



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA ISTITUZIONI TERRITORIO

Corso Ercole I d'Este, 44 - 44100 Ferrara

Quaderno n. 24/2005

September 2005

Le politiche territoriali ed urbane della Comunità Europea

Aurelio Bruzzo

Vittorio Ferri

Quaderni deit

Editor: Giovanni Ponti (ponti@economia.unife.it)

Managing Editor: Marisa Sciutti (sciutti@economia.unife.it)

Editorial Board: Giovanni Masino
Simonetta Renga

<http://deit.economia.unife.it/pubblicazioni.php>

LE POLITICHE TERRITORIALI ED URBANE DELLA COMUNITA' EUROPEA

di Aurelio Bruzzo^(*) e Vittorio Ferri^(**)

Abstract

Territorial and urban policies of European Community is a paper who examines the interdisciplinary literature on the role of the UE action in territorial and urban sector within the widest process of integration between the states members.

It presents the fundamental characters of the urban and metropolitan studies at European level and analyses the UE territorial and urban policies and initiatives in territorial sector in order to support the territorial cohesion and the balanced development between regions.

At last, it discusses the limits and the results of the urban and territorial policies dealing the communitarian actions and tools.

Keywords: territorial and urban policies of European Community; European territorial cooperation; economic and social policies

JEL classification: R 12, R58

^(*) Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio – Università degli Studi di Ferrara, Corso Ercole I d'Este, 44 – 44100 Ferrara; email: bruzzo@economia.unife.it

^(**) Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio – Università degli Studi di Ferrara, Corso Ercole I d'Este, 44 – 44100 Ferrara; email: v.ferri@economia.unife.it

INDICE

| | |
|---|--------------|
| Introduzione: scopo e contenuti del lavoro | p. 5 |
| 1. L'ANALISI URBANA E METROPOLITANA A LIVELLO EUROPEO | p. 7 |
| 1.1. Il sistema urbano e territoriale europeo | |
| 1.2. Il sistema urbano italiano nel contesto europeo | |
| 2. LA POLITICA TERRITORIALE ED URBANA DELLA C.E. | p. 22 |
| 2.1. Lo spazio unificato europeo | |
| 2.2. Il territorio nelle politiche comunitarie | |
| 2.3. La coesione territoriale | |
| 2.4. Le politiche urbane e territoriali della C.E. | |
| 2.5. L'esperienza italiana in fatto di politiche urbane e territoriali | |
| 3. LE INIZIATIVE COMUNITARIE IN CAMPO TERRITORIALE | p. 53 |
| 3.1. L'iniziativa comunitaria Urban | |
| 3.2. L'iniziativa comunitaria Interreg | |
| Conclusioni e prospettive per il futuro | p. 63 |
| Riferimenti bibliografici | p. 65 |

Introduzione: scopo e contenuti del lavoro

In seguito al rilievo assunto sia dalle specifiche politiche comunitarie condotte in ambito urbano e territoriale che dagli aspetti territoriali delle numerose politiche economiche della Comunità europea (C.E.), è diventato ormai indifferibile disporre di un testo - attualmente mancante - che illustri in modo tendenzialmente esauriente ed organico l'intervento portato avanti a livello comunitario in questa materia, con particolare riferimento ai presupposti su cui esso si basa, alle finalità da esso perseguite, ai contenuti assunti nel tempo, nonché a quelli più recentemente introdotti.

Questo lavoro si pone appunto questo ambizioso obiettivo, tenendo presente che:

- a) si intende colmare tale lacuna soprattutto in un'ottica didattica, rivolgendosi agli studenti universitari che attualmente non dispongono di un'adeguata offerta che possa soddisfare le loro esigenze;
- b) il lavoro costituisce il primo tassello di un più ampio disegno di pubblicazioni in materia di economia e politiche del territorio, sempre con finalità didattiche.

Si tratta pertanto di una rassegna che in prevalenza si basa sull'ampia, quanto eterogenea letteratura rinvenibile sullo specifico argomento qui affrontato e nella quale i vari contributi e gli altri documenti che sono stati selezionati sulla base della loro specifica valenza ai fini dell'obiettivo qui perseguito, sono stati sintetizzati ed esposti secondo un ordine logico-temporale.

Il presente lavoro è diviso in tre parti fondamentali: nella prima, dedicata all'analisi urbana e metropolitana a livello europeo, sono descritti i principali lineamenti del sistema urbano europeo (i modelli teorici di riferimento, le modalità di studio e di descrizione) ed il posizionamento del sistema urbano italiano nel contesto europeo.

Nella seconda parte, dedicata alla politica territoriale ed urbana della C.E., vengono innanzi tutto presentati i principali riferimenti che hanno determinato una nuova attenzione agli squilibri economici e territoriali nell'ambito dello spazio europeo, nonché il percorso che ha condotto alla definizione dei principali documenti in materia di linee guida per lo sviluppo dello spazio europeo.

Successivamente, vengono discusse le ragioni dell'importanza crescente del territorio nelle politiche comunitarie, pur in assenza di una specifica competenza della Comunità, in quanto non prevista dal Trattato dell'Unione europea.

Nel terzo paragrafo sono presentati i più rilevanti passaggi che hanno condotto non solo all'estensione del concetto di coesione economica e sociale, ma anche e soprattutto all'introduzione di quello della coesione territoriale, finalizzata al raggiungimento di uno sviluppo maggiormente equilibrato e sostenibile tra le regioni comunitarie.

Nel quarto paragrafo sono presentati i presupposti delle politiche urbane e territoriali, le modalità del loro inserimento all'interno della politica regionale, le tipologie di misure

utilizzate, i principali caratteri, le modalità d'azione ed i limiti delle politiche urbane e territoriali comunitarie.

Infine, il quinto paragrafo della seconda parte presenta una breve riflessione sulla questione della politica metropolitana in Italia, posta in relazione con i principali modelli di governo urbano, per evidenziare le principali ragioni che ne fanno ad oggi un problema ancora irrisolto, tanto da influire negativamente sulla competitività del sistema urbano e metropolitano italiano rispetto a quello europeo.

Nella terza parte del lavoro vengono presentate le due principali iniziative comunitarie in campo territoriale, cioè Urban e Interreg: la prima rappresenta la conferma della scelta di intervenire sulle problematiche urbane per aumentare l'efficacia delle politiche comunitarie di sostegno alla competitività economica e all'integrazione sociale; la seconda rappresenta invece la conferma della scelta di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale promuovendo uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio comunitario attraverso la cooperazione transfrontaliera e interregionale

Le tre parti principali nelle quali si articola il presente lavoro, risultano chiaramente connesse nel seguente percorso: l'analisi economica del territorio europeo, le politiche urbane e territoriali dispiegate per trattare i problemi rilevati come meritevoli di intervento comunitario, ed infine le iniziative, cioè gli altri strumenti d'intervento utilizzati in campo territoriale.

Come si è già accennato, questo percorso si inserisce in un più ampio progetto editoriale relativo all'economia del territorio che ha l'ambizione di raccogliere secondo un disegno ritenuto adeguato alcuni dei più recenti contributi disciplinari, da un lato, in materia di *analisi economica del territorio* (teoria della localizzazione; analisi regionale; analisi urbana e metropolitana) e, dall'altro, in materia di *politiche regionali e territoriali* (strumenti di intervento a scala regionale ed urbana; politiche di riequilibrio regionale della C.E., politiche urbane e territoriali multilivello).

Il progetto di pubblicazione è rivolto specificamente agli studenti che frequentano Facoltà universitarie in cui l'insegnamento di tali discipline può contribuire a fornire un adeguato *background* di conoscenze, tale da consentire loro - una volta laureati - di operare nel campo della pianificazione urbanistica e territoriale, con un'ottica interdisciplinare, attenta cioè anche agli aspetti socio-economici e a quelli politico-istituzionali.

1. L'ANALISI URBANA E METROPOLITANA A LIVELLO EUROPEO

1.1. Il sistema urbano e territoriale europeo

In epoche e con modalità diversificate i processi di urbanizzazione hanno avuto grande importanza in tutto il continente europeo, tanto che l'Europa costituisce il continente più urbanizzato, dal momento che non solo è quello di più antica urbanizzazione¹, ma anche quello in cui circa tre quarti della popolazione totale vive nelle aree urbane² (Bonavero e Salone, 1997, p. 37).

Sebbene molte città europee si siano sviluppate in prossimità dei grandi fiumi per ragioni difensive e commerciali, l'urbanizzazione dell'Europa è riconducibile soprattutto alla rivoluzione industriale ed allo sviluppo delle attività economiche, per cui la struttura urbana risulta molto diversificata a seconda dell'origine antica (come nel caso di Atene, Roma, Venezia, Parigi ed Amsterdam) o moderna delle principali città, come appare chiaramente dalla Figura 1.

Anche se nel 1990 la popolazione della Comunità europea era pari a 345 milioni di abitanti (compresa la Germania orientale) e rappresentava solo il 6,5% della popolazione mondiale (Cole e Cole, 1993, p. 48), il sistema urbano europeo presenta un'elevata densità di città sul territorio³. Infatti, come risulta dalla Tabella 1, alla fine degli anni '80 le trenta maggiori agglomerazioni urbane erano distribuite in 11 dei 12 paesi che allora facevano parte della Comunità europea.

Sempre nel 1990 la distanza media tra le città con popolazione maggiore di 10.000 abitanti era di 13 km (ma di soli 6 km nei Paesi Bassi), con una forte incidenza delle città di piccola e media dimensione, mentre le città con popolazione maggiore di 200.000 abitanti rappresentavano il 56,5% della popolazione (Bonavero e Salone, 1997, p. 39).

L'osservazione delle aree e delle direttrici dell'assetto spaziale delle città europee con popolazione maggiore di 10.000 abitanti evidenzia, da un lato, l'influenza dei caratteri fisico - geografici del territorio (ad es., per la presenza di fiumi) e dall'altro, la presenza di aree a forte densità urbana nei paesi con aree di antica industrializzazione.

