongono in astratto, ma scaturiscono dal confronto dell'evoluzione dei diversi sistemi paesi. Da questo punto di vista, si può provare a proporre una serie di temi comuni.

La *scala territoriale* del riferimento delle politiche, sia che si tratti di identificare gli indicatori pertinenti o di analizzare gli ambiti operativi (piano di azione per il vincolo o lo sviluppo). La dimensione 'intercomunale' -per stare alla definizione francese- è il riferimento crescente della previsione, delle strategie, degli esiti. Come è tale, peraltro, diventa anche riferimento per le azioni che interessano alla Comunità. Per esempio, l'analisi degli impatti territoriali dei grandi progetti e delle opere pubbliche nell'esperienza austriaca e tedesca sta divenendo riferimento comunitario, in sintonia con l'analisi strategica delle grandi trasformazioni dell'assetto territoriale nella pianificazione nazionale olandese; gli schemi di "coerenza" territoriale delle scelte locali dei diversi livelli istituzionali (stato, regione, agglomerazione urbana) nel caso francese.

Questo richiamo introduce il secondo tema, e cioè l'*integrazione* delle diverse politiche territoriali, che trova nei diversi riferimenti territoriali -l'area vasta, l'intercomunalità, la dimensione metropolitana e regionale- un termine comune. Anche in questo caso sono riconoscibili diverse tracce nelle politiche degli stati membri della comunità: i grandi servizi di interesse nazionale in Francia, le politiche urbane in diversi paesi del Nord Europa, i Programmi integrati di sviluppo locale in Italia.

A seguire, un generale ripensamento della *governance locale* è in corso in tutti i paesi d'Europa -in alcuni casi con conseguenze dirette sul decentramento (Inghilterra) e le nuove forme di

rappresentanza metropolitana (Francia)- temi ambedue al centro delle sperimentazioni europee sulle Euroregioni e le collaborazioni transfrontaliere sperimentate con Interreg.

Infine, una varietà di procedure e artifici conduce ad un generale ripensamento delle forme di *partecipazione* al piano, nella duplice forma di un maggior coinvolgimento, informazione, responsabilizzazione dei destinatari (in Danimarca, per esempio; nei programmi comunitari in generale); ma anche di dialogo con le rappresentanze di interesse (nei programmi locali italiani, come pure nelle esperienze delle regioni inglesi).

Scala territoriale, integrazione tra funzioni e settori, governance locale e partecipazione: su questi temi si registrano le maggiori innovazioni e –sia pur nelle diversità delle forme e delle procedure– delle significative tendenze ad una omogeneizzazione progressiva dei percorsi dell'urbanistica negli stati membri. Un'innovazione che si esplica più come un'occasione procedurale che di rinnovo sostantivo.

La riforma urbanistica in discussione al Parlamento italiano affronta solo in parte questi temi. A dire il vero, dopo un lungo percorso e numerose rimodulazioni, sembra essere pervenuta ad un esito limitato (ancora incerto come fattibilità nei limiti della legislatura) che come principali novità presenta: una definizione più vasta, ma ancora non conclusiva della materia (il governo del territorio); un'opportuna limatura dei rapporti tra stato e regioni; qualche utile precisazione su fiscalità, standard e procedure di compensazione (le prime versioni delle proposte di legge in Indovina e Savino 2003; numerosi contributi in DICOTER 2003). La corrispondenza con i temi più presenti nella riflessione europea è però limitata, e casomai più avanzata nelle pratiche che non nelle formulazioni giuridiche. Inutile osservare lo stallo che si registra sulla questione della scala territoriale, e le numerose marce indietro degli ultimi anni sul decentramento e il modello di federalismo. Anche, e forse in conseguenza del precedente, il nodo della integrazione non è davvero emerso, in particolare laddove sono in discussione le scelte di priorità e a maggior impatto: emblematico il caso del ponte dello Stretto, o della legge obiettivo, nei quali si dà una risposta ad alcuni vecchi problemi impegnando risorse di primo piano ma in modo del tutto avulso dalla progettazione del territorio. Qualche passo in più lo si è fatto, paradossalmente, nelle esperienze informali di programmazione locale e di partecipazione, ma anche in questo caso le tracce lasciate nel dibattito giuridico e nelle priorità politiche sono limitate.

Innovazione e riforme dunque si accompagnano in modo spurio. Un'osservazione possibile è che l'innovazione è già passata nelle pratiche (e quindi le attese per le riforme si riducono di conseguenza); e che forse l'entusiasmo per le novità comincia ad esaurirsi. A una prima disamina di giornali e riviste di settore sembra comunque che l'idea di innovazione apra oggi una finestra utile su

una varietà di percorsi nuovi nell'urbanistica del nostro paese. In realtà -a distanza di un paio di decenni dalle prime sperimentazioni- si indica casomai che "il tasso di rinnovamento" è stato modesto (Palermo 2001). Anche la Rassegna di Urbanistica del 2004 a Venezia, nonché bilanci ministeriali o semi ufficiali, indicano ormai la 'normalità' di alcune pratiche (contratti, perequazione, articolazione dei piani in livelli, bilanci ambientali) fino a poco tempo fa ritenute innovative. La posizione continuista peraltro non è nuovo: già qualche anno fa, a dire il vero, nell'introdurre il Rapporto sullo stato della pianificazione -motivato proprio per la necessità di porre l'innovazione a censimento- l'allora ministro Nesi (DICOTER 2001) affermava che "la continuità del processo di pianificazione era garanzia di 'buon governo' e in sostanza di 'estensione della cittadinanza".

Forse però si può osservare che innovazione e continuità sembrano due poli troppo 'oppositivi', due polarità che rischiano di caratterizzare in modo manicheo un dibattito più ampio e che vanno invece proiettate sulla giusta sfera temporale. Possiamo però pensare all'innovazione in un modo diverso²¹: una grande fase di transizione dentro alla quale si delineano alcune problematiche nuove, mentre pratiche di rottura e pratiche disciplinari coesistono per un periodo ancora non breve.

Da questo punto di vista, si può contrastare l'idea di una eccessiva omologazione delle politiche. La convergenza di strumenti e problemi che abbiamo descritto non significa necessariamente l'avverarsi di un modello urbano 'unico', una città di flussi immersa nel mercato globale dove l'agenda dei problemi obbedisce a nuove e stringenti regole. Il dispiegarsi della logica 'neoliberale' è la fonte -in questa prospettiva- dell'elenco delle nuove problematiche. La città delle nuove grandi narrazioni sulla globalizzazione e la 'postmodernità' (alla Harvey, Sassen e Friedmann) sembra condurre ad una agenda unitaria, dipendente in tutto dalle necessità del nuovo capitale finanziario che domina i flussi di informazione: città economicamente competitive, collegate alle tecnologie avanzate, progettate per garantire la sicurezza, articolate in enclaves composte di ceti sociali omogenei, in comunità chiuse e protette dal crimine... Se l'agenda è davvero dettata dall'esterno, non stupisce che le riforme si concentrano sugli strumenti.

Non si può negare che queste problematiche siano coerenti con un'interpretazione del cambiamento in corso e ne traggano una scala di priorità. E non può sfuggire quanto le tracce di questo discorso invadano in modo pervasivo i centri di elaborazione che più

²¹ Un bel libro recente (Diamond 1998) afferma che la rivoluzione agricola preistorica (dalla quale sono nate le città) non è stata la rottura che a volte si racconta: non è stata né un'"invenzione, né una scoperta", ma una lenta sperimentazione durante la quale pratiche innovative e pratiche tradizionali - selezione dei siti e dei semi con la caccia e la raccolta- hanno convissuto per più di un millennio finché la successione degli eventi, l'apprendimento collettivo, la crescita molecolare delle esperienze hanno consolidato la grande trasformazione.

premono sulla innovazione disciplinare, anche le politiche comunitarie. Il punto cruciale –a tutti i livelli- è come viene inteso il cambiamento. In questa versione, l'ultimo stadio di sviluppo urbano segna il superamento dei precedenti. Così la città postmoderna segna il superamento di quella moderna e detta pertanto la sua 'lista' di problematiche. Il punto -che qui può essere accennato solo di sfuggita – riguarda la possibilità di concepire una versione di cambiamento ampia, nella quale coesistono percorsi -come dire- "plurali" di cambiamento.

8 IDENTITÀ TERRITORIALI E PARTNERSHIP

Questa nota propone un'esplorazione di alcuni esperimenti di sviluppo locale che prendono le mosse da un'idea di identità territoriale (Barca 2003). A questo scopo, è proposto un modello di analisi multilivello della nozione di territorio; in base al quale viene elaborata una tipologia dei modelli di cambiamento adottati.

Si può assumere che anche l'identità territoriale abbia subito la progressiva deistituzionalizzazione occorsa all'identità individuale, analizzata dai classici da Simmel alla Arendt: anche i territori, si può dire, sono socialmente mobili e funzionalmente interscambiabili. Il processo moderno di astrazione e mercificazione nega le specificità dei luoghi come degli individui (Leonini 1988); e viceversa, sollecita un mercato delle identità che predispone nuovi miti e rispecchiamenti. In questo senso, la nozione di identità territoriale ha un carattere problematico anzi, è un'idea fragile e potente al tempo stesso (Doria 2003). Il difficile carattere non impedisce però usi operativi che poggiano proprio sui caratteri vischiosi ed evocativi del termine.

L'identità è frequentemente presentata come un accumulo di proprietà funzionali comuni ad un gruppo ristretto. La funzione esercitata è di rispecchiare il gruppo in un sistema simbolico che permette processi di integrazione. Come noto, è spesso associata a due condizioni -che si arriva talvolta a enfatizzare come prerequisiti- le vicende temporali lunghe (che ha accompagnato effettivamente nel corso della storia la formazione di lingue e culture locali) e gruppi di riferimento relativamente ristretti (la dimensione comunitaria), nell'implicita assunzione che storie comuni e prossimità esercitino condizioni positive se non indispensabili. In sostanza, dell'identità si dà una visione patrimoniale (una dote fatta di set di artefatti simbolici più o meno coerenti) e collettiva (un bene non divisibile e comune ad un gruppo sociale), quasi che la rappresentazione simbolica (identitaria) derivasse dalla proiezione di componenti materiali (il territorio). In questo senso, il territorio riassume i caratteri originari che 'precedono' logicamente e temporalmente la formazione dell'identità.

Recentemente, si è molto insistito sul carattere 'costruito' della nozione di identità, sia di quelle apparentemente consegnateci dalla storia, sia quelle forgiate dal mercato e -come denunciato da tempo- dai revival culturali a rischio di nostalgie folkloriche

(Scamozzi 1986). Da questo punto di vista, il carattere derivato del discorso identitario non appare né accidentale né strumentale, ma piuttosto il contenuto proprio della nozione. In questo senso, è il territorio (substrato materiale) ad essere definito dall'identità (costrutto strategico), piuttosto che il suo contrario.

In questo lavoro si cerca di estrapolare indicazioni sugli usi del termine dalle banalizzazioni operative. In sostanza, l'idea è che l'identità territoriale sia una costruzione strategica, che avviene nel contesto del confronto con l'altro e dentro a regole di gioco che distribuiscono poste tra operazioni di successo; in questo senso la sua costruzione è strumentale e accidentale. Al tempo stesso, è anche un dispositivo narrativo che struttura lo scambio e accompagna la costruzione delle politiche (Moscoviti 1989); da questo punto di vista, la costruzione della storia richiede un minimo di coerenza e comune tende produrre comportamenti omogenei. Insomma, l'identità territoriale è come un favo appiccicoso passato per molte mani: una griglia che setaccia tra i contenuti possibili secondo una doppia logica strategica e discorsiva.

L'esame dei programmi di sviluppo locale promossi dal Qcs (Quadro comunitario di sostegno) per il Mezzogiorno suggerisce che il riferimento all'identità si articola su una pluralità di figure spesso eterogenee pur con alcune regolarità (l'identità storico-culturale, per esempio). Suggerisce anche che molta della varianza è spiegata da tre macro-dimensioni, a seconda se si riguarda il territorio dal punto di vista globale, locale o, in modo spesso residuale, dal punto di vista della sua stratificazione fisica. Quest'articolazione giustifica la presenza di immagini identitarie diverse e, al tempo, la loro coesistenza non sempre coerente nelle argomentazioni dei programmi.

1 La mobilitazione territoriale nei Pit

La Commissione Europea ha progressivamente disegnato con i fondi strutturali un complesso macchinario di sostegno allo sviluppo nelle regioni in ritardo.

La programmazione è uno degli elementi essenziali delle riforme dei Fondi strutturali. Agenda 2000 definisce la programmazione come l'attività di elaborazione di programmi di sviluppo pluriennali realizzata in un processo partenariale, in più fasi, fino all'assunzione delle azioni da parte dei responsabili di progetti pubblici o privati. La nuova regolamentazione estende il partenariato alle autorità regionali e locali, alle parti socio-economiche e ad altri organismi competenti.

Il principio dell'addizionalità prevede che gli aiuti europei devono aggiungersi agli aiuti nazionali e non sostituirli. Gli Stati devono mantenere, per ogni obiettivo, le loro spese pubbliche almeno allo stesso livello del periodo precedente.

Nell'ambito del nuovo regolamento sui Fondi strutturali, gli Stati membri designano per ogni programma un'autorità di gestione, i cui compiti guardano la realizzazione, la regolarità della gestione e l'efficacia del programma (raccolta di dati statistici e finanziari, elaborazione e invio alla Commissione dei rapporti annuali di esecuzione, organizzazione della valutazione intermedia). Gli Stati membri e la Commissione stipulano un contratto finanziario con il quale la Commissione si impegna a versare stanziamenti d'impegno annuali sulla base dei documenti di programmazione approvati. Ciascuno Stato membro designa quindi per ogni programma un'autorità di pagamento che funge da intermediario tra i beneficiari finali e la Commissione. L'autorità di pagamento sorveglia l'andamento e la conformità rispetto alle norme comunitarie delle spese dei beneficiari finali, in collaborazione con l'autorità di gestione. Il trasferimento effettivo di fondi (stanziamenti di pagamento) dell'Unione agli Stati membri avviene all'atto del rimborso da parte della Commissione delle spese effettive dei beneficiari finali vistate e certificate dalle autorità di pagamento.

I limiti anche finanziari di quest'impegno sono noti, ma non per questo i fondi sono trascurabili; meno noti sono gli effetti di 'deformazione' delle strutture di decisione e l'effetto di costruzione di nuovi equilibri di governance. Teoricamente, i fondi strutturali sono solo una forma di co-finanziamento di programmi e non richiederebbero una particolare linea di decisione. In realtà, i fondi strutturali hanno introdotto o sollecitato degli stili di programmazione che si sono variamente combinati con le capacità e dinamiche delle diverse amministrazioni.

Attraverso una lunga elaborazione, e in Italia con accenti particolari, il sostegno allo sviluppo e la costruzione di sistemi di governance locale hanno assunto una forma quasi paradigmatica. I Pit sono stati introdotti in collaborazione dal Ministero dell'Economia e dalle autorità locali al fine di sollecitare lo sviluppo locale di aree cruciali nelle regioni più povere. Nei Pit trova manifestazione esemplare il modello sotteso in nuce in molte altre proposte degli anni '90: una mobilitazione di attori economici e istituzionali che premia pratiche cooperative al di fuori dei perimetri istituzionali e al di là delle competenze giuridico-funzionali con lo scopo di far corrispondere un progetto a un territorio ed a una struttura di gestione (e di consenso).

L'ultimo Qcs definisce i Programmi integrati territoriali (Pit) con alcune nozioni - integrazione, concentrazione, territorio - coerenti con documenti comunitari come Agenda 2000. L'integrazione riguarda la modulazione temporale e funzionale delle iniziative di sviluppo locale (infrastrutture, sostegno all'imprenditorialità e all'occupazione, qualificazione della manodopera); la concentrazione assicura la "massa critica" adeguata; il territorio è il tramite che conduce all'idea 'forza' che guida lo sviluppo e nascerebbe delle potenzialità e specificità locali. Inoltre, la gestione

del progetto deve essere conseguentemente gestita come un intervento continuo. Insomma, i programmi integrati per lo sviluppo del Mezzogiorno devono soddisfare una duplice esigenza: elaborare l'identità dei territori rispecchiandone le caratteristiche in un'idea di sviluppo (esplicita e condivisa); assicurare principi di funzionalità (massa, competitività, certezza e celerità) che sono condizione del successo delle iniziative.

Iniziando con la concentrazione, va fatto presente una caratteristica anomala. La prima generazione di PIT ha attivato 132 processi locali di sviluppo nelle zone ob. 1. L'investimento finanziario convogliato nei Pit (tab. 1) è di 6,5 miliardi di €, il 23% del totale delle risorse destinate al Mezzogiorno. Le regioni si sono comportate in modo leggermente diverso, allocando percentuali dissimili ai Pit. Le più grosse, Campania, Sicilia e Puglia, hanno attribuito ai Pit una quota maggiore. In alcune regioni (e.g. Calabria, Basilicata), ma tendenzialmente un po' in tutte, si è cercato di coprire tutto il territorio. Nel complesso, la copertura territoriale è estesa (85% circa tra popolazione e numero dei comuni). Questo dato -confrontato con il precedente- potrebbe sollevare qualche dubbio legittimo sull'effettiva concentrazione: un quarto circa dei fondi è stato attribuito attraverso progetti integrati che riguardano però quasi l'insieme del territorio. Ma su questo punto si può concordare con chi suggerisce (Casavola 2003) di sospendere il giudizio in attesa degli esiti.

Per quanto attiene l'integrazione tra profili settoriali e tematici, una prima grezza suddivisione distingue tra PIT alcuni grandi accorpamenti, che sono in realtà rudimentali proiezioni dei caratteri geografico territoriali (Casavola 2003, Salvoldi 2003): si scopre così che i programmi privilegiano la promozione turistica e culturale nella metà dei casi, la produzione industriale (un po' sorprendentemente) soltanto nel 15% dei casi, temi urbani nel 9% (il Qvs aveva in effetti individuato un asse città), e a seguire altri temi come lo sviluppo rurale, l'ambiente ecc. E' stato inoltre fatto notare una maggiore complessità dei progetti urbani (Salvoldi 2003; Uval 2003) forse anche per la disponibilità di precedenti elaborazioni. Ma questa classificazione dice poco dei profili specifici e competitivi dei Pit: se il profilo sia condiviso, il percorso innovativo, o se la progettazione integrata proceda con maggior facilità di quella ordinaria. Anche in questo caso la materia è ancora incerta per un giudizio definitivo: si può considerare nell'insieme l'esperienza dei Pit come un incubatore di progetti generativi sostanzialmente corretto ma ancora 'in bilico' (Palermo in Coalizzo 2004).

Tab. 1 Risorse finanziarie allocate per i PIT

Regione	PIT (Meuro)	POR (Meuro)	PIT/POR in %
<i>Basilicata</i>	170	1259	14
<i>Calabria</i>	566	3757	15
<i>Campania</i>	2750	6875	40
<i>Puglia</i>	1176	4692	25
<i>Sardegna</i>	442	3920	11
<i>Sicilia</i>	1447	7586	19
TOTALE	6551	28089	23

Fonte: elaborazione su dati Dps 2003

Dal punto di vista della gestione, invece, si può fin d'ora evidenziare un sostanziale progresso. La tensione tra circuiti decisionali tradizionali e innovativi stimola l'innovazione e in generale nuove forme locali di apprendimento. Anche i Pit -come altri Programmi integrati (Cremaschi 2003a)- risultano da ondate innovative turbolente e un po' inaspettate. In una descrizione per fasi è utile distinguere il momento iniziale, quando il PSM provvede all'elaborazione di un modello ideale che contiene una rappresentazione del problema formulata secondo un linguaggio concettualmente ambizioso e teoricamente aggiornato; la reinterpretazione locale che -in una lunga e complicata costruzione negoziata da parte di regioni e territori (Moccia e Sepe 2004)- banalizza il modello innovativo dei Pit riducendolo ad una interpretazione adattiva dei contesti (Cremaschi 2002); al tempo stesso, però, queste pratiche hanno attivato network di attori istituzionali, politici e professionali che si legittimano per le innovazioni prodotte piuttosto che per investiture formali (politiche o tecniche) e che 'adottano' i Pit perché garantirebbero spazi di intervento nuovi e non pregiudicati.

Anche in sede di valutazione ufficiale (Dps 2003), si segnala che i Pit evidenziano un ruolo di protagonista degli enti locali, il coinvolgimento delle regioni, oltre ad una maggiore presenza di opere infrastrutturali rispetto ad altri programmi di sviluppo locale, come i Patti Territoriali. Peraltro, una certa continuità tra i diversi tipi e le diverse generazioni di strumenti innovativi è stata segnalata da più parti (Cersosimo 2003; Cremaschi 2003a): sebbene le regioni abbiano seguito procedure diverse, una sostanziale coincidenza tra Pit e Patti o Leader è stata accertata nel 20% dei casi, anche se in generale l'effetto trascinalamento è più diffuso e evidente in alcune regioni come Calabria e Sicilia (Dps 2003).

Infine, per quanto riguarda la forma assunta dal riferimento territoriale, il problema che segnala omogeneamente le

rilevazioni empiriche è la genericità della descrizione territoriale in rapporto alla formulazione degli obiettivi di sviluppo (anch'essi spesso generici: Elisei 2003). Un certo numero di problemi è endemico e ricorrente: la perimetrazione, l'elaborazione di indicatori, l'estensione e congruità, il campanilismo e la competizione tra comuni, (Colaizzo 2004, p. 264 e ss.) Inoltre, è debole l'attenzione agli effetti aggregati, che solo un'autorità centrale responsabile può produrre (Palermo 2004); al repertorio delle innovazioni attivabili, non sempre disponibili in loco (Elisei 2003); agli impatti territoriali complessivi, spesso incerti se non indeterminati (Cremaschi 2003b). Anche in questo caso, l'avvertenza è di considerare il carattere dinamico, generativo dei programmi, le innovazioni che saranno in grado di produrre piuttosto che lo stato di fatto. In realtà, la dimensione territoriale possiede uno spessore che richiede di distinguere tra diversi modi in funzione del punto di vista, e delle combinazioni con i modelli di azione. Per esempio, Dematteis (in Coalizzo 2004) distingue tra territorio (mero supporto delle interazioni o contenitore di risorse), e modi di relazione tra gli attori locali che possono controllare il territorio, anche con forme di governance innovative, o autorganizzare percorsi aperti di crescita. Anche Clementi (*ibidem*) mette in relazione immagini sociali del territorio (territori residuali, distretti produttivi, territori di riequilibrio, periferie metropolitane, città) e modi di sviluppo: in questo caso la congruità è misurata sul grado di innovazione rispetto all'immaginario locale e di interconnessione con i processi strutturali. La capacità della descrizione territoriale di costruire strumenti efficaci alle politiche di sviluppo dipende dunque dalla combinazione di fattori non banali, in particolare la descrizione del territorio e delle relazioni sociali. Operazione non facile e soggetta a numerose limitazioni, come spesso evidenziato, ma che pure ha consentito qualche sperimentazione nei Pit.. Come si è visto, figure del territorio e reti sociali non sono tra loro indipendenti: il termine comune è la rappresentazione di un'adeguata immagine territoriale. E' proprio questo campo che è conteso nel caso dei Pit da diverse aspirazioni che occorre distinguere.

2 Due dimensioni del cambiamento territoriale

Come mostrano gli studi sui Pit, sono possibili diversi modi possibili di definire il territorio, nessuno dei quali esclusivo né marginale. Il territorio si costituisce alla confluenza di

diversi temi e punti di vista: è insieme la società locale, ma anche i vincoli prodotti dalle relazioni globali; i materiali fisici e naturali che lo compongono ma anche i materiali culturali e politici.

Sarebbe poco utile sostenere che il territorio entri nei processi di trasformazione locale come una 'variabile indipendente', come talvolta si intende quando si parla di ambiente. Non di rado, infatti, la dimensione ambientale è aggiunta a quella economica e sociale come un ulteriore "strato" in una realtà multiforme. Se in questo caso sono esaltate le componenti fragili della costituzione ambientale (soglie, limiti di carico...) si rischia di isolare la componente fisica dalle altre, quasi ne fosse un presupposto. Strategia rischiosa quando si parla di ambiente, del quale le dinamiche coevolutive sono parte essenziale; controproducente quando si parla di territorio, del quale è difficile -se non inutile- pretendere una qualsiasi indipendenza.

D'altra parte, ci sono regole materiali della costituzione del territorio che dipendono da vincoli fisici e geo-morfologici che hanno una loro necessità. Ma questi elementi intervengono a costruire l'identità locale (salvo catastrofi eventuali) nella misura in cui sono attivati dal processo di costruzione del territorio. Il referente materiale è sempre meno frequente man mano che aumenta il grado di artificialità delle nostre società, sia locali che globali.

Da molti viene oggi evidenziata la natura 'metaforica' (per restare ad un felice libro di Dematteis) del territorio costruito. Qui si vuole suggerire un ulteriore passaggio, l'opportunità di distinguere tra diversi livelli di costruzione delle rappresentazioni.

Le rappresentazioni 'costruiscono' il territorio in base alle capacità degli attori, ma al tempo stesso condizionano a ritroso le possibilità d'azione. Le rappresentazioni collettive esercitano una loro duratura influenza sulle azioni degli attori (Moscovici 1989) ma presentano anche la capacità morfogenetica propria delle immagini. L'immaginazione è stata suggerita da Wright Mills come elemento costitutivo della conoscenza sociale: la capacità di legare i cicli storici e i materiali duri delle relazioni sociali, dei vincoli esterni di struttura e potere, con la storia di vita individuale, il sentimento e il senso della vicenda personale. L'immaginario è costituito dalla somma delle rappresentazioni spontanee e di quelle prodotte dalla cultura formale, e ammette per definizione una forte pluralità di usi. Inoltre, il territorio è investito da logiche

d'uso conflittuali che producono rappresentazioni spesso inconciliabili, malamente tenute insieme dalla pretesa di una singola identità territoriale. Proprio la natura mediata della nozione di territorio consente di evidenziare la pluralità delle rappresentazioni, le logiche che le guidano, e i conflitti che generano. Lo spazio delle politiche integrate si esplica in gran parte nella conciliazione delle diverse rappresentazioni (più che nella mediazione dei conflitti diretti).

Analogamente, si potrebbe sostenere che il territorio definisce il campo dove attori diversi mettono in atto, solo in parte consapevolmente, delle strategie d'indagine e di auto-rappresentazione. Il campo dell'immaginazione territoriale è plurimo e conteso anche se coinvolge intere società e località, che solo in rimpianti organicisti si rispecchiano in cosmogonie unitarie. Il coordinamento tra vincoli di struttura e storie locali è assolto in modo disordinato dagli scambi tra una pluralità di attori e operatori culturali. Non a caso, il campo dell'identità territoriale è oggetto di scorribande da parte di diversi operatori e costituisce parte specifica della definizione della partnership. Il territorio delle politiche, si potrebbe suggerire, è l'immagine che sintetizza; la rappresentazione che ordina e costruisce; e al tempo stesso, la metafora che comunica il senso del percorso di una società locale.

In questa riflessione suggeriamo la necessità di definire il territorio non (solo) a partire dal suo carattere di necessario substrato di supporto; né soltanto dalla condizione di giacimento di risorse e repertorio di codici di comportamento (classificazione già introdotta da altri: Dematteis, Governa e Vinci 2003; Dematteis in Colaizzo 2004). Invece, appare utile partire dalla doppia costituzione -tra mediazione sociale e scale organizzative (tab. 2)- delle rappresentazioni del supporto e dei giacimento.

Da un lato, la descrizione unisce quelli che sono comunemente ritenuti elementi naturali e di struttura (geografici ed economici) con gli elementi cognitivi e socialmente mediati (paesaggi, ecologie e antropologie culturali). Il territorio in questo senso coincide con l'immagine (e va da sé che le immagini non sono naturali, come non è naturale l'identità). Al contrario, si tratta di rappresentazioni che mescolano 'materiali' e diversi referenti, artefatti simbolici e distanti dagli oggetti materiali che vorrebbero rappresentare; rappresentazione di parte, come tutte le rappresentazioni, che uniscono diversi 'panieri' di proprietà fisiche ed elementi cognitivi.

Dall'altro, rappresentazioni diverse sono in competizione tra loro, in un gioco strutturato su arene diverse; ne è un esempio il classico conflitto tra il senso comune

dell'abitante e l'immagine mediata di chi interviene dall'esterno. Rappresentazioni in competizione anche tra i produttori professionali, in particolare i media e gli esperti che controllano il potere riflessivo della nostra società. La competizione tra rappresentazioni è dunque ineguale e la frizione continua.

