

L. Bifulco, L. Bobbio, M. Cremaschi, P. Crosta,
E. d'Albergo, O. de Leonardis, B. Dente,
C. Donolo, V. Fedeli, G. Gangemi, F. Gelli,
A. La Spina, P. Perulli, M. Sordini

Il futuro delle politiche pubbliche

a cura di Carlo Donolo

Bruno Mondadori



10. Europeizzazione e innovazione nelle politiche del territorio

di Marco Cremaschi¹

Nel corso degli ultimi due anni, la congiuntura politica europea ha manifestato esiti contraddittori, avanzamenti e arretramenti, anche per quanto attiene al territorio e alla città: una serie di elementi sembra indicare ora una ripresa più matura del discorso territoriale, dopo l'accantonamento occorso a metà anni novanta, 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 Jacques 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 ecc.) che gli Stati hanno esperito a più riprese nel corso della modernizzazione (per una brillante introduzione, vedi 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 Bruxelles 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.

¹ L'autore è docente di Politiche urbane presso l'Università degli Studi Roma Tre. Ha pubblicato, tra l'altro: *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*, Alinea, Firenze 2005; *Progetti di sviluppo del territorio. Le azioni integrate in Italia e in Europa*, il Sole 24 ore, Milano 2003.

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 a 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 mostrano sia il mutuo apprendimento sia 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 la letteratura sull'argomento, suggerendo di collocare il processo di europeizzazione delle politiche dentro al quadro stratificato dell'europeizzazione dei mercati e del territorio, opera di diversi sistemi d'azione (globali, di mercato, intergovernativi ecc.).

Le politiche territoriali sono anche un terreno d'innovazione della forma delle politiche e dell'azione pubblica territoriale, ben visibile nelle modalità 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 tali politiche 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, 2004); queste ultime invece sono tali 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: *vedi* Massot, 2002).

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 e così via) non perfettamente coincidenti. Il coordinamento fra 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 "federalista" 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: *vedi* Solima, 1996, cit. in Graziano, 2003), e nuovi interrogativi si pongono nel frangente dell'allargamento ai paesi d'oltrecortina. 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 sono verificati 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 impor-

tanti eventi e iniziative, come i Summit delle città e le iniziative comunitarie Urban. Tutti i paesi europei, negli ultimi decenni, hanno fatto 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 europea 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, 2002), dell'articolazione interna dei poteri e della sussidiarietà (Janin Rivolin, 2004), e per converso, della cittadinanza attiva e 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 l'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. È 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 di 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) sono apparse motivo per un crescente coinvolgimento della Commissione. Agisce come incentivo, inoltre, la visibilità politica dell'azione sulle città, testimoniata dalla difesa a 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 trans-europee; ma anche la cooperazione transnazionale tra le regioni, le iniziative specifiche per le città e, infine, gli scenari territoriali di sviluppo promossi da Schema di sviluppo dello spazio europeo (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 europea.

Ma più delle politiche regionali e territoriali, è l'emergere del dato territoriale nelle politiche sovranazionali 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 delle 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 vent'anni hanno saputo interagire in modi plurimi e progressivamente più complessi. Questo "gioco" (che ho provato a ricostruire per le politiche territoriali: *vedi* Cremaschi, 2005) rende particolarmente interessante il campo delle politiche territoriali.

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 quanto 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'uropeizzazione 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 e nella stessa Unione europea prima di Maastricht).

La pressione al cambiamento degli ordinamenti nazionali esercitata dalla Commissione è stata trattata da una crescente letteratura (Radaelli, 1998) con una certa varietà di sfumature, e riconoscendo differenti gradi di libertà e reciprocità nel gioco dell'adattamento. A parte la varietà, le diverse letture sottolineano la differenza tra processo d'uropeizzazione e dinamiche politiche sovrastatali, come i processi di modernizzazione e di globalizzazione (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, 2006); si richiama però la necessità di una verifica empirica di fenomeni mutevoli (Bulmer e Radaelli, 2004), e soprattutto la relativa incuria dimostrata verso la mobilitazione delle società locali e l'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 ad accelerazioni e frenate, e per quanto spesso conflittuali tra loro, questi disegnano un'irresistibile evoluzione, ineluttabilità e continuità. Si tratta di dati in generale contestati, ma ancor meno evidenti nel caso europeo.