Il sistema urbano europeo può essere descritto in modo più sistematico ed organico utilizzando tre principali modelli teorici (Dematteis, 1998):

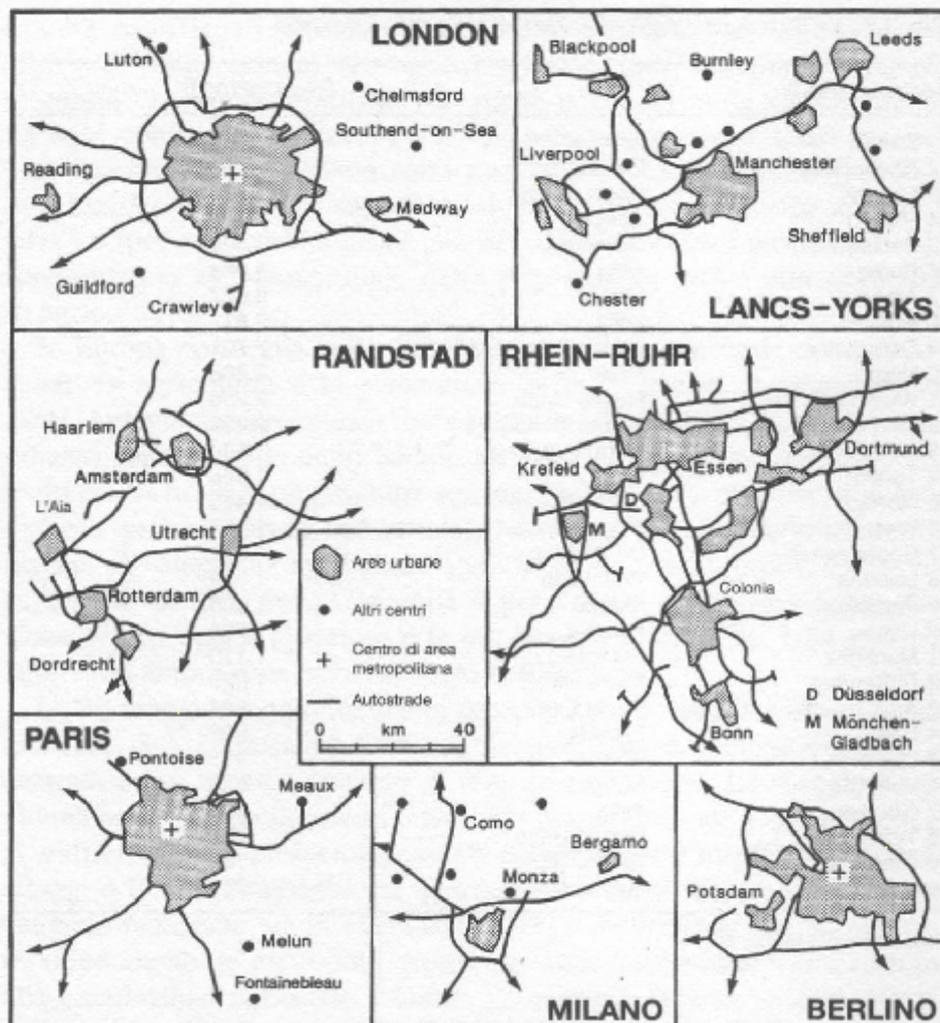
- *le reti cristalleriane*, le quali descrivono la rete urbana come un sistema gerarchico a più livelli, definiti da rapporti gravitazionali, nel quale i "nodi" (le località centrali) sono tendenzialmente equidistribuiti e, di conseguenza, i rapporti tra gli stessi nodi sono determinati da un principio di complementarietà verticale, cioè gerarchica, soggetto al vincolo di prossimità spaziale;

¹ Nel '700 solo Londra e Parigi superavano il mezzo milione di abitanti e nell'800 Londra aveva superato i due milioni, mentre Parigi il milione di abitanti.

² La percentuale della popolazione totale residente in agglomerazioni con popolazione maggiore di 10.000 abitanti è superiore a quella degli altri continenti.

³ Definita come numero di città in rapporto all'estensione territoriale.

Fig. n.1: Le sette grandi agglomerazioni della Comunità europea rappresentate alla medesima scala.



Fonte: Cole e Cole, 1995, p. 52

- le reti interconnesse a più livelli, le quali descrivono sistemi spazialmente distribuiti, in cui le relazioni tra i nodi non dipendono dalla prossimità, ma da complementarità funzionali sia orizzontali che verticali. Anche i rapporti di gerarchia non sono determinati dalla prossimità e dalla distanza, per cui non c'è una necessaria corrispondenza tra rete urbana e aree di gravitazione;

- la gerarchia centro-periferia, che descrive un sistema urbano a più livelli gerarchici di centralità, spazialmente polarizzato, dove i nodi di livello superiore tendono a concentrarsi in un'area centrale (*core*), mentre quelli di livello inferiore si distribuiscono in corone sempre più periferiche, per cui la centralità si presenta sempre come una funzione inversa della distanza dal *core*.

Tab. n. 1: Le 30 maggiori agglomerazioni urbane della Comunità europea al 1989

| Agglomerazione | Paese | Popol. (21000) |
|-------------------|-------------|----------------|
| 1 Parigi | Francia | 8.707 |
| 2 Rhein-Ruhr | Germania | 7.792 |
| 3 Londra | Regno Unito | 7.678 |
| 4 Madrid | Spagna | 4.120 |
| 5 Berlino | Germania | 3.400 |
| 6 Roma | Italia | 3.094 |
| 7 Atene | Grecia | 3.027 |
| 8 Milano | Italia | 2.877 |
| 9 Barcellona | Spagna | 2.701 |
| 10 Napoli | Italia | 2.608 |
| 11 West Midlands | Regno Unito | 2.356 |
| 12 Manchester | Regno Unito | 2.339 |
| 13 Amburgo | Germania | 1.624 |
| 14 Torino | Italia | 1.568 |
| 15 Monaco | Germania | 1.483 |
| 16 West Yorkshire | Regno Unito | 1.478 |
| 17 Copenaghen | Danimarca | 1.372 |
| 18 Lisbona | Portogallo | 1.329 |
| 19 Bruxelles | Belgio | 1.268 |
| 20 Lione | Francia | 1.221 |
| 21 Marsiglia | Francia | 1.110 |
| 22 Rotterdam | Paesi Bassi | 1.025 |
| 23 Amsterdam | Paesi Bassi | 994 |
| 24 Lilla | Francia | 936 |
| 25 Dublino | Irlanda | 915 |
| 26 Valencia | Spagna | 850 |
| 27 Genova | Italia | 827 |
| 28 Tyneside | Regno Unito | 782 |
| 29 Glasgow | Regno Unito | 765 |
| 30 Liverpool | Regno Unito | 753 |

Fonte: Cole e Cole, 1995, p. 49, dati Eurostat

Questi modelli rappresentano spazialmente le diverse forme delle relazioni economiche e sociali: il primo modello rappresenta le relazioni proprie dell'economia e della società preindustriale; il secondo modello rappresenta le relazioni proprie dell'economia dell'informazione ed infine il terzo rappresenta la distribuzione gerarchica dei nodi.

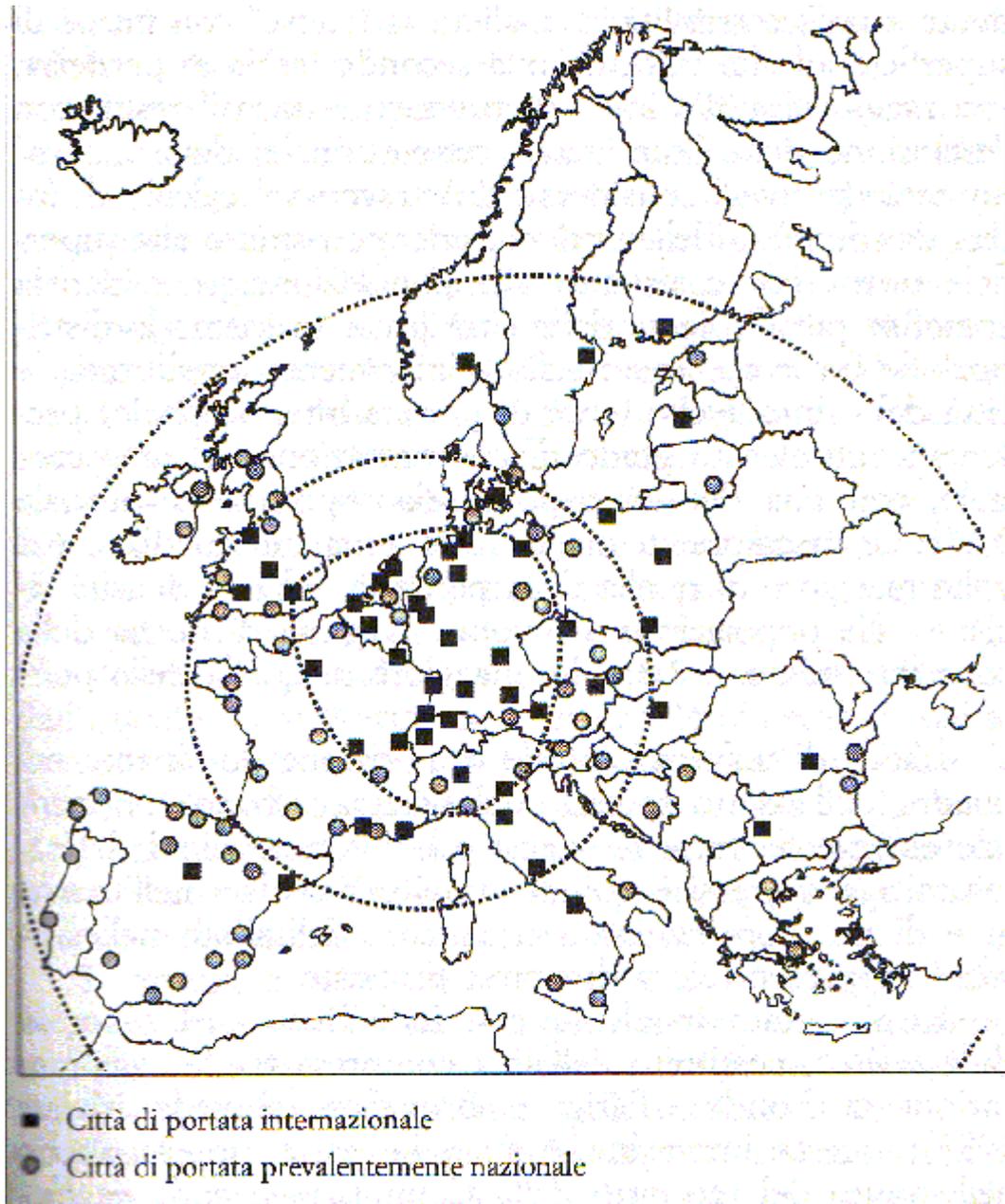
L'attuale sistema urbano europeo si può descrivere in modo ancora più adeguato combinando questi tre modelli. Infatti, nell'Europa continentale prevalgono le relazioni centro-periferia lungo l'asse del fiume Reno, tanto che nel triangolo individuato dalle città di Bruxelles, Amsterdam e Francoforte si concentrano i valori più alti di *centralità*, *di accessibilità e di interconnessione* tra i nodi (Dematteis, 1998); una progressiva riduzione del grado di centralità e di accessibilità caratterizza invece la periferia europea rispetto alle maggiori aree metropolitane europee.

In pratica, sulla base della considerazione delle 116 principali città europee, la distribuzione territoriale delle città europee – distinte fra città di portata prevalentemente nazionale e città di portata internazionale – è possibile rappresenta la configurazione territoriale del sistema urbano europeo individuando tre zone (Dematteis, 1996):

- un'area centrale a forma ellittico-triangolare che contiene le regioni urbane di Londra, Amburgo, Berlino, Monaco di Baviera, Venezia, Milano, Genova, Lione e Parigi;

- una prima corona di 400 km di raggio, con un'accessibilità pendolare giornaliera al *core* con mezzi di superficie ad alta velocità;
- una seconda corona o periferia, con raggio di 1300 km, che comprende città di portata nazionale e internazionale.