Tab.2 **Dimensioni del territorio e modi del cambiamento**

Ispessimento	Scale e componenti	<i>Globale</i>	<i>Locale</i>	<i>Materiale</i>
	<i>Regole e vincoli esterni</i>	Grande scala geo-economica: Sistemi Globali, Opportunità e vincoli di mercato	Piccola scala eco-sociale: Sistemi Locali, Repertori dei comportamenti di individui e attori	Scala esterna geo-temporale: Sistemi fisici: Risorse, ambiente, cultura
	<i>Reti e relazioni sociali</i>	reti lunghe, attori mobili, vicende collettive e dinamiche politicamente mediate	reti corte, attori immobili, vicende individuali	Capacità di carico, soglie e vincoli
	<i>Rappresentazioni e progetti</i>	Sapere astratto, Grandi narrazioni, discorsi globali, razionalità cosmopolite	Sapere interattivo Senso comune, razionalità locale	Conoscenza condivisa, Storie (orali) e sedimenti (spesso taciti) del senso comune
	<i>Dinamiche e progettualità</i>	Grandi progetti, effetti di scala, crescita economica competitiva	Piccole iniziative, comportamenti imitativi, cambiamenti molecolari	Adattamento e catastrofi
<i>Interconnessione</i>				

Ogni rappresentazione costruisce dunque una trama di relazioni tra dati più oggettivi, componenti strutturali, elementi sociali e relazionali che colgono i modi di organizzazione culturale e sociale. Le combinazioni non sono infinite, ma dipendono dalla strutturazione del campo. E' facile distinguere –come avviene di solito- scale globali e locali di organizzazione, pur nell'inevitabile tensione tra i due poli che producono ibridi concettualmente interessanti. In questo senso, globale e locale non sono sinonimi di

moderno e arretrato, ma due modi di organizzazione delle stesse forze sociali. Proprio per questo motivo occorre recuperare una terza scala che evidenzia quanto di 'altro' agisce nella costituzione materiale del territorio. La terza colonna rappresenta dunque quel sedimento di rapporti organici tra vincoli e comportamenti che costituiscono il substrato 'tradizionale' del locale, il residuo o inconscio comunitario, senza per questo identificarsi con il locale che si produce e riproduce nel gioco della società delle reti.

Le diverse scale possono produrre costruzioni identitarie indipendenti in linea di principio. Non di rado si incontrano immagini conflittuali portatrici di razionalità diverse perché le rappresentazioni obbediscono a modi diversi di pescare nel passato e di proiettarsi nel futuro. Sono combinazioni diverse tra territorio individuale e processo di cambiamento.

La tabella enfatizza la compresenza di diverse componenti che danno origine ciascuna ad una diversa -e diversamente legittima- rappresentazione di territorio. Non è sorprendente oggi distinguere tra principi conflittuali nella costituzione della organizzazione sociale locale. In particolare, gli studiosi della territorializzazione dello sviluppo hanno da qualche tempo evidenziato il gioco tra appartenenze locali e globali, e il correlato conflitto tra appartenenze e razionalità di un mondo e dell'altro. Le reti lunghe del mondo esterno definiscono la posizione del singolo territorio nelle dinamiche competitive, la sua 'identità' interattiva (non a caso, sempre più spesso presa ad oggetto dal marketing territoriale), le sue possibilità (quasi sempre) non negoziabili di crescita e sviluppo. Le reti corte degli individui e degli attori strutturano il sistema sociale della località.

In questa tabella, si è tenuto conto anche di una terza e diversa componente, che va detto, può apparire spuria rispetto alle precedenti; le prime sono infatti polarità omogenee ma astratte di un continuum che vede numerose combinazioni possibili, e condividono un forte radicamento nella contemporaneità. Locale e globale si definiscono per opposizione dentro ai processi di ridefinizione del mondo postfordista: in questo senso, non sono sinonimo rispettivamente di tradizione e progresso, ma appunto due polarità di costruzione del mondo. Ancora, si può aggiungere che analoghe appartenenze sono rintracciabili anche in configurazioni storico-economiche molto precedenti (si pensi alle economie-mondo: Venezia sull'Adriatico...).

Un'altra combinazione di materiali locali è più vicina all'idea tradizionale del territorio. Rispetto alla scala grande e piccola della contemporaneità, il referente materiale rimanda alla costituzione fisica del territorio (i suoi sistemi naturali dinamici, i suoi elementi antropizzati...) che avviene su altre scale e altre temporalità e spesso in relazione a fattori economici e culturali di altre epoche. Talvolta si è data coerenza tra scala materiale e scala locale, non in

senso determinista ma co-evolutivo. In principio, anche tra scala globale e materiale sarebbe possibile (e auspicabile) una coincidenza, solo recentemente messa a fuoco dall'agire politico. Ma quelle che sono possibilità teoriche sono raramente combinazioni pratiche.

E' possibile dunque assumere che le tre dimensioni agiscano sulla formazione delle nozioni operative di territorio, introducendo diversi elementi di necessità: la coerenza alle dinamiche complessive, la domanda di senso sociale, e infine il sedimentamento di regole e comportamenti che il mondo esterno consegna alle reti locali e globali e che queste attivano in qualche misura nella loro capacità di scoperta e comprensione.

Inoltre, la tabella evidenzia che ciascun elemento si costituisce in tensione tra vincoli non negoziabili, reti sociali e rappresentazioni culturali. Non esistono infatti requisiti della società globale o locale indipendenti dalle relazioni sociali e dalle capacità di rappresentarli (in proiezioni parzialmente autonome di ciascun ambito). In questa dimensione multistrato si riconosce anche la capacità del 'progetto' di ridefinire a ritroso il senso e le condizioni di possibilità del cambiamento. In altre parole, le relazioni non è (solamente) lineare

Infine, la tabella definisce due precise modalità di cambiamento che possiamo riconoscere dentro alla nuova generazione delle politiche territoriali europee. Letta in orizzontale, la tabella suggerisce l'opportunità di sviluppare una politica pubblica consapevole per la 'riconnesione' dei diversi ambiti: le politiche integrate tentano, infatti, di mettere in connessione, di ri-sincronizzare la sfasatura tra trasformazioni strutturali, reti sociali e risorse locali (mondo esterno, mondo interno e materiali territoriali). Letta in verticale, la tabella suggerisce l'opportunità di sviluppare politiche pubbliche volte all'ispessimento' dei nessi tra rappresentazioni e referenti, tra dinamiche e progettualità: ai diversi livelli, perseguono questo obiettivo le politiche delle reti infrastrutturali, della formazione professionale, della sostenibilità ambientale.

3 Esperimenti

Volendo schematizzare il modello esposto nella tabella -che relaziona regole, reti, rappresentazioni e progetti- il cambiamento territoriale si spiega con riferimento a tre scale e due modi principali.

Le tre macro scale -globale, locale, materiale- sono riconnesse dalle iniziative di mediazione e ricomposizione degli scarti tra le diverse dinamiche, che non operano direttamente sui 'materiali' sociali e culturali che compongono ciascuna dimensione ma solo sulle loro rappresentazioni.

Le dimensioni del cambiamento del territorio sono sintetizzate dalla capacità di connettere e integrare le diverse scale, e da quella di ispessire le relazioni tra le componenti dentro a ciascun'area.

E' possibile rintracciare nei PIT del Mezzogiorno elementi del modello e tracce dei modi di cambiamento attraverso l'esame degli elementi 'attivati' dalla rappresentazione, degli attori legati agli elementi, del tessuto narrativo che struttura la descrizione, degli interlocutori 'esterni' che si attende di incontrare ... Soprattutto, è possibile distinguere i Pit secondo la scala e i modi che attivano in via privilegiata, in particolare se si affidano a strategie di ispessimento o di interconnessione.

Come già detto, le rappresentazioni territoriali tendono spesso ad assomigliarsi e sono pochi, al contrario, gli esempi che effettivamente propongono delle trame legate al contesto (Elisei 2003). Le diversità territoriali, che esistono e possono essere definite sotto vari punti di vista, sembrano stemperarsi quando si analizzano le visioni su cui si fondano i progetti territoriali. L'omologazione delle scelte progettuali fa sospettare come troppo spesso si seguano delle procedure standard nella loro formulazione.

Questo paragrafo prova a tipizzare tre famiglie di rappresentazioni e commentarne la congruenza con le dinamiche locali in un numero limitato di casi (²²). Le tre famiglie considerano rispettivamente

Incrementali

Contrariamente alla formula nominale, alcuni PIT - come il Metapontino (Basilicata), la Locride e le Serre Calabresi (Calabria), Barigadu (Sardegna)- non propongono idee di rottura ma piuttosto di cambiamento evolutivo di contesti inerti. Si tratta di ambiti territoriali altamente frammentati, scarsamente infrastrutturati, con realtà urbane costituite da piccoli comuni a bassa densità abitativa, un'economia prevalentemente basata sull'agricoltura e condizioni socio-economiche di forte marginalità, in contrazione demografica (alcuni comuni presentano un calo di popolazione pari al 17% nell'arco degli ultimi dieci anni).

Il progetto di territorio che emerge dalla lettura dei risultati degli studi di caso relativi a questo gruppo evidenzia una scelta di continuità: non si propongono innovazioni sostanziali rispetto ai settori di attività già presenti, ma un miglioramento delle tecniche di produzione, delle logiche di filiera per una miglior distribuzione dei prodotti agricoli, per l'aumento della competitività e della produttività.

L'unica diversificazione evidente è quella che cerca un dialogo con il settore turistico definendo un nuovo settore ibrido di potenziale sviluppo: il turismo rurale (agriturismo da coniugare alle forme più consolidate, sia pur strettamente stagionali, del turismo balneare). L'incertezza del successo di questi processi di sviluppo è data dalla debole integrazione dei progetti e soprattutto, nel caso del turismo, dalla stagionalità e dal forte impatto ambientale. A questo si

²² L'esame riguarda in particolare 15 PIT selezionati perché significativi e robusti e rappresentativi dei percorsi di sviluppo nelle diverse regioni (AAVV 2003).

deve aggiungere che alcuni percorsi di sviluppo creano delle figure professionali di modesta qualificazione.

Idee forza tradizionali tendono al mantenimento di equilibri consolidati più che all'ampliamento delle capacità di un territorio di creare valore aggiunto (economico, culturale, sociale...). Questi progetti tendono ad ispessire i legami tra reti e regole dentro ad una rappresentazione che resta legata ad un orizzonte molto locale. Limitata è lo sforzo di riconnessione a modelli e tendenze di sviluppo diverse, più globali (dal lato dei modelli di offerta e dell'analisi di domanda); ma pescano anche in modo modesto nei 'materiali' ambientali che avrebbero forse consentito un orizzonte più originale e sostenibile (potenzialità non ignorata, peraltro, dagli attori in gioco, ma difficile da raggiungere, come mostra per esempio il caso del Metaponto). In questo senso si deve ragionare sulla bontà delle attuali reti di attori e soggetti dello sviluppo, e sulla loro capacità di creare rappresentazioni del territorio adeguate ad aumentare le potenzialità locali.

Strategici

Una seconda "famiglia" di PIT nasce in una situazione territoriale più articolata e con maggiori opportunità. In territori ove esistono sistemi di produzione avviati, come il sistema manifatturiero del Salentino-Leccese o l'area metropolitana barese, la progettualità cerca di dipanare un filo tra diversi possibili investimenti finalizzati ad aumentare la capacità di competere su mercati locali e internazionali delle attività produttive già esistenti. Al contempo, si ragiona sulla formazione professionale, sulla ricerca tecnologica e sul marketing territoriale per la promozione del territorio e per attrarre investimenti. Accanto al *marketing* territoriale e alla formazione giocano un ruolo rilevante, in questi casi, anche strategie finalizzate all'ottimizzazione della logistica ed al miglioramento delle infrastrutture dei trasporti.

I PIT puntano alla valorizzazione dell'economia terziaria presente, attivando infrastrutture di trasporto che rispecchiano la collocazione strategica delle aree rispetto alle direttrici nazionali ed estere, e promuovendo l'innovazione e servizi innovativi. Questi PIT considerano le capacità e le risorse locali sullo sfondo della competitività con altri sistemi locali simili, anche internazionali.

Al contrario del caso precedente, è centrale la connessione dei comportamenti e *capabilities* delle reti di attori con le opportunità della scala globale e del mercato. C'è una ricerca obbligata di connessioni tra gli interventi locali e il posizionamento dell'area, tra le opportunità globali e le competenze presenti. La connessione rende concreti percorsi di sviluppo che riguardano il territorio come un sistema interconnesso formato da reti relazionali e servizi; la

dimensione materiale è talvolta presente, sia pur con meno evidenza. L'integrazione dei progetti sembra indurre comportamenti innovativi anche nella pubblica amministrazione e favorisce l'innescio di processi di *governance* più efficaci. In metafora, i PIT sembrano sincronizzare le reti locali con le opportunità di sviluppo.

Settoriali

Un terzo insieme di PIT - soprattutto i PIT campani - punta decisamente sui grandi attrattori culturali (Certosa di Padula, Pietrelcina, Caserta, Campi Flegrei. Qui lo strumento di programmazione è usato con una logica molto specifica, giocando nettamente la carta delle risorse storico-culturali e umane.

Tali idee forza cercano di convertire il turismo occasionale in turismo stanziale attraverso la messa in gioco di valori territoriali eminenti. Le immagini messe in gioco sono efficaci nel recuperare elementi dell'identità locale e nel proiettarli in una dinamica consapevole degli effetti di scala.

A voler essere ottimisti, progetti simili conducono a limitati ispessimenti e riconessioni di scala; nel migliore dei casi, la logica è mista, nel peggiore si tratta solo della proiezione di una componente settoriale del territorio e delle reti su un orizzonte discorsivo un po' generico, che non richiede la ricerca di dialogo tra attori, soggetti e potenzialità locali. Il percorso di sviluppo si fonda piuttosto su una formula che prescrive la valorizzazione dei segni culturali presenti sul territorio. Lo scenario che giustifica il senso di quei segni e il loro radicamento è sempre un'operazione artificiale, che può essere misurata solo dal successo.

Le perplessità nascono dalla genericità del radicamento locale delle attività che si vogliono valorizzare (il turismo religioso, per esempio). I limiti sono anch'essi legati agli effetti negativi dell'intreccio delle scale: il mercato, i costi, la concorrenza, gli impatti ambientali di ingombranti "centri di gravitazione culturale" collocati in contesti ambientali e territoriali degradati dovrebbero essere oggetto di valutazioni e accompagnamento non solo locali. Anche il tipo di partnership è spesso condizionato dalla dimensione e formalizzazione dei progetti. In questo senso, e in modo un po' provocatorio per dei progetti integrati, sono definiti programmi di settore: perché concentrano l'attenzione su una componente non strutturale del sistema delle risorse (il patrimonio culturale) e su un'interfaccia simbolica di difficile misurazione con il mercato delle identità (culturali, religiose, regionali...).

Tab. 3 Famiglie di Pit e modelli di cambiamento

	<i>Incrementali</i>	<i>Strategici</i>	<i>Settoriali</i>
<i>Situazione socio-economica</i>	Marginale geografico e demografico	In evoluzione	Degrado

<i>Settori di investimento</i>	Agricoltura e Turismo	Terziario e Secondario	Turismo, Beni culturali, Patrimonio storico-edilizio
<i>Qualità progettuale</i>	Bassa creatività	Strategica	Amministrativo-burocratica
<i>Intensità del cambiamento</i>	Limitata	Comprensiva	Settoriale
<i>Caratteristiche delle partnership</i>	Partnership a guida tecnica o istituzionale	Partnership istituzionale e socio-economico	Partnership istituzionale
<i>Scale privilegiate</i>	Materiale	Globale e locale	Locale (e in parte globale)
<i>Modi del cambiamento</i>	Ispessimento	Interconnessione	Misto
<i>Politiche di sviluppo</i>	Miglioramento	Posizionamento competitivo	Rafforzamento

Stili di politiche

I Pit esaminati propongono modelli di cambiamento evolutivo che presentano però radicate differenze. Al di là dei profili funzionali e delle combinazioni gestionali, la tipologia proposta nella tab. 3 distingue diverse combinazioni di descrizione del territorio e di scenari di cambiamento, due elementi strettamente interconnessi.

Nelle sperimentazioni di politiche integrate esaminate in queste pagine non si trovano ancora elementi conclusivi, ma si possono distinguere stili diversi di politiche, diversi atteggiamenti nei confronti del cambiamento. Le tre famiglie sono tratte dai casi studi esaminati ma mostrano una certa generalità. Pur essendo frutto di una riflessione preliminare, possono essere considerate stili idealtipici di politiche di sviluppo.

Gli idealtipi mostrano in primo luogo intensità diverse nel cambiamento strutturale ricercato: ed elaborano rappresentazioni che sono in parte giustificate da questo fine, in parte dalle necessità di rispecchiare l'equilibrio esistente tra reti sociali e progettualità.

In secondo luogo, descrivono stili di politiche, e corrispondentemente di partnership e progettualità, diverse a seconda delle relazioni e delle scale che privilegiano.

E' presto per giudicare nel merito l'efficacia e pertinenza dei tre diversi modelli. Considerazioni relative al successo e alla fattibilità di queste strategie dipendono anche da valutazioni locali che non sono possibili in questa sede. Preme invece sottolineare che solo nel breve periodo è opportuno caratterizzare i percorsi di sviluppo con stili diversi di politiche, stili diversi di politiche, quelli che qui abbiamo cercato di tipizzare a seconda se intervengano sui nessi sociali o sulle scale organizzative; nel periodo più lungo è la combinazione tra questi stili che risulta cruciale.

4 Conclusioni

I programmi integrati per lo sviluppo locale nel Mezzogiorno sono un campo eccitante di osservazione di nuove forme di mobilitazione territoriale, anche se si trovano ancora ad uno stadio preliminare di attuazione.

In particolare, le nozioni di territorio e di identità territoriale risultano cruciali nel dispositivo avviato. L'enfasi riposta su questi termini dai documenti programmatici e dalle prime fasi del processo di implementazione può apparire retorica, e non è difficile mostrare ingenuità e limiti. Le prime indagini empiriche hanno sollevato numerose cautele sulla qualità della progettazione e dei processi avviati. Tali cautele possono apparire tanto ragionevoli quanto scontate, data la complessità delle azioni promosse e dei presupposti. E' forse più opportuno concentrarsi su questioni più decisive in prospettiva, sia pur meno evidenti al momento. Una di queste è la relazione tra identità e percorsi di sviluppo. L'esercizio di analisi svolto in queste pagine ha ricostruito scale e componenti nelle rappresentazioni delle identità territoriali, e ha cercato di mostrare come queste accompagnino diversi modelli di cambiamento e sollecitino conseguentemente stili di politiche. Componenti e scale che sono state poi rintracciate in alcune famiglie di programmi, con interessanti corrispondenze tra rappresentazioni, condizioni di contesto, e stili di leadership.

In definitiva, le riflessioni qui proposte confermano la fertilità delle indagini sulle rappresentazioni territoriali. Suggestiscono anche che la costruzione delle rappresentazioni territoriali è una pratica doppiamente complessa: è una descrizione strategica e un'arena strategica al tempo stesso, un'attività di rappresentazione collettiva e un campo di interazione competitiva. Ed è una delle condizioni necessarie perché un attore locale possa prendere coscienza di sé e delle possibilità di generazione di percorsi d'autonomia.

Un'ultima annotazione, non secondaria: l'articolazione tra scale e componenti presuppone che non sono possibili interventi 'obliqui'. Le strategie di cambiamento, le politiche integrate in particolare, non possono prendere scorciatoie; e viceversa, nel medio periodo la costruzione di nessi mette in questione le relazioni di scala e viceversa. Sovente, il cambiamento prodotto in un ambito non si accompagna con altrettanta celerità da cambiamenti coerenti negli altri ambiti: e invece produce sfasature tra struttura, potere e cultura. Per esempio, la globalizzazione poco incide sui repertori di comportamento; le dinamiche ambientali non necessariamente influenzano le opportunità e i vincoli di mercato.

La densificazione di reti sociali e rappresentazioni è un modo di dare senso a cambiamenti che è indispensabile per colmare gli scarti di comprensione del cambiamento. Ma non può sostituire la capacità di intervenire sulle scale che, a loro volta, richiedono comportamenti adeguati senza necessariamente produrli. In questo senso, uno spazio per le politiche integrate sembra consistere proprio nella capacità di tener insieme rappresentazioni diverse, talvolta conflittuali.

9 A CHE SERVE IL POLICENTRISMO?

Tra i principi delle politiche comunitarie, il policentrismo è venuto occupando spazi crescenti (CCE 1999). Con un altro ristretto gruppo di temi, a tratti eterogenei, il policentrismo sembra aver consolidato una sorta di *common wisdom* nel policy-making comunitario rivolto al territorio (Cremaschi 2005).

Il termine policentrismo ha un significato volutamente ambiguo (per delle rassegne: Kloosterman e Musterd 2001; BBR 2002; Waterhout et al. 2005): si presta ad usi diversi alle diverse scale geografiche, alludendo al riequilibrio territoriale e alla generazione di iniziative dal basso, da un lato; al potenziamento dei potenziali competitivi alla scala del continente dall'altro.

In linea di principio, dunque, il policentrismo sarebbe pertinente proprio perchè aperto, inconclusivo, ambiguo: consente, come altri dispositivi discorsivi delle politiche comunitarie, più di quanto definisca. Come altri 'plastikwort' (Migliaccio 2004, 115), è uno di quei termini che acquistano significato più per la capacità di trasmigrare che per quella di denotare; contraddistinti da un elevato grado di "astrazione, aura scientifica, popolarità, potere riduttivo, libera combinabilità, assenza di dimensione storico, geografica e sociale" (*ivi*) queste nozioni gettano delle reti che unificano campi di esperienze diverse, e consentono un certo grado di libertà di riformulazione tematica. Apparentemente, un'operante metafora generativa delle politiche (Cremaschi 2005).

All'atto pratico, dunque, il policentrismo ha più sfumature di significato, la cui origine è ricostruita nel prossimo paragrafo. E' utile, in questo come in altri casi, una ricerca che, pur nella modestia dell'occasione, tracci le linee genealogiche del concetto attraverso formulazioni e pratiche. Se ne evidenziano così alcuni problemi e, un po' contraddittoriamente con le due ispirazioni descritte in seguito, l'originale tensione esplorativa e progettuale.

Il paragrafo seguente approfondisce il primo significato possibile: un modello spaziale di equilibrio tra la concentrazione urbana e l'organizzazione in rete delle città europee; inoltre, lega la crescita urbana alla conservazione degli spazi aperti. Questo aspetto resta forse il più interessante per le ricadute sulle buone pratiche locali, ma non presenta grandi implicazioni per le politiche comunitarie.

Il terzo paragrafo esamina l'altro ingombrante significato: in questo caso, il policentrismo sembra la nozione atta a sostenere le

iniziative volte a controbilanciare la regione delle capitali europee (sita a cavallo del confine franco-tedesco) e altre aree territoriali suscettibili di significativo sviluppo, limitrofe o periferiche. Un'ambizione che colloca però questa riflessione su un piano molto rischioso e pieno di tranelli.

Questo tema infatti apre al confronto con altre suggestioni, che insistono sullo sviluppo dell'intero continente, oggetto del quarto paragrafo, e affrontano questioni come la competizione globale. Su questo terreno, il policentrismo sembra destinato a restare un riferimento non conclusivo per vari motivi.

Uno di questi motivi, affrontato in seguito, riguarda la pertinenza del tema a diverse situazioni geografico insediative. Scontata la pertinenza del modello policentrico rispetto ad una classica organizzazione cristalleriana, resta da chiedersi se risulti adeguato anche per la situazione italiana. Infatti, per descrivere la configurazione territoriale italiana è stato recentemente fatto ricorso a nozioni multidimensionali come quella di 'piattaforma' territoriale. Senza necessariamente abbracciarle in toto, queste formule di moda (già in parte tramontate) hanno il pregio di evidenziare l'intreccio tra scale (locale e globale), e tra manifestazioni specifiche dell'azione collettiva e ambiti territoriali (per esempio, gli ex distretti ma non solo).

In conclusione, questo breve saggio esamina come si è formata una nozione complessa, e quale uso ne sia stato fatto nel dibattito teorico e nella costruzione delle politiche. Che le politiche si nutrano di rappresentazioni, e che queste mostrino di possedere vita propria, non può certo sorprendere (Cremaschi 2002); ma è pur sempre opportuno riflettere su come pratiche significative si influenzino ed evolvano, e quali spazi disegnino (e quali cancellino). L'obiettivo è mostrare quanto il dibattito sul policentrismo celi, e quanto riveli, della configurazione insediativa in una situazione di transizione, nei fenomeni e nelle rappresentazioni.

1 Per una genealogia

Nello Schema di Sviluppo Spaziale Europeo (SSSE: *cfr.* CCE 1999) il termine policentrismo costituisce parte (degli scarsi contenuti sostantivi) delle strategie politiche per lo sviluppo bilanciato, competitivo e sostenibile.

Come è noto, lo SSSE –pur avendo a sua volta dei prestigiosi antenati nel Consiglio d'Europa (Pagliettini 2005) - ha cercato di ricucire la trama dei diversi fili territoriali presenti nelle politiche di integrazione economica, infrastrutturali, regionali e, infine, nelle azioni urbane. "Le politiche di sviluppo territoriale mirano a garantire uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio dell'Unione in armonia con gli obiettivi fondamentali della politica comunitaria, ovvero la coesione economica e sociale, la competitività economica basata sulla conoscenza e conforme ai principi dello sviluppo

sostenibile, la conservazione della diversità delle risorse naturali e culturali”. Lo scopo è rimediare alle disparità presenti nel territorio europeo al fine di creare delle *Global Integration Zone* (GIZ) al di fuori del Pentagono.

Secondo una diffusa immagine sintetica, la ‘regione delle capitali’ concentra gran parte della capacità produttiva del continente. Si tratta di un ‘pentagono’ che comprende l’area a cavallo tra Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo. Lo SSSE afferma che il Pentagono ospita -su il 20% del territorio- il 40% della popolazione e il 50% del Pil europeo (CCE 1999).

La polisemia della formulazione politica –una volta approvato lo SSSE- non sfugge ai ricercatori, che prontamente osservano (Davoudi 2003) che nell’idea di policentrismo converge una doppia struttura del discorso.

Da un lato, l’idea di policentrismo è analitica: l’Europa è policentrica (almeno questo è il problema da verificare, la misura da ricercare). E infatti, un rapporto Espon –che esamineremo più avanti- ha misurato il grado e le potenzialità di “sviluppo policentrico” imputabili alle aree urbane con i migliori rating in demografia, trasporti, industria, governance e innovazione tecnologica. Assumendo che città competitive possono svilupparsi tra le più estese e più robuste, alcuni territori sono apparentemente più forti, nell’area Baltico-Scandinava, intorno al ponte dell’Øresund, e nell’arco latino da Barcellona a Montpellier, oggetto di forti investimenti statali; e forse intorno all’area Mittel-orientale di Vienna, intorno alla caduta delle frontiere. In definitiva, le regioni urbane potenzialmente di rango elevato, suscettibili di incrementare il policentrismo del continente sono poche, e con poche chance di divenire GIZ. Sono potenzialità, che dipendono da progetti, che possono sorreggere al massimo idee di organizzazione regionali.

Dall’altro lato, policentrismo è una categoria normativa: il policentrismo è buono per l’Europa. E’ stata più volte indicata l’incoerenza della scala di riferimento (in generale: Davoudi 2003 e Hall 2001; per adattamenti locali: Shaw e Sykes 2004): a livello macroterritoriale, la diversificazione delle aree di “integrazione economica globale” parrebbe una condizione prioritaria per la performance strategica ed economica dell’Unione Europea; a livello meso, invece, lo sviluppo regionale deve sostenere anche le aree periferiche per aumentare la coesione; a livello locale, infine, l’organizzazione metropolitana policentrica sembra più sostenibile e egualitaria.

Non si tratta però di obiettivi omogenei, o necessariamente paralleli. Quello che viene perseguita ad una “scala” può essere non solo diverso, ma addirittura in contraddizione con quanto viene perseguito ad un’altra. Inoltre, non è detto che queste fenomenologie siano coerenti con la stessa categoria di policentrismo, e che questa debba essere ricondotta a qualcosa di più vasto, come allude il non meno vago principio (ma per lo meno è

chiaro che di principio si tratta, e non di una situazione) della coesione territoriale (Faludi 2004).

In questo caso, il policentrismo evapora in un richiamo ad una politica di riequilibrio attenta alla densa specificità del dato territoriale. Ma si perderebbe per l'appunto l'ancoraggio analitico e sostantivo.