In realtà, l'uropeizzazione 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 lo genera: a) da un lato è il risultato negoziale e incrementale di un conflitto e di un lavoro continuo; b) dall'altro avviene dentro 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 di battaglia) che non può essere pensato separatamente dagli altri processi conflittuali di integrazione politica, economica e, si badi

bene, di integrazione delle politiche.² Un progetto dunque, più che un processo, di riarticolazione 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 coinvolte nel processo di scala europeo, che possono caratterizzare un modello più tradizionalmente federale (Cowles, Caporaso e Risse, 2001). In questo ambito si sono aperte prospettive di ricerca innovative che hanno condotto alla riflessione sulla governance multilivello (Hooghe e Marks, 2001) o, in altra prospettiva, alla negoziazione intergovernativa (Bache, 1998). Si tratta delle 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, Caporaso e Risse, 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, come pure il massimo recupero, avverrebbe pertanto nelle realtà più distanti dai principi comunitari, purché non incompatibili. Insomma, una specie di modello gravitazionale nel quale prevale però l'influenza del centro, l'adattamento locale, e un'ipotesi di equo sforzo commisurato alle posizioni originarie.³ 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'europeizzazione (per esempio, parti della burocrazia, forze politiche ecc.). Molti ambiti di politica nei quali sono state esercitate iniziative programmati-

² Si pensi all'ONU, alla NATO o alle coalizioni internazionali, da un lato; ai mercati finanziari, agli accordi di Kyoto, al GATT, dall'altro; e, infine, agli accordi internazionali sulla cooperazione, gli scambi, fino a iniziative minute come Agenda 21, Habitat ecc.

³ In altro contesto, Cristina Bianchetti (2002) richiama gli "accoppiamenti giudiziari" di Carlo Emilio Gadda.

che di “integrazione positiva” (frutto dell’introduzione di nuove regole comuni: per esempio, la politica agricola, ambientale, sociale, la stessa integrazione monetaria e così via) 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 (telecomunicazioni, trasporti aerei, pubbliche utilità e norme d’impresa) è proceduta celermente per modalità deregolative, attraverso 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 maggior 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 un progressivo orientamento, incrementale e contestuale, nonché una continua re-invenzione di spunti comuni nei contesti locali e nazionali; nonché, in chiave più politica, un’attivazione di soggetti e arene su più dimensioni (Radaelli, 1998) 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), sulla riformulazione dei quadri concettuali e cognitivi che orientano l’azione. Gli esempi migliori si danno laddove la pressione esercitata è minore; dove, anzi, 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, Vettoreto, 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 europeizzazione nelle politiche di settore (Fabbrini, 2003); in questa sede ci avventuriamo a indicare in sequenza, tramite alcuni esempi, diverse modulazioni dell'adattamento virtuoso e dell'uniformazione opportunista, da un lato e dell'anticipazione e dell'uso strategico, dall'altro.

Vale la pena ricordare, come 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 ecc.), o parziale (le responsabilità regionali hanno assunto spessore solo in parte e in epoca relativamente recente). La politica regionale nazionale (Cassa per il Mezzogiorno e partecipazioni statali) ha progressivamente ceduto il passo di fronte alle rivendicazioni regionali da un lato e alle tensioni politiche dall'altro. Infine, una sorta di politica urbana in Italia esiste, sia pur in modo implicito, 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" territoriale⁴ con programmi che da sperimentali sono divenuti centrali per le prossime priorità. Dunque un campo di iniziative 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 at-

⁴ In questo caso, la Commissione è intervenuta direttamente in loco, con i due PIC Urban, coinvolgendo 2,2 milioni di persone in settanta 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, più di duecento 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 (fra cui l'Audit urbano, l'osservatorio Espon, ma indirettamente anche reti tematiche come Agenda 21, Eurocities).

tori centrali, finanze e lavori pubblici, delle numerose autorità più o meno indipendenti (Autorità di bacino, sovrintendenze ecc.) 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 dei quali a supporto (per varie ragioni, anche di promozione individuale) della pressione proveniente dall'esterno; altri (o in altre occasioni gli stessi) retroagenti sull'attore comunitario, non solo 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 all'adattamento, una delle più evidenti manifestazioni "virtuose" delle pressioni 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 (DPS) a metà degli anni novanta, 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 Bruxelles.