Fig. n .2: La configurazione territoriale del sistema urbano europeo

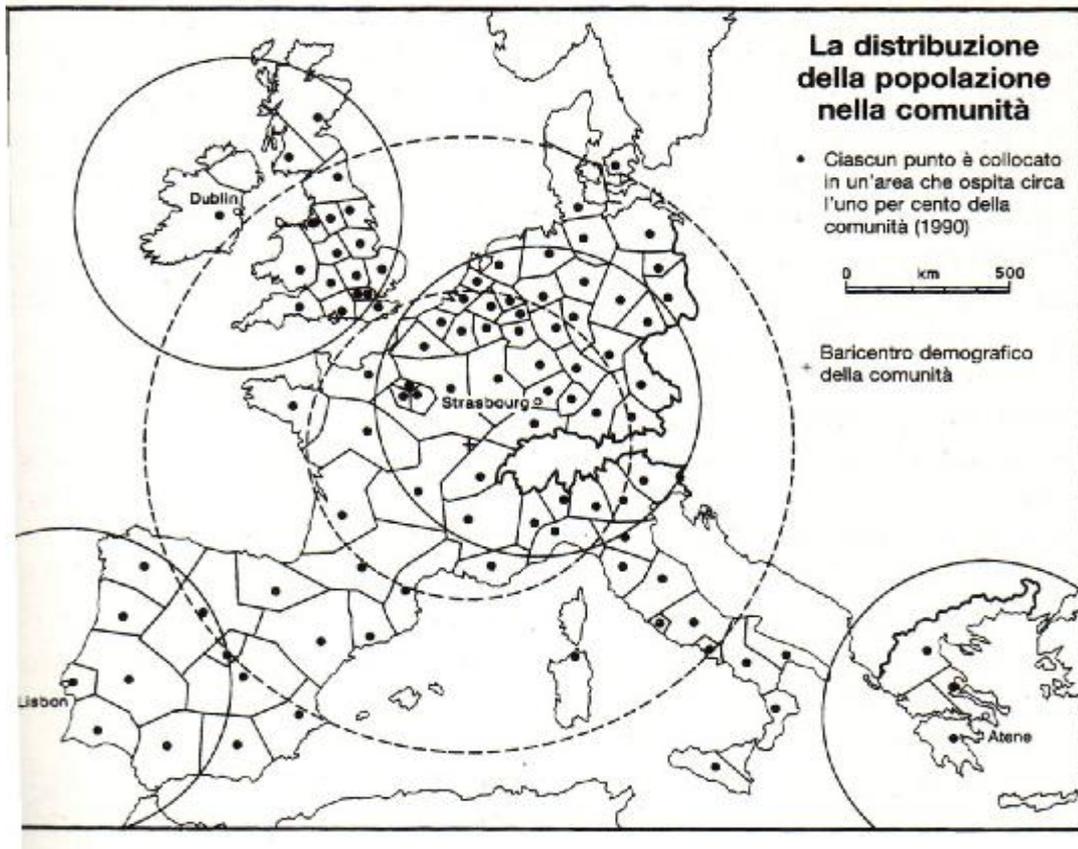


Fonte: Bonavero e Salone 1997, p. 53

L'esame della distribuzione della popolazione comunitaria (si veda la figura n. 3), evidenzia la sostanziale corrispondenza con la distribuzione delle città. Infatti, nel centro, a fronte di una distribuzione delle città abbastanza uniforme, il 53% delle città di livello

internazionale si addensa nell'area centrale a forma ellittico-triangolare, pari al 20% della superficie europea, all'interno della quale - nel raggio di 500 km da Strasburgo - troviamo 42 punti (un punto rappresenta 3,45 milioni di abitanti, l'1% della popolazione europea nel 1990) pari nel loro complesso a circa 145 milioni di abitanti. Nella periferia, invece, all'interno di un raggio di 500 km da Lisbona, troviamo solo 8 punti, pari all'8% della popolazione comunitaria.

Fig. n. 3: La distribuzione della popolazione comunitaria nel 1990



Fonte: Cole e Cole, 1995, p. 49

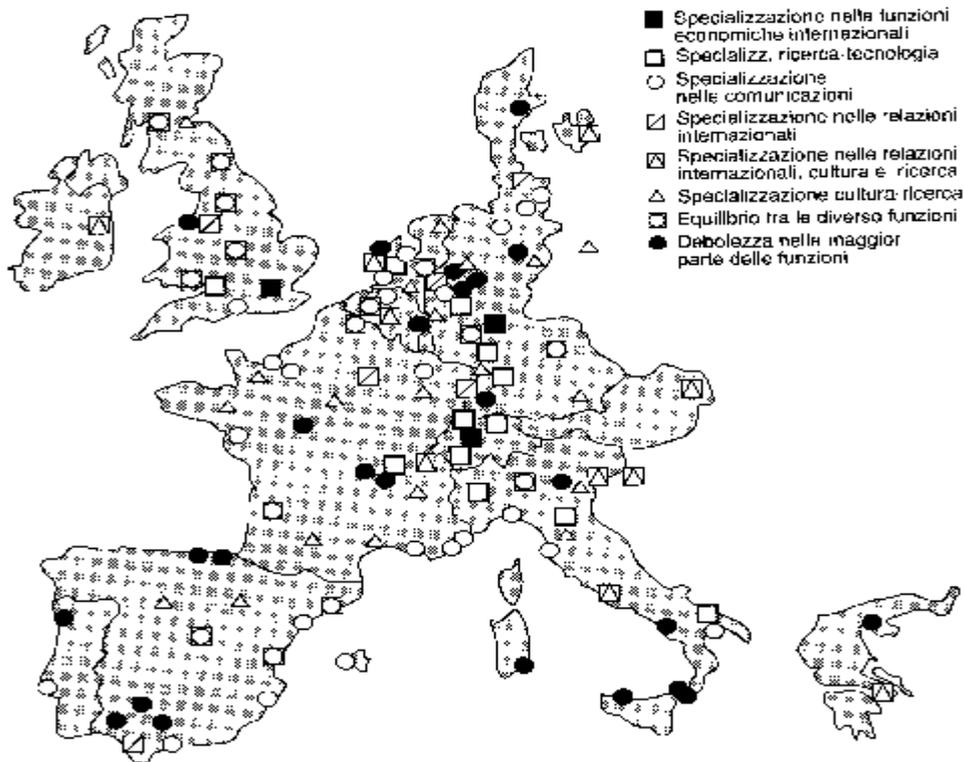
Il sistema urbano europeo può essere studiato anche attraverso l'analisi:

a) *della struttura gerarchico-funzionale* (graduatorie e classificazioni delle città, per tipologie dimensionali e di funzioni) utilizzando due criteri principali. Il primo, di tipo dimensionale e gerarchico, considera la dotazione e le relazioni tra le funzioni urbane (ad esempio, direzionali, finanziarie commerciali...). Il secondo, di tipo funzionale, esprime invece il grado di specializzazione delle funzioni. Un'ulteriore categoria di indagine riguarda la localizzazione delle grandi imprese multinazionali ed il livello di internazionalizzazione dei sistemi urbani;

b) *dell'assetto spaziale* basato sulla descrizione dei fenomeni e dei processi urbani e sulla successiva rappresentazione mediante immagini di sintesi, al fine di facilitare la comprensione e la comunicazione delle interpretazioni.

In merito al punto a), va precisato che per funzione si intende “ [...] un’attività (come il governo, il commercio, l’industria, l’istruzione ecc.) che risponde a esigenze sia interne sia esterne” (Dematteis, 1993, p. 69). In particolare, per quanto riguarda il secondo criterio - di tipo funzionale - un esempio di classificazione e rappresentazione della distribuzione delle *funzioni specializzate* è fornito dalla figura n. 4.

Fig 4: Le specializzazioni funzionali delle città europee

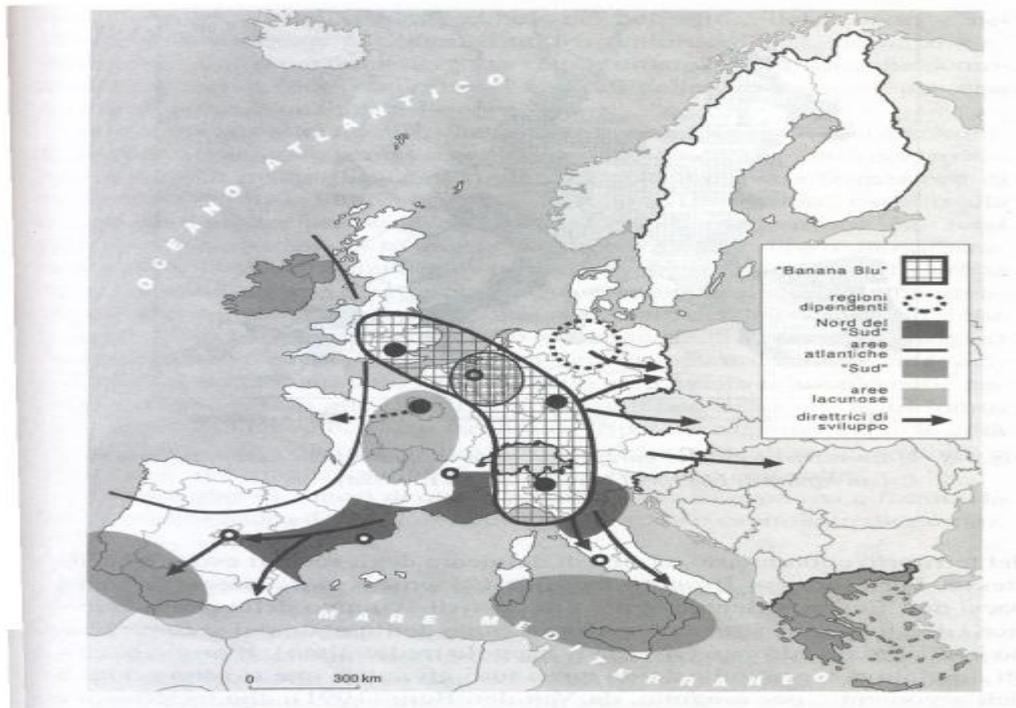


Fonte: Dematteis, 1993, p. 76

In merito al punto b), invece, le principali *immagini di sintesi* utilizzate per descrivere l’assetto spaziale europeo sono le seguenti:

- l’immagine, fornita da Dematteis (1996), delle *tre zone concentriche che racchiudono il cuore europeo* (individuato dal triangolo Londra, Parigi e Bruxelles, o dal triangolo Bruxelles, Amsterdam e Francoforte), il quale rappresenta la distribuzione delle 116 principali città europee divise in città internazionali, nazionali e regionali (si veda ancora la fig. n. 2);
- l’immagine, fornita dagli studi della Reclus-Datar, della cosiddetta “banana blu” (si veda la fig. n. 5) che rappresenta *la dorsale centrale del sistema urbano europeo* e che, partendo dall’Inghilterra sud-orientale, racchiude la Ruhr, Monaco, Stoccarda e Zurigo, fino a giungere a Milano.

Fig. n. 5: L'immagine del sistema urbano europeo secondo lo studio Reclus-Datar



Fonte: Bonaverò e Salone, 1997, p.56

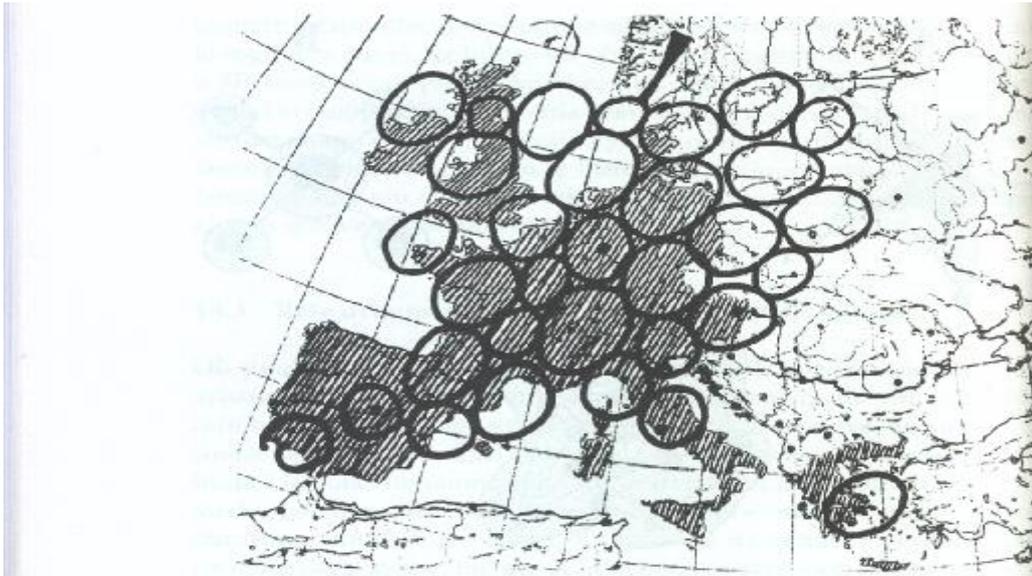
- l'immagine, proposta da Kunzmann e Wegener (1991), del *grappolo europeo* (si veda la fig. n. 6) ed utilizzata per rappresentare uno *scenario di evoluzione*, la quale non fa riferimento all'espansione del cuore europeo, ma al superamento del modello gerarchico centro-periferia verso un modello di *multicentralità distribuita* che valorizza la tendenza all'accesso diretto dei sistemi urbani ai circuiti internazionali.