Se si volesse mantenerlo, come sembrano ritenere in massima parte ricercatori e studiosi, si dovrebbe concludere che la categoria di policentrismo è progettuale, e come tale rinvia a contesti individuali e condizioni molto particolari. Nuove strutture policentriche potrebbero formarsi allora se le tendenze diffuse e conurbative in atto (il policentrismo analitico) fossero accompagnate da politiche infrastrutturali e di specializzazione funzionale, cioè da strategie metropolitane (che devono farsi carico di una determinata qualità del principio 'policentrista', non necessariamente di tutte).

Morfologie e integrazione territoriale

A seguito dell'assunzione del policentrismo a rango di spirito guida dello SSSE, un certo numero di studi si è volto a riconsiderarne le fortune e le vicende. Salvo a scoprire che certa radici della riflessione sul policentrismo sono sempre state vitali, e che questioni specifiche su forma e gerarchia dei sistemi urbani si sono poste non appena storicamente è sorta la questione dello sviluppo delle città oltre alla forma storica monocentrica e delimitata (da mura).

Non sarebbe difficile –infatti– trovare ascendenze 'dottrinarie' importanti e legittime nella storia disciplinare dell'urbanistica. Sembra opportuno accennare brevemente a due possibili filoni: il primo che va ricondotto latamente allo sforzo di 'pensare l'espansione' della città storica nel farsi della prima industrializzazione; il secondo, indaga forme e processi di organizzazione del territorio una volta consumata la differenza tra città e campagna, e accolta interamente questa seconda nel modo di vita urbano.

La prima tradizione ha un preciso orientamento formale e urbano. Il piano di New York o l'Ensanche di Barcellona anticipano in fin dei conti il problema, che verrà acquisendo spessore analitico con la Scuola di Chicago, che della struttura della città estrapola un modello che esalta le differenze evolutive delle sue parti; o dagli economisti urbani che -nel secondo dopoguerra- sottolineano la varietà delle attività nella città manifatturiera del XX secolo. Come è noto, un ritorno alla declinazione morfologica avviene con i Ciam che consolidano negli *urban cores* i modelli di disarticolazione organicista studiati fin dagli anni '30; e, più tardi, da Lynch e altri, che ne esaltano l'aspetto evenemenziale e percettivo.

La seconda tradizione privilegia un punto di vista regionale, non disegna l'aspetto formale, ma assegna più importanza alle relazioni tra le parti e in particolare agli aspetti dinamici. A scala regionale il

policentrismo ha storiche ascendenze nel lavoro di Geddes, che coniò la parola conurbazione per descrivere l'area di crescita esterna alla metropoli, nonché socialmente ed economicamente da questa dipendente. Ma il cruciale aspetto della dinamica e della interdipendenza delle relazioni, e non del loro puro svincolarsi dal centro, diventa chiara più tardi, per esempio con l'esperienza di De Carlo sulla città regione milanese. La decentralizzazione delle attività -conseguenza del decrescente costo del suolo e del lavoro man mano che ci si allontana dai centri- è ben nota fin dagli anni Sessanta, e vede attivarsi i governi locali nelle politiche urbane. Nel frattempo, questa mole di suggerimenti culturali diversi tra loro si fa politica, con le *métropoles d'équilibre* pensate in Francia negli anni 60' per contrastare la primazia di Parigi, ampiamente riprese in Italia nelle proiezioni territoriali di Progetto '80. La presenza di politiche pubbliche a questa scala - attivate dagli stessi discorsi riconducibili al policentrismo- è un ulteriore elemento caratteristico di questa seconda riflessione.

La ricerca delle radici disciplinari rischierebbe fatalmente di cadere in una disputa accademica incapace di far uso, in questa nobile sequenza di anticipatori, delle differenze di prospettiva e di approccio teorico. Forse quello che conta sottolineare -oltre al fatto che numerosi diversi tentativi si pongono in sequenza- sono due aspetti: la diversità dei materiali descrittivi, e le epoche di svolta. Altra cosa è infatti considerare: a) la forma *conurbativa*, modello della espansione nella prima industrializzazione; b) la forma *metropolitana*, modello di integrazione nella società del benessere del dopoguerra; c) la forma data dalla *dispersione*, che caratterizza invece il processo (decostruito) di riarticolazione su più dimensioni degli spazi nella tarda modernità.

Per una volta, la ricerca nazionale non ha inseguito da lontano l'evolversi dei fenomeni. L'indagine sulle forme dell'urbanizzazione è stata intrapresa in Italia da programmi di ricerca diversi -e in parte concorrenti- negli ultimi venti anni, con una sequenza più volte ripercorsa, ma non ancora assestata. Alcune ricerche (pionieristica quella di Itaten, in Clementi, Dematteis e Palermo 1996; ripresa di recente da una ricerca della Società Italiana degli Urbanisti, coordinata da Clementi 2006; su tracce in qualche modo allineate, la comparazione internazionale esposta in Indovina *et al.*, 2005) hanno in comune il tentativo di concettualizzare le forme a partire dai modi del cambiamento (e non il contrario). Un '*territorio millefoglie*' (Clementi, 2006), dove il problema della descrizione non è affrontare l'elemento unitario o la relazione, ma il gioco tra i due punti di vista nelle molteplici combinazioni territoriali.

In sostanza, da questa rapidissima carrellata si scopre che la componente cruciale delle aree di ricerca alle quali è possibile ricondurre la nozione di policentrismo riposa -in modo implicito o ingenuo nelle prime formulazioni, progressivamente in modo più

consapevole- su una qualche nozione di *interdipendenza* funzionale tra le parti, questione che sarà ripresa nei prossimi paragrafi.

Resta aperta invece, e pertinente, la domanda di ricerca sulla 'buona' forma urbana alla luce degli sviluppi post metropolitani, della continua dispersione insediativa, delle varietà di combinazioni locali (Hall 2005; Indovina *et al.* 2005). In questo caso, il policentrismo alimenta una opportuna rivendicazione ad una maggior partecipazione alla definizione degli assetti, insomma, ad una correzione su base locale delle logiche strutturanti astratte.

2 Rete urbana e regioni europee

Alcuni studi analitici -di carattere prevalentemente geografico- hanno cercato di colmare il *gap* di contenuto tra definizioni rigorose, ma caduche, e usi sfuggenti ma fertili. Infatti, l'aspetto più analitico della ricerca sul policentrismo è stato sviluppato da sedi legate al *policy-making* comunitario, alla scala del continente e in ottica comparativa tra i diversi paesi europei. Val la pena ripercorrere questo percorso intellettuale più per il filo del ragionamento seguito, anche a prescindere dai risultati empirici.

La *Conférence des régions périphériques maritimes* ha redatto uno Studio (per la parte italiana curato da G. Dematteis) sul modello tendenziale di un'Europa policentrica, indicando anche una possibile correzione 'volontarista' (Crpm 2002). In particolare, lo studio si sofferma sulla formazione di quei grandi spazi suscettibili di ospitare formazioni economiche competitive alla scala globale e alternative al centro esistente intorno alla regione delle 'capitali'. Questo studio evidenzia tra l'altro la marginalità geografica dell'Italia rispetto alle attuali possibili zone di integrazione; anche nello scenario volontarista, le indicazioni di una potenziale GIZ nella pianura padana intorno a Milano rivolta al Pentagono; e di una seconda intorno a Roma e Napoli rivolta al Mediterraneo, resterebbero poco realiste (Dematteis *et al.* 2006).

L'aspetto dell'interdipendenza è ripreso dal successivo rapporto ESPON (Nordregio 2004) che insiste, più che sui caratteri morfologici, sul fatto che i centri componenti l'unità policentrica devono essere interrelati e cooperanti. In realtà, anche il rapporto Espon si limita ad un'analisi di figure territoriali della organizzazione urbana, pur con qualche tentativo di elaborare l'identificazione delle forme urbane locali (meno sulle relazioni tra aree a livello di continente). Lo studio ha due punti di partenza: l'Europa è composta da un vasto raggruppamento di centri urbani di media dimensione che non sono sovrastati da alcun 'capitale europea' a carattere dominante; l'eventuale struttura policentrica risulterebbe dalla sottile costruzione delle aree funzionali urbane riclassificate secondo funzioni e dimensioni come potenziali strutture urbane competitive.

In particolare, vengono individuate delle *Functional urban areas* (FUA: aree funzionali urbane) mediante i parametri classici della

dimensione, della connessione e della localizzazione geografica ⁽²³⁾. Questa riflessione dà però origine ad alcune considerazioni sulla struttura urbana del continente non prive di qualche interesse. Considerando le aree funzionali come “building blocks for the polycentric regions”, lo studio individua, nei 29 stati europei dell’area studio Espon ⁽²⁴⁾, 76 MEGA (Metropolitan European Growth Areas: aree di crescita metropolitana di particolare rilievo) tra cui compaiono tutte le capitali (tranne Nicosia, Cipro). Mentre due terzi dei paesi hanno una sola grande area metropolitana, i 6 paesi più popolosi hanno più di 3 MEGA ciascuno. Di nuovo, la concentrazione è evidente: ben 17 grandi aree metropolitane sono all’interno del Pentagono.

Un altro dato utilizzato per analizzare le potenzialità policentriche riguarda la specializzazione funzionale, una dimensione importante per comprendere il grado di policentrismo, anche perché è la caratteristica che rende ogni città diversa dalle altre. La valutazione della specializzazione di ogni FUA consente di stimare i flussi di scambi necessari per l’integrazione economica e politica dell’area.

Infine, le potenzialità di sviluppo policentrico ⁽²⁵⁾ sono espresse in seguito a considerazioni sulla prossimità morfologica delle FUA. A questo scopo sono stati usati indicatori relativi a popolazione, trasporti, produzione manifatturiera, titoli di studio/diffusione della conoscenza e strutture decisionali. Il punto di partenza della riflessione resta sempre l’esigenza di avere delle città-regioni fortemente competitive al di fuori del Pentagono. Per questo si individuano le FUA più “forti” che possano costituire the

²³ Le Fua sono agglomerazioni tra centri di almeno 20 mila abitanti e le aree urbane adiacenti, frutto di diverse definizioni statistiche tra i paesi membri. Nei 29 paesi oggetto di Espon sono presenti 1.595 Fua.

²⁴ Oltre i 25 membri della EU, l’Osservatorio Espon comprende anche Bulgaria, Romania, Norvegia e Svizzera

²⁵ Come è noto, le zone di integrazione globale, ricordate anche dallo SSSE, incernierano sull’idea policentrica un disegno di diversificazione economica. Ne sono naturali candidati il ramo settentrionale (Amburgo, Øresund, Göthenburg, Stoccolma, Oslo) in continuità con il Pentagono e sostenuto da alcune delle linee di forza del sistema europeo dei trasporti. Altre eventuali zone riposano, nelle aspettative, sull’asse Lisbona, Madrid, Barcellona, Montpellier, strutturato dal TGV e dalla presenza di importanti industrie ad alta tecnologia; in parte, la zona orientale tra Vienna, Bratislava, Praga, Dresda e Berlino, sull’onda dei flussi generati dalla riunificazione con l’Est. Strutture policentriche in formazione all’esterno del Pentagono al di fuori, le regioni urbane policentriche sono poche: Ostrava, Venezia-Padova. Al di fuori del *core* europeo, le aree italiane potenzialmente policentriche sono Napoli e Salerno; Genova La Spezia, Pisa, Firenze, Livorno; Torino; Bologna Parma, Modena; Udine, Trieste; Verona.

“cornerstones of new global integration zones”. In particolare, si individuano delle zone dove le FUA sono più vicine l'una con l'altra. Anche le MEGA sono differenziate in base a massa, competitività, connettività e diffusione della conoscenza ⁽²⁶⁾.

I dati relativi ai flussi e alle reciprocità fra aree funzionali, per determinare eventuali interconnessioni tra esse o interconnessioni potenziali, non sono semplici da reperire, e questo costituisce un limite rilevante. Nel rapporto vengono evidenziati soltanto degli esempi di co-operazione e networks, come forme di policentrismo istituzionale e strutturale a scala europea, a partire dagli scambi e gli accordi internazionali tra Università: mobilità Erasmus e dal traffico aereo europeo.

Inoltre, il ragionamento consente di argomentare ulteriormente sulle dinamiche e sui punti critici ⁽²⁷⁾. Per esempio:

- il ‘tasso’ di policentrismo –una valutazione non sempre traducibile in modo inequivocabile in indici analitici- appare in diminuzione, soprattutto per l'estensione dell'area di influenza delle maggior aree metropolitane dovuta all'incremento di accessibilità (per le condizioni di trasporto su strada, ferrovia ecc.); da questo punto di vista, la diminuzione pare destinata a continuare, a meno di catastrofi sul lato costo del petrolio;
- la definizione del Pentagono sembra troppo riduttiva, anche in puri termini geografici; la presenza di città importanti, ma esterne (Manchester, Berlino, Venezia, Genova, Parigi), suggerisce piuttosto un ambito più vasto e più significativo; anche la riflessione sui potenziali (per lo più demografici, ma legati anche agli spostamenti giornalieri) contrasta l'immagine iper concentrata del Pentagono, e favorisce l'idea di un urbano diluito su quasi tutto il territorio europeo (come appare anche nelle mappe riprese da MIIT 2005c);
- lo studio empirico delle relazioni tra il policentrismo e le performance economiche e ambientali dei paesi membri non dà risultati particolarmente significativi, come peraltro succede spesso con queste misure aggregate. Nonostante che il

²⁶ Le *potenzialità* policentriche sono ancora esplorate studiando le *isocrone* di trasporto intorno alle aree urbane precedentemente definite e prendendo in considerazione come riserva di espansione le porzioni di municipalità limitrofe che non distano più di 45 minuti di automobile dalla FUA più vicina. Nuove circoscrizioni sono studiate intorno alle aree urbane considerando i comuni compresi entro una isocrona di 45 minuti di percorso in auto (*PUSH, Potential Urban Strategic Horizon*). Quando più aree contigue sono parzialmente sovrapposte definiscono delle aree urbane potenzialmente policentriche (*PIA, Potential Polycentric Integration Area*).

²⁷ L'occasione di queste riflessioni è scaturita dalla partecipazione dell'autore ad una ricerca Espon (cfr. BBR 2005), nell'ambito di un team presso il BIC-Lazio di Roma, composto da M. Giacobbi, G. Pineschi e R. Labruna.

policentrismo risulti associato con quasi tutti i maggiori obiettivi politici della Ue, -la competitività economica, l'eguaglianza sociale, la sostenibilità ambientale- l'evidenza statistica -si è costretti a concludere- è debole;

- nella costruzione analitica e geografica della nozione operativa di policentrismo gioca, con rilievo, la classificazione funzionale delle aree urbane. Come è noto, la costruzione di classifiche è una parte (non originale e non gratificante) del lavoro di indagine, sempre ampiamente criticabile nei suoi presupposti. Il punto specifico in questo caso riguarda le funzioni connesse al ruolo di interfaccia tra territori e flussi globali, che sono solo parzialmente catturate dalla concentrazione demografica o di imprese e risultano in parte tributarie al rango dei centri;
- da questo punto di vista, c'è un po' di contraddizione tra la ricerca di potenziali aree di rango superiore attraverso le due strade dell'analisi dei trend demografici, da un lato; della presenza di funzioni rare, dall'altro. Infatti, i due termini tendono a coincidere nei piani alti della gerarchia urbana ed a divaricarsi in vario modo ai livelli inferiori, una tendenza non facilmente recuperabile.

Al fondo di questa seconda direzione di ricerca, risiede la volontà di individuare dei potenziali competitivi, almeno parzialmente declinati secondo le specificità territoriali, che sostengano lo sviluppo del continente. Questi potenziali, identificati nelle città, conducono ad alcune scelte analitiche che, probabilmente per la limitatezza dei dati disponibili, tendono a concentrarsi su alcune caratteristiche di massa e demografia. I tentativi di individuare degli approcci analitici alla questione delle interdipendenze presentano, da questo punto di vista, risultati molto esili.

3 Una nozione scalare

L'idea di policentrismo riflette in fin dei conti un presupposto fondamentale: la nozione christalleriana che le città organizzino i territori in vista di confronti che avvengono su altre scale geografiche. In questa idea l'aspetto fondamentale è la corrispondenza gerarchica tra funzioni di coordinamento e territori, nella immagine simbolica della piramide dove una base (territorio ed economia) risponde ad un vertice (comando politico e di mercato).

Si può in definitiva proporre una riflessione sul modello logico del policentrismo, giocando sui tre elementi di base territoriale, vertice di comando e campo scalare di gioco. Molte delle politiche di cui ci troviamo a fare uso sono state sviluppate dentro a questi riferimenti. Questo è vero nelle tradizionali politiche allocative di riequilibrio territoriale, ma non è meno vero per politiche più diffuse, ma solo parzialmente diverse.

Una delle definizioni oggi prevalenti di sviluppo regionale assegna infatti importanza al rafforzamento delle capacità

localizzate, pur nella consapevolezza che le opportunità dipendono da attori diversi (imprese e località) che interagiscono in un sistema di regole dinamiche. La misura tradizionale della competitività di impresa –la produttività- è affiancata da altri fattori di contesto. Non solo la geografia non scompare come vincolo, ma i luoghi acquistano vieppiù importanza come dispositivi di individualizzazione. Torniamo alla vecchia idea di Geddes della pianificazione come strumento per coltivare la *'uniqueness'* dei luoghi.

In questo caso, nella metafora della piramide, è ribaltata l'idea di gerarchia: il vertice è visto come una funzione espressa dalla base, più che il contrario. Ma non si rompe la simmetria tra i due elementi che compongono l'immagine, simmetria messa in discussione dalla proiezione di razionalità diverse e concorrenti, di vertici diversi che proiettano immagini concorrenti del mondo. Coltivare le specificità, e trovare chi le apprezzi, sono infatti attività non coincidenti; e la globalizzazione accentua la dipendenza dagli scambi.

Nei flussi dell'internazionalizzazione, l'univocità del rapporto tra territorio-economie e politica-mercato è messa in discussione. Come si vede, i piani di confusione di intrecciano: né il territorio è funzione delle economie, né la sua organizzazione è funzione della competizione di mercato. Gli spazi di gioco tra questi elementi sono alterati dal compenetrarsi delle scale geopolitiche. Anche per questo competizione e qualità (coesione sociale, sostenibilità...) non sono 'automaticamente' coerenti, né necessariamente in contraddizione. Rispetto alla diffusione di un modello standard di sviluppo, questa concezione autorizza la riflessione di percorsi plurali e personalizzati, e insiste sulle dimensioni progettate delle politiche di sviluppo locale. Ma non esaurisce tutte le questioni, in particolare quelle relative ai rischi di scegliere.

Affermare l'importanza dei fattori di contesto non risolve il contrasto tra le forze in campo -nello spazio dei flussi e nello spazio dei luoghi- che restano incommensurabili. La fase di atterraggio dei flussi nei luoghi è il momento cruciale in cui si capisce quale risorsa si combina in quale mix.

In tutto ciò è riconoscibile un processo di riformulazione delle scale, o meglio, di trasformazione del modo in cui nel capitalismo maturo lo spazio viene conformato dal gioco degli interessi sulle coordinate geografiche e politiche (Brenner 2001). Le scale geografiche sono materiale di rilievo per il discorso che stiamo affrontando: in particolare, è già emerso come il tema del policentrismo acquisti significati diversi a seconda della scala alla quale è agito.

Più in particolare, la riflessione sulle condizioni delle politiche del territorio afferma che l'azione pubblica si svolge *tra* le scale, nel gioco che queste lasciano in particolare nelle dinamiche geopolitiche (solo per citare un caso letterario: Ohmae 1995; Scott 1998).

In questo processo, sia il territorio che le politiche sono cambiate. Sia pur in modo schematico, va ricordato che sono cambiate sia la rappresentazione che la rappresentanza politica dei territori (Gelli 2005). Come pure è cambiata la scala geografica e politica dove le iniziative -una volta 'locali'- sono agite. Questo richiederebbero un diverso sforzo di descrizione e concettualizzazione. Qualche progresso è stato però compiuto in questa direzione.

Policentrismo e competitività

Connotare la forma della interdipendenza, il gioco tra diverse logiche di azione –individuali e collettive- è la posta in gioco della ricerca. In particolare, connotarla in modo non banalmente sistemico -come nelle aspettative del secondo dopoguerra- quando il territorio restava una proiezione delle relazioni funzionali di legami sociali e di logiche economiche esterne, e senza possibilità di reciproca influenza. Ma piuttosto connotare questa interdipendenza in modo pertinente rispetto ai sistemi di azione attivati in loco, e al tempo stesso, aperto alla interfacce con i processi di articolazione del capitalismo globale.

E' quindi un po' paradossale che il 'campione' delle figure territoriali all'origine della riflessione sul policentrismo –la regione centrale delle capitali europee descritta nello SSSE, a volte schematizzata nella immagine del 'pentagono'(Melhbye 2000)- ometta questa indicazione. La riflessione sulle forme delle interdipendenza è precisamente quello che manca nella fotografia della concentrazione di fattori (demografici, di ricchezza, di ricerca). Concentrazione che non presuppone necessariamente delle relazioni funzionali tra questi territori, che pur esisteranno laddove le economie sono integrate, ma non necessariamente in tutta la vasta area considerata e non sempre nello stesso modo. Anzi, la creazione e il rafforzamento delle interdipendenze è questione chiave della formazione di nuove forme territoriali, diverse dalle tradizionali città.

Ma proprio le caratteristiche di *prossimità* e *l'interdipendenza* sono messe in questione (Amin e Thrift 2001) e non solo per problemi empirici, peraltro non facilmente superabili (la definizione di area in base agli spostamenti casa lavoro, per esempio, rispecchia un'immagine di società non precisamente attuale). Sulla prossimità si confrontano questioni teoriche e interpretative di non poco peso.

Solo apparentemente, infatti, l'approccio 'funzionalista' -dominante nei documenti ufficiali, come lo SSSE - prevale anche nei fatti: una versione meno definita, e in fondo, più processuale, è presente in molti diversi ambiti.

Nel primo modo di intenderlo, il policentrismo è inteso come una proprietà funzionale di un sistema di città, di una regione o di un continente, aggregati territoriali che possono quindi essere comparati con altre configurazioni spaziale alla stessa scala geografica o politica.

Questa rappresentazione è funzionale a discorsi diversi a seconda delle scale: a livello locale, la nozione di policentrismo esplora configurazioni spaziali più sostenibili e meno gerarchici di quelli basate sulla concentrazione polarizzata; a livello complessivo, vorrebbe misurare capacità differenziali di performance economica dei territori. Quest'ultima aspirazione, come pure i paralleli giochi sulla competitività dei territori, sembrano però poco convincenti. Al contrario, la rappresentazione delle relazioni transcolari del territorio è un problema cruciale da affrontare. Gli aspetti che contraddistinguono una situazione territoriale, all'incrocio tra relazioni e luoghi, più che ad una scala geografica o un livello gerarchico funzionale. In questo caso, la nozione di policentrismo non appare né necessaria né risolutiva; forse trovano migliori impostazione i diversi problemi –sostenibilità urbana, crescita, coesione territoriale- che si davano un po' frettolosamente risolti dalla prima felice formula policentrica.

Questi problemi non sono certo sfuggiti ai ricercatori. Per esempio, la domanda forse più 'densa' riguarda la capacità delle reti di città intermedie di creare GIZ di successo (Hague e Kirk 2002). Questa questione (al centro di una recente ricerca comparativa: Hall e Pain 2006) affronta la questione, in particolare, se le città europee, oggi strutturate con varianti intorno al modello della città regione, siano in grado di creare sviluppo e compensare l'assetto monocentrico del continente. Altre domande, sollevate da diversi autori (vedi anche Hall 2005; Meijers 2005), riguardano il contributo che il policentrismo è in grado di offrire alla coesione, in particolare a quella territoriale, e alla sostenibilità.

La prima maggiore questione riguarda però la domanda se le città siano il motore dello sviluppo e, di conseguenza, la configurazione territoriale delle aree locali nel contesto dei processi di globalizzazione. La sfida anche teorica è di pensare il locale in modo non disgiunto dal globale, sfidando di fatto la disarticolazione ipotizzata da chi vede il trionfo dello spazio dei flussi ai danni di quello dei luoghi.

In questa direzione, un certo numero di studiosi ha evidenziato da tempo l'emergere di territori regionali sullo scenario mondiale. Questi territori si disarticolano dallo spazio nazione e, acquisendo qualche grado di autonomia e riconoscibilità, operano come "*piattaforme territoriali* per l'economia del post-Fordismo" (Scott 2001, c.vo mio): anzi, globalizzazione e città-regione sarebbero le due facce di uno stesso processo.

Questa formula –le piattaforme territoriali- è evidentemente un punto di arrivo di una lunga riflessione sul confronto tra locale e globale, tra competitività e coesione, che ha occupato laboriosamente i due decenni precedenti. Anche in questo non è inutile un piccolo sforzo di ricostruzione delle incrostazioni di significato prese a riferimento, in particolare, dal riuso strategico di questa nozione avvenuto in un momento particolare di formazione

delle politiche territoriali in Italia. Con questa idea, infatti, si affronta da un'altra prospettiva il problema della nuova natura delle interdipendenze al cuore anche della nozione di policentrismo. E d'altra parte, si cerca un ancoraggio sostantivo nella direzione opposta a quella che portava a sfumare nel più generale principio della coesione territoriale.

4 Piattaforme e connessioni territoriali

La piattaforma (termine che in informatica stava ad indicare uno standard di fatto che consentiva a imprese indipendenti di operare sviluppando componenti o software con comuni riferimenti) indica più in generale un dispositivo che funziona perché beni e servizi si interfacciano grazie ad essa. Anche in economia gestionale, l'idea più semplice di beni intermedi concepiti come piattaforme (per esempio, gli *chassis* comuni a vetture prodotte da case diverse) rimanda ad una nozione di interscambiabilità e di potenzialità derivanti da una sinergia, in questo caso progettata.

Interi settori della società dell'informazione agiscono in realtà sulla interfaccia tra "mondi" differenti, anche senza particolare ricorso ad accordi preventivi: per esempio, le case discografiche sono orientate in modo non banale dalle scelte tecnologiche dei consumatori che influiscono sui sistemi di riproduzione (in una generazione sono trascorsi vinile, nastro, cd, ipod); la stessa tv commerciale italiana è stata, secondo l'interpretazione del suo fondatore, una 'piattaforma' di contatto tra venditori e acquirenti, senza per questo che vengano meno le implicazioni culturali. In tutte queste definizioni viene enfatizzato il significato di bene comune, incorporato da certi sistemi tecnici, organizzativi o produttivi quando sono adottati da una massa critica di utilizzatori.

Nella versione ottimista della nuova economia globale, e in modo ancora più ampio, si può sostenere: "una piattaforma rappresenta uno standard di fatto, un parametro non decretato dal governo" (Ohmae 2001). Sono standard "fatti" così diversi come la lingua inglese, il dollaro, l'apertura dell'economia (²⁸); sono parte del "continente invisibile, un sistema emergente, un sistema che si plasma e fissa la propria rotta attimo per attimo" (*ivi*). Il carattere che viene sottolineato, comunque, è il tendenziale regime di oligopolio che la piattaforma tende a esercitare. Ma nella potenziale evoluzione delle piattaforme, l'aspetto più promettente è che creano 'comunità' tra gli individui che consumano beni, servizi e, sempre più spesso, esperienze ed emozioni (puri servizi, fortemente legati alla produzione delle identità).

²⁸ Singolarmente, si può osservare sono oggetto di potenziale sfide da parte di altre 'piattaforme' (lo spagnolo o il cinese, l'euro, le liberalizzazioni sostenute politicamente in certi stati o città-stato) eventualmente sostenute da interessi o nazioni.

Le due idee di comunità (di utilizzatori) e piattaforma (di interfaccia) si sposano quasi naturalmente con l'evoluzione della ricerca sui distretti italiani, in particolare con chi (AASTER 2001) ne ha sempre sottolineato gli aspetti di società, per l'appunto 'intermedia'. Non si tratta di riflessione analiticamente e teoricamente 'spesse': si tratta piuttosto di suggestioni che riprendono con vivacità le forti assonanze di discorsi diversi intorno a un problema comune consistente. Da questo punto di vista, la nozione di piattaforma esprime tutta la carica di regolazione sociale, che siamo abituati ad associare alle forme organizzate di sapere localizzato; senza prescindere dalle connessioni a distanza tipiche delle reti lunghe della globalizzazione. Al tempo stesso, trova nella comunità un riferimento al radicamento delle forme di vita da una parte, ma anche al rischio delle derive localistiche e ai ripieghi nazional-identitari dall'altro.