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, infatti, crea una (per certi versi ovvia) corrispondenza dell'architettura e della ingegneria finanziaria dei singoli Piani operativi regionali (POR), 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 reinterpretazione e anticipazione degli stilemi 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 extraistituzionale o per lo meno extraministeriale. Tale esperienza è stata ripresa e generalizzata, sempre in via sperimentale, dalla UE con i PTO (Patti territoriali per l'occupazione). Inoltre, nel Quadro comunitario di sostegno (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 (PIT) e delle azioni per le città.⁵ Complessivamente, si tratta di cifre non irrilevanti, superiori all'investimento complessivo dei due PIC Urban comunitari.⁶ Il modo in cui è stato sviluppato il PIC Urban in Italia è originale, rispetto alla matrice nordeuropea; sulla riformulazione, e sui travisamenti per certi versi felici, hanno inciso sia i soggetti locali sia 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. La DICOTER ha anche promosso – non senza difficoltà – un programma Urban Italia aggiuntivo a quello co-

⁵ Il Quadro comunitario di sostegno (QCS) introduce nelle regioni meridionali in obiettivo 1 i Programmi integrati territoriali (PIT), 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 centoquarantadue PIT, circa il 14 per cento delle risorse dei Piani operativi regionali (POR), almeno ventiquattro riguardano i principali capoluoghi dove investono in media 45 miliardi di euro (DPS, 2004; INU, 2005).

⁶ L'asse Città del QCS (che coincide solo per il 60 per cento con i PIT dei capoluoghi) stanZIA 2,1 miliardi di euro (il 6,6 per cento 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 del Centro-Nord (obiettivo 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, attrezzatura tecnologica.

munitario, e altre iniziative modellate su esperienze di altri Stati membri, e ha sostenuto anche programmi sperimentali di “progettazione territoriale”⁷ orientati, tra l’altro, a costituire riserve di progetti coerenti con i finanziamenti e le finalità comunitarie. Finanziamenti aggiuntivi sono inoltre stati recuperati – dalle due amministrazioni centrali insieme – per avviare Piani strategici,⁸ iniziative volontaristiche non normate sulle quali pesa 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 Piani di riqualificazione urbana e sostenibile del territorio (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 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 egemonizzati 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 territo-

⁷ I Piani di riqualificazione urbana e sostenibile del territorio (PRUSST) hanno destinato 250 milioni di euro a fare da volano ed elemento di integrazione a circa 60 miliardi di investimenti pubblici e privati (DICOTER, 2002).

⁸ Per 285 milioni di euro, di cui 91 per infrastrutture e 55 per progetti innovativi (Piani strategici e Piani del traffico) (INU, 2005).

rializzazione e 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, le priorità politiche, le culture tecniche, le sensibilità culturali,⁹ 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 assimilizzazione 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 Faludi [2002], che pure vorrebbe di più) e, con un segno per certi aspetti di 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 politiche regionali (Morata, 2002); e soprattutto, essi sono più evidenti laddove le condizioni di partenza erano più distanti (Tedesco, 2005), una situazione che ha certamente caratterizzato l'Italia all'avvio delle politiche urbane, ma contraddistingue ora 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 di europeizzazione 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 interpreta-

⁹ Come è noto, la Comunità economica europea ha sintetizzato quattro famiglie di pianificazione territoriale: la pianificazione regionale, la pianificazione "integrale", il controllo delle trasformazioni, la progettazione urbana e architettonica (EEC, 1999).

bile, 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 con una logica funzionale, ma neanche volte a sostenere in toto l'autonomia dei territori. Inoltre, questa apparente evanescenza si accentua proprio quando le politiche territoriali acquistano visibilità fra 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 ipotecata l'incidenza delle istituzioni comunitarie nell'orientarlo; si discute piuttosto 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 di iniziative 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.