L'analisi delle immagini di sintesi qui riproposte evidenzia che non si può descrivere il sistema urbano europeo come un sistema *unico ed integrato* e che, in particolare, all'interno del vecchio "cuore" continueranno a localizzarsi tutte quelle attività economiche che si basano su un'elevata densità di popolazione oltre alle funzioni direzionali, politico-diplomatiche e finanziarie.

In base ai 7 fattori di cambiamento individuati da Hall (1993)⁴, il principale fenomeno che all'inizio degli anni '90 ha presumibilmente condizionato l'evoluzione del sistema urbano europeo è costituito dall'evoluzione geopolitica allora in corso nell'Europa orientale e dal successivo processo di integrazione di quei paesi con l'Europa occidentale.

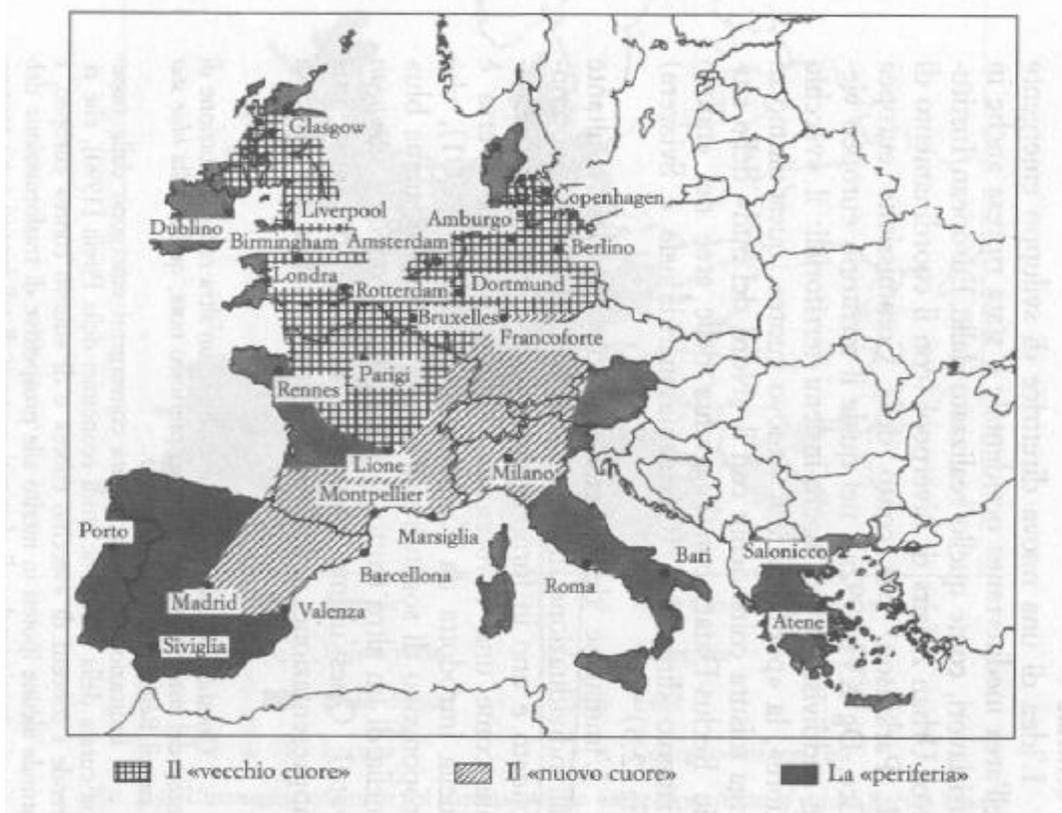
⁴ Si tratta dei seguenti fattori: la globalizzazione dell'economia e degli scambi commerciali; la trasformazione dei paesi orientali; la transizione verso l'economia dell'informazione; gli sviluppi tecnologici nel settore dei trasporti; gli sviluppi tecnologici nel settore delle telecomunicazioni; il nuovo ruolo di auto promozione delle città; le dinamiche demografiche e sociali.

Fig. n. 6: Lo sviluppo metropolitano equidistribuito nell'immagine del "grappolo"



Fonte: Kunzmann e Wegener, 1991

Fig. 7: La struttura del territorio europeo secondo lo studio dell'European Institute of Urban Affairs di Liverpool



Fonte: Bonavero e Salone, 1997, p. 58

Le innovazioni istituzionali (come, ad esempio, la Costituzione europea) invece non sembrano incidere direttamente sulle prospettive e le tendenze del sistema urbano europeo. Queste ultime sembrano piuttosto indirizzate verso:

- il ridisegno delle gerarchie urbane, evidenziato dal *rafforzamento* delle città di confine interno dell'Unione europea e delle città posizionate lungo le principali direttrici di collegamento con l'Europa orientale e - per converso - dall'*indebolimento* delle città periferiche;

- il rafforzamento dei processi di metropolizzazione, accompagnato da notevoli trasformazioni demografiche e dall'affermazione di *pratiche cooperative e di dinamiche competitive* tra le città europee (Bonavero e Salone, 1997).

L'importanza del processo di integrazione dei paesi dell'Europa orientale dovrebbe determinare la traslazione da verticale a trasversale del senso delle nuove direttrici di sviluppo del sistema urbano europeo. L'intreccio tra gli assi verticali attualmente esistenti e i nuovi assi trasversali dovrebbe rappresentare l'assetto futuro di un'Europa che dovrebbe volgere sempre più il suo sguardo da occidente verso oriente.

Più specificamente, dovrebbero proseguire il rafforzamento del "triangolo d'oro" (Bruxelles, Amsterdam e Francoforte) con la sua progressiva estensione a Vienna e Berlino), nonché i fenomeni di *decentramento e di ricentralizzazione selettiva* negli assetti interni alle maggiori città europee (Hall, 1993).

Con l'allargamento verso est la presenza nel sistema urbano europeo di *squilibri tra centro e periferia* sembra destinata ad aumentare, così come il divario tra i livelli di sviluppo economico delle regioni europee. Ciò comporta la definizione di politiche regionali e territoriali appropriate rispetto alla nuova dimensione spaziale ed economica, cioè finalizzate a *riequilibrare e redistribuire* la centralità, rendere più accessibili le aree urbane dei nuovi paesi che dovrebbero essere inserite nella rete delle città europee per facilitare il loro sviluppo attraverso l'attrazione delle funzioni (nazionali e internazionali) attualmente scarse o mancanti.

Rispetto al raggiungimento di queste finalità un significativo apporto può derivare dalla politica europea dei trasporti per migliorare l'accessibilità alle aree periferiche⁵.

Tuttavia, poiché il miglioramento del posizionamento delle singole città nella competizione internazionale non passa solo attraverso l'attrazione dall'esterno di funzioni e investimenti pregiati, occorre sottolineare che, affinché tale miglioramento risulti effettivo, è necessaria l'attivazione, all'interno dei singoli paesi e delle singole città, di processi di sviluppo auto organizzati che valorizzino le risorse esistenti all'interno dei territori e delle aree urbane.

1.2. Il sistema urbano italiano nel contesto europeo

Negli ultimi decenni numerosi fattori hanno influenzato i processi di trasformazione delle città e la loro organizzazione spaziale. Si ricordano, tra i principali, la crisi del modello di produzione e concentrazione industriale di tipo fordista, le conseguenti modificazioni nei

⁵ Come osserva Dematteis (1998, p. 269) "la redistribuzione della centralità metropolitana a scala continentale sembra dunque la via migliore per passare dalla banana blu all'Europa a grappolo".

sistemi di produzione e di distribuzione dei beni e del mercato del lavoro, il ruolo crescente del settore dei servizi e del capitale finanziario, da cui derivano onerose ristrutturazioni industriali e la ingombrante presenza di aree dismesse. Queste trasformazioni hanno evidenziato che i fattori di successo dei sistemi urbani dipendono *non tanto* dalla dimensione e dalla struttura industriale, *quanto* dalla specializzazione dei servizi e dalla qualità del capitale umano (Mazza, 1988).

Poiché le città sono sempre più frequentemente l'oggetto di scelte revocabili da parte delle grandi imprese multinazionali per localizzare le loro attività di produzione (frequentemente si tratta solo di segmenti del processo di produzione) e di distribuzione di beni e servizi, le trasformazioni fisiche e l'organizzazione spaziale delle città risultano fortemente influenzate dalla mobilità del capitale finanziario (la cui volatilità non è controllabile a livello locale), la quale determina anche la presenza di *élite* professionali internazionali. Ciò è vero per la generalità delle città, con eccezione però di quelle che si posizionano al vertice della gerarchia urbana, le cosiddette città mondiali. Queste ultime risultano meno sensibili alle attività economiche globalizzate e alla mobilità del capitale finanziario, in quanto costituiscono delle sedi privilegiate e irrinunciabili per alcune componenti del sistema economico.

A partire da questi aspetti generali, qui di seguito si cercherà di dare conto dei principali lineamenti del sistema urbano italiano, di contestualizzarlo a livello europeo e di verificare inoltre il suo grado di apertura internazionale. Ciò verrà fatto analizzando sostanzialmente la presenza di funzioni internazionali nel sistema urbano italiano.

I criteri che consentono di osservare l'imporsi in Italia di una nuova generazione di città internazionali sono i seguenti (Bonavero, 1997, p. 244):

- un criterio temporale, l'ingresso di un'area urbana nel gruppo delle città internazionali;
- un criterio qualitativo, l'attività delle città nei settori dell'alta tecnologia dei servizi;
- un criterio di approccio alla vita internazionale per la presenza di istituzioni internazionali (relazioni estere) e di attività di promozione dell'internazionalizzazione delle città (marketing urbano).

Posto che le principali caratteristiche delle città internazionali riguardano le loro relazioni economiche, finanziarie, commerciali e scientifiche, la loro collocazione nelle reti di comunicazione, la presenza di istituzioni internazionali e la messa in atto di forme di paradiplomazia urbana, l'analisi e la descrizione del sistema urbano italiano presenta delle difficoltà in ordine al fatto che esistono problemi nel reperimento dei dati statistici, dovuti alla scarsità di studi sistematici recenti. Inoltre, nei dati disponibili, occorre tener presente, da un lato, la sottovalutazione della funzione "comunicazione", l'assenza di riferimenti alle funzioni culturali, (musei, biblioteche, teatri, eventi e manifestazioni culturali di rilevanza internazionale) ed alle attività turistiche, funzioni ed attività tutte molto significative per le aree urbane, e, dall'altro lato, la sopravvalutazione delle attività produttive rispetto, ad esempio, ai servizi pubblici, ai trasporti ed alla mobilità urbana.