In questa prospettiva, si riformulano sia le caratteristiche economico-sociali delle formazioni storiche del territorio italiano, sia le nozioni più localistiche di cooperazione e competizione tipiche dei distretti. Si evidenzia la ristrutturazione delle connotazioni tradizionali del modello italiano e, insieme, le nuove relazioni trans-locali del capitalismo globale. Più recentemente, queste riflessioni approdano ad una formula più ambiziosa, l'idea che spazio dei flussi e dei luoghi si combinino in diversi modi dando vita a nuove 'comunità geopolitiche' (Bonomi 2003). Queste ultime riformulano su base ideal tipica le fenomenologie territoriali riscontrate da tempo, in particolare nella terza Italia, individuando delle aggregazioni meso-rispetto al localismo dei distretti e alle grandi formazioni economico-sociali; ma soprattutto delle aggregazioni orientate a particolari relazioni con i flussi di globalizzazione e altri particolari 'luoghi' e spazi. Queste associazioni a rete sono assunte sotto il termine di piattaforma, come aggregazioni per l'appunto *transcalari* di specificità territoriali e connessioni globali.

Al di là delle specificità dei singoli contributi, non necessariamente omogenei, importa qui sottolineare la triplice radice di questa riflessione: il tentativo di coniugare l'originalità del modello italiano dei distretti e dei sistemi locali produttivi con le nuove logiche economico produttive; l'enfasi sugli aspetti della regolazione sociale accanto ai vincoli della competizione globale; l'importanza delle strutture territoriali intermedie capaci di quella flessibilità necessaria a modellarsi sui settori economici competitivi nelle nuove condizioni (né, dunque, quelle apicali nella gerarchia globale; né genericamente tutte le realtà locali in quanto tali).

Questa riflessione viene ad un certo punto 'importata' (evidentemente da critici non solo ben informati, ma capaci di tradurre l'elaborazione teorica più avanzate in formule operative) in alcuni documenti ufficiali di indirizzo della programmazione territoriale (MIITT 2004a). Questa famiglia di studi fa parte di un tentativo volto ad individuare "i sistemi territoriali ed urbani di

immediato secondo livello rispetto all'armatura infrastrutturale di rango europeo" (*ivi*). Senza (comprensibilmente) avvertire la necessità di darne delle definizioni troppo stringenti, le 'piattaforme' diventano una delle figure territoriali (insieme ai *territori urbani di snodo*, e ai *fasci infrastrutturali di connessione*, oggetto di successive indagini) atte a dare un'immagine aggiornata rispetto, per esempio, alle non più attuali visioni di Progetto '80, dell'Italia postmetropolitana.

In questa aspirazione, le piattaforme servono a dare un criterio di priorità a connessioni territoriali ulteriori rispetto alle reti europee da un lato, e alle priorità locali (regionali) dall'altro. Per far questo, dovrebbero selezionare "*i processi di mutamento più significativi*", per esempio di quei sistemi produttivi emergenti che hanno saputo 'riconvertirsi ed accedere ai grandi circuiti internazionali ...ma che hanno ancora bisogno di essere accompagnati da politiche pubbliche mirate ad accrescere l'accessibilità alle grandi reti e a potenziare la connettività tra locale e globale' (MIITT 2005).

La 'piattaforma territoriale' è dunque una figura retorica che, alla stregua del policentrismo, e sia pur con minori ambizioni, ha tentato di porsi verso le politiche con lo stesso atteggiamento generativo. Non sarebbe comprensibile questa specifica avventura senza ricordare la peculiare asimmetria del regionalismo italiano, e in particolare il conflitto tra ministeri centrali, parzialmente espropriati delle proprie funzioni e competenze; e centri regionali in carica di politiche ancora relativamente in formazione. Non c'è dubbio che rappresenti un tentativo di re-introdurre –a mò di cavallo di Troia- delle misure normative e di controllo sull'operato delle regioni, almeno tanto quanto cerca di offrire delle opportunità ai territori intermedi.

Ma al di là del gioco politico contingente, che giustifica l'introduzione del concetto ma non il suo sviluppo autonomo, l'idea di piattaforma territoriale gioca la carta retorica dell'ossimoro, associando il termine più immateriale elaborato nella recente ricerca economico-gestionale, con il referente spaziale più denso di riferimenti alla concreta materialità dei rapporti locali.

Ma soprattutto, riprende l'intuizione dell'interfaccia tra mondi diversi, in particolare tra le diverse scale –locale, globale- dell'azione collettiva. In un certo senso, la nozione di piattaforma territoriale –sia nella versione più generale di Scott, che in quella più applicativa degli indirizzi nazionali- assume la compresenza di quei tre elementi già rapidamente ricordati: la tendenza ad acquisire un rapporto egemonico nell'interfaccia tra un gruppo di utilizzatori e il resto della economia-mondo, dove il territorio stesso viene elevato al rango di dispositivo di controllo oligopolistico; un forte senso di comunità, che fonda modi di agire comuni sulla condivisione di stili di vita e condizioni culturali; la presenza di istituzioni -anche innovative e in via di formazione- che consentono una regolazione

sociale delle relazioni locali consapevole dell'incrocio tra reti lunghe e reti corte.

Successive ricerche (Dematteis *et al.*, 2006) insistono sulla dimensione intermedia dei territori di snodo, in particolare tra le troppo vaste aspirazioni delle ricerche che cercano di definire le *Zone di integrazione funzionale* da un lato (per esempio, CRPM 2002), e le troppo dettagliate prescrizioni delle FUA (BBR 2005). In questa formulazione, viene introdotta un'idea di macro-regioni che agisce da cerniera tra le grandi politiche di assetto continentale e le aspirazioni dei territori locali. Sembrerebbe in questo caso –più che un'alternativa- una delimitazione più accurata su una dimensione geografica meno estesa, dal punto di vista territoriale; e più specifica, dal punto di vista delle relazioni.

Ma al di là del punto di arrivo di queste ricerche, e del destino stesso del suggestivo ma equivoco termini di piattaforme, sembra di poter concludere che in questa riflessione si è iniziato a por mano ad un'interpretazione delle caratteristiche transcalari dei territori che risulta al tempo stesso cruciale e problematica. E che però consente di staccarsi da alcune ingenuità descrittive e normative del policentrismo aggredendo nodi e problemi di maggior interesse e specificità, in particolare per il nostro paese.

5 Conclusioni

Alcuni esiti paradossali dell'eccessiva esposizione della nozione di policentrismo erano già stati evidenziati fin dai primi commenti a ridosso dello SSSE: "il policentrismo, invece di descrivere una realtà in essere o emergente, perviene a determinare quella realtà" (Davoudi 2002). Inutile aggiungere che, se se ne volesse salvare a tutti i costi l'aspetto analitico e comparativo, si rischierebbe di renderlo banale e poco utile; mentre se si volesse applicare in modo fertile l'aspirazione normativa, si incontrerebbero una serie di problemi connessi alla varietà delle situazioni territoriali (Shaw e Sykes 2004), alle differenze dei modelli insediativi, al ruolo dei decisori e ai rapporti tra questi.

Ma il problema principale è probabilmente l'indifferenza alle *scale* territoriali. Nelle versioni correnti, il policentrismo tende ad accreditare l'idea che i problemi locali e quelli del territorio dell'Unione possano essere affrontati in modo coerente e omologo a tutte le scale. Viceversa, il più volte celebrato 'ritorno delle città' allude a tutt'altri fenomeni, in particolare enfatizza una rinnovata centralità politica ed economica delle città proprio perché queste – come attori collettivi- operano *attraverso* le scale geografiche e i livelli di decisione.

Comunque, tutte e due i modi di intendere il policentrismo –il localismo partecipato, il globale competitivo- condividono una

rappresentazione dei fattori di scala che appare astratta e carente proprio in relazione alle integrazioni tra flussi e territori.

In definitiva, la forma dello spazio e degli effetti territoriali delle iniziative economiche –contrariamente all'ordine descrittivo del policentrismo- dipendono dalla multiscalarità della azione locale. Al contrario, definizioni monodimensionali –appunto come quella di policentrismo- rischiano di sottostimare l'effetto e l'importanza di fenomeni che operano su ambiti diversi.

Vale la pena segnalare, invece, che ancora insufficiente attenzione è stata dedicata alle forti differenze nei modelli insediativi delle regioni italiane. Le città d'Italia, su cui si spende (sembra inevitabilmente) una retorica perfino fastidiosa, sono molto diverse tra di loro, e non tutte sono 'città' nello stesso modo ⁽²⁹⁾.

Ma non si può ignorare che le politiche urbane, e in certa misura il discorso del policentrismo, siano uno strumento di compensazione dei sistemi-paese per mitigare il divario tra capitale (Parigi 'cuore' della Francia; Londra motore finanziario d'Europa ecc.) e città intermedie. Se dovessimo adottare questo schema di politiche in Italia, incontreremmo una prima difficoltà perché non abbiamo *una* città univocamente motore di sviluppo nazionale; e una seconda, perché le città intermedie non sono province di prima industrializzazione, ma formazioni socio-economiche caratterizzate da un variegato complesso di fattori.

Importare il riferimento al policentrismo in Italia –anche solo per confrontarsi sugli aspetti morfologici delle città- implica cioè delle specificazioni che rischiano di comprometterne quel nucleo analitico che sorregge la funzione comparativa; mentre trascura quegli aspetti più minuti legati alla sostenibilità della forma urbana su cui c'è ancora molto da indagare. D'altra parte, sembra altrettanto azzardato sostenere su queste basi le scelte territoriali necessarie per lo sviluppo competitivo nelle nuove condizioni dell'economia globale.

Si avverte insomma una certa insoddisfazione per i risultati operativi raggiunti finora. A fronte delle aspettative e delle pretese appare un generale scetticismo per le possibilità operative, se non normative, del termine, al di là dell'utile -ma generico- richiamo alla sostenibilità delle forme urbane.

²⁹ Un solo esempio: per ottenere l'equivalente del peso delle capitali europee, dobbiamo sommare l'intera regione urbana di Roma, Milano e Napoli. Ma soprattutto, le singole aggregazioni metropolitane possiedono caratteristiche morfologiche e profili produttivi decisamente diversi, e instaurano rapporti territoriali e politici non comparabili con le autorità regionali. Si pensi alla megalopoli intorno a Milano, alla conurbazione di Napoli, alla metropoli centripeta di Roma e Torino, al sistema emiliano o toscano, o alla città diffusa veneta, e ai rapporti con le rispettive regioni (Cremaschi 2006c).

Meglio allora insistere su quei tentativi, in corso ma ancora embrionali, di contrastare la rappresentazione monodimensionale della formazione dello spazio esplorando altre possibilità e altre nozioni, meno ideologiche, ma più rispondenti alla situazione di paesi come il nostro.

10 EUROPEIZZAZIONE E INNOVAZIONE

Nel corso degli ultimi due anni, la congiuntura politica europea ha manifestato esiti contraddittori, avanzamenti e arretramenti, anche per quanto attiene il territorio e la città: una serie d'elementi sembra indicare ora una ripresa più matura del discorso territoriale, dopo l'accantonamento occorso nella metà anni '90, proprio mentre le tensioni politiche internazionali perdurano e accentuano la forbice tra gli interessi degli stati membri e i tempi del processo d'integrazione.

L'aspirazione a fare della Ue il motore di politiche di unificazione funzionalista del territorio è ben presente sia nelle influenti iniziative di Delors, sia nelle diverse e successive fonti di ispirazione delle politiche regionali, che assumono nell'anomalo soggetto comunitario le tradizionali politiche di nazionalizzazione del territorio (la costruzione di strade, vie navigabili, ferrovie...) che gli stati hanno esperito a più riprese nel corso della modernizzazione (per una brillante introduzione: Mattelart 1994) e, in generale, dopo ogni grande rivoluzione tecnologica o geopolitica.

L'ispirazione funzionalista è consistente nelle reti infrastrutturali e negli schemi di sviluppo ma incontra alcuni limiti (Cremaschi 2005): certe iniziative sono oggetto conflittuale delle prerogative degli stati, delle logiche dei mercati, delle iniziative delle multinazionali e degli operatori globali, rispetto alle quali Brussels cerca di svincolarsi e al tempo stesso di forzare. Per questo motivo, le politiche delle reti, dei trasporti dello sviluppo regionale appaiono spesso astratte, frutto di logiche generali e di scambi negoziali, rette più da tensione retorica che dalla specificità degli obiettivi.

Le politiche territoriali comunitarie incontrano una fase di radicale sperimentazione dagli anni Ottanta, come vedremo nel prossimo paragrafo. Da questo momento, prendono in parte strade diverse, coinvolgono le città, territori rurali deboli o marginali, perseguono l'integrazione, la partecipazione e lo sviluppo locale. Obiettivi più complessi, riconducibili ad una logica di mobilitazione politico negoziale dei territori, di valorizzazione dei contesti e delle risorse nascoste, più che di organizzazione funzionale.

Le politiche territoriali sono un buon terreno di osservazione dei processi di europeizzazione, che indica sia il mutuo apprendimento che l'armonizzazione, l'avvicinamento cioè tra modelli diversi, un processo conflittuale influenzato dalla complessa dinamica

negoziale comunitaria. Soprattutto perché rimettono in gioco le dimensioni di scala, confondendo problemi locali, generali e di rete; e perché attivano i contesti oltre che i soggetti 'forti' del mercato e della decisione, influenzando i percorsi politici che accompagnano l'estensione della sfera europea. Nel paragrafo che segue, si ripercorre brevemente questa letteratura, suggerendo di collocare il processo d'uropeizzazione delle politiche dentro al quadro stratificato dell'uropeizzazione dei mercati e del territorio, opera di diversi sistemi d'azione (globali, di mercato, intergovernativi, ecc).

Sono anche un terreno d'innovazione della forma delle politiche e dell'azione pubblica territoriale, ben visibili nelle forme di radicamento delle politiche europee nel caso italiano. Da allocativa e regolativa, fondata su risorse pubbliche finanziarie e d'autorità, quest'ultima sta assumendo progressivamente connotati diversi, più problematici, legati alla contingenza delle situazioni e ai limiti della leadership, come bene espresso dalle antitetiche dizioni di sovranità e governance territoriale. Ma sono anche l'esito del confronto con dinamiche e mobilitazioni locali, spesso portatrici di logiche politiche di segno eterogeneo, che segnano in definitiva il processo di cambiamento delle politiche, discusso nell'ultimo paragrafo.

1 Politiche e territorio

Le politiche urbane e territoriali sono una parte (piccola finanziariamente, ma non irrilevante) delle politiche "regionali" (Viesti e Prota 2005), queste ultime tali invece da incidere per quasi la metà sul bilancio europeo (destinato in parte maggiore alla politica agricola, spesso conflittuale per scopi e funzioni con quella regionale: Massot 2003).

La politica regionale è finalizzata prevalentemente al riequilibrio tra aree deboli e aree forti, attraverso la redistribuzione di risorse economiche e programmi di opere o iniziative (reti infrastrutturali transeuropee, tutela e sviluppo, coesione sociale e territoriale, sostenibilità ambientale e sostegno sociale...) non perfettamente coincidenti. Il coordinamento tra gli esiti delle diverse iniziative è divenuto con il tempo compito prevalente di attori e istituzioni locali, coinvolti nella programmazione dei fondi nello spirito della sussidiarietà. Quest'ultimo aspetto ha pian piano assunto una dimensione politica rilevante, cruciale anche per la formazione del consenso intorno alle iniziative di stampo "federaliste" della Commissione. Il coordinamento degli attori, il controllo degli esiti, le interdipendenze tra iniziative, la mobilitazione locale, sono elementi che accrescono l'importanza della dimensione territoriale delle politiche comunitarie.

Come è noto, i risultati delle politiche regionali non sono complessivamente all'altezza delle aspettative e degli esiti di politiche analoghe (il piano Marshall del dopoguerra, per esempio: Solima 1996, *cit.* in Graziano 2003), e nuovi interrogativi si pongono

con il frangente dell'allargamento ai paesi d'oltre cortina. La dimensione politico-strategica ha pesato nelle vicende d'inizio 2005 con la bocciatura della costituzione nei referendum di alcuni paesi, la conflittualità tra stati membri, la debolezza delle economie dei paesi continentali, il duro negoziato sul prossimo ciclo di programmazione.

Ma è pure molto influente l'ispirazione "politica" delle iniziative regionali (infrastrutture o redistribuzione; innovazione o sostegno sociale), che ha subito nei due ultimi decenni orientamenti notevolmente diversi, nell'arco programmatico compreso tra il Libro Bianco di Delors e l'integrazione dei mercati. L'aspetto politico è rilevante anche localmente, laddove gli esiti si manifestano in modo più facilmente valutabile dagli attori coinvolti, ed è stato all'origine di non semplici alleanze tra i diversi livelli politici (regioni e commissioni contro stati membri, di solito).

Negli anni trascorsi –un'epoca di turbolenza per certi aspetti felice (Cremaschi 2003)- si verificano cambiamenti importanti, in coincidenza con la crescita più o meno generalizzata delle competenze locali e della complessità degli obiettivi di governo del territorio; domande di equo trattamento e fabbisogni arretrati si intrecciano con processi di differenziazione e d'innovazione, creando spesso delle situazioni miste e complicate. Un periodo di attivismo 'federalista' singolare e, per certi aspetti, irripetibile è alle nostre spalle, culminato con alcuni importanti eventi e iniziative, come i Summit delle città e le iniziative comunitarie Urban. Tutti i paesi europei, negli ultimi decenni, hanno speso uno sforzo consistente per innovare le politiche, talvolta mutuando esperienze e modelli da altri: in questo processo è spesso riconosciuto un ruolo esemplare alle istituzioni comunitarie. L'innovazione esperita in Italia –pur problematica, e ancora non assestata (Palermo 2001)- rappresenta un punto di partenza per una riflessione che può essere confrontabile a pieno titolo con altre esperienze europee, e mostra di aver recuperato in gran parte il ritardo accumulato negli anni Ottanta.

La prima considerazione da fare riguarda *la crescita di rilevanza del territorio durante questo percorso di cambiamento*, e nonostante successi e insuccessi delle diverse rappresentazioni e politiche che lo hanno caratterizzato.

Tra le competenze dell'Unione, non figurano nozioni quali il territorio o la pianificazione, funzioni tipiche, comunque intese, delle autorità locali. In particolare, gli studi che adottano l'ottica della sovranità nazionale e delle sue trasformazioni (un'introduzione in Fabbrini e Morata, a cura di, 2002), dell'articolazione interna dei poteri e della sussidiarietà (Janin 2004), e per converso, della cittadinanza attiva della partecipazione –anche come recupero del deficit democratico delle istituzioni comunitarie- segnalano importanti trasformazioni di forma e processo della dimensione europea. Il rischio è però di assumere come problema la

corrispondenza tra 'livelli' politici e rappresentanze, reiterando un approccio classico sulla sovranità e la adeguatezza di territori e istituzioni (Gelli 2005a). Ma soprattutto, dando per scontato che la soluzione corrispondente è di ingegneria istituzionale, ripartizione dei poteri, attivazione di risorse politiche trascurate, in altre parole implicando che il territorio si inverte nella rappresentanza *politica* che lo riconosce come tale.

In quella prospettiva si trascurerebbe l'aspetto più innovativo della dimensione territoriale attivata da questo periodo di esperimenti, che premia invece la (con) fusione tra scale, livelli e giochi politici. E' stato fatto notare, a questo proposito, che nel sofisticato gioco tra rappresentanze e rappresentazioni (Gelli 2005b), la pur riconosciuta dipendenza tra *politiche* e territorio si esprime soprattutto nel carattere strategico e attivo di quest'ultimo. Territorio di progetto, dunque, in una logica di associazione degli attori e di valorizzazione delle specificità locali.

Logica che appare, secondo numerose letture, attraverso la crescente implicazione territoriale delle diverse iniziative europee, in particolare in conseguenza dell'integrazione economica. I campi d'osservazione e le occasioni di crescita sono disparati (Cremaschi 2005): le reti infrastrutturali; l'abolizione delle frontiere; nonché la concentrazione nelle città -o in alcune aree, come quelle periferiche o montane- di fattori sui quali l'azione comunitaria era già prevista (lavoro, esclusione sociale, crisi ambientali) è apparsa motivo per un crescente coinvolgimento della Commissione. Agisce come incentivo, inoltre, la visibilità politica dell'azione sulle città – testimoniata dalla difesa ad oltranza del Pic Urban da parte del Parlamento Europeo.

Le politiche territoriali e urbane consistono dunque di strati diversi, di decrescente incidenza finanziaria e incisività normativa (le già citate politiche regionali, delle reti tecnologiche e delle infrastrutture transeuropee; ma anche la cooperazione transnazionale tra le regioni; le iniziative specifiche per le città; e, infine, gli scenari territoriali di sviluppo sviluppati da SSSE e Interreg). I fondi strutturali alla base provvedono a finanziarie l'insieme, con incidenze che diminuiscono rapidamente man mano che si sale. Anche la comunità degli attori coinvolta nelle rispettive aree politiche varia secondo il livello. L'aspetto prevalente, però, è la continua rinegoziazione dei confini e dei contenuti della *forma* territorio in conseguenza dell'evoluzione politica dell'Unione.

Ma più delle politiche regionali e territoriali, è l'emergere del dato territoriale nelle politiche sopranazionali che rende manifesta la pluralità di processi e principi di europeizzazione tra politiche, stati e azioni. Occorre sempre ricordare che l'arena europea è divisa e combattuta, e che l'esito dei processi di territorializzazione dell'economie e di *rescaling* dello stato è sempre negoziato e incerto. Quello che è rilevante è che i diversi attori –commissione, stati membri, località - negli ultimi venti anni hanno saputo interagire

in modi plurimi e progressivamente più complessi. Questo 'gioco' (che ho provato a ricostruire nelle politiche territoriali: Cremaschi 2005) rende il territorio delle politiche territoriali un aspetto particolarmente interessante.

2 Europeizzazione delle politiche

Il processo di europeizzazione delle politiche consiste nel trasferimento di regole e modelli di iniziative, tanto nella diffusione di istituzioni comuni e nella riformulazione dei quadri cognitivi degli attori coinvolti. Un complesso di studi ha assunto le politiche comunitarie –e ha investito con forza quelle regionali- come occasione per elaborare schemi interpretativi della mutua interferenza tra stati e ordinamenti diversi, nonché dell'innovazione dell'azione pubblica. In questo senso, occorre distinguere l'europeizzazione delle politiche pubbliche da processi di centralizzazione, omogeneizzazione delle norme statuali, integrazione politica o economica (come avvenuto rispettivamente con l'unità d'Italia, con Napoleone nel continente, nella stessa UE prima di Maastricht).

La pressione generata dalla Commissione al cambiamento degli ordinamenti nazionali è stata interpretata con una certa varietà di sfumature, e riconoscendo differenti gradi di libertà e reciprocità nel gioco dell'adattamento, da una crescente letteratura (Radaelli 1998). A parte la varietà, le diverse letture sottolineano la differenza tra processo d'europeizzazione e dinamiche politiche sovrastatali, i processi di modernizzazione e di globalizzazione per esempio (Fabbrini 2003), peraltro mortificati dall'abitudine a replicare modelli concepiti sull'inadeguata forma della nazionalizzazione statale (Sbragia 1992). La misura dell'innovazione comunitaria, in particolare dell'organizzazione territoriale, è giudicata complessivamente rilevante (Le Galès 2002): ma si richiama la necessità di verifica empirica di fenomeni mutevoli (Bulmer e Radaelli 2000), e soprattutto la relativa incuria prestata alla mobilitazione delle società locali e all'influenza sulla costituzione delle politiche (Gelli 2005a).

A ben vedere, la nozione di europeizzazione è spesso utilizzata (per aderire o criticare) come se fosse la giustificazione di un fenomeno (il processo di integrazione politica gestito dalla Commissione), che si situa al medesimo livello delle grandi correnti di integrazione dei mercati e di omogeneizzazione politica: pur soggetti a accelerazioni e frenate, e per quanto spesso conflittuali tra loro, questi disegnano un'irresistibile evoluzione, ineluttabilità e continuità contestate ma ancor meno evidenti nel caso europeo.

In realtà, l'europeizzazione è stata studiata proprio perché fenomeno più contraddittorio degli altri processi, meno lineare e meno forte, dove è necessario ricordare sempre il conflitto interno ed esterno che la genera: a) da un lato, è il risultato negoziale e

incrementale di un conflitto e un lavoro continuo; b) dall'altro, avviene dentro a correnti di cambiamento globale di segno anche diverso. Nel migliore dei casi, l'uropeizzazione può essere considerata un progetto (e al tempo stesso un campo da battaglia) che non può essere pensato separatamente dagli altri processi conflittuali di integrazione politica, economica e, si badi bene, di integrazione delle politiche ⁽³⁰⁾. Un progetto dunque, più che un processo, di ri-articolazione dell'azione pubblica e riformulazione della statualità, dentro a un intrico di altri progetti conflittuali e concorrenti ma reciprocamente influenti sulla particolare stagione di globalizzazione in cui ci troviamo.

Le differenze interpretative del modello di europeizzazione rispecchiano, infatti, aspetti diversi di questo incastro di processi transnazionali e progetti istituzionali. Non a caso, l'attenzione prevalente è stata accordata, in chiave costituente, all'elaborazione di politiche con modalità non eguali ma in qualche modo equivalenti a quelle che possono caratterizzare un modello più tradizionalmente federale (Cowles *etc.* 2001) coinvolte nel processo di scala europeo. In quest'ambito, si sono aperte prospettive di ricerca innovative che hanno condotto da un lato alla riflessione sulla governance multilivello (Hooghe e Marks 2001) o, in altra prospettiva, alla negoziazione intergovernativa (Bache 1998), le due principali riflessioni sulla forma dei processi di costruzione delle nuove istituzioni comunitarie.

In questa prima versione, l'adattamento dei contesti nazionali alle pressioni europee è stato spesso spiegato in un'ottica adattiva, per così dire, 'discendente' (Cowles *ecc.* 2001) che commisura la pressione comunitaria al contesto nazionale in base al grado di 'scollamento' di quest'ultimo, a meno di fattori d'incompatibilità (il modello della *goodness of fit*). L'influenza maggiore avverrebbe pertanto nelle realtà più distanti dai principi comunitari, come pure il massimo recupero, purché non incompatibili. Insomma, una specie di modello gravitazionale nel quale prevale però l'influenza del centro, l'adattamento locale, ed un'ipotesi di equo sforzo commisurato alle posizioni originarie ⁽³¹⁾. Si tende a privilegiare in questo caso gli attori e i fattori di sostegno, o al contrario ostativi al processo, sottolineando (in analogia ai processi globali) la scomposizione delle tradizionali alleanze, e la nascita di nuovi attori e 'imprenditori politici' pro o contro l'uropeizzazione (per esempio, parti della burocrazia, forze politiche, ecc.). Molti ambiti di politica nei quali sono state esercitate iniziative programmatiche di 'integrazione positiva' (frutto dell'introduzione di nuove regole

³⁰ Si pensi all'Onu, alla Nato, o alle coalizioni internazionali, da un lato; ai mercati finanziari, agli accordi di Kyoto, i Gatt, dall'altro; e, infine, agli agreement internazionali sulla cooperazione, gli scambi, fino a iniziative minute come Agenda21, Habitat, ecc.

³¹ In altro contesto, Bianchetti (2002) richiama l'"accoppiamento giudiziario" di Gadda.

comuni: per esempio, la politica agricola, ambientale, sociale, la stessa integrazione monetaria...) hanno mostrato tracce dell'adattamento virtuoso all'azione comunitaria, con effetti tanto più forti quanto maggiore era la distanza dalle posizioni iniziali (la politica di bilancio in Italia è esemplare da questo punto di vista).

Per quanto significative, non sono queste necessariamente le aree di maggior successo in termini di esiti. Sovente, l'omogeneizzazione dei mercati (dalle telecomunicazioni, ai trasporti aerei, pubbliche utilità e norme d'impresa) è proceduta celermente per modalità deregolative, l'eliminazione di barriere normative e istituzionali, grazie anche al sostegno di potenti lobby multinazionali (che hanno guadagnato all'integrazione europea la cattiva fama di progetto neoliberista). La più parte dell'integrazione dei mercati è avvenuta tipicamente attraverso meccanismi di "regolazione competitiva" che accomunano i casi d'integrazione "negativa", spesso indicati appunto come le aree di maggior successo (Scharpf 1999).