La presenza di queste difficoltà ha condizionato la strutturazione del campo d'indagine composto da 20 variabili, a loro volta raggruppate nelle seguenti 6 categorie funzionali:

- *funzioni produttive* (numero di sedi di società straniere rappresentate in Italia; numero di sedi centrali di società italiane rappresentate all'estero; numero di ditte esportatrici; numero di Camere di commercio estere e miste; numero di intermediari facenti parte della rete di consulenti d'azienda creata dalla Commissione europea; numero di corrispondenti locali dell'ufficio per la cooperazione delle imprese della Commissione europea; numero di società di *export/import*);

- *funzioni finanziarie* (numero di sedi di banche italiane rappresentate all'estero, numero di sedi di società di assicurazione straniere in Italia; numeri di sedi centrali di società di assicurazioni italiane rappresentate all'estero);

- *funzioni scientifico-tecnologiche e di formazione* (numero di organismi italiani partecipanti ai programmi di ricerca della C.E.; numero di convenzioni e contratti di ricerca stipulati dalle università italiane con università straniere o con organi della U.E.; numero di enti erogatori di borse di studio per l'estero);

- *comunicazioni* (numero settimanale di voli internazionali diretti in partenza dagli aeroporti italiani);

- *funzioni ricettive* (numero di fiere ed esposizioni a carattere internazionale; numero di alberghi di categoria superiore);

- *funzioni di burocrazia internazionale e di paradiplomazia urbana* (numero di consolati, numero di istituzioni estere internazionali e di organi delle Nazioni Unite e dell'U.E.; partecipazione alle reti di cooperazione fra città promosse dalla C.E.) (Bonavero, 1997, p. 292-295).

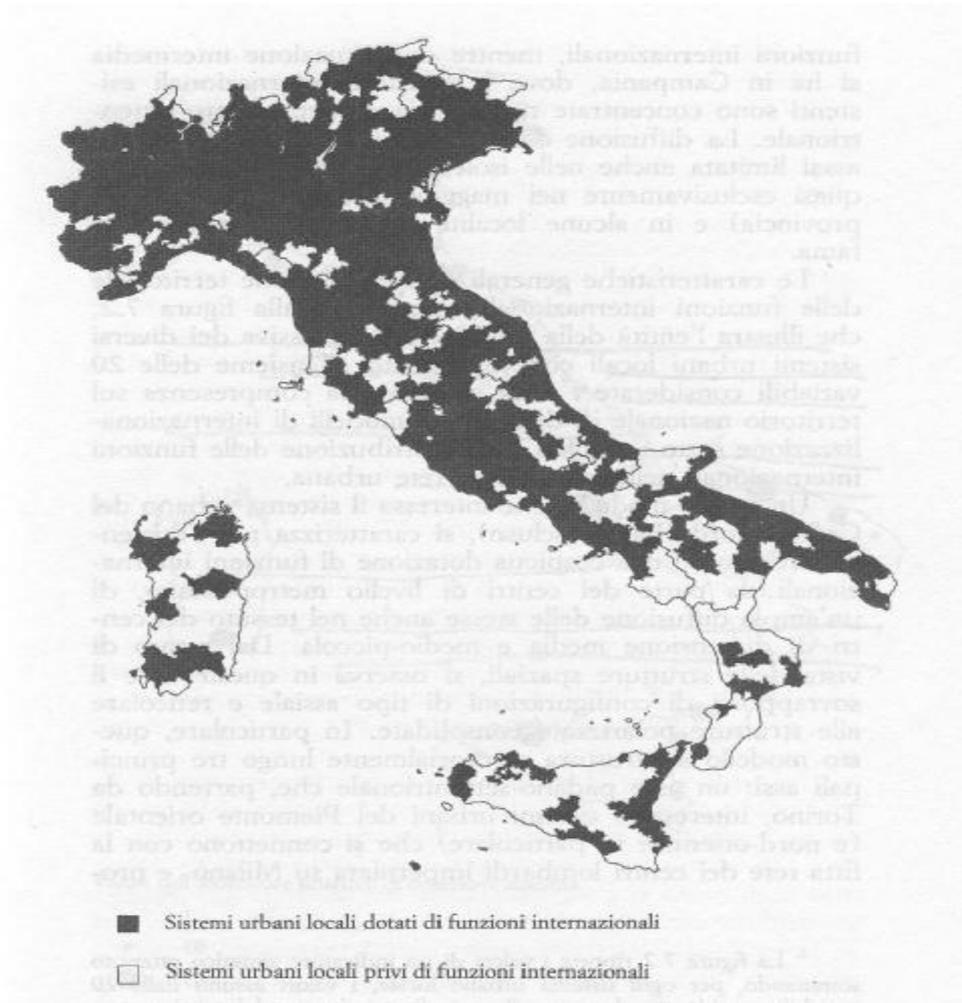
Le categorie funzionali appena presentate sono utilizzate per analizzare la *dotazione complessiva*, il loro *grado di polarizzazione* e di *diversificazione settoriale* nel sistema urbano italiano, in quanto le funzioni internazionali del sistema urbano italiano presentano caratteri molto diversificati. Dal punto di vista della distribuzione territoriale la presenza delle funzioni internazionali in Italia è molto *squilibrata*: infatti, a fronte di un addensamento nelle principali regioni settentrionali e, in misura inferiore, in quelle centrali, nelle regioni meridionali, nelle isole e nelle aree alpine esse sono marginali o addirittura assenti.

Dal punto di vista della diversificazione settoriale solo le principali città metropolitane presentano una certa omogeneità nella distribuzione delle funzioni internazionali. Invece, dal punto di vista della dotazione delle funzioni “[...] poco più della metà dei sistemi urbani locali risulta dotata di funzioni internazionali, sulla base dei criteri adottati; i dati rilevati mostrano infatti come 415 dei 784 sistemi urbani totali possiedono funzioni corrispondenti ad almeno una delle 20 variabili considerate” (Bonavero, 1997, p. 252).

Come evidenziato nella figura n. 8, il sistema urbano italiano presenta due modelli principali di internazionalizzazione delle funzioni. Il primo modello riguarda il sistema urbano del Centro-Nord (Lazio escluso) e presenta, oltre ad una buona dotazione di

funzioni internazionali nelle aree metropolitane, anche una significativa distribuzione nei centri urbani. Semplificando, si può rappresentare questo modello attraverso una struttura territoriale di *assi e reti* di funzioni internazionali. Il secondo modello che riguarda il Lazio, le regioni del Mezzogiorno e le Isole, presenta invece una minore dotazione ed una minore densità delle funzioni internazionali nelle aree metropolitane e nei centri urbani, da cui si può ricavare una rappresentazione territoriale *gerarchizzata per poli* delle funzioni internazionali (Bonavero, 1997, p. 254-256).

Fig. n. 8: Diffusione in Italia delle funzioni internazionali



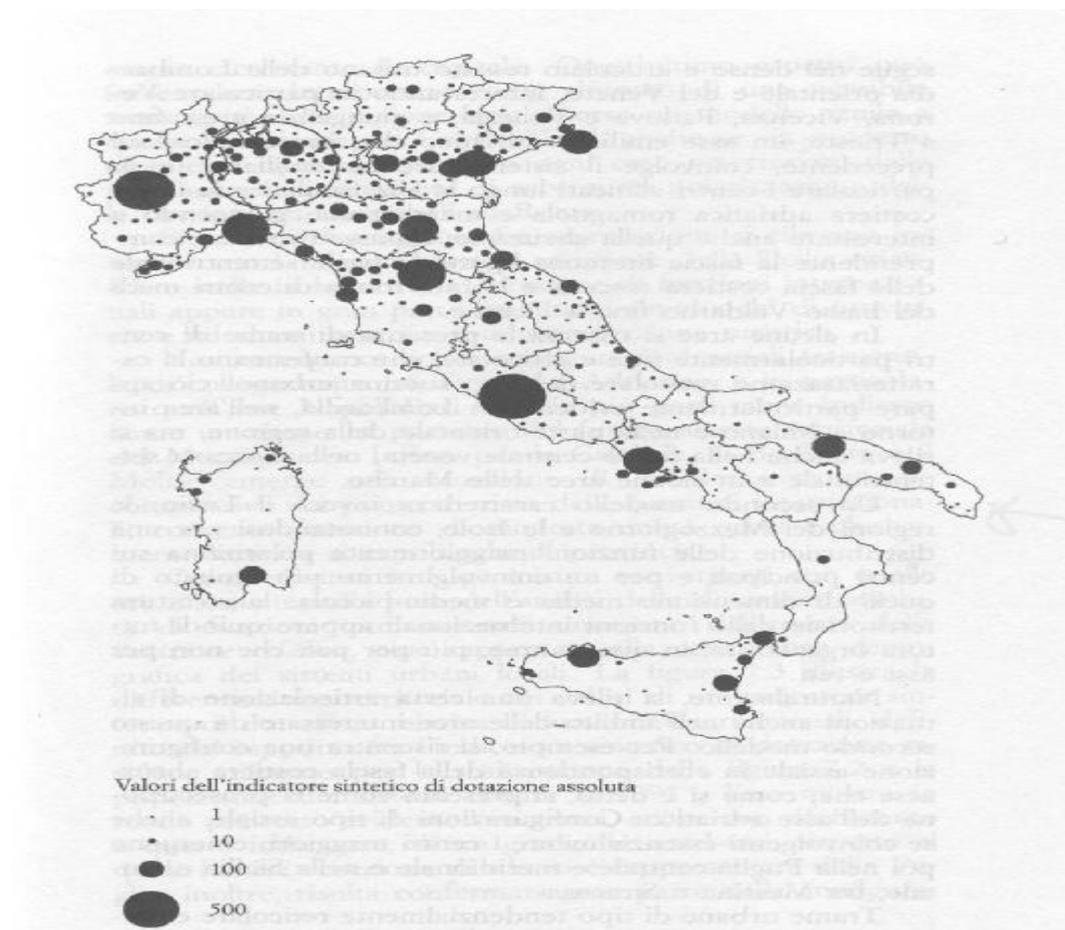
Fonte: Bonavero, 1997, p. 253

La presenza dei due modelli risulta sostanzialmente confermata anche dall'analisi della dotazione assoluta di funzioni internazionali e di quella relativa, cioè rapportata alla consistenza demografica dei sistemi urbani locali.

Inoltre, tale analisi evidenzia l'esistenza di un vantaggio delle aree urbane e metropolitane nell'attrazione di funzioni internazionali che è giustificato, oltre che dalla maggiore dimensione delle popolazioni che utilizzano la città (residenti, pendolari visitatori ed altri utilizzatori a vario titolo), anche dalla presenza di servizi e infrastrutture (si pensi agli

aeroporti internazionali), nonché dalle sinergie e dall'integrazione delle funzioni internazionali.

Fig. n. 9: Entità della dotazione complessiva di funzioni internazionali



Fonte: Bonavero, 1997, p. 255

Come si evince dalla successiva tabella n. 2, le funzioni internazionali sono concentrate principalmente nelle Città metropolitane individuate dall'art. 17 della legge 142/1990, dall'art. 22 del Testo unico sugli enti locali e da alcune leggi delle Regioni a statuto speciale, le quali costituiscono di fatto il livello metropolitano italiano⁶.

Con riferimento anche a quanto rilevato all'inizio del presente paragrafo, possiamo osservare che soltanto Milano e Roma sono classificabili tra le città internazionali, in quanto corrispondono positivamente a tutte le variabili delle categorie funzionali considerate (in particolare Milano) e, quindi, costituiscono il livello di eccellenza del sistema urbano italiano.