Dal punto di vista dell'attuazione, però, la costruzione di politiche comuni può essere considerata come il progressivo orientamento, incrementale e contestuale, nonché la continua re-invenzione di spunti comuni nei contesti locali e nazionali (Ladrech 1994); nonché, in chiave più politica, come attivazione di soggetti e arene su più dimensioni (Radaelli 2000) territoriali e di competenza (due modi, questi ultimi, di considerare l'influenza *reciproca* tra dimensione locale e comunitaria sulla costruzione di nuove istituzioni e modi di apprendimento). L'apprendimento problematizza la nozione di omogeneizzazione, e pone l'accento sulla dinamica specifica delle politiche (rispetto alla maggiore lentezza delle istituzioni e delle regole formali), la riformulazione dei quadri concettuali e cognitivi che orientano l'azione. Gli esempi migliori si danno là dove la pressione esercitata è minore; anzi, là dove non esiste un trasferimento di modelli di politiche ma, al contrario, l'esercizio al coordinamento consente che attori locali si mobilitino e interiorizzino i suggerimenti che provengono da altri contesti. Le politiche pensate per l'esclusione sociale, per esempio, o per l'impresa, sono tributarie di questo consistente lavoro di riflessione che avvia e si nutre, su un piano di reciproca influenza, delle azioni e reti locali di policy. Le politiche urbane, e l'impegno per lo *spatial development*, non sanzionati da competenze comunitarie, rientrano a buon diritto in questo ambito (Mariotto 2002; Tedesco 2005; Cremaschi 2003; per esempi più 'leggeri', come i Leader, Vettorelto 2003).

3 Il radicamento in Italia delle politiche comunitarie

Il quadro delle politiche territoriali è complicato e poco sistematico, eppure mostra con efficacia gli effetti delle iniziative comunitarie sia sul posizionamento degli attori che sullo sviluppo delle iniziative. Non è difficile trovare esempi rilevanti di

euuropeizzazione nelle politiche di settore (Fabbrini 2003); in questa sede ci avventuriamo ad indicare in sequenza diverse modulazioni, tramite alcuni esempi, dell'adattamento virtuoso e dell'uniformizzazione opportunista, da un lato; dell'anticipazione e dell'uso strategico dall'altro.

Val la pena ricordare in premessa, che l'Italia non dispone di una politica territoriale a sé (l'ordinamento spaziale degli investimenti pubblici) se non in forma settoriale (trasporti, reti...), o parziale (le responsabilità regionali hanno assunto spessore solo in parte e in epoca relativamente recente). La politica regionale nazionale (Casmez e partecipazioni statali) ha progressivamente ceduto il passo di fronte alle rivendicazioni regionali da un lato, alle tensioni politiche dall'altro. Infine, una sorta di politica urbana in Italia esiste, sia pur in modo implicito in Italia, da circa quindici anni, soprattutto per iniziativa locale (comune e operatori) e con accento prevalentemente immobiliare.

In questo quadro si sono progressivamente inserite le iniziative comunitarie che hanno affrontato prima lo sviluppo regionale e, a partire dagli anni Novanta, la questione urbana e la "coesione" territoriale ⁽³²⁾ con iniziative che da sperimentali sono divenute centrali per le prossime priorità. Dunque un campo d'iniziativa diverse, non integrate, parte delle quali non ha ancora superato la fase sperimentale, ma che non è neppure irrilevante dal punto di vista finanziario, tenuto conto soprattutto degli investimenti indotti. Inoltre, iniziative frutto di diverse filiere d'investimento (immobiliare, sociale, infrastrutturale, 'strategica') e di diverse culture riformatrici. Un campo infine fortemente condizionato dall'azione concorrenziale dei due principali attori centrali, Finanze e Lavori Pubblici, e delle numerose autorità più o meno indipendenti (autorità di Bacino, Sovrintendenze...); e in misura notevole da attori regionali, locali nonché da reti e agenzie.

In questo contesto, l'influenza delle politiche europee è vistosa e, al tempo stesso, apre un confronto strategico sulla posta in gioco. In altre parole, lungi dal dispiegarsi omogeneamente, il processo di europeizzazione assume piuttosto le caratteristiche di un tappeto ridisegnato da diversi telai, alcuni di questi a supporto (per varie ragioni, anche di promozione individuale) della pressione proveniente dall'esterno, altri (o in altre occasioni gli stessi)

³² In questo caso, la Commissione è intervenuta direttamente in loco, con i due Pic URBAN, investendo direttamente 2,2 milioni di persone in 70 diverse città. Interreg comincia a dare contributi sullo sviluppo territoriale, tra mille ripetizioni, qualche buona esperienza pilota nella cooperazione transfrontaliera, e un principio di reti di collaborazione (Inu 2005). Inoltre, oltre 200 città sono coinvolte in varie reti di scambio di Urbact, molte altre in quella Interact, reti di attori scaturite dai due Pic, come altre iniziative simili (l'Audit Urbano, l'osservatorio Espon, indirettamente con reti tematiche come Agenda21, Eurocities, ...).

retroagenti sull'attore comunitario non solo, questo è il punto, per opporre resistenza, ma per 'usarlo' come grimaldello strategico in un contesto nazionale più incerto, o per sospingerlo verso formulazioni più avanzate o consone agli interessi nazionali e locali. Insomma, decostruendo il processo di europeizzazione, se ne riscoprono gli effetti "dans tous ses états".

Per quanto attiene l'adattamento, una delle più evidenti manifestazioni 'virtuose' della pressione innovatrici esercitate dalle politiche comunitarie (non a caso nel contesto culturale dell'aggiustamento di bilancio e dell'adozione della moneta unica) è stata la costituzione del Dipartimento delle politiche di sviluppo a metà degli anni '90, che accentra le leve dei fondi comunitari prima disperse, e avvia iniziative importanti a sostegno di una 'nuova' programmazione in parte modellata sugli indirizzi europei (Graziano 2003). Nella riforma ministeriale del governo nazionale, anche nel nuovo Ministero delle Infrastrutture la dizione sviluppo territoriale, di chiara derivazione comunitaria, sostituisce la precedente di coordinamento, e coincide grossomodo con l'assorbimento dell'unità di vigilanza su alcuni importanti programmi europei (Urban in particolare) e un crescente impegno nei comitati di Brussels.

Un effetto di apparente adeguamento delle politiche locali, in realtà di omogeneizzazione opportunistica, è la composizione delle scelte settoriali nei documenti di programmazione delle regioni. La traduzione delle priorità comunitarie in un Piano per il Sud crea, infatti, una (per certi versi ovvia) corrispondenza dell'architettura e della ingegneria finanziaria dei singoli Por (piani operativi regionali), disegnati sugli stessi assi e misure e, con poche variazioni, anche sulle stesse scelte di investimento. L'adeguamento è in questo caso tributario della forte impostazione nazionale e, in certi casi ma non in tutti, di certo cinismo o inerzia nel disegno programmatico regionale, attento a contemperare i requisiti di efficacia e concentrazione con le preoccupazioni politiche di redistribuzione. Una relativa omogeneità, peraltro, si riscontra anche nei Documenti d'indirizzo delle regioni del Centro-Nord, non subordinate a un quadro di programmazione congiunto.

Gli effetti organizzativi sono dichiarati e spesso rivendicati dai responsabili politici ministeriali, che peraltro vantano separatamente più di un esempio di re-interpretazione e anticipazione degli stili comunitari. Oltre agli effetti a valle, nel processo di europeizzazione non sono rare retroazioni significative. Ancor prima delle riformulazioni organizzative, l'avvio dei patti territoriali segna in Italia una fase di sperimentazione dal basso di modelli concertativi di sviluppo locale, inizialmente extra istituzionale o per lo meno extra ministeriale. Tale esperienza è stata ripresa e generalizzata, sempre in via sperimentale, dalla Ue con i PTO. Inoltre, nel Qcs 2000-2006 il Dps definisce per la prima volta sia obiettivi territoriali che urbani, ambedue con una certa dose di originalità: si tratta dei programmi

integrati territoriali e delle azioni per le città ⁽³³⁾. Complessivamente, si tratta di cifre non irrilevanti, superiori all'investimento complessivo dei due Pic Urban comunitari ⁽³⁴⁾. Il modo in cui è stato sviluppato il Pic Urban in Italia è originale, rispetto alla matrice nord europea; sulla riformulazione, e i travisamenti per certi versi felici, hanno inciso sia i soggetti locali che la Dicoter del Ministero delle Infrastrutture (Tedesco 2005), pur talvolta eccedendo nell'assimilare l'iniziativa ai modelli di valorizzazione fondiaria più frequenti nel panorama nazionale. Quest'ultima ha anche promosso -non senza difficoltà- un programma Urban Italia aggiuntivo a quello comunitario, e altre iniziative modellate su esperienza di altri stati membri; e ha promosso dei programmi sperimentali di "progettazione territoriale" ⁽³⁵⁾ orientati tra l'altro a costituire riserve di progetti coerenti con i finanziamenti e le finalità comunitarie. Finanziamenti aggiuntivi sono inoltre stati recuperati -insieme dalle due amministrazioni centrali- per avviare piani 'strategici' ⁽³⁶⁾, iniziative volontaristiche non normate sulle quali l'influenza delle pratiche d'eccellenza (Barcellona, Lione, ecc.). Anche i Pit si sono imposti sul campo, inizialmente osteggiati dalla Commissione preoccupata da possibili ritardi di spesa (Cremaschi 2002). Nei Prusst e, in generale, nella programmazione integrata alcuni osservatori rilevano un'idea di progetto di territorio anche più innovativa delle acquisizioni comunitarie (Clementi 2002).

Infine, un uso dichiaratamente strategico delle politiche comunitarie è quello di chi le ha usate come grimaldello per forzare un riferimento territoriale dentro al non troppo ricettivo tessuto delle

³³ Il Quadro Comunitario di Sostegno introduce i Programmi integrati territoriali (Pit) nelle regioni meridionali in ob. 1 destinati in origine a promuovere lo sviluppo dei territori insistendo sulle condizioni di contesto e su nozioni - integrazione, concentrazione, territorio - caratteristiche delle politiche territoriali. Dei 142 Pit (circa il 14% delle risorse dei Por), almeno 24 riguardano i principali capoluoghi dove investono in media 45 M€ (DPS 2004, Inu 2005).

³⁴ L'asse Città del QCS (che coincide solo per il 60% con i Pit dei capoluoghi) stanZIA 2,1 miliardi di € (il 6,6% delle risorse dei Por) con obiettivi come l'aumento della competitività, della produttività e dello sviluppo sociale dei sistemi economici locali, nonché la creazione di condizioni favorevoli per lo sviluppo delle imprese nelle città del Mezzogiorno. Nelle regioni Centro Nord (ob. 2), sono presenti forme di programmazione integrata sullo schema dei Pit, che hanno talvolta riguardato città e aree urbane sostenendo la realizzazione di programmi di infrastrutturazione, riconversione produttiva, attrezzature tecnologica.

³⁵ I Prusst hanno destinato 250 milioni di € a fare da volano e elemento di integrazione a circa 60 miliardi di investimenti pubblici e privati (Dicoter 2004).

³⁶ Per 285 milioni €, di cui 91 per infrastrutture e 55 per progetti innovativi (piani strategici e piani del traffico) (Inu 2005).

politiche nazionali e regionali. Questo è avvenuto a scale molto diverse, dai quartieri coinvolti nelle numerose iniziative di riqualificazione, anche di quelle promosse localmente, alla programmazione regionale. In assenza appunto di un riferimento nazionale delle politiche territoriali, la possibilità di usare la sponda comunitaria ha fatto gioco a chi cercava di inserire iniziative di sviluppo urbano, attrezzature locali, azioni di contesto in programmi regionali egemonizzate da logiche programmatiche o orientati ad altre finalità. Numerosi casi studio di trasformazioni territoriali mostrano spesso il progressivo emergere della consapevolezza dei nessi strategici, delle opportunità di integrazione, operati dentro e attraverso le norme e le regole dei singoli programmi (Iris-Mef 2005).

4 Cambiano? Come cambiano?

In che senso, dunque, si intende che queste iniziative tendono a modelli comuni? Le politiche regionali –nonché i crescenti aspetti di territorializzazione, le iniziative urbane- si appoggiano su sistemi di intervento che in Europa sono molto diversi, come pure la collocazione delle competenze delle specifiche iniziative. Sono diversi i linguaggi amministrativi, le organizzazioni statuali, priorità politiche, culture tecniche, sensibilità culturali ⁽³⁷⁾, fino alle regole e istituzioni della pianificazione territoriale e della programmazione economica.

Le letture del cambiamento sono riconducibili in sintesi a tre modalità, che delineano opzioni di intensità decrescente: da un lato, si avanza l'ipotesi di una progressiva assimilazione dei modelli, che diventa nell'ipotesi di massima, un' "europeizzazione" delle politiche territoriali, di costruzione di istituzioni comuni (Newman e Thornley 1996); nella versione più prudente dello SSSE, si auspica un crescente avvicinamento tra modelli di piano, e in particolare la presa d'atto dei problemi di scala europea, e delle interdipendenze tra scelte nazionali o locali; infine, nell'ipotesi di minima, il senso del cambiamento è assunto nell'idea di un progressivo apprendimento collettivo di nuove pratiche (come ammette lo stesso Paludi, che pur vorrebbe di più: 2001) e, con un segno per certi aspetti analogia, nell'elaborazione di strutture di governance multidimensionale (Hooghe e Marks 2001).

In realtà, gli indicatori di convergenza –nelle politiche territoriali- non sono conclusivi: i processi verso una presunta omogeneizzazione sono 'leggeri' ed eterogenei (Giannakourou 2005), gli aspetti più vistosi si sono esperiti nella prima fase delle

³⁷ Come è noto, la Cee ha sintetizzato 4 famiglie di pianificazione territoriale (la pianificazione regionale, la pianificazione "integrale", il controllo delle trasformazioni, la progettazione urbana e architettonica: CCE 1999).

politiche regionali (Morata 2002); e soprattutto, sono più evidenti laddove le condizioni di partenza era più distanti (Tedesco 2005), una situazione che ha certamente caratterizzato l'Italia all'avvio delle politiche urbane ma contraddistingue ora più i molti paesi dell'allargamento, alle prese con la riforma dell'organizzazione amministrativa e programmatica spesso su modelli di derivazione comunitaria.

Ma come si è visto, gli indicatori d'uropeizzazione che è possibile riscontrare, almeno nel campo delle politiche territoriali, evidenziano piuttosto un quadro misto, nel quale convivono diverse intensità e stili di europeizzazione, fenomeni di rigetto e anticipazioni del cambiamento. Come sovente succede, il quadro non è facilmente interpretabile, nonostante tentativi di piegarlo a interpretazioni funzionaliste del cambiamento.

Le dinamiche di cambiamento delle politiche territoriali, di stampo comunitario e non, non sono interamente riconducibili a premesse intenzionali, ma neanche del tutto casuali; non sono pienamente coerenti ad una logica funzionale, ma neanche volte a sostenere in toto l'autonomia dei territori. Inoltre, quest'apparente evanescenza si accentua proprio quando le politiche territoriali acquistano visibilità tra i principi comunitari (dove non figuravano in linea di principio) e le priorità nazionali (dove sono state spesso ignorate).

Ma che cambiamento ci sia stato, non appare dubbio, né è ipotizzata l'incidenza delle istituzioni comunitarie nell'orientarlo; si discute casomai del significato e della direzione da seguire. In questo senso, valutazioni diverse sottolineano casomai il carattere delicato e non definitivo delle innovazioni più interessanti: la tendenza a introdurre elementi di coordinamento, al posto di pratiche di comando nelle decisioni di piano è forse ancora generica; l'integrazione territoriale di politiche diverse – obiettivamente un'operazione non semplice anche solo da formulare – fa i conti con le forti vischiosità della politica e dell'apparato amministrativo; la presenza d'iniziativa strategiche a livello urbano e nazionale apre prospettive leggere e dinamiche ma stenta a consolidare pratiche, coalizioni e stili di governo efficaci e trasparenti.

Passata una stagione di tumultuosa innovazione, il paese stenta a consolidare le innovazioni, frutto anche dell'azione comunitaria, e a rilanciare nel negoziato intergovernativo gli elementi di elaborazione originale che meriterebbero una ripresa. Il nuovo Documento strategico nazionale per la programmazione del prossimo ciclo di fondi strutturali potrebbe costituire l'occasione di riconoscere compiutamente la dimensione territoriale delle politiche, e identificare una prospettiva temporale non effimera delle iniziative rilevanti per lo sviluppo locale e regionale, per la qualità delle città e la crescita. Se riuscirà in questo scopo, rappresenterà la cartina di tornasole dell'innovazione comunitaria esperita in pratica, e renderà

visibili le acquisizioni e i nodi irrisolti nell'adeguamento reciproco dei quadri di politica.

11 I CONFINI DELLA GOVERNANCE

Il dibattito comparativo sulla governance è influenzato da una concatenazione di fenomeni e di idee che disegnano un panorama sempre più condiviso in tutta Europa (Wilks-Heeg *et al.* 2002).

Ciononostante, sarebbe prematuro pretendere un assestamento da un terreno di riflessione così delicato. La definizione di governance è ancora piuttosto imprecisa, indica contemporaneamente più direzioni di ricerca e assomma significati di diversa provenienza (Gualini 2000). Fase di transizione, dunque, in cui frammentazione e competizione si combinano producendo un'articolata scacchiera di situazioni.

L'orizzonte dei fenomeni è dunque complicato. L'introduzione della riflessione sulla governance, che nella situazione italiana non risente per una volta d'arretratezza, dovrebbe porre però attenzione ad alcune specificità quali l'influenza di vicende storiche e recenti, quali il localismo e la debolezza delle forze di mercato.

In questo capitolo si presentano alcune considerazioni: a) la situazione europea, a differenza per esempio di quell'americana, sembra manifestare un forte impulso al protagonismo di città e regioni; b) la sperimentazione delle rappresentanze metropolitane su base volontaria e strategica si accompagna a nuove forme di azione territoriale; c) in questo gioco la Commissione sembra in grado di intervenire per esaltare lo sviluppo di relazioni trasversali tra i livelli di governo; d) diventa attuale, in particolare per l'Italia, una riflessione critica sul modesto coinvolgimento, nonostante le attese e i molti timori, degli interessi privati nel governo urbano e territoriale.

Si delineano così nuove possibilità per la rappresentanza dei territori nello spazio della (relativamente) fluida governance europea. La formazione del territorio europeo è, infatti, investita da forti processi d'integrazione dei flussi di mercato tanto quanto da una crescente omogeneizzazione delle procedure di governo. Tra di due poli si creano però scarti rilevanti. E' interessante in definitiva vedere come città e regioni d'Europa si apprestino a ritagliarsi degli spazi di rappresentanza e autonomia sfruttando le combinazioni imprevedute di queste sistematiche asimmetrie.

1 Un nuovo regionalismo

Val forse la pena di ricordare che in origine due constatazioni hanno messo in movimento il campo del governo locale: la 'crisi di governabilità' delle società mature, con i collegati problemi di leadership, di mantenimento e sostenibilità del welfare e in generale di *capacità* dell'azione pubblica (nel senso più ampio, che comprende quella centrale e locale, le istituzioni e le agenzie tecnico-operative); e la *pluralizzazione* delle forme di operatività, in particolare con la separazione tra gestione e produzione dei servizi pubblici, che si è manifestata inizialmente con privatizzazione (e l'enfasi ideologica sul progetto urbano) ma che ha trovato in seguito campo di sperimentazione sulle partnership, la partecipazione e il terzo settore.

Il campo dell'azione pubblica risulta così articolato nelle due direzioni: sull'asse centro-periferia, da un lato; su quello pubblico-privato, dall'altro, tutte e due intesi come allineamenti di forme ibride e innovative di organizzazione. In un certo senso, il successo del termine 'governance' allude alla capacità d'autoregolazione sociale nei molti modi in cui questa si manifesta, sotto e al di là delle strutture gerarchiche e di comando dello stato. Questo significa introdurre elementi che 'spiegano' la produzione di effetti regolativi diversi dalla funzione di comando (che normalmente incorporano una forte componente culturale e sociologica: l'interazione di mercato, la cooperazione reciproca, la strutturazione di reti, le forme di associazioni d'interesse...).

Va da sé una certa confusione per il sovrapporsi di significati e di sensibilità diverse che portano a privilegiare una specifica prospettiva. Non è raro addirittura che possano giungere alla contrapposizione tra una visione del *government* antiquato e negativo; ed una governance fresca e desiderabile. Nasce allora qualche perplessità, ma probabilmente per ragioni diverse. In quest'occasione, sembra opportuno non tanto operare una difesa d'ufficio della legittimità pubblica quanto richiamare la natura ibrida dell'evoluzione dei sistemi di regolazione pubblica e delle trasformazioni del territorio, nelle quali l'agente della sperimentazione è spesso lo stato mentre talvolta i soggetti del mercato privilegiano riti gerarchici di pura facciata.

Questa dinamica multiforme è stata considerata variamente da molti filoni di ricerca diversi a partire dagli anni '80. A partire da allora si è vissuta una sorta di conflagrazione che ha portato all'avvicinamento di approcci fino allora distanti: l'analisi neo-marxiana sulle coalizioni di potere, gli approcci sistemici sul governo, la sociologia delle istituzioni, il filone un po' austero degli studi amministrativi e –per quanto ci riguarda– del governo locale. E' dentro a questo terreno che si sta ridefinendo peraltro la possibilità di quello che abbiamo tradizionalmente chiamato piano.

Il problema affrontato da questi lavori riguarda un fenomeno classico: l'organizzazione dei territori e delle economie locali non

corrisponde alle forme e ai perimetri decentrati di governo. Questi temi sono stati messi a fuoco sullo sfondo dei processi più generali, dei quali si avverte la crescente incisività sul campo di azione del governo del territorio: effetti locali della globalizzazione, trasformazione dei sistemi di governo, mix di de-centralizzazione e privatizzazione. Un vasto dibattito investe la questione territoriale e in particolare affronta la domanda se la governance urbana sia soltanto il riflesso locale di processi generali, e quindi un adattamento privo di sostanziali novità strutturali delle funzioni, attributi e stili del governo locale; oppure, se la frammentazione, le innovazioni giuridiche e funzionali, lo sperimentalismo organizzativo non pongano problemi strutturalmente nuovi.

Ci sono buone ragioni per propendere per questa seconda alternativa, nel senso che la regolazione del territorio è ridefinita all'incrocio dei vasti processi che ridefiniscono il continente: la riterritorializzazione della economia, la federalizzazione delle politiche, l'innovazione istituzionale.

C'è anche un precedente importante che va ricordato. Nel corso degli anni Ottanta, prima della conclusione dell'integrazione del mercato europeo, alcune importanti aree urbane (Barcellona e Lione sono le più note) lanciano delle nuove iniziative che cercano di cogliere le opportunità e le sfide della nuova geografia della globalizzazione. Si tratta di una batteria flessibile d'iniziative di natura diversa: infrastrutture, eventi, promozione culturale, nuove formule insediative (terreni che incorporano servizi, come nei parchi scientifici)... Nel complesso, il modello assomiglia all'idea del 'progetto urbano': una grande regia pubblica, qualche opera di richiamo, iniziative complementari di soggetti privati. L'una e l'altro, la strategia e il progetto urbano, riguardano ambiti territoriali e spaziali non dominanti ma non sfavoriti, e in ogni modo non particolarmente problematici.

Questo comporta un certo affollamento del campo: "la scala urbana e regionale (è) rivendicata da attori locali e nazionali" in modo competitivo e in tutte le diverse arene europee (Herrschel e Newman 2002, al termine di una rassegna su Inghilterra e Germania). E non a caso, il riconoscimento di nuovi processi di territorializzazione e l'elaborazione di nuove istituzioni rappresentative porta spesso, nella riflessione europea, ad abbracciare un approccio possibilista (Salet *et al.* 2002) che accoglie positivamente qualunque sperimentazione.

Anche negli Usa, non certo un paese facile da questo punto di vista, le forme emergenti di neo-regionalismo -informale e volontario- portano ad enfatizzare gli aspetti innovativi, le strategie cooperative (i "network complessi e multistrato" di Savitch). In questo caso, la risposta alle tensioni metropolitane è incrementale e contempla come egualmente legittime una varietà di risposte diverse, pur aprendo in generale alla riflessione all'integrazione verticale (multilivello) tra istituzioni e attori di livello diverso.

Nuovi accordi di governance si diffondono progressivamente, promuovendo flessibilità e innovazione proprio quando tramonta l'egemonia delle politiche redistributive. Nelle avventure della governance sono spesso mescolate interpretazioni cronologico-evolutive e funzionali, che si differenziano per il grado di ineluttabilità. L'entusiasmo è comprensibile: ma è evidente che ci sono dei limiti e delle resistenze. Un problema chiaro riguarda la capacità redistributiva tipica delle regolazioni pubbliche, evidentemente a rischio in processi di deregolamentazione. La debolezza -fiscale e manageriale- delle nuove 'istituzioni' solleva qualche problema, in particolare di fronte a reti imprenditoriali tradizionalmente più aggressive e incline al rischio o sulla frontiera delle politiche più impegnative. Contrariamente alle opinioni correnti, per esempio, può essere sostenuto che un regionalismo metropolitano più robusto (e non ideologicamente debole) è più atto ad affrontare le sfide dell'equità, dell'efficienza nei servizi, della partecipazione e dello sviluppo locale (Weaver *et al.* 2000). D'altra parte, dopo due decenni percorsi a testa bassa si accusano in Gran Bretagna i segni di un'incipiente "partnership fatigue".

I percorsi futuri del radicamento di nuovi stili di governance non possono essere dati per scontati. Il ruolo dello stato, che in ogni caso non è mai venuto meno, può trovare nuove formulazioni. Ma soprattutto, il terreno della sperimentazione è più vasto e accidentato di quanto i resoconti più lineari possono lasciar pensare. E questo è particolarmente vero per l'Italia e la sua esperienza -marginale ma innovativa- di partnership per lo sviluppo locale.

2 La dimensione europea

Infatti, la riflessione sulla governance si è progressivamente estesa a questioni di maggior impatto operativo. Al di là del problema di dare rappresentanza istituzionale alle località, lo strumento è stato generalizzato all'insieme delle politiche locali, in particolare ad aree più problematiche: i quartieri in difficoltà, le aree svantaggiate. In Italia l'interesse per le forme di *governance* sperimentale riguarda, più che la dimensione istituzionale intercomunale, un altro fenomeno, più singolare: l'aggregazione territoriale per lo sviluppo locale, le 'partnership per lo sviluppo', certamente il terreno più cospicuo in prospettiva di sperimentazione della regolazione pubblica.

Un'analogia superficiale si limiterebbe ad osservare che, al fondo, tutti i modelli di azione locale sperimentano forme di governance apparentabili. Il motivo è che offrono opportunità d'innovazione altrimenti scarse entro i limiti di una struttura statale non certo deperita. Ma è certo che il tema è pervasivo e si va diffondendo. Una formula tripartita accompagna dagli anni '80 queste riflessioni alla scala del quartiere, dell'aggregazione metropolitana, del territorio dello sviluppo: un territorio, un progetto,

una rappresentanza, termini che corrispondono alle nozioni strumentali di un perimetro, una visione, una strategia. A seconda delle culture amministrative e delle esperienze locali la combinazione dei fattori è diversa: tendenzialmente, l'accento cade più spesso sul perimetro in situazioni più amministrate, più sulla strategia in situazioni più innovative.

Politiche locali, federative e su misura sono nate negli anni '80, stagione di privatizzazioni e liberismo, ma sono state fatte proprie dallo stato (in particolare quello francese, ma per altri versi dall'Unione Europea) per innovare le politiche pubbliche di animazione del territorio. Il successo di questi processi, in particolare dei casi di governo strategico delle città, dipende probabilmente da ragioni meno dirette dei risultati materiali raggiunti (una rassegna in Cremaschi 2002). Uno dei motivi che giustifica il successo delle politiche locali è che sono un terreno d'innovazione dell'azione pubblica, che sperimenta così linee di resistenza alla progressiva rimozione. Un altro è che esprimono una profonda mobilitazione dei 'territori di mezzo', non rappresentati dalle istituzioni tradizionali. Non ultimo, sono una partita strumentale al collegamento diretto della Commissione con il governo locale e risultano quindi fonte di legittimizzazione reciproca.

In Europa, l'orientamento strategico dei territori locali è spesso inteso come una tappa della sperimentazione progressiva di nuove forme di federalismo locale, ispirate e sorrette dal processo comunitario. Le rassegne ormai disponibili adombrano –pur tra le ovvie differenze, costituzionali e strutturali- un'ipotesi di convergenza verso un comune 'stile' di governance (va da sé, multilivello, alla quale non è estranea la stessa Commissione Europea). Come ricorda la Healey (Esprid 2002), lo Schema spaziale europeo adopera altri termini - 'management' e 'sviluppo' – ma fa riferimento all'assortimento completo delle forme di regolazione delle 'località' sostenendo in modo implicito la desiderabilità di nuove forme di governance al posto di quelle tradizionali.

Il ruolo delle politiche territoriali è evidente anche se non del tutto formalizzato nel framework comunitario (Faludi e Zonneveld 1997): anzi, una certa varietà costituisce una caratteristica comune di questa stagione. Se non si può ancora parlare di un'europeizzazione delle politiche pubbliche territoriali, certo l'influenza dell'Europa è stata consistente pur nei vincoli di bilancio. Negli anni '90 la costruzione del mercato unico europeo ha giocato un ruolo "eroico" e costruttivo, che sembra volgere al termine; sono evidenti da tempo segnali di un rapporto più disincantato con il policy-making europeo. Com'è già stato rilevato, non è né probabile né opportuno che si affermi necessariamente un unico modo di impostare politiche territoriali che mortifichino le differenze locali (Palermo 2001). Come suggerito recentemente da Padoa-Schioppa, il processo di globalizzazione ha un riflesso particolare in Europa per la sperimentazione di un federalismo economico sul quale

paradossalmente l'Italia possiede un'esperienza storica di 'multi-governance' che oggi sembra tornare di attualità.

D'altra parte, il policy making europeo ha delle speranze di successo differenziali secondo i problemi che affronta. Anche le politiche territoriali dell'Unione Europea hanno avuto successo (secondo il modello di Scharpf) quando hanno affrontato problemi d'integrazione negativa (per esempio, con i programmi sperimentali, innovativi e incrementali quali Urban) e sono risultate meno efficaci quando hanno cercato di affrontare problemi d'integrazione positiva, come il coordinamento delle decisioni in materia di infrastrutture transnazionali.

3 Regimi di sviluppo

E' stato a lungo dibattuto se ci fossero le condizioni per applicare anche in Europa il modello analitico dei 'regimi urbani' e delle coalizioni di sviluppo sviluppato in origine negli Stati Uniti. Ragionevoli obiezioni tendono a ricordare il ruolo che esercita in ogni caso lo stato nei paesi europei, e in ogni modo l'incidenza non propriamente residua del welfare nelle preoccupazioni dello stato locale. In ogni caso, la capacità dei gruppi imprenditoriali (non dei proprietari immobiliari in particolare) di egemonizzare la strategia di sviluppo è limitata non solo dal gioco delle coalizioni politiche ma anche dalle specificità dei mercati fondiari, limiti particolarmente forti in Europa. Occorre anche ricordare la storica debolezza degli attori privati, la reticenza nell'assumere ruoli e responsabilità visibili nelle decisioni pubbliche, in particolare in quelle territoriali: non a caso, rispetto alle città americane, quelle italiane brillano casomai per l'assenza di vere 'coalizioni' di sviluppo, cruciale pre-condizione per la formazione di strategie (come più volte segnalato da Mazza).

Se quest'ipotesi è corretta, le riflessioni sulla formazione di politiche territoriali nuove in campo economico diventa progressivamente di grande attualità. Un altro respiro assume anche l'incidentale trasformazione del ruolo dei poteri pubblici. L'ideologia manageriale e tecnicista prevalente negli anni '60 e '70 ha ceduto il passo alla convinzione che le città debbano esercitare un ruolo più attivo (che solo in versione caricaturale diventa imprenditoriale). Compito delle amministrazioni locali e pubbliche è sempre meno creare l'organizzazione quanto promuovere lo sviluppo, in un ambiente mutevole e incerto.

Se e quando le nuove leadership d'impresa abbiano espresso interesse per la promozione urbana e territoriale diventa una domanda significativa. Come questi interessi siano stati eventualmente raccolti dagli attori pubblici è, nuovamente, spunto di ricerca.

Anche in Italia si fanno avvertire fin dai primi anni Ottanta le conseguenze del processo di globalizzazione sulla città, con la rilocalizzazione industriale e la crisi radicale dell'intera base

produttiva delle città del triangolo industriale. Con gli anni Novanta, la privatizzazione di settori verticali di imprese già pubbliche accelera gli effetti locali di questo processo. Delocalizzazione e privatizzazione sono fenomeni di ampia scala, ma hanno certo prodotto negli ultimi venti anni effetti di rilievo sull'articolazione del territorio. In parte, viene spesso sottolineato, precarizzando parte della manodopera, soprattutto le nuove leve: ma soprattutto spostando ed esternalizzando intere fasi della produzione (tipico il caso delle telecomunicazioni), giungendo talvolta a favorire perfino aree periferiche del Meridione. Inoltre, la competizione nei mercati introduce (o consente di crescere) operatori provenienti dalla periferia del capitalismo italiano. E' evidente la rilevanza sul territorio di questi fenomeni. Meno evidente e forse meno studiato è l'effetto sulle politiche territoriali e, in particolare, se e come l'affacciarsi di una nuova élite incida sui tentativi 'nuovi' stili di governance.

Si tratta con tutta evidenza di una questione rilevante: una nuova leadership imprenditoriale si affaccia nel mercato delle imprese. Ancora non abbiamo assistito ad una manifestazione massiccia delle intenzioni di questa élite (se non forse sulle aree dismesse nelle metropoli ex industriali del Nord). E forse non è stata ancora dedicata sufficiente attenzione all'effetto combinato di questi processi. Alcune domande sono inevitabili: a che condizione diventa interlocutrice dei piani e delle politiche territoriali? Quali modi privilegia, quali interlocutori, come fa pendere la bilancia tra piano e deregolazione? E' delineabile un'agenda comune a questi soggetti, cioè degli interessi espliciti e sorretti da un'interpretazione coerente? In che misura quest'agenda è sostenibile o conflittuale con altre? In che misura investe il territorio e illumina –nel bene e nel male– orientamenti di sviluppo?

Non so se è possibile rispondere oggi a queste domande: per i pochi casi a mia conoscenza, è difficile riscontrare una presenza d'interessi fortemente delineata (forse nemmeno, o meno di un tempo, nel tradizionale e per certi aspetti ovvio campo fondiario). Certo è che questi interrogativi collocano la questione della governance urbana su uno sfondo interessante.

In definitiva, attraverso la formula generica della *governance* (per l'uso strumentale fattone dalla Banca Mondiale: Balbo 2002) il problema appare quello del governo urbano che eventualmente ne risulta e che è studiato sempre più come un campo di forze, una manifestazione dell'intreccio dei sistemi di regolazione locale.

4 Un falso dilemma

L'aspetto nuovo e problematico riguarda dunque il modo di agire degli attori pubblici: l'azione pubblica è cambiata così tanto che si cercano nomi diversi per indicare la funzione di governo, e in particolare le nuove combinazioni di comando, coordinamento e regolazione. Spesso si studia come avvenga l'integrazione di

responsabilità distribuite tra attori diversi (la pluralità dei governi – agenzie, attori, ‘quango’- metropolitani) ma soprattutto di livelli diversi. Le nuove forme di governance territoriale sperimentano intrecci che spesso prendono forme peculiari a causa di vicende e opportunità locali. In questo senso, la varianza (Jacobs 2000) della idea di ‘regione’ -per estensione e forma organizzativa- è un sintomo del duraturo confronto con le forme della governance locale che il processo di integrazione europeo ci consegna per il prevedibile futuro.

Vanno dunque contrapposti i vecchi istituti del *government* alle nuove forme di *governance*? Sempre meno convince una contrapposizione così semplice. Nel nostro paese il governo locale è fluido non da ieri e ciononostante non si è dissolto nel nulla. Anzi, il localismo istituzionale ha registrato in Italia una forte ripresa nello scorso decennio, non senza sollevare qualche problema di equilibrio costituzionale. Inoltre, nel nostro paese, prevale giustamente l’interesse per le forme di *governance* sperimentale, che accompagnano e potenziano l’azione degli enti locali su terreni ancora non dissodati. E viceversa, non va trascurato di ricordare che i nuovi esperimenti si appoggiano sul tradizionale (anzi, crescente) welfarismo dello stato locale e sulla continuativa presenza pubblica nelle operazioni di sviluppo. Quindi, non contrapposizione ma percorsi evolutivi di differenziazione in un regime sempre più complesso.

Ci sono peraltro buone ragioni per definire in chiave di governance urbana l’esito delle interazioni di comunità plurime di attori: in particolare, cogliere il senso della dinamica recente. L’azione pubblica è in corso di progressiva ridefinizione -da due decenni a questa parte- all’incrocio di due processi: in verticale, per opera della ‘devoluzione’ di poteri -alle località o alle partnership- che rimodella componenti cruciali delle prestazioni pubbliche (il welfare, la sicurezza abitativa, il benessere ambientale: temi che sfuggono allo stato centrale ma non approdano necessariamente al mercato); in orizzontale, per l’articolazione di funzioni competitive e talvolta (non sempre) concorrenti nel processo di globalizzazione, che induce alla formazione di accordi tra attori che si riconoscono in agende locali. In quest’incrocio, è inevitabile che si differenzino le forme e gli esiti del governo locale: e soprattutto che emergano nuovi ‘stili’ di governance capaci di rappresentare il mix locale di opportunità nel gioco della complementarità- contrapposizione con il governo centrale, da una parte, con le altre aree -città e sistemi competitivi- dall’altra.

5 La formazione sociale del territorio europeo

Dunque, come tutte le politiche europee, anche il territorio ha molti inizi, delle premesse lontane e una complessa stratificazione. Ma queste argomentazioni resterebbero vaghe se non

s'introducessero la dimensione di scala e il tipo di effetti territoriali. Gran parte della ricerca sulle politiche urbane europee, in effetti, si sofferma sugli effetti contraddittori: come molti rilevano, il processo di produzione di politiche europee non è diretto, e gli esiti sono complessi e faticosi.

Il 'decadimento' delle iniziative europee, lungi da apparire come un fenomeno naturale man mano che ci si allontana dal centro, appare chiaramente l'esito di una logica discorsiva e politica.

Queste formazioni discorsive orientano le politiche europee. Sono sufficienti a spiegarle? Il discorso rimarrebbe monco sia se ci si limitasse alla superficie delle contraddizioni che all'indagine genealogica sulle formazioni. L'articolazione territoriale gioca un ruolo attivo nella formazione economica e sociale, non si limita a subire gli effetti ma in parte dà forma ai processi. L'istituzione 'integrata' del mercato e delle politiche richiede una formazione 'sociale' integrata che la sostenga.

Questi elementi rimandano in realtà ad una competizione tra stati membri e comunità, tra territori e sistemi di regolazione. Questo confronto competitivo avviene sulla modulazione territoriale delle dimensioni emergenti dello spazio europeo. L'oggetto del contendere è evidente quando la decisione comune riguarda la localizzazione di un'iniziativa o di un'infrastruttura maggiore, cioè quando un processo di decisione comunitario riguarda una scelta territoriale comunitaria.

Ma il processo di territorializzazione è solo la punta dell'iceberg – parzialmente peraltro formalizzata anche a Brussel. La parte immersa dell'iceberg sono l'insieme delle iniziative che concorrono alla formazione dello spazio comune europeo, siano frutto dell'azione pubblica di singoli stati membri (o di altri attori, come le città); o anche frutto d'iniziativa d'investitori privati (il caso del trasporto aereo è da questo punto di vista esemplare).

Da questo punto di vista lo spazio economico europeo non è un 'prodotto' unitario di una politica comunitaria: è il risultato del processo d'integrazione dei mercati *nonché* dei modi di produzione territorializzati; delle negoziazioni tra stati *nonché* dei sistemi di regolazione dei diversi settori di attività. In questo senso, l'azione territoriale comunitaria ha un'importanza esemplare come orientamento di una più vasta ricomposizione del governo del territorio.

Insomma, le politiche comunitarie sono un tassello di un insieme di azioni urbane e territoriali che producono effetti di scala europea. In questo senso, la domanda di ricerca andrebbe rovesciata: la crescita delle politiche europee non solleva curiosità solo sull'impatto territoriale di queste, quanto sull'impatto di scala europeo delle iniziative territoriali comunitarie, degli stati membri e di altri soggetti. Questo insieme dovrebbe essere il vero oggetto di analisi, rispetto alla quale valutare politica e politiche del territorio.

Al di là quindi della mole finanziaria, il complesso degli effetti territoriali delle azioni urbane territoriali è più ampio di quanto

l'impegno diretto delle istituzioni comunitarie lasci intendere. Non tanto, o non solamente, per gli effetti di moltiplicatore connessi ai modi di spesa (il cofinanziamento, per esempio); e neanche per i pur importanti effetti indiretti di conciliazione e orientamento della spesa degli stati membri, i primi manifesti nel caso delle reti transeuropee, i secondi nei processi di apprendimento delle politiche urbane (Mariotto 2003).

Le politiche territoriali e urbane europee vanno inserite tra i processi di riformulazione di scala delle iniziative pubbliche e private conseguenti all'integrazione dello spazio economico europeo da un lato; e all'incidenza e qualità degli impatti territoriali.

L'ipotesi che si suggerisce con questa riflessione è che l'apertura del mercato unico abbia aperto rappresenta uno degli elementi più importanti della strutturazione del territorio europeo. Basti pensare al successo dei distretti industriali italiani che hanno saputo approfittare dell'estensione dei mercati offerta dall'abbattimento delle frontiere.

Il movimento dei capitali ha investito numerose regioni periferiche, incrociando specializzazione settoriale e diversificazione territoriale.

La mobilità delle persone ha avuto effetti modesti sul mercato del lavoro (salvo per la parte rappresentata dagli immigrati da paesi terzi) ma evidenzia conseguenze di tutto rilievo –e a volte molto particolari- sulla specializzazione settoriale delle seconde case, dei flussi turistici, delle aree balneari nonché sulla conseguente vivacità e localizzazione delle infrastrutture di trasporto (in particolare di quelle aeroportuali).

Nella tav. 8 è rappresentata una possibile articolazione delle iniziative che strutturano il campo delle politiche europee, senza indicare in linea di principio una distinzione tra azioni pubbliche e private. In questo grafico, l'asse orizzontale distingue le iniziative, politiche e investimenti che appaiono in grado di influenzare la formazione di effetti d'integrazione alla scala comunitaria; sull'asse verticale sono distinte le iniziative, politiche e investimenti che appaiono capaci di strutturare direttamente o, al contrario, in modo debole e indiretto il processo di territorializzazione.

Le politiche territoriali europee stanno per definizione nel quadrante in alto a sinistra di questo schema. Quello che conta è la loro relazione con gli altri quadranti.

In particolare, è possibile osservare che altre politiche europee non perseguono esiti strutturanti diretti e forse agiscono in senso contrario; che viceversa iniziative di mercato, e comunque di altri soggetti, presentano in linea di principio effetti di scala rilevanti sebbene sia ancora limitata la consapevolezza empirica degli esiti (per esempio, delle azioni di multinazionali nei trasporti aerei o di operatori 'molecolari' nei mercati fondiario e turistico). In ogni caso, è tutta da accertare la coerenza tra le politiche territoriali degli stati membri e le politiche di scala: non si può escludere anzi che gli

effetti territoriali delle politiche degli stati membri siano di segno diverso di quelle perseguite a scala europea.

Alcune domande sono ancora aperte: qual è il modello risultante di sviluppo del territorio europeo, qual è l'esito della denazionalizzazione e del decentramento del welfare (un esempio appunto di multiscalarità), qual è il contributo della mobilitazione periferica. Non c'è dubbio che finora è stata posta attenzione alla avventura europea solo dal punto di vista degli effetti delle politiche formali, e anche questo con la consueta difficoltà nel focalizzare gli impatti specificatamente territoriali delle politiche comunitarie.

Tav. 8 Iniziative territoriali per capacità di integrare e strutturare il territorio

Effetti disgiunti	Esiti strutturanti		Effetti integranti
	<p>Altre Politiche territoriali Politiche territoriali degli altri stati membri (politiche urbane e sviluppo locale) Altre politiche degli stati membri (difesa, infrastrutture, ricerca) Operatori locali</p>	<p>Politiche comunitarie di scala europea Fondi strutturali Trans European Networks Politiche urbane e territoriali di iniziativa dell'Unione (Interreg, Urban) SSSE</p>	
		Effetti indiretti	
	<p>Altre politiche comunitarie Politiche regolative dell'Unione europea: integrazione economica, liberalizzazione e competitività Cap, ricerca</p>	<p>Altre iniziative di scala europea Operatori globali (multinazionali, compagnie aeree...) Iniziative transnazionali di singoli operatori Effetti molecolari dei trend demografici e sociali: immigrazione, turismo, terza età</p>	

Mentre è l'esito complessivo dei diversi giochi a rendere davvero significativa la dimensione comunitaria dello spazio europeo. Anche in questo caso, il riferimento agli Stati Uniti è esemplare. La geografia e la politica degli Stati Uniti sono stati riformulati nel corso del ventennio della riconversione industriale che ha visto l'ascesa di questo paese al rango di unica superpotenza. La ristrutturazione ha lasciato un segno sulla geografia del paese nel progredire dei nuovi investimenti e delle nuove aree di sviluppo verso la Sun Belt e il Sud Ovest. Lo spostamento è stato accompagnato da forti politiche di deregolazione e di incentivo, tra le quali la politica urbana federale

non è stata elemento di secondo ordine. Il nuovo assetto ha –a sua volta- ridisegnato la mappa ideologica e politica degli Usa di Reagan e dei Bush, nonché la mappa dei poteri delle corporation. La consapevolezza di queste implicazioni –mi sembra- è ancora limitata nelle proposte spaziali europee come negli studi, ma certo è destinata a crescere di importanza ed a riempire di significato quest'area di studi.

6 Conclusioni ottimistiche

Dal trattato di Roma a quello di Amsterdam, da questo ultimo alla proposta di Costituzione preparata dalla Convenzione, il territorio si è progressivamente incuneato nel policy-making della Comunità. In questo percorso, lento ed esile quanto si vuole, avvengono alcuni slittamenti non irrilevanti nel riferimento territoriale delle politiche. Non si tratta di una marcia gloriosa, anzi; si tratta casomai di un progresso faticoso. La gestione di questi problemi richiede forti capacità di rappresentazione, di linguaggio e di vision. Il giudizio sulla combinazione di questi elementi nelle pratiche comunitarie è diversificato, e ultimamente prevalgono accenti negativi. Solitamente però si riconosce che la complicata macchina istituzionale comunitaria ha una discreta efficienza nel mediare soluzioni; anzi, a volte si giunge a sostenere che lavora meglio sotto stress.

Le prossime righe offrono qualche riflessione volenterosamente ottimista per valutare positivamente il percorso compiuto e le prospettive future delle politiche territoriali. L'ottimismo non è né di facciata, né di dovere; è solo cauto, per lo scenario preoccupante in cui versa il progetto dell'Unione. Il futuro delle politiche europee si presenta particolarmente difficile all'indomani dell'allargamento che comporta una certa difficoltà politica; e in un momento di divaricazione delle strategie tra le due sponde dell'Atlantico. Difficoltà di rilievo per lo stesso destino istituzionale, ma influenti anche su settori di intervento limitati ma che -come abbiamo cercato di mostrare- sono fortemente connessi ad altri più cruciali.

La prima ragione a sostegno di questo cauto ottimismo riguarda la maturazione avvenuta negli approcci alle politiche territoriali, e la loro traduzione in modalità di intervento. L'originaria preoccupazione degli anni Cinquanta per gli squilibri territoriali e il ritardo di sviluppo si spiegava sullo sfondo di economie continentali uscite dall'accidentato percorso -grosso modo coerente in tutti e sei i paesi fondatori- attraverso la modernizzazione industriale, l'inurbamento, le distruzioni belliche e la ricostruzione welfarista. Analogamente, le iniziali politiche di sviluppo e il loro modesto riflesso territoriale erano iscritti interamente entro i confini del paradigma dello sviluppo, della crescita occupazionale e del reddito. Il punto d'arrivo a cinquanta anni di distanza non sovverte interamente la nozione di squilibrio ma certamente la iscrive su un diverso sfondo: la preoccupazione riposa meno sul versante produttivo e più su quello territoriale e, in un certo

senso, sulla qualità e la distribuzione dello sviluppo piuttosto che sulla quantità della crescita. Più recentemente ancora, l'idea di coesione territoriale introduce, accanto alla riduzione degli squilibri, alcuni obiettivi positivi: l'integrazione territoriale, la dotazione di servizi generali, l'accesso a beni collettivi non frazionabili. In questa prospettiva, la maturazione è innegabile come pure la varietà dei riflessi sulle iniziative territoriali.

La seconda ragione proviene dalla capacità delle politiche territoriali di dare visibilità ad ambiti e problemi territoriali mal rappresentati dal gioco tra gli stati membri e dalle opposte nozioni di sviluppo e arretratezza. Questo percorso è stato ricostruito nelle pagine precedenti nella sua non sempre lineare evoluzione, segnata dai problemi evidenziati nel corso dell'integrazione economica e politica. I punti di 'faglia' sono momenti di progressiva ridefinizione dei paradigmi e dei processi. Per esempio, la deindustrializzazione dei paesi di più antica modernizzazione confonde le categorie di sviluppo e ritardo: l'impatto dell'ingresso della Gran Bretagna sulle politiche regionali è un caso da manuale. Le stesse categorie saranno più tardi ulteriormente rimescolate dall'internazionalizzazione dei processi produttivi (diretti ai paesi dell'Est o fuori dai confini dell'Unione). Il quadro non sarebbe completo se non si citasse la reattività delle istituzioni locali nelle comunità ex industriali (da Glasgow a Lilles, da Marsiglia alla Ruhr) che risultano alla lunga rilevanti e influenti sul policy-making europeo, di più o in modo diverso di quanto fossero state capaci in precedenza le aree povere (il nostro Meridione). Ma vanno ricordati anche eventi apparentemente collaterali, come i particolari rischi e vulnerabilità geografico-ambientali (dalle piogge acide alla gestione costiera) alcuni dei quali caratterizzano i paesi scandinavi; questi fatti hanno pesato nella riforma dei fondi e delle iniziative comunitarie a favore di un approccio più stretto sull'ambiente. Infine, l'innovazione tecnologica accelera alcuni dei processi d'integrazione di mercato (finanze, trasporto aereo) e rende obsoleti parte dei network infrastrutturali, creando una nuova faglia sulla quale si possono cristallizzare nuove disparità (e qualche nuova opportunità). Una parte della rete urbana dei paesi del nord gioca con insistenza sulle politiche dell'innovazione. In queste occasioni, sono nate o sono state modificate nuove politiche per le città e per il territorio; questa malleabilità è risultata finora una fertile risorsa per la maturazione del settore.

Un'altra ragione di ottimismo proviene dal riscontro di progressive linee di coerenza, nonostante tutte le differenze, nel discorso territoriale comunitario e dei paesi membri. La varietà degli spunti, dei percorsi, delle linee d'evoluzione è una caratteristica del discorso territoriale comunitario che ne riflette la costituzione decentrata e occasionale, 'poligenetica' appunto. Discrepanze e varietà che sono abbondantemente affiorate nella trattazione seguita fin qui. Nella ricostruzione storica sono stati però citati i punti

di discontinuità e di evoluzione, quanto i momenti di ricomposizione. E' indubbio, da questo punto di vista, che la stagione di Delors abbia rappresentato un momento importante nel processo che ha portato ad investire il territorio di una dimensione strategica. Certamente non siamo oggi in una fase in cui tattiche e principi si collochino con facilità in una vision politica che si appoggi ad una leadership forte e ad una strategia chiara, come è stato allora e come avrebbero forse voluto altri leader regionali (e, chissà, avremo forse nuovamente in futuro). Resta il fatto che -nella bottega europea guidata per decenni da priorità geopolitiche (l'equilibrio tra risorse), orientamenti 'liberisti' (l'integrazione dei mercati) e istituzionali (la negoziazione multilaterale tra gli stati)- il territorio ha offerto l'ancoraggio per le politiche ad orientamento sociale, per un approccio 'volontarista' (l'eufemismo francese per statalismo) e keynesiano, per l'integrazione settoriale. L'Europa dei popoli, delle regioni, delle città sono espressioni che rimandano a progetti politici diversi che hanno in comune però un aspetto: cercano di ispessire -sulla base di un discorso ideologico dalle forti tinte cristiano-sociale, a cavallo dei patrimoni ideologici delle grandi famiglie politiche europee- il radicamento locale delle nuove istituzioni.

Dunque, si possono indicare tre percorsi di crescita del territorio nelle politiche comunitarie. Il territorio entra a far parte di una piccola 'grande' narrazione dell'Europa nella quale la nozione monodimensionale di squilibrio è sostituita da elementi più ricchi e interpretativi; inoltre, consente di dare rappresentanza e voce politica a soggetti che -entro i paesi membri- esprimono domande più specifiche, di innovazione, sperimentazione e integrazione che "sposta" i confini delle politiche; introduce, infine, 'enzimi' compensativi nel progetto d'integrazione dei mercati, elaborando in particolare nuove forme di azione pubblica.

Misure indirette, che forse non prendono di petto la regolazione territoriale; ma, comunque, misure di un certo rilievo degli esiti territoriali delle politiche comunitarie.

Un ulteriore elemento di sostegno ad una visione 'ottimista' riguarda, più nello specifico, la formazione di un comune *discorso* europeo sul territorio attraverso le "scale" di governo e le differenti consuetudini amministrative. I capitoli precedenti hanno infatti riscontrato processi di progressiva europeizzazione delle politiche, degli stili, della cultura tecnica della pianificazione anche in ambito locale. Per prova ed errore, per esperimenti e aggiustamenti incrementali, approcci settoriali alle infrastrutture, ai divari regionali, alla riqualificazione urbana hanno sedimentato qualche comune 'formazione discorsiva'.

In particolare, dentro al policy-making europeo appare un 'filo rosso' che attraversa i tre principi operativi descritti in precedenza: l'accessibilità, la partnership, il policentrismo. Sono principi che si rivolgono a finalità diverse e, pur vitali, presentano qualche incongruità. In particolare, assolvono con ambiguità il ruolo specifico

di costruire un disegno del territorio, che è carente proprio laddove dovrebbe essere più specifico. La prospettiva europea è debole infatti nell'individuare l'aggancio tra il locale e le grandi reti continentali, dove si misurano gli effetti territoriali delle politiche; ed è generica dove dovrebbe essere più strategica, cioè nell'esplicitare le poste, i prezzi, i rischi dei percorsi di sviluppo territoriale alternativi alla concentrazione nel 'pentagono' delle capitali. Questi sono gli aspetti più tediosi della retorica comunitaria, tanto più quando fanno da maquillage ai processi di trasformazione che sono in corso spesso con esiti territoriali radicali e critici.

Invece, gli stessi principi mostrano delle sottili capacità: di penetrare nelle pratiche della pianificazione a tutti i livelli, anche per i già evidenziati 'vantaggi' competitivi su altre politiche: di tesaurizzare la risorsa politica della mobilitazione delle località; di regolare la distribuzione dei privilegi d'accesso a reti o dotazioni di beni comuni; di sollecitare la sperimentazione transcalare tra livelli di governo per un maggior rendimento istituzionale. Uno smottamento è in corso: non si può ancora prevederne il punto di arrivo, ma è difficile sottovalutarne il rilievo e l'importanza.

Nell'avventura europea sono stati spesso gli esiti indiretti a rivelarsi i più fertili; nelle politiche territoriali, la loro incidenza si è rivelata ancora maggiore. Nella governance territoriale non sono in vista soluzioni forti, quelle grandi riforme apparentemente risolutive (che di rado si rivelano tali) che dovrebbero dare la scossa ai grandi problemi di assetto e organizzazione del continente; viceversa, crisi istituzionali dell'Unione sono sempre dietro all'angolo e possono condurre a ripiegamenti e bruschi arresti. Un disegno del territorio equo e competitivo richiede ancora consistenti sforzi politici e culturali in un percorso istituzionale in prospettiva forse meno favorevole, certo più accidentato.

Ma le vicende comunitarie del territorio sembrano offrire un insegnamento più generale: nella sequenza di aggiustamenti si intravede un metodo, si rintraccia una logica del cambiamento complessivo. Iniziative locali, approcci integrati, soluzioni di governance innovativa, progetti di territorio –tutte le esperienze che qui abbiamo passato in rassegna - non offrono solo soluzioni parziali e incrementali, talvolta limitate per ambizione o per occasione. Sono componenti del puzzle disegnato dalla mobilitazione progressiva delle località, dalla loro partecipazione al gioco delle politiche e della politica.

In questo senso, la novità non è che il disegno aggregato delle politiche territoriali assuma la forma di un nuovo livello di politiche *federali* del territorio, un pezzo aggiuntivo di ingegneria costituzionale nel corso di un'impresa lunga e sempre in divenire. La vera novità è la dinamica che creano tra ambiti locali e interventi. Laddove i territori si mobilitano, appare con crescente chiarezza come queste iniziative assumano la forma di politiche *federative* del

territorio, pezzi del processo di apprendimento collettivo continuo e fertile che è a fondamento della costruzione dell'Europa delle città.