⁶ Si tratta dei seguenti capoluoghi: Torino, Milano, Genova, Trieste, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania, Messina, Palermo e Cagliari.

Al secondo livello figurano Torino, Genova, Firenze, Venezia, Bologna e Napoli, mentre al terzo livello figurano Verona, Padova, Trieste, Bari, Palermo, Catania e Cagliari, ed infine troviamo gli altri 400 sistemi urbani minori.

Tab. n. 2: Distribuzione delle funzioni internazionali dei sistemi urbani italiani

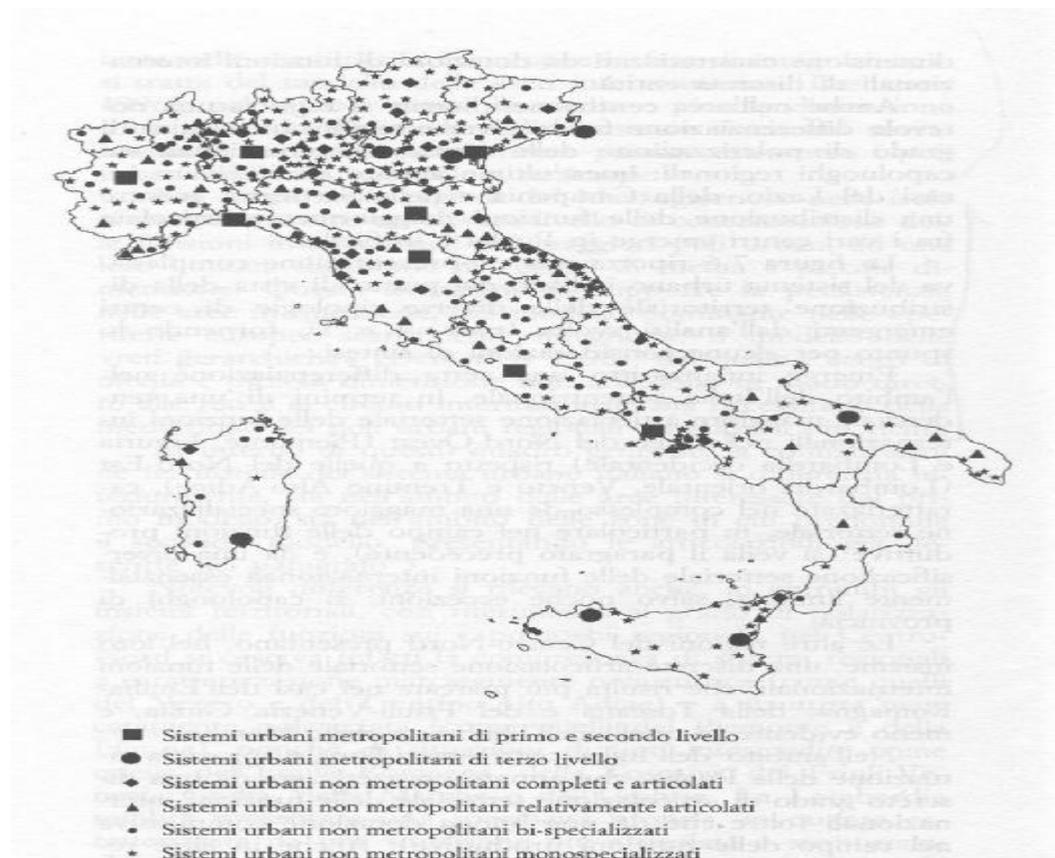
| Sistemi urbani locali | Ditte esportatrici | Società export/import | Società straniere in Italia | Programmi di ricerca Ue | Società italiane all'estero | Alberghi | Fiere ed esposizioni | Consolati | Reti Bre | Convenzioni tra università | Banche italiane all'estero | Reti Be-Net | Enti erogatori borse | Istituzioni estere e internazionali | Carrere di commercio estere | Reti di cooperazione tra città | Voli internazionali | Banche straniere in Italia | Società di assicurazioni italiane | Società di assicurazioni straniere |
|-----------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------------|----------|----------------------|-----------|----------|----------------------------|----------------------------|-------------|----------------------|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|---------------------|----------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| Milano | 940 | 978 | 280 | 133 | 74 | 24 | 51 | 15 | 5 | 84 | 16 | 9 | 9 | 20 | 13 | 4 | 806 | 45 | 4 | 32 |
| Roma | 86 | 491 | 34 | 90 | 11 | 22 | 9 | 14 | 19 | 30 | 9 | 10 | 30 | 66 | 6 | 1 | 682 | 8 | 1 | 6 |
| Torino | 221 | 119 | 52 | 57 | 29 | 5 | 11 | 14 | 4 | 60 | 7 | 3 | 3 | 5 | 2 | 7 | 157 | 3 | 1 | |
| Genova | 52 | 124 | 19 | 34 | 6 | 3 | 7 | 15 | 9 | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 4 | 68 | 2 | 10 | | |
| Firenze | 115 | 313 | 14 | 33 | 7 | 16 | 16 | 12 | 2 | 31 | 1 | 2 | 1 | 2 | 2 | 96 | 1 | | | |
| Verona | 127 | 86 | 13 | 1 | 1 | 3 | 13 | 1 | 1 | 2 | 4 | | 1 | 2 | 1 | 40 | 2 | | | |
| Venezia | 59 | 29 | 7 | 12 | 2 | 17 | 3 | 15 | 2 | 24 | | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 159 | | | |
| Bologna | 185 | 86 | 18 | 31 | 15 | 3 | 20 | 5 | 1 | 8 | 1 | 4 | 1 | 4 | 2 | 3 | 97 | | | |
| Napoli | 33 | 164 | 12 | 22 | 8 | 4 | 7 | 14 | 1 | 19 | 4 | 2 | 3 | 3 | 2 | 66 | | | | |
| Bari | 47 | 130 | 6 | 15 | 1 | 6 | 6 | 11 | 2 | 5 | 2 | | 3 | 3 | 1 | 6 | | | | |
| Padova | 87 | 53 | 6 | 11 | 3 | 10 | 11 | | 2 | 19 | 2 | 1 | | 1 | | | 1 | | | |
| Trieste | 24 | 267 | 4 | 19 | 2 | 2 | 3 | 11 | | 6 | | | 1 | 4 | 3 | | | | 2 | |
| Palermo | 12 | 12 | 2 | 4 | | 5 | 6 | 11 | | 5 | 3 | | 3 | 3 | 1 | 2 | | | | |
| Catania | 2 | 13 | 1 | 6 | | 3 | | 8 | | 7 | | 2 | 1 | 1 | 1 | 18 | | | | |
| Cagliari | 7 | 11 | 7 | 10 | | | 1 | 9 | | 1 | 3 | 3 | 3 | | 2 | 11 | | | | |
| Bergamo | 145 | 64 | 27 | 8 | 8 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 3 | | | | | | | | | |
| Brescia | 104 | 58 | 8 | 7 | 5 | 1 | 1 | | 1 | 5 | | | 1 | 1 | | | | | | |
| Vicenza | 78 | 37 | 5 | | 2 | | 11 | | 1 | | 1 | 1 | 1 | | 1 | | 1 | | | |
| Udine | 98 | 86 | 5 | 4 | 3 | | 2 | | 1 | 2 | | 1 | 2 | | | | | 1 | | |
| Modena | 63 | 65 | 4 | 8 | 1 | 2 | 3 | | 2 | 3 | 2 | 1 | | | | | | | | |
| Ravenna | 27 | 18 | 2 | 2 | 1 | | 1 | 4 | 2 | | | 1 | | | 1 | | | | | |
| Pisa | 11 | 7 | 3 | 19 | 1 | 1 | | | 1 | 23 | 1 | | 2 | | | | | | | |
| Trento | 20 | 14 | 6 | 7 | 2 | | | | 1 | 5 | 1 | | | 1 | | | | | | |
| Parma | 68 | 43 | 17 | 7 | 3 | 1 | 5 | 1 | | 13 | | | | | | | | | | |
| Ferrara | 10 | 14 | 2 | 2 | 1 | 1 | | | | 4 | | | 1 | | | | | | | 1 |
| Perugia | 15 | 22 | | 4 | 2 | 2 | 4 | 2 | 27 | | | 1 | | | | | | | | |
| Salerno | 11 | 14 | 4 | 2 | | 1 | | 1 | 2 | 1 | | 1 | | | | | | | | |
| Biella | 39 | 12 | 1 | 4 | 2 | | 4 | 1 | 1 | | | | | | | | | | | |
| Varese | 71 | 30 | 14 | 2 | 1 | | 1 | | 1 | | | | 1 | | | | | | | |
| Como | 190 | 35 | 20 | 5 | 4 | 4 | 2 | | | | | | | 1 | | | | | | |
| Piacenza | 19 | 35 | 6 | 3 | 1 | | 4 | | 1 | | | | 1 | | | | | | | |
| Reggio E. | 72 | 76 | 8 | 3 | 2 | | 2 | | 1 | | | | 1 | | | | | | | |
| Rimini | 13 | 15 | 1 | | 1 | 5 | 9 | 6 | | | | | 1 | | | | | | | |
| Ancona | 12 | 13 | 1 | 4 | | | 4 | 5 | | 8 | | 1 | | | | | | | | |
| Lucca | 39 | 18 | 5 | | | 1 | 1 | 1 | | | 1 | | | | 1 | | | | | |
| Messina | 2 | 9 | | 4 | | 1 | 3 | 8 | | 7 | | | | | 1 | | | | | |

Fonte: Bonavero 1997, p. 263

Questa classificazione, oltre ad essere in linea con i modelli precedentemente descritti, evidenzia la necessità di politiche urbane specifiche per le 14 Città metropolitane (che riguardano 1297 comuni con una superficie pari al 16,9 % di quella nazionale sulla quale è insediato il 38,3 % della popolazione nazionale), per migliorare il posizionamento del sistema urbano italiano nell'ambito di quello europeo.

Rispetto a quest'ultimo, il primo dei due modelli del sistema urbano italiano si inserisce nel modello spaziale delle *reti interconnesse* prevalente nelle semiperiferie europee in fase di integrazione; il secondo, invece, si inserisce nel modello delle *reti gerarchiche*, prevalente nelle periferie europee scarsamente integrate, dove i sistemi urbani minori accedono alle reti internazionali solo passando dai poli urbani regionali e nazionali (Dematteis, 1996).

Fig. 10: L'articolazione complessiva delle funzioni internazionali nel sistema urbano italiano



Fonte: Bonavero, 1997, p. 282

L'ineguale posizionamento dei due modelli del sistema urbano italiano nel contesto europeo e la sua apertura internazionale dipendono sia dalla *quantità* della dotazione di funzioni internazionali, sia dalla *qualità* e dalla *omogeneità* delle categorie funzionali.

In particolare, all'interno del primo modello, Milano presenta una ricchezza di funzioni che la qualificano come città internazionale e la posizionano sia all'estremo meridionale della dorsale centrale continentale (banana blu), sia sull'asse emergente del sud Europa.