INDICE DELLE SIGLE

BEI	Banca europea per gli investimenti
CCE	Commissione delle Comunità Europee
CdR	Comitato delle regioni
CEMAT	Conferenza Europea dei Ministri responsabili all'Assetto del Territorio presso il Consiglio d'Europa
CIPE	Comitato interministeriale per la programmazione economica
DETR	Department of the Environment, Transport and the Region (Regno Unito)
DiCoTer	Direzione generale per il coordinamento territoriale, Ministero dei Lavori pubblici
DPS	Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Ministero del Tesoro
ESDP	European Spatial Development Perspective (vedi SSSE)
ESPON	The European Spatial Planning Observation Network (Orate nell'acronimo francese)
ESPRID	European Spatial Planning Research and Information Database
ESPRIN	European Spatial Planning Research and Information Network (based at the Centre for Research in European Urban Environments, University of Newcastle).
ESRC	Economic and Social Research Council
EU	European Union
FEAOG	Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
FSUE	Fondo di solidarietà dell'Unione europea
GDP	Gross Domestic Product
ICZM	Integrated Coastal Zone Management
IDE	Investimenti diretti all'estero
Interreg	Programma di iniziativa comunitaria per la cooperazione trans-frontaliera e trans-nazionale
ISPA	Strumento per le politiche strutturali di preadesione
Leader	Programma di iniziativa comunitaria "Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale"
LI.Pp	Lavori Pubblici (Ministero dei), ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT)
LDF	Local Development Framework, strumento locale di indirizzo in GB
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PECO	Paesi dell'Europa centrale e orientale
Phare	Strumento finanziario della strategia di preadesione

PIC	Programma di iniziativa comunitaria
PIL	Prodotto interno lordo
PIT	programmi integrati territoriali
POR	Programmi operativi regionali, articolazioni del QCS
PRUSST	Programma di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio
PSM	Programma di sviluppo del Mezzogiorno, documento di indirizzi preparatorio del QCS
PTO	Patti territoriali per l'occupazione
QCS	Quadro comunitario di sostegno (per l'Italia) dell'Unione europea, adottato in base al PSM presentato dal DPS
RSS	Regional Spatial Strategy, strumento regionale di indirizzo in GB
RVP	Raumverträglichkeitsprüfung, procedura austriaca di valutazione degli impatti territoriali delle grandi opere
SFOP	Strumento finanziario di orientamento della pesca
SPESP	Study Programme on European Spatial Planning
SSSE	Schema spaziale di sviluppo del territorio europeo
TEN	Reti trans-europee
TEN-T	Reti trans-europee di trasporto
TIA	Territorial Impact Assessment
UE	Unione Europea
UNCHS	United Nations Centre for Housing and Settlements
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Conference for Europe
Urban	PIC per la rigenerazione dei quartieri in crisi
UVAL	Unità di valutazione delle amministrazioni pubbliche
VIA	Valutazione di Impatto Ambientale
VAS	Valutazione Ambientale Strategica

INDICE DELLE TAVOLE

<i>Quadro 1</i>	<i>Tappe del coinvolgimento territoriale della UE</i>	_____
<i>Quadro 2</i>	<i>Le reti di trasporto europee (Ten)</i>	_____
<i>Quadro 3</i>	<i>I fondi strutturali</i>	_____
<i>Quadro 4</i>	<i>I tre obiettivi prioritari dei Fondi strutturali 2000-2006</i>	_____
<i>Quadro 5</i>	<i>Le azioni innovative comunitarie</i>	_____
<i>Quadro 6</i>	<i>La riforma della politica di coesione 2007-2013</i>	_____
<i>Quadro 7</i>	<i>Le iniziative europee per le città</i>	_____
<i>Quadro 8</i>	<i>Lo schema spaziale europeo</i>	_____
<i>Quadro 9</i>	<i>Interreg e la Cooperazione territoriale</i>	_____
<i>Quadro 10</i>	<i>Precedenti comunitari dei programmi integrati</i>	_____
<i>Quadro 11</i>	<i>Impatti territoriali dell'integrazione tedesca</i>	_____
<i>Quadro 12</i>	<i>Impatti territoriali dell'integrazione sul mar Nero</i>	_____

<i>Tav. 1</i>	<i>La costruzione politica europea</i>	_____
<i>Tav. 2</i>	<i>Articolazione dei POR delle regioni Ob. 1: variaz. rispetto alla media</i>	_____
<i>Tav. 3</i>	<i>Abitanti ed estensione dei Programmi integrati</i>	_____
<i>Tav. 4</i>	<i>Iniziative comunitarie nell'EU-15, 2000-2006</i>	_____
<i>Tav. 5</i>	<i>La riforma dei fondi strutturali: strumenti e obiettivi</i>	_____
<i>Tav. 6</i>	<i>Le valutazioni territoriali in alcuni paesi europei</i>	_____
<i>Tav. 7</i>	<i>Confronto tra caratteri e funzioni della VAS e della Tia</i>	_____
<i>Tav. 8</i>	<i>Iniziative territoriali per capacità di integrare e strutturare il territorio</i>	_____

Questo volume costituisce un'introduzione critica pensata per chi si interessa -per studio, professione o passione- alle vicende (soprattutto regionali, urbane e territoriali) dell'Europa comunitaria, e può essere facilmente integrata con la documentazione ufficiale e le presentazioni storiche e istituzionali, in particolare, con il *Terzo rapporto sulla coesione economica e sociale* dalla Commissione Europea (2004; in italiano, scaricabile anche dal sito europa.eu.int) per lo stato dell'arte delle politiche comunitarie; e con il *Rapporto intermedio sulla coesione territoriale* (2004; disponibile in italiano e sul sito della DG Regio).

Queste letture possono essere facilmente completate dalla crescente bibliografia su temi come la sostenibilità (ancora valido il *Libro verde sull'ambiente urbano* CCE 1990; il documento d'orientamento CCE 1998c; aggiornato dal recente rapporto CCE 2004d), la riqualificazione (su Urban, CCE 1997 e Palermo 2002, a cura di; le politiche urbane, Cremaschi 2003 e CCE 1998b); la governance urbana (Balducci 1999; Le Galés 2002; al centro anche del rapporto UNCHS-Habitat 2001).

Per dei capisaldi sulle vicende storiche dell'impresa comunitaria è disponibile il recente Castronovo 2004; per le politiche regionali, Viesti e Prota 2004 e il V Rapporto del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS 2003); per l'aspetto territoriale e urbano si può risalire al rapporto *Europa 2000+* (CCE 1995a); per i riferimenti generali sul policy-making, è giocoforza rimandare a testi generali quali Bache 1998; Hooghe e Marks 2001, Scharpf 1999, Wallace e Wallace 2000, nonché al libro bianco di Prodi sulla governance europea (CCE 2001c).

FONTI

In questo volume sono rielaborati -interamente o in parte- testi e relazioni preparati in precedenti occasioni, elencati qui per dovere di informazione. La tesi di fondo e l'impostazione che contraddistingue ogni singolo capitolo è stata esposta in precedenza in: "Ci sono anche politiche a zig-zag: territorio, coesione e mobilitazione locale in Europa", *Critica della razionalità urbanistica*, 2, 2003; da questo testo sono tratte anche le conclusioni, rielaborate ed estese negli ultimi due paragrafi.

Il secondo capitolo ripropone contributi parzialmente apparsi nei seguenti saggi "L'impatto territoriale delle politiche infrastrutturali", in *Area Vasta*, 6, 2003; "Grandi opere: ritardi e immaginazione", in *L'Italia è cambiata 1950-2000*, a cura di F. Indovina, Angeli, Milano, 2000; "Domanda e fabbisogno: si riparte da zero", in *Infrastrutture e piani urbanistici*, Gangemi, 1996, a cura di A. Clementi;

Il capitolo 3 è tratto con modifiche da "Le scale della *governance* territoriale: i progetti integrati" in *Politiche territoriali e programmi europei*, (a cura di M. Cremaschi), Milano, Franco Angeli, 2002.

Il capitolo 4 è tratto dalla relazione "Sviluppo e coesione nelle politiche urbane", presentata dall'autore al *XXIV Congresso Inu*, Milano, 26-27-28 giu. 2003, *Città e regioni metropolitane in Europa, Strategie, politiche e strumenti per il governo della complessità*, Sessione "Qualità dello sviluppo della città e del territorio", a cura di P. Gabellini.

Il capitolo 5 riprende il testo apparso come "Le politiche europee", redatto con altri, e apparso in DICOTER, Ministero dei LLPP e INU (2001), *Rapporto sullo Stato della Pianificazione del Territorio 2000*, Roma (a cura di P. Properzi).

Il capitolo 6 è tratto con aggiustamenti dalle seguenti relazioni: "Le "riforme" dell'urbanistica in Europa", presentata alla *VI Conferenza Nazionale Siu*, atti pubblicati come *I nuovi soggetti della pianificazione*, a cura di F. D. Moccia e D. De Leo, Angeli, Milano, 2003; "Welfare e città: suggerimenti dall'urbanistica europea", relazione alla omonima ricerca Murst ora in F. Karrer, M. Ricci, a cura di, *Città e nuovo welfare. L'apporto dell'urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officina, Roma, 2003; e infine il rapporto "Impatti territoriali " elaborato per il programma Sprint del Foromez, diretto da D. Deidda, Roma dic. 2003.

Il capitolo 7 contiene in parte lo scritto "I confini della *governance*", preparato su invito del XXIV Congresso Inu per il dossier "Città e regioni metropolitane in Europa: peculiarità e convergenze nella pianificazione delle grandi reti urbane", *Urbanistica Dossier*, Roma, 2003, (a cura di M. Talia).

RIFERIMENTI

- AaVv. (1995), The Group of Personal Representatives of the Heads of State or Government, *Trans-European Networks, Report*, Lussemburgo, (noto come Rapporto Christephesen).
- Albrechts L., Healey P., Kunzmann K. R. (2003), "Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe", *Apa Journal*, 69, 2, p. 113-129.
- Allmendinger Ph. (2000), *Planning in Postmodern Times*, Spon, London
- Alò C., Di Rosa G. (1990), *Il Grande Gap, Infrastrutture: l'Italia ai margini dell'Europa*, Sipi, Roma.
- Andersen H. T., R. Van Kempen (2001), *Governing European Cities*, Asgate
- Atkinson R. (2001), 'The Emerging 'Urban Agenda' and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?', *European Planning Studies*, 9, 385-406.
- Avarello P., M. Ricci (2000), a cura di, *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, Inu edizioni, Roma, pp. 135-139.
- Azéma A. (2002), *Les schémas de services collectifs*, La Documentation Française, Paris.
- Bache I. (1998), *The Politics of EU Regional policy: multilevel governance or flexible gatekeeping*, Sheffield Academic Press, Sheffield
- Bache I., George S. (2000), *Politics in the European Union*, Oxford UP, Oxford.
- Bagnasco A. (1999a), "Teoria del capitale sociale e *political economy* comparata", *Stato e mercato*, n. 3.
- Bagnasco A. (1999b), *Tracce di comunità*, il Mulino, Bologna.
- Balbo M. (2002), "Dalla good governance all'urban governance. Il percorso urbano della Banca mondiale", *Urbanistica*, 118.
- Balducci A. (1999) "Agenzie di sviluppo locale come nuovi attori della governance urbana", *Urbanistica*, 112, p.
- Balme R. e Jouve J. (1996), "Building the Regional State: Europe and Territorial Organisation in France", in Hoogue (1996).
- Barca F. (1999), *Il capitalismo italiano. Storia di un compromesso senza riforme*, Donzelli, Roma.
- Barca F., G. Pellegrini (2000), "Politiche di sviluppo per la competitività territoriale in Europa: note sul programma 2000-2006 per il Mezzogiorno d'Italia", First Annual Workshop, University Bologna Centre, Buenos Aires, 26-27 apr.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2002), *Integrated tools for European Spatial Development*, ESPON project 3.1, 2002.
- Becattini G. (1998), *Distretti industriali e Made in Italy*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Becchi A. (1990), "Opere pubbliche", in *Meridiana*, 9.
- Benevolo L. (1996), *L'Italia da costruire, un programma per il territorio*, Laterza, Roma.
- Bevilacqua P. (1998), "Riformare il Sud", *Meridiana*, n. 31, pp. 19-44.
- Biehl D. et al. (1982), *The Contribution of Infrastructure to Regional Development*, Document of the Commission of EE.CC., Brussel.
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, Milano.
- Bobbio L. (2000), "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e mercato*, n. 58.
- Bodo G., G. Viesti (1997), *La grande svolta*, Donzelli, Roma.

- Böhme K. (2003), "Discursive European Integration. The case of Nordic spatial planning", *Town Planning Review*, 74, 1, Jan., pp. 11-29.
- Boitani A. e Ponti M. (2004) "Grandi opere con criteri 'oggettivi'", *Il Sole24Ore*, 29 luglio.
- Bonomi A. (1997), *Il capitalismo molecolare*, Einaudi, Torino.
- Boot Ph. (2003), "La réforme du droit de l'urbanisme en Angleterre et en France", *Urbanisme*, 329, pp. 58-61
- Borri D. (2001), "Dilemmi sociali e ambientali della cooperazione e competizione urbana", *Urbanistica*, 116, pp. 8-19.
- Bracalente B. (1993), "Caratteristiche regionali e ruolo delle infrastrutture economiche e sociali in Italia", *Note economiche*, 5/6,.
- Bracalente B. e Di Palma M. (1982), "Infrastrutture e sviluppo regionale in Italia: un'analisi multidimensionale", *Note economiche*, 4.
- Bracalente B. e Di Palma M., C. Mazziotta (1991), "Le infrastrutture 'minori'", in G. Fuà, a cura di, *Orientamenti per la politica del territorio*, il Mulino, Bologna.
- Bracalente B. e Mazziotta C. (1986), "Infrastrutture del territorio e sviluppo economico", in Centro Studi Confindustria, a cura di, *Risorse per lo sviluppo*, Sipì ed., Roma.
- Caciagli M. (2003), *Regioni d'Europa, Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Mulino, Bologna.
- Camagni R. (1996), "Le città in Europa: globalizzazione, sostenibilità e coesione", in PCM (1996).
- Camagni R. (1998), "Le città nelle politiche territoriali europee", *Urbanistica*, 119.
- Camagni R. (2000), "La nuova struttura urbana in Europa e le ragioni di una politica dell'UE rivolta alle città", in *Atti del Convegno Interregionale sullo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo*, Regione Emilia-Romagna, Assessorato al territorio, programmazione e ambiente, 95-109, Bologna.
- Carovita B., a cura di (2002) *Le regioni d'Europa, Esperienze costituzionali a confronto*, Casagrande, Roma.
- Casavola P. (2003), "I progetti integrati territoriali nelle regioni italiane ob. 1: un quadro d'insieme", relazione al Convegno Forum P.A., *Le nuove politiche per lo sviluppo locale: apprendere dall'esperienza e rafforzare gli strumenti di intervento*, Roma, 8 maggio 2003.
- Castronovo V. (2004), *L'avventura dell'unità europea*, Einaudi, Torino
- Caudo G., Piccinato G. (2004), a cura di, *Territori d'Europa, L'ampliamento dell'UE: prospettive e limiti per le politiche della città, del territorio e dello sviluppo locale*, Alinea, Firenze.
- CCE (1988), *Erdi in figures 1975-88*, Luxembourg.
- CCE (1990), *Libro verde sull'ambiente urbano: comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento*, Brussel.
- CCE (1992), *Europa 2000, Prospettive per lo sviluppo del territorio comunitario*, Brussel.
- CCE (1994), *Crescita, competitività, occupazione, Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Libro Bianco (detto di Delors), Luxembourg.
- CCE (1995a), *Europa 2000+*, Brussel.
- CCE (1995b), *A European Strategy for encouraging Local development and Employment initiatives*, Luxembourg.
- CCE (1997), *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, Luxembourg.
- CCE (1998a), *Report on community policies and spatial planning, Working document of the Commission services*, Brussel.
- CCE (1998b), *L'Europa delle città. Azioni comunitarie in ambiente urbano*, Luxembourg.
- CCE (1998c), *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles.
- CCE (1999a), *Reform of the Structural Funds*, Brussel.
- CCE (1999b), *The European Union compendium of spatial planning systems and policies*, Luxembourg.
- CCE (2001a), *Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale*, Luxembourg.

- CCE (2001b), *White Paper, European transport policy for 2010: Time to decide*, Luxembourg.
- CCE (2001c), *European Governance: a White paper, Communication from the Commission*, COM (2001), Brussel.
- CCE (2003a), *Seconda relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, Luxembourg.
- CCE (2003b), *High level group on the trans-european transport network, Report*, Brussel, 27 June .
- CCE (2004a), *A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion*, Luxembourg.
- CCE (2004b), *Al servizio delle regioni*, Luxembourg.
- CCE (2004c), *Rapporto intermedio sulla coesione territoriale (Risultati preliminari dello studio Orate e della Commissione Europea)*, Brussel.
- CCE (2004d), *Vers une stratégie thématique pour l'environnement urbain, Communication from the Commission*, COM (2004)60, Brussel, 11 febb.
- CCE (2004e), *Urban Audit 2004, Key indicators on living conditions in European Cities*, Brussel.
- Cersosimo D. (2000), *Il territorio come risorsa*, Roma, Donzelli.
- Cersosimo D. e Donzelli C. (1996), «Mezzo giorno e mezzo no. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale», *Meridiana*, n. 26-27, pp. 23-73.
- Cersosimo D. e Donzelli C. (2000a), «L'identità come risorsa», *Meridiana*, n. 37.
- Cersosimo D. e Donzelli C. (2000b), a cura di, *Mezzo giorno. Realtà, rappresentazione e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma.
- Cersosimo D. e Wolleb G. (2001), «Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali», *Stato e mercato*, n. 3, pp. 369-412.
- Chorianopoulos I. (2002), «Urban Restructuring and Governance: North-South Differences in Europe and the EU URBAN Initiative», *Urban Studies*, 39, 4, pp. 705-726.
- Ciampi C. A. (1998), «Introduzione», a *La nuova programmazione e il Mezzogiorno*, Donzelli, Roma.
- Clementi A. (1996), a cura di, *Infrastrutture e piani urbanistici*, Palombi, Roma.
- Clementi A. (2002), «Il progetto di territorio», in *Dicoter* (2002), pp. 207-214.
- Colaizzo R. (2000) (a cura di), *La progettazione integrata territoriale, Il quadro economico e programmatico*, Formez-Donzelli, Roma.
- Comitato per lo sviluppo spaziale (1999), *Schema di sviluppo dello spazio europeo*, versione finale di Potsdam.
- Contardi L. (1999), a cura di, «Trent'anni dopo. Tomare a ragionare sugli standard», *Urbanistica Dossier* 21, suppl. a *Urbanistica Informazioni*, 165, mag.-giu.
- Costantino D. (2001) (a cura di), «Sviluppo economico e pianificazione in Sicilia», *Urbanistica Informazioni*, n. 180.
- Cremaschi M. (2000), a cura di, «Urban, 6 casi studio», *EuroPassDossier*, 22, genn.
- Cremaschi M. (2001), *I programmi integrati*, Formez/Donzelli, Roma.
- Cremaschi M. (2002a) «Un ritratto di famiglia», *Urbanistica* 119.
- Cremaschi M. (2002b), (a cura di), «*Politiche territoriali e programmi europei*», in *Archivio di studi urbani e regionali*, 75 (numero monografico).
- Cremaschi M. (2003) *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, Sole24ore, Milano.
- Cremaschi M., F. Curti e R. Bobbio (2002), «Lettura critica, Riflessioni sulla I Conferenza Nazionale del Territorio», Ministero dei Lavori Pubblici, in *Urbanistica Dossier*, 50, suppl. di *Urbanistica Informazione*, 184.
- Crosta P.L. (1998), *Politiche*, Franco Angeli, Milano.
- Curti F. (2002), «Welfare locale e pianificazione dei servizi», *Urbanistica Informazioni*, 184, lug.-ago.
- D'Antonio M. (1992) (a cura di), *Il Mezzogiorno. Sviluppo e stagnazione?*, il Mulino, Bologna.
- Davoudi S. (2002), 'Polycentricity - modelling or determining reality?' *Town and Country Planning*, April 2002, pp.114-117.
- Davoudi S. (2003), «Polycentricity in European Spatial Planning: From an analytical tool to a normative agenda», *European Planning Studies*, 11-8, 979-999.
- De Rita G., Bonomi A. (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Bollati Boringhieri, Torino.

- Deidda D. (2002) (a cura di), «Progetti integrati territoriali: lo stato dell'arte», *Qcs News, Bollettino del Dipartimento per le politiche di sviluppo –Ministero Economia e Finanze*, n. 12.
- Delgado J. M., Mazziotta C. (2000), Infrastructure and Regional Development in the main European Countries: some Empirical Analysis, *40th Congress of the European Regional Science Association*.
- Dematteis G. (1995), *Progetto implicito*, Angeli, Milano.
- Dematteis G. (2002), "L'Italia in Europa: rischi e opportunità di una politica delle rappresentazioni territoriali", *Urbanistica*, 119.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione*, il Mulino, Bologna.
- Dente B. (1999), *In un diverso Stato*, il Mulino, Bologna.
- DETR (2001), *Green Paper, Planning, Delivering a fundamental change*, 12 dic. 2001, London.
- Di Palma M. (1990), a cura di, *Le infrastrutture a rete, Dotazioni e linee di intervento*, Confindustria, Sipi
- Diamond J. (1998), *Armi, acciaio e malattie, breve storia degli ultimi 13 mila anni*, Einaudi, Torino.
- DICOTER, Ministero dei LLPP e INU (2001), *Rapporto sullo stato della Pianificazione del Territorio 2000*, Roma (a cura di P. Properzi).
- Dicoter, Ministero dei LLPP (2002a), *Conferenza nazionale del territorio, Documentazione*, atti della Conferenza del Ministero dei Lavori pubblici, Genova 8-9 feb. 2001, *Urbanistica Dossier* n. 49, suppl. *Urbanistica Informazioni*, n. 184.
- Dicoter -Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2002b), *Progetti di territorio e contesti dello sviluppo*, (a cura di F. Zampa, M. Ricci, E. Nigris), Roma.
- DICOTER, Ministero dei LLPP (2003) *Lo sviluppo sostenibile del territorio nella prospettiva europea, Il Conferenza nazionale del territorio*, Caserta, 12-14 giugno.
- Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano.
- Donolo C. (2003), a cura di, *Il distretto sostenibile, Governare I beni comuni per lo sviluppo*, Angeli, Milano.
- DPS - Ministero dell'Economia e della Finanza (1998), *Cento idee per lo sviluppo*, nov. (cfr. <http://www.tesoro.it>).
- DPS - Ministero dell'Economia e della Finanza (1999), *Orientamenti per il Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, (cfr. <http://www.tesoro.it>), apr.
- DPS - Ministero dell'Economia e della Finanza (2003), *Rapporto annuale del DPS 2003*, Roma.
- DPS - Ministero dell'Economia e della Finanza, e Direzione Generale per l'Integrazione Europea, Ministero degli Affari Esteri (2002), *Secondo Memorandum Italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013*, Roma, dic.
- Drake H. (2000), *Jacques Delors, Perspectives on a European Leader*, Routledge, London
- Elander I. e Blanc M. (2001), "Partnerships and Democracy: a Happy couple in Urban Governance ", in H. T. Andersen, R. Van Kempen, *Governing European Cities*, Ashgate.
- ESPO (2002), *The Espon 2006 Programme*, Brussel
- ESPO (2004), *Spatial development of an Enlarging European Union*, Brussel
- ESPRIN (2000), *Evaluation de l'impact territorial: une étude préliminaire*, a cura di R. H. Williams , P. Connolly, A. Healy, Newcastle, nov.
- European Convention (2003), *Treaty establishing a Constitution for Europe*, draft, CONV 797/1/03, Brussel, 13 June 2003.
- EUROSTAT (1999), *Towards environmental pressure indicators for the EU*, Panorama of the European Union, Theme 8 Environment and Energy, Luxembourg.
- Faludi A. (2003a), "Unfinished business: European Spatial Planning in the 2000s", *Town Planning Review*, vol. 74 (1), Jan., p. 121-140.
- Faludi A. (2003b), "Territorial Cohesion: Old (French) Wine in new Bottles?", *Aesop -Acsp, 3rd Joint Congress*, Leuven, Belgium, 9-12 July

- Faludi A. (2004), "Territorial Cohesion: A Polycentric Process for a Polycentric Europe", *Aesop Congress*, 1-4 July, Grenoble.
- Faludi A., van der Valk A. (1994), *Rule and order. Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*, Kluwer, Dordrecht.
- Faludi A., Zonneveld W. (1997), a cura di, "Shaping Europe: The European Spatial Development Perspective", *Built Environment*, 23, 4, pp. 307-314
- Fedele M. (1998), *Come cambiano le amministrazioni pubbliche*, Laterza, Bari.
- Formez -Rap100 (2001), *Dai Patti ai Pit: visione, strategia e flessibilità*, Roma.
- Friedmann J. e Weaver C. M. (1979), *Territory and Function, the Evolution of Regional Planning*, E. Arnold, London.
- Geddes M. (1998), *Local partnership, a successful strategy for social cohesion*, European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, Dublin 1998
- Giannakourou G. (1998), 'The Europeanisation of national spatial planning policies', in C. Bengs e K. Böhme (a cura di), 25-34.
- Grossman D. (1997), *Ci sono bambini a zig zag*, Mondadori, 1997 (Hakibbutz Hameuchad, 1994)
- Gualini E. (2000), "L'innovazione delle politiche territoriali in un ambiente di governance multi-livello a scala europea", *Territorio*, 15.
- Gualini E. (2001), "'New programming' and the influence of transnational discourses in the Reform of Regional policy in Italy", *European Planning Studies*, 9, 6
- Hall P. (1992), *Urban and regional Planning*, Routledge, London.
- Hall P. (2002), *Growing the European Urban System*, Prague Institute for Global Urban Development, <http://www.pragueinstitute.org>
- Healey P. (2002), *Key-phrase: Governance*, Esprid website, New-Castle.
- Herrschel T. e P. Newman (2002), *Governance of Europe's city regions*, Routledge, London.
- Hirschman A. O. (1963), *The strategy of Economic Development*, Yale U.P., New Haven (ed. it. La Nuova Italia, Firenze, 1968).
- Hooghe L. (1996), *Cohesion policy and European Integration: building multilevel governance*, Oxford UP, Oxford.
- Hooghe L. e Marks G. (2001), *Multi level governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Indovina F. (1990), *La città di fine millenio*, Angeli, Milano
- Indovina F., Savino M. (2003), a cura di, "Dibattito sulla riforma urbanistica", in *Archivio di studi urbani e regionali*, 77.
- INU (2003), 'Visioni regionali', in *XXIV Congresso Inu*, Milano, 26-27-28 giugno.
- Jacobs B. (2000), *Strategy and Partnership in Cities and Regions, Economic Development and Urban Regeneration in Pittsburgh, Birmingham and Rotterdam*, MacMillan, London.
- Janin Rivolin U. (2000), a cura di, *Le politiche territoriali dell'Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Milano, Franco Angeli.
- Janin Rivolin U. (2002), a cura di, "L'innovazione comunitaria", *Urbanistica*, 119.
- Janin Rivolin U. (2003) "Shaping European Spatial Planning: how Italy's Experience can contribute", *Town Planning Review*, vol. 74, n. 1, Jan., pp. 51-76
- Johnson D. e Turner C. (1997), *Trans-European Networks, The political Economy of Integrating Europe's Infrastructure*, Macmilland, London
- Karrer F., Ricci M. (2003), a cura di, *Città e nuovo welfare. L'apporto dell'urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*, Officina, Roma, 2003
- Kunzmann K. R. (1998), "Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo: molto rumore per nulla?", in *Urbanistica*, 111.
- Le Galès P. (1993), *Politique urbaine et développement local, une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan.
- Le Galès P. (1998), "La nuova political economy delle città e delle regioni", *Stato e mercato*, n. 52, pp. 282-291.
- Le Galès P. (2002), *European cities, Social conflicts and Governance*, Oxford UP.
- Le Galès P. (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford UP, Oxford
- Lévy P. (1997), *Europa, una geografia*, Comunità, Torino.
- Marini M. (2000) (a cura di), *Le risorse immateriali*, Carocci, Roma.

- Mariotto A. (2002), "Dall'Europa alle città e ritorno. Organizzazioni, approcci e strumenti in atto nell'implementazione di un'iniziativa Comunitaria", *Foedus*, 4, II, pp. 95-113.
- Marks G. (1992) 'Structural Policy in the European Community' in Sbragia A., a cura di, *Europolitics: Institutions and Policy-Making in the 'New European Community'*, Washington DC, Brookings Institution.
- Mascarucci R., (2000), *Nuova programmazione e progetti di territorio, il ruolo degli studi di fattibilità*, Sala, Pescara.
- Mattelart A. (1994), *L'invenzione della comunicazione*, Saggiatore, Milano.
- Meldolesi L. (1998), *Dalla parte del Sud*, Laterza, Libri del Tempo, Roma-Bari.
- Meldolesi L. (2001), *Sud: Liberare lo sviluppo*, Carocci, Roma.
- Migliorini F. e Pagliettini G., *Città e territorio nella nuova geografia europea*, Etas Libri, Milano 1993.
- Miller D. Y. (2002), *The Regional Governing of Metropolitan America*, Westview Press, Boulder
- Mitchell-Weaver C., D. Y Miller, R. Deal, (2000), "Multilevel governance and metropolitan regionalism in the Usa", *Urban Studies*, 37, 5-6, pp. 851-876
- Moccia F.D. (2002b) (a cura di), «Interpretazioni regionali dei Pit», *Urbanistica Informazioni*, n. 184.
- Molle W. (2001), *The Economics of European Integration*, Ashgate, Aldershot
- Newman H., Thomley A. (1996), *Urban Planning in Europe*, Wiley & Son, London.
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2003), *The Relationships between Community Strategies and Local Development Frameworks Final Report*, , (a cura di Entec), mimeo, London.
- OECD (2001), *Cities for citizens, improving metropolitan governance*, Paris.
- Padoa Schioppa T. (2001), *Europa, forza gentile. Cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, il Mulino, Bologna.
- Padovani L. (2002), 'L'impatto della UE come nuovo attore di politiche urbane nel contesto italiano', *Urbanistica*, 119.
- Pagliettini G. (2001), *Lo schema di sviluppo spaziale europeo*, in Dicoter (2001).
- Palermo P. C. (2000), 'Orientamenti e limiti delle politiche territoriali comunitarie', in U. Janin Rivolin (2000), a cura di, 151-164.
- Palermo P. C. (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Angeli, Milano.
- Palermo P. C. (2002), a cura di, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazione e proposte*, Angeli, Milano.
- Pancheri S. (2003) "Qualità dello sviluppo e sviluppo locale" in Gabellini P. (2003), a cura di, "Qualità dello sviluppo della città e del territorio" in *XXIV Congresso Inu*, Milano, 26-27-28 giugno 2003.
- Parkinson M. (1998), "Social cohesion and economic competitiveness are mutually sustaining, not mutually exclusive" in *Improving Urban Governance, Solidarity, Public Participation, and Partnerships*, OECD Workshop, Athens.
- PCM (Presidenza Del Consiglio Dei Ministri, Dipartimento per il Coordinamento Delle Politiche Comunitarie) (1996), *Sviluppo del territorio europeo*, Riunione dei Ministri delle Politiche Regionali e dello Sviluppo del Territorio. Venezia, 3-4 maggio 1996, Roma.
- Perulli P. (2000), *La città delle reti*, Bollati Boringhieri, Torino
- Peters D. (2003a), *Planning for a sustainable Europe? A case study of Eu transport infrastructure investment policy in the context of Eastern Enlargement*, Dissertation, Rutgers University, New Brunswick, New Jersey.
- Peters D. (2003b) 'Cohesion, Polycentrity, missing links and bottlenecks: Conflicting spatial storylines for Pan-European Transport Investments', *European Planning Studies*, 11-3-, 317-339.
- Peterson G. E. (1986), "Urban policy and the cyclical behavior of cities", in *Reagan and the cities*, Peterson G. E., e C.W. Lewis, a cura di, The Urban Institute, Washington DC, 1986
- Radaelli C. M. (1998) "Come si formano le politiche pubbliche europee", *Stato e Mercato*, 53.

- Salet W., Thornley A., Kreukels A. (2002), a cura di, *Metropolitan Governance and Spatial Planning. Comparative case studies of European City-Regions*, Spon, London.
- Salone C. (1997) "Le politiche urbane e territoriali nell'Europa comunitaria", in G. Dematteis e P. Bonaverò (a cura di) *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Mulino, Bologna, p. 37-66.
- Salone C. (1999) *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e 'patti' nelle nuove politiche territoriali*, Alinea, Firenze.
- Salzano E. (1992), a cura di, *La città sostenibile*, Edizione delle Autonomie, Roma
- Sapir A. (2004), a cura di, *Europa, un'Agenda per la crescita, Rapporto Sapir*, Mulino, Bologna (ed. or. *An Agenda for a growing Europe*, Oxford UP, 2004; European Commission 2003).
- Savitch H.V. e P. Kantor (2002), *Cities in the international marketplace: the political economy of urban development in North America and Western Europe*, Princeton UP.
- Savona P. (1991), "Le opere pubblica utilità nel postproduttivo", Seminario Ance, *Il mercato delle opere di pubblica utilità*, Fiuggi (26 nov. 1991).
- Savona P. (1994), "Fabbisogni di capitale, redditività degli investimenti e costo del danaro, un difficile equilibrio", in *Mondo Bancario*, Atti della XXVIII Giornata del Credito, Roma, dic. 1994.
- Sbragia A. M. (1992), "Thinking about the European future: the uses of Comparison", in Sbragia A. M., a cura di, *Europolitics*, Brookings Institution, Washington, p. 257-291
- Scharpf F. W. (1999) *Governare l'Europa*, Mulino, Bologna.
- Scharpf F. W. (1997), *The problem solving capacity of Multi-Level Governance*, Centre Robert Schuman, Istituto Universitario Europeo, Firenze.
- Schindegger F. (2001), "Prospects for further work on Tia", *Ectp Conference*, 26 oct. 2001, Louvain La Neuve.
- Schön D.A., M. Rein (1994), *Frame Reflection*, Basic Books, New York.
- Schultze C. J. (2003), "Cities and EU Governance: Policy-takers or Policy-makers?", *Regional and Federal Studies*, 13, 1, 2003, pp.121-147
- Scott J. (1995), *Development Dilemmas in the European Commission, Rethinking Regional Development Policy*, Open UP, Buckingham.
- Secchi B. (1996), "Un'interpretazione delle fasi più recenti dello sviluppo italiano", in Clementi (1996).
- Sitte C. (1889), *L'arte di costruire le città, L'urbanistica secondo i suoi fondamenti artistici*, (ed. it. Jaca Book, Milano, 1994).
- Tedesco C. (2002) "L'analisi delle politiche urbane Europee: alcuni frame emergenti", *Foedus*, 4, II, pp. 139-145.
- Tedesco C. (2003), "Europeizzazione e politiche urbane nel Mezzogiorno d'Italia", *Urbanistica*, 122, 49-54.
- Tosi A. (2000) "Urban e le politiche sociali", in *Il programma Urban-Italia*, a cura di M. Ricci, Inuedizioni, Roma.
- Triglia C. (1992), *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Uitemark J. (2003), "The multi scalar origins of urban policy, Towards a policy-genetic approach", Nijmegen, WP10.
- Unchs Habitat (2001), *Cities in a Globalizing world, Global Report on Human Settlements 2001*, Earthscan, London
- Unwin R. (1909), *La pratica della progettazione urbana*, (ed. it. Saggiatore, Milano, 1995).
- van den Berg L. (2004) a cura di, *National Urban Policies in the European Union*, Euricur, Rotterdam
- van den Berg L., Braun E., van der Meer J. (1998), a cura di, *National Urban Policies in the European Union*, Ashgate, Aldershot.
- Venturi M. (1994), *Grandi eventi, la festivalizzazione delle politiche urbane*, Il Cardo, Venezia.
- Viesti G. e Prota F. (2004), *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Mulino, Bologna.

- Vinci I., (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni novanta*, Angeli, Milano.
- Wallace H. e Wallace W. (2000), *Policy-making in the European Union*, Oxford UP, Oxford.
- Waterhout B. (2002), "Polycentric Development: What's behind it?", *Gap Wp 3*, Nijmegen Universiteit, www.knn.nl/gap.
- Weick K.E. (1977), "Enactment Processes in Organisations", in B.M. Staw, G.R. Salancik (eds.), *New Directions in Organisational Behavior*, Clair Press, Chicago, traduz. it. in S. Zan (1994) (a cura di), *Logiche di azione organizzativa*, Mulino, Bologna (nuova edizione).
- Wilks-Heeg S., Perry B. E Harding A. (2002), "Metropolitan regions in the face of the European dimension, Regimes, re-scaling or repositioning?", in Salet *et al.*
- Zeppetella A. (1996) *Retorica per l'ambiente*, Franco Angeli, Milano.
- Zolo D. (2004), *Globalizzazione, una mappa dei problemi*, Laterza, Bari.
- AASTER (2001), *Rapporto sui principali distretti industriali italiani redatto per Confartigianato*, Milano, 28 giugno 2001.
- Amin A., Thrift N. (2005), *Città, Ripensare la dimensione urbana*, Mulino, Bologna (ed. or. 2001, *Cities, Reimagining the Urban*, Cambridge, Polity Press).
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2002), *Integrated tools for European Spatial Development*, ESPON project 3.1.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005), *Integrated Analysis of transnational and national territories based on ESPON results*, ESPON project 2.2.4.
- Belli A. 2004 , *Come valore d'ombra*, Angeli, Milano.
- Bonomi A. (2003), a cura di, *Per un credito locale e globale, Le geocomunità del capitalismo italiano*, Baldini Castoldi Dalai, Milano.
- Brenner N. (2001) "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration", *Progress in Human Geography*, 25,4, pp. 591–614.
- CCE (1999), *SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione europea, approvato dal Consiglio informale dei ministri responsabili dell'assetto del territorio a Potsdam*, Lussemburgo, Comunità europee.
- Clementi A., a cura di, (2006) *L'armatura infrastrutturale e insediativa del territorio italiano al 2020, Principi, scenari, obiettivi, Rapporto intermedio della Società Italiana degli Urbanisti per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, Dicoter, Roma, 20 febbraio.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P. C. (1996), a cura di, *Le forme del territorio*, Laterza, Bari.
- Cremaschi M. (2002), "Studi urbani e sviluppo del territorio", in *Archivio di studi urbani e regionali*, 75.
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città, Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea, Firenze.

- Cremaschi M. (2006a), "Europeizzazione e innovazione nelle politiche del territorio", in C. Donolo, a cura di, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Eutropia Onlus, Angeli, Milano.
- Cremaschi, M. (2006b) "Integración Territorial: la experiencia de la Unión Europea", *International Forum on the Social Science, Policy Nexus (IFSP)*, Unesco-Programma Most, 20-24 February 2006, Montevideo.
- Cremaschi M. (2006c), 'Le politiche urbane', in Marco Cremaschi (ed.) (2006), *Politiche economiche e per la competitività di città e di reti urbane nella futura programmazione comunitaria in Regioni Ob2*, Iris, Istituto ricerche interventi sociale, rapporto di ricerca per il Ministero dell'Economia e Finanza, Dipartimento per le politiche di sviluppo, Roma.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (2004), a cura di, (2004) *I sistemi di produzione locale in Europa*, Il Mulino, Bologna (ed. or. *Changing Governance of Local Economies Responses of European Local Production Systems*, Oxford UP).
- CRPM – Conférence des régions périphériques maritimes, (2002), a cura di, *Study on the construction of a polycentric and balanced development model for the European territory*, Rainho & Neves, Santa Maria da Feira.
- Davoudi S. (2002), 'Polycentricity: modelling or determining reality?' *Town and Country Planning*, April 2002, pp. 114-117.
- Davoudi S. (2003), "Polycentricity in European Spatial Planning: From an analytical tool to a normative agenda", *European Planning Studies*, 11-8, 979-999.
- Dematteis, G., con C. Rossignolo, M. Santangelo, A. Toldo (2006) "Il territorio italiano alla scala del policentrismo europeo", in A. Clementi, a cura di, Società Italiana degli Urbanisti, *L'armatura infrastrutturale e insediativa del territorio italiano al 2020, Principi, scenari, obiettivi*, Rapporto intermedio, per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Dicoter, 20 febbraio 2006.
- ESPON (2004), *Spatial development of an Enlarging European Union*, Brussel
- Faludi A. (2004), "Territorial Cohesion: A Polycentric Process for a Polycentric Europe", *Aesop Congress*, 1-4 july, Grenoble.
- Faludi A., Waterhout B. (2002), *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*, London - New York, Routledge.
- Gelli F. (2005), "Uno spaccato su logiche e pratiche di rappresentanza degli interessi territoriali nell'Ue, nell'intreccio di politica e politiche", *Convegno annuale SISP, Cagliari 21-23 settembre 2005*.
- Governa F., Salone C. (2005), "Italy and European spatial policies: polycentrism, urban networks and local innovation practices", *European Planning Studies*, 13, 2, March, 265- 283.

- Hague C., Kirk K. (2002) *Polycentricity scoping study, draft report*, School of the Built Environment, Heriot-Watt University, Edinburgh.
- Hall P. (2001), "Urban Development and Research Needs in Europe", *Cerum Report*, n. 8.
- Hall P. (2005), "The World's Urban Systems: a European Perspective", *Global Urban Development*, 1, 1 (originariamente, report 2003 per Espon).
- Hall P., Pain K. (2006) *The Polycentric Metropolis: Learning From Mega-City Regions In Europe*, Earthscan, London.
- Indovina F., Fregolent L., Savino M. (2005), a cura di, *L'esplosione della città*, Compositori, Bologna.
- Janin Rivolin, U. (2004) *European Spatial Planning*, Milano, Angeli.
- Kloosterman R. C., Musterd S. (2001), "The Polycentric Urban Region: Towards a Research Agenda", *Urban Studies*, 38, 4, April 1.
- Mehlbye, Peter (2000), "Global Integration Zones – Neighbouring Metropolitan Regions in Metropolitan Clusters", in *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 11/12.
- Meijers E. (2005) "[Polycentric urban regions and the quest for synergy: is a network of cities more than the sum of the parts?](#)" *Urban Studies*, 42, 4, April, pp. 765-781.
- Migliaccio A. (2004), "Oltre la sostenibilità", in Belli A. (2004).
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Dicoter (2004a), *S.I.S.T.E.M.A., Progetto Esecutivo, All. a, Definizione degli obiettivi strategici e delle azioni attuative*, (Luglio 2004), a cura di Ecosfera, Roma.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti Dicoter (2004b), *Rapporto di sintesi per la Conferenza Informale dei Ministri sulla Coesione Territoriale e le Politiche Urbane*, Rotterdam, 24 novembre 2004
- MIITT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), Dicoter (2005a), *Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013: un apporto del MIITT – Dicoter alla costruzione di una prospettiva territoriale*, Roma, (26.04.2005)
- MIITT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), Dicoter (2005b), *Verso il disegno strategico nazionale, Il rapporto*, Roma.
- MIITT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), Dicoter (2005c), *Atlante tematico Espon*, de Agostini, Novara.
- Ministers for Spatial Development and the European Commission (2005), "Scoping Document and Summary of Political Messages for an Assessment of the Territorial State and Perspectives of the European Union, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions", *Informal Ministerial Meeting on Regional Policy and Territorial Cohesion*, Luxembourg, 20-21 May 2005

- Nordregio (2004), *Potentials for polycentric development in Europe*, Stoccolma.
- Ohmae K. (1995), *La fine dello stato nazione. L'emergere delle economie regionali*, Baldini Castoldi, Milano, (ed. or., 1995, *The end of the nation state*, The Free Press, New York).
- Ohmae K. (2001), *Il continente invisibile, Oltre la fine degli stati-nazione: quattro imperativi strategici nell'era della Rete e della globalizzazione*, Fazi, Roma.
- Pagliettini G. (2005), "Lo schema di sviluppo europeo", in Cremaschi *op. cit.*
- Salone C. (2005), "Polycentricity in Italian Policies", in *Built Environment*, Volume: 31, 2.
- Shaw D., Sykes O. (2004) "The concept of polycentricity in European spatial planning: reflections on its interpretation and application in the practice of spatial planning", *International Planning Studies*, 9, 4, Nov., 283 – 306.
- Scott A. J. (2001), a cura di, *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, Oxford UP, Oxford.
- Scott A. J. (2001), *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, Il Mulino, Bologna (ed. or. *Regions and the World Economy*, Oxford UP, 1998).
- Waterhout B., Zonneveld W., Meijers E. (2005) "Polycentric Development Policies in Europe: Overview and Debate", *Built Environment*, Volume: 31, 2 (Special Title: Polycentric Development Policies in European Countries), June 2005.
- Waterhout, B. (2002) "Polycentric Development: What's behind it?" in: A. Faludi, *Spatial Planning: Lessons for America*, Cambridge (MA): Lincoln Institute.

Bache I. (1998), *The Politics of EU Regional policy: multilevel governance or flexible gatekeeping*, Sheffield Academic Press, Sheffield.

Bache I. (2000), "Europeanization and Partnership: Exploring and Explaining Variations in Policy Transfer", *Queen's Papers on Europeanisation*, 8.

Bianchetti C. (2002), "«Accoppiamenti giudiziari»: quadri di riferimento territoriale e sviluppo locale", in Cremaschi M. (2002

Bulmer S. J., Radaelli C. M. (2004), "The Europeanisation of National Policy?", *Queen's Papers on Europeanisation*, 1.

Cce (1999), *The EU Compendium of Planning policies*, Luxembourg.

- Chorianopoulos I. (2002), "Urban Restructuring and Governance: North-South Differences in Europe and the EU Urban Initiative", *Urban Studies*, 39, 4, pp. 705-726.
- Clementi A. (2002), «Il progetto di territorio», in Dicoter (2002), pp. 207-214.
- Cowles, M.G., Caporaso, J. and T. Risse (2001) (Eds.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change* (Ithaca and London: Cornell University Press).
- Cremaschi M. (2002), (a cura di), "Politiche territoriali e programmi europei", in *Archivio di studi urbani e regionali*, 75 (numero monografico).
- Cremaschi M. (2003), *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, il Sole 24 ore, Milano.
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città, Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea, Firenze.
- Cremaschi M. e Elisei P. (2004), "Identità territoriali e partnership per lo sviluppo", in I. Vinci, a cura di, *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Angeli, Milano.
- Dicoter -Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2002b), *Progetti di territorio e contesti dello sviluppo*, (a cura di F. Zampa, M. Ricci, E. Nigris), Roma.
- DPS - Ministero dell'Economia e della Finanza (1999), *Orientamenti per il Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006*, (cfr. <http://www.tesoro.it>), apr.
- DPS - Ministero dell'Economia e della Finanza (2004), *Rapporto annuale del DPS 2004*, Roma.
- Fabbrini S. (2003), a cura di, *L'Europeizzazione dell'Italia*, Laterza, Bari, 2003
- Fabbrini S., Morata F. (2003), a cura di, *L'Unione Europea, Le politiche pubbliche*, Laterza, Bari, 2002.
- Faludi A. (2002), *European Spatial Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge Massachusetts, 2002.
- Faludi A., Waterhout B. (2002), *The Making of the European Spatial Development Perspective. No Masterplan*, Routledge, London.
- Gelli F. (2005a), a cura di, *La democrazia locale tra rappresentanza e partecipazione*, Angeli, Milano.
- Gelli F. (2005b), "Uno spaccato su logiche e pratiche di rappresentanza degli interessi territoriali nell'Ue, nell'intreccio di politica e politiche", *Convegno annuale SISP, Cagliari 21-23 settembre 2005*.
- Giannakourou G. (2005), "Transforming Spatial Planning Policy in Mediterranean Countries: Europeanization and Domestic Change", *European Planning Studies* Vol. 13, No. 2, March .

- Graziano P. (2003), "La nuova politica regionale italiana: il ruolo dell'uropeizzazione", in Fabbrini 2003.
- Hooghe L. e Marks G. (2001), *Multi level governance and European Integration*, Rowman & Littlefield, Lanham.
- Istituto Nazionale di Urbanistica (2005), *Rapporto dal territorio 2005*, "Capitolo 9, Europa, territorio e infrastrutture", Inu ed., Roma.
- Iris-Mef (2005) "Politiche economiche e per la competitività di città e di reti urbane nella futura programmazione comunitaria in Regioni Ob2", mimeo, Prato-Roma.
- Janin Rivolin U. (2004), *European Spatial Planning*, Angeli, Milano.
- Le Galès P. (2002), *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford UP (ed. it., *Le città europee, Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Mulino, Bologna, 2005).
- Mariotto A. (2002), "Dall'Europa alle città e ritorno. Organizzazioni, approcci e strumenti in atto nell'implementazione di un'Iniziativa Comunitaria", *Foedus*, 4, II, pp. 95-113d.
- Marshall A., "Europeanization at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction", *Journal of European Public Policy*, 12:4 August 2005: 668–686.
- Massot A. (2002), "La politica agricola", in Fabbrini, Morata 2002.
- Mattelart A. (1994), *L'invenzione della comunicazione*, Saggiatore, Milano.
- McNeill, D. 1996. "Globalization and the European City," *Cities*, 16/3.
- Morata F. (2002), "La politica di coesione", in Fabbrini, Morata 2002
- Palermo P.C. (2001), *Prove d'innovazione*, Angeli, Milano.
- Radaelli C. M. (1998) "Come si formano le politiche pubbliche europee", *Stato e Mercato*, 53.
- Sbragia A. M. (1992), "Thinking about the European future: the uses of Comparison", in Sbragia A. M., ed., *Europolitics*, Brookings Institution, Washington, p. 257-291
- Scharpf F. W. (1999) *Governare l'Europa*, Mulino, Bologna.
- Schultze C. J. (2003), "Cities and EU Governance: Policy-takers or Policy-makers?", *Regional and Federal Studies*, 13, 1, 2003, pp.121-147
- Tedesco C., (2005), *Una politica europea per la città? L'implementazione di Urban a Bari, Bristol, Londra e Roma*, Angeli, Milano.
- Uitemark J. (2003), "The multi scalar origins of urban policy, Towards a policy-genetic approach", *Katholieke Universiteit Nijmegen, Gap*, WP10.
- Vettoretto L. (2003), *Innovazione in periferia, Sfere pubbliche e identità territoriale dopo l'iniziativa comunitaria Leader*, Angeli, Milano.

- Viesti G. e Prota F. (2004), *Le politiche regionali dell'Unione Europea*, Mulino, Bologna.
- Wallace H. e Wallace W. (2000), *Policy-making in the European Union*, Oxford UP, Oxford.
- Waterhout B. (2002), "Polycentric Development: What's behind it?", in A. Faludi (ed.) *European Spatial Planning: Lessons for America*, Lincoln Institute, Cambridge (MA).

Riferimenti

- AA.VV. (2003), *I PIT nelle regioni dell'Obiettivo 1. Primi risultati dei case-studies. Schede dell'Osservatorio sulla progettazione integrata*, documento di lavoro Progetto SPRINT convegno Formez, Bari 26 nov.
- P. Casavola (2003), "I progetti integrati territoriali nelle regioni italiane ob. 1: un quadro d'insieme", relazione al Convegno Forum P.A., *Le nuove politiche per lo sviluppo locale: apprendere dall'esperienza e rafforzare gli strumenti di intervento*, Roma, 8 maggio 2003.
- D. Cersosimo (2000), *Il territorio come risorsa*, Roma, Donzelli.
- D. Cersosimo, (2003), *Dai Patti ai PIT. Lezioni dall'esperienza*, in Deidda (2003).
- D. Cersosimo, C. Donzelli (2000 (a cura di) *Mezzo giorno. Realtà, rappresentazione e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma.
- R. Colaizzo (2004), a cura di, *L'esperienza dei Pit, studi di caso*, Formez, Roma
- R. Colaizzo e D. Deidda (2003), *Progetti e immagini del territorio, L'esperienza dei Pit nelle regioni del Mezzogiorno*, Donzelli, Roma
- M. Cremaschi (2002), a cura di, "Politiche territoriali e programmi europei", in *Archivio di studi urbani e regionali*, 75 (numero monografico).
- M. Cremaschi (2003a) *Progetti di sviluppo territoriale, azioni integrate in Italia e in Europa*, Sole24ore, Milano
- M. Cremaschi (2003b) "Impatti territoriali dei Pit", quaderno di lavoro Sprint del Formez,, Roma dic.
- D. De Leo (2004), a cura di, "Agenzia locali di sviluppo: esperienze e interpretazioni", in *Urbanistica Informazioni*, 195, mag.-giu., p.43-66.
- D. Deidda (2003), a cura di, *Governance e sviluppo territoriale*, Formez, Roma.
- G. Dematteis, F. Governa, I. Vinci, (2003) "La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SLoT alla Sicilia", in *Archivio di studi urbani e regionali*, 74.

- C. Donolo (2003), a cura di, *Il distretto sostenibile, Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Angeli, Milano.
- L. Doria (2002) "Identità, territorio, sviluppo. Un percorso di interpretazione", in *Archivio di studi urbani e regionali*, 73.
- L. Doria (2003) "Identità e capitale sociale nello spazio della normalizzazione. Considerazioni provvisorie sull'istanza cibernetica nelle politiche territoriali", in *Archivio di studi urbani e regionali*, 76.
- DPS (2002), a cura di, "Progetti integrati territoriali: lo stato dell'arte", *Qcs news*, 2, giu.
- DPS (2003a), *La lezione dei Patti Territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*, Roma.
- DPS (2003b), *Rapporto annuale del DPS 2003*, Roma (pp. 193-199).
- DPS, Ministero dell'Economia e della Finanza, e Direzione Generale per l'Integrazione Europea, Ministero degli Affari Esteri (2002), *Secondo Memorandum Italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013*, Roma, dic.
- F. Barca (2003) "Politiche per la competitività territoriale e rigenerazione del capitale sociale", intervista a cura di Carolina Pacchi, in *Archivio di studi urbani e regionali*, 76.
- P. Elisei (2003), "Sostenibilità ambientale e qualità del territorio nei Pit", documento di lavoro Progetto SPRINT
- F. Gastaldi (2004) "Capitale sociale territoriale e promozione dello sviluppo locale", in *Archivio di studi urbani e regionali*, 76.
- A. Hoffman, 2003, *Esperienze di programmazione dello sviluppo locale. Il caso del Parco dei Nebrodi*, Angeli, Milano
- L. Leonini (1988), *L'identità smarrita*, Mulino, Bologna
- A. Magnaghi (2000), *Il progetto locale*, Bollati-Boringhieri, Torino.
- F. D. Moccia, M. Sepe (2003), a cura di, *I Progetti integrati territoriali. Esperienze avanzate in Campania*, Graffiti, Napoli.
- S. Moscovici (1989) "Il fenomeno delle rappresentazioni sociali", in R. M. Farr, S. Moscovici, *Rappresentazioni sociali*, Mulino, Bologna.
- P. C. Palermo (2001), *Prove di innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Angeli, Milano.
- P.C. Palermo e Pasqui G. (2003) a cura di, *Progetti integrati e sviluppo territoriale*, Formez, Roma.
- G. Pasqui (2004), "Sviluppo senza luoghi?", in Lanzani A. e Fedeli V., 2004, a cura di, *Il Progetto di territorio e di paesaggio*, Angeli, Milano, Atti della VII Conferenza Nazionale SIU, Trento, 13-14 febb. 2003.
- C. Rossignolo, (1999) "Alcuni esempi di strategie di sviluppo locale in relazione ai programmi urbani comunitari", in *Archivio di studi urbani e regionali*, 66
- P. Salvoldi (2003), "Una lettura comparata", in P.C. Palermo e Pasqui G. (2003).

S. Scamozzi, (1988), a cura di, *Modernizzazione ed eterogeneità sociale: il caso piemontese*, Angeli, Milano.

UVAL (2003), "Stato e prospettive dei progetti integrati nelle città capoluogo del Mezzogiorno", policy paper per il DPS, luglio 2003

I. Vinci (2003), "Progetto locale e riconfigurazione dei sistemi territoriali in Sicilia", in *A Sud di Brodningnag. L'identità dei luoghi: per uno sviluppo locale autosostenibile nella Sicilia occidentale*, a cura di F. Lo Piccolo, F. Schilleci, Angeli, Milano.

Siti internet di informazione generale

DPS, Dipartimento per le politiche di sviluppo:
<http://www.dps.tesoro.it/ml.asp>

Inforegio, Regional Policy:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm

Agenda 2000: <http://europa.eu.int/comm/agenda2000>

Osservatorio PIT:
<http://80.183.164.10/osservatorio/osservatoriopit/index.php>

Programma Sprint: www.formez.it