Il secondo modello, che comprende il Lazio, il Mezzogiorno e le isole, si colloca nella cosiddetta periferia del sistema urbano europeo, cioè in posizione *marginale* rispetto ai principali assi di sviluppo dell'integrazione europea, per la presenza di *minori funzioni* internazionali, ma anche di *minori connessioni* con la rete urbana nazionale. Anche la presenza all'interno del secondo modello di una città internazionale qual è Roma sembra riconducibile alla forte *concentrazione* di funzioni politiche, istituzionali, diplomatiche e religiose più che ad una omogenea presenza di tutte le variabili delle categorie funzionali. Il contributo recato dalle aree maggiormente periferiche del sistema urbano italiano al processo di integrazione del sistema urbano europeo dipende, dal lato delle città, dal miglioramento della loro azione in favore dello sviluppo e della qualità urbana (qualificazione delle funzioni esistenti ed attrazione di nuove funzioni), nonché dalla capacità di inserirsi nelle rete urbana europea, utilizzando le proprie potenzialità; dal lato europeo, dall'offerta di possibilità di connessione legata al superamento del modello centro-periferia (la banana blu) a favore del modello della centralità distribuita (l'Europa a grappolo) (Bonavero, 1997, p. 290).

Tuttavia, possiamo osservare che il posizionamento del sistema urbano italiano nel contesto europeo dipende anche dalle *interazioni* e dall'appartenenza a sistemi e reti regionali dense, articolate e coese che favoriscono l'accesso a reti globali (Dematteis, 1997, p. 352) e, viceversa, che i sistemi urbani inseriti in quello europeo possono trasmettere benefici ai sistemi regionali (ad esempio, dall'area metropolitana coesa che gravita intorno a Milano alla regione Lombardia).

Non va dimenticato, infine, che la struttura policentrica del sistema urbano italiano ha origini precedenti all'unità d'Italia, è condizionata dalla geografia fisica e dall'ineguale sviluppo economico ed industriale, evidenzia "la *perifericità* e lo *squilibrio* dell'assetto urbano meridionale rispetto a quello del centro nord dell'Europa e della pianura padana in particolare" (Dematteis, 1997, p. 362), ma non presenta, anche per ragioni storiche, i caratteri di "desertificazione" di altre periferie europee. Infatti, possiamo riconoscere una certa continuità tra la dorsale europea e la densità delle città lungo la penisola.

Poiché nel sistema urbano europeo l'essere *connessi* a reti risulta più importante rispetto alla dimensione delle città, ne deriva che le politiche urbane devono anche utilizzare le risorse inutilizzate e nascoste (in particolare nel Mezzogiorno) e potenziare l'accesso e l'integrazione alle reti regionali, nazionali ed europee. "Si tratta cioè di far partecipare anche le metropoli periferiche alla fitta rete di scambi di servizi, tecnologie, informazioni, capitali e cultura, che caratterizza le città del cuore europeo, dilatandone le maglie all'Europa mediterranea" (Dematteis, 1997, p. 369).

Le politiche utilizzabili per perseguire questi obiettivi di miglioramento dell'accessibilità delle città italiane alle reti europee mediante aeroporti e reti ferroviarie sono caratterizzate dall'essere *multilivello* (livello urbano, regionale, nazionale ed europeo), *interdipendenti* (riguardano diversi settori d'intervento, infrastrutture fisiche, beni e servizi pubblici locali) e *complesse* (coinvolgono diversi attori e interessi nei processi decisionali).

2. LA POLITICA TERRITORIALE E URBANA DELLA C.E.

2.1 Lo spazio unificato europeo

La progressiva convergenza ed armonizzazione delle condizioni economiche generali dei paesi europei, da un lato, tende a diminuire il ruolo degli Stati nazionali e, dall'altro, a favorire le concentrazioni economiche, nonché il ruolo delle regioni, delle città e delle aree metropolitane, anche in virtù del principio di sussidiarietà e delle esperienze di federalismo.

Dopo l'integrazione monetaria, l'integrazione di alcune politiche⁷ e l'avanzamento di quella politica, realizzata con la recente firma del Trattato costituzionale europeo, implicano una nuova e maggiore attenzione agli *squilibri territoriali*.

Per capire le modalità di intervento della Comunità europea finalizzato ad unificare lo spazio europeo occorre precisare i due approcci a cui si è ricorsi per rappresentare, descrivere ed interpretare il territorio europeo.

La prima fa riferimento ad una concezione dello spazio come *areale continuo*, tradizionale nelle scienze regionali, “[...] dove prevalgono nei processi di creazione e di trasformazione delle strutture territoriali, le relazioni di contiguità e di prossimità tra i soggetti territoriali” (Bonavero e Dansero, 1998, p. 2).

La seconda fa riferimento, invece, ad uno spazio *discontinuo dei flussi e delle “[...] relazioni a distanza tra soggetti territoriali, con la conseguente costituzione di reti di varia natura prive del carattere di contiguità (o prossimità) territoriale”* (Bonavero e Dansero, 1998, p. 2).

Sulla base di questi due approcci – tra loro alternativi – il processo di integrazione territoriale europea può essere considerato come un’*integrazione fra regioni* oppure come un’*integrazione fra reti*⁸.

Il superamento o, quantomeno, la riduzione degli squilibri economici tra Stati e tra regioni è uno degli obiettivi tradizionali dell’azione comunitaria giacché l’art. 2 del Trattato U.E. precisa che la Comunità ha il compito di promuovere “[...] uno sviluppo armonioso delle attività economiche dell’insieme delle Comunità, un’espansione continua ed equilibrata”. Tuttavia, la presenza di notevoli *disparità* economiche e sociali tra i paesi membri è accertata da numerosi indicatori economici e sociali: tra questi consideriamo brevemente i due principali: il prodotto interno lordo (Pil) pro capite e il tasso di disoccupazione⁹.

⁷ Ricordiamo, ad esempio, per rimanere agli aspetti più strettamente economici, la politica della concorrenza e quella agricola comune.

⁸ Un esempio di azioni della C.E. per l’integrazione fra regioni è costituito dai programmi Interreg per la promozione dello sviluppo regionale e della cooperazione transfrontaliera (del quale tratteremo nell’ultimo capitolo di questo lavoro), mentre un esempio di azione della C.E. per l’integrazione fra reti è il programma Recite per la costruzione di reti di cooperazione fra città.

⁹ Com’è ben noto, il Pil misura la ricchezza in termini di reddito prodotta in un paese e nelle sue regioni, mentre la disoccupazione sta ad indicare la quantità di fattore lavoro non utilizzata.

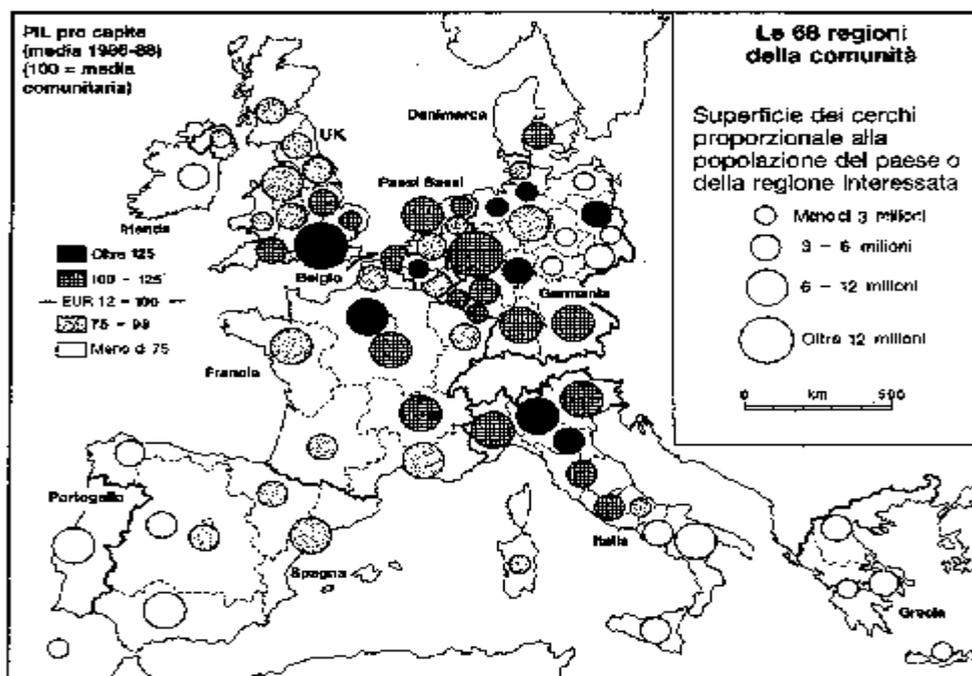
Per misurare il successo (o l'insuccesso) economico di una regione l'utilizzo del Pil pro capite, dell'intera popolazione o della popolazione attiva, è reso necessario dal fatto che il rapporto tra popolazione attiva e popolazione totale risulta variabile in ogni Stato ed in ogni regione.

Tab. n 3: Pil pro capite dei paesi membri al 1993 (numeri indice su base 100 = totale Europa dei 15)

| Paesi | Valori assoluti (in ecu) | Standard di potere d'acquisto |
|---------------|--------------------------|-------------------------------|
| Lussemburgo | 168 | 160 |
| Danimarca | 140 | 112 |
| Germania | 126 | 108 |
| Austria | 122 | 112 |
| Francia | 117 | 110 |
| Svezia | 114 | 98 |
| Belgio | 112 | 113 |
| Paesi Bassi | 108 | 103 |
| Italia | 92 | 102 |
| Finlandia | 89 | 91 |
| Gran Bretagna | 87 | 99 |
| Irlanda | 71 | 81 |
| Spagna | 65 | 78 |
| Portogallo | 46 | 69 |
| Grecia | 46 | 63 |

Fonte: Eurostat (1997) in Bonavero e Dansero, 1998, p. 5

Fig. n. 11: Pil pro capite nelle regioni comunitarie di livello NUTS 1, media 1986-1988



Fonte: Com 90-609 (1991) in Cole e Cole, 1995, p. 190

Come osservano Bonaverò e Dansero (1998, p. 5-7), “le disparità territoriali risaltano però in misura assai più evidente se si considera un livello di disaggregazione maggiore, prendendo in esame i divari fra le diverse regioni in cui si suddivide il territorio comunitario. [...] Dal punto di vista delle distribuzioni territoriali dei divari emerge con una certa evidenza l’esistenza di un tendenziale modello centro-periferia [...] Le regioni con il Pil pro capite largamente superiore alla media comunitaria si concentrano in gran parte nel nucleo centrale dell’Europa occidentale, e in particolare in un’area che comprende l’Italia settentrionale, l’Austria, la Germania, i paesi del Benelux e le regioni parigina e londinese. [...] Nel periodo 1983-1993 il rapporto tra Pil pro capite delle 25 regioni più ricche e quello delle 25 regioni più povere rimane sostanzialmente immutato.”

Il problema della disoccupazione costituisce un banco di prova sia per i sistemi economici che per l’azione di politica economica dei singoli Stati e della C.E. Dopo il forte incremento dal 2 al 10% della forza lavoro globale registrato nel periodo 1973-1985, nel 1990 il raggiungimento dell’8,3% ha segnato un punto di minimo, ma già nel 1993 la disoccupazione era tornata a superare il 10,8%¹⁰. “L’analisi dell’evoluzione temporale delle disparità fra regioni conferma la tendenza all’ampliamento dei divari [...] con riferimento al confronto tra paesi membri” e la distribuzione inversa centro-periferia rispetto a quella del reddito (Bonaverò e Dansero, 1998, p. 11)

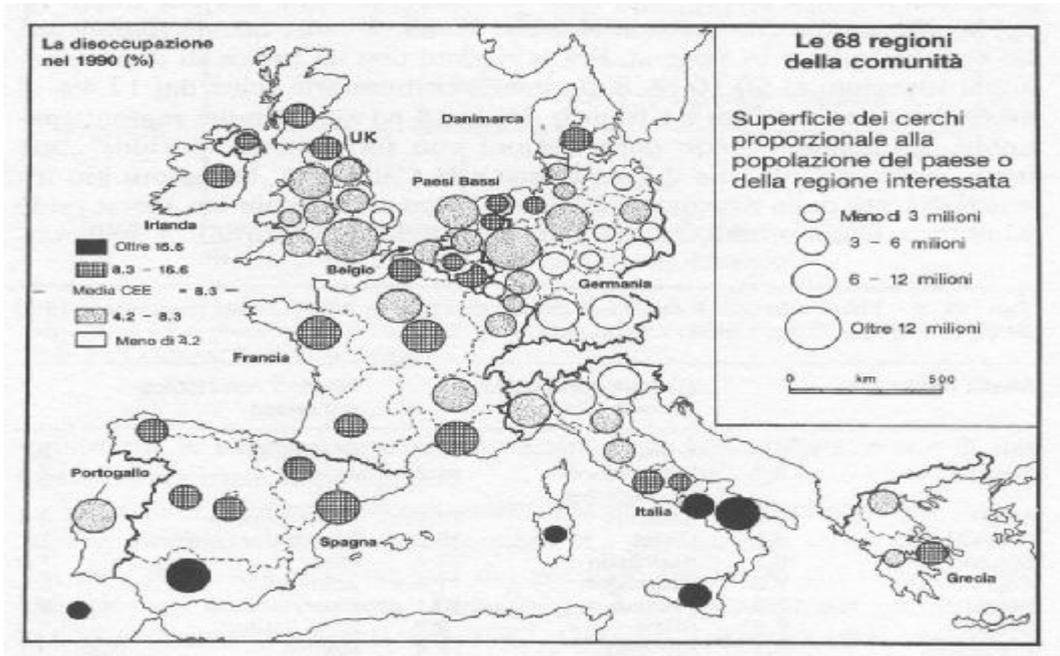
Tab. n. 4: Tasso di disoccupazione nei paesi membri nel 1995, in % delle forze lavoro totali

| Paesi | Tasso di disoccupazione |
|---------------|-------------------------|
| Lussemburgo | 2,7 |
| Austria | 4,1 |
| Danimarca | 7,1 |
| Portogallo | 7,1 |
| Paesi Bassi | 7,3 |
| Germania | 8,2 |
| Gran Bretagna | 8,8 |
| Svezia | 9,1 |
| Grecia | 9,1 |
| Belgio | 9,4 |
| Francia | 11,2 |
| Italia | 12,0 |
| Irlanda | 14,3 |
| Finlandia | 18,1 |
| Spagna | 22,7 |
| Media Ue 15 | 10,7 |

Fonte: Bonaverò e Dansero, 1998, p. 10

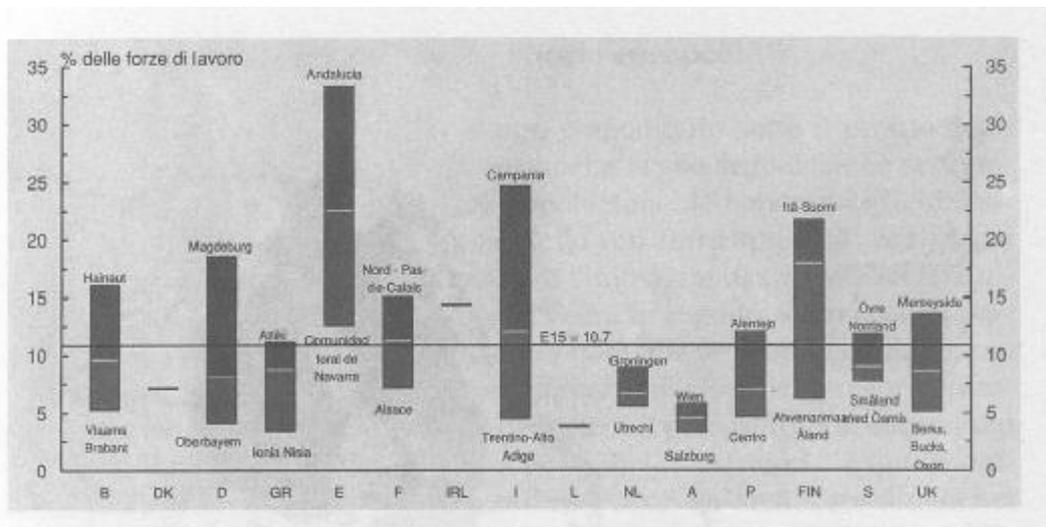
¹⁰ Per un’analisi basata su dati più recenti si vedano la figura n. 14 e la tabella n. 5.

Fig. n.12: Tassi di disoccupazione nelle regioni comunitarie al 1990



Fonte: Cole e Cole, 1995, p. 193

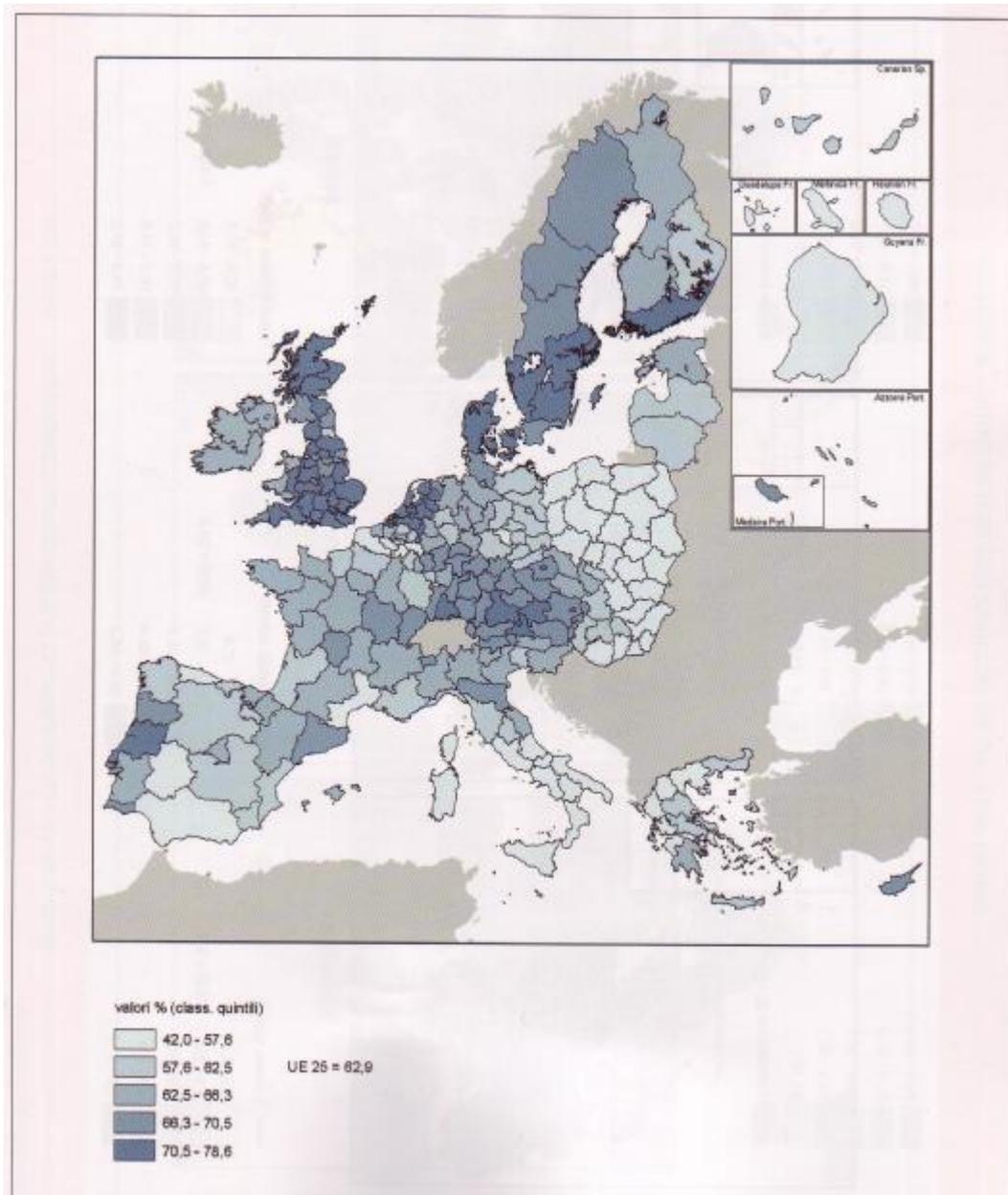
Fig. n.13: Tasso di disoccupazione per estremi regionali negli stati membri al 1997



Fonte: Bonaverò e Dansero, 1998, p. 11

L'andamento dei dati disaggregati per regioni conferma - accentuandolo - quello registrato a livello di Stati. Infatti, nel periodo 1983-1995 l'evoluzione temporale delle disparità fra le 25 regioni più colpite e delle 25 regioni meno colpite dalla disoccupazione è passato da 3,5 a 5 volte.

Fig. n.14: Tasso di occupazione al 2003 per regione nell'UE a 25 paesi



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2004

Nel 2003 il valore del tasso di occupazione, per il totale dei 25 paesi dell'UE era del 62,9 per cento per la classe d'età tra 15 e 64 anni.

Tabella n.5: Indicatori socio-economici delle regioni italiane

| REGIONE | Dati di base | | Economia | | | | | Mercato del Lavoro | | | | | |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|--|--------------------------|--|-------------|-------------|-------------------------|---------------------------|--------------|--------------|------------------------------|---------------|
| | Popolazione (000), 2002 ¹ | Superficie totale (Km ²) | PIL 2001 | | Occupati per settore 2003 (%) ² | | | Tasso di Occupazione | | | | Tasso di Disoccupazione 2003 | |
| | | | Pro capite in euro (pari al potere d'acquisto (SPA)) | Nominale milioni di euro | Agricoltura | Industria | Servizi | Ammissibile OBI 2000-06 | Totale, 1999 ⁴ | Totale, 2003 | Maschi, 2003 | | Femmine, 2003 |
| | | | | | | | | | Totale, 1999 ⁴ | Totale, 2003 | Maschi, 2003 | | Femmine, 2003 |
| Italia | 57158 | 301333 | 22428 | 1218535 | 4,9 | 31,8 | 63,3 | 52,7 | 56,1 | 69,6 | 42,7 | 8,7 | |
| Popolazione ammissibile 2000-06 area ob1: | 19302 | | | | | | | | | | | | |
| Popolazione ammissibile 2000-06 area ob2: | 7402 | | | | | | | | | | | | |
| Piemonte | 4222 | 25400 | 25790 | 103792 | 3,8 | 37,5 | 58,6 | 58,9 | 63,4 | 73,2 | 53,5 | 4,8 | |
| Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste | 120 | 3263 | 27759 | 3143 | 4,7 | 23,2 | 72,1 | 62,3 | 66,6 | 75,4 | 57,5 | 4,1 | |
| Liguria | 1571 | 5418 | 24234 | 36789 | 3,5 | 22,0 | 74,5 | 54,6 | 59,1 | 70,5 | 47,9 | 6,0 | |
| Lombardia | 9071 | 23863 | 29403 | 252331 | 2,1 | 40,3 | 57,6 | 60,5 | 63,9 | 75,2 | 52,4 | 3,6 | |
| Provincia Autonoma Bolzano-Bozen | 465 | 7400 | 32124 | 14059 | 11,8 | 25,4 | 62,8 | 67,2 | 70,0 | 80,0 | 59,6 | 2,0 | |
| Provincia Autonoma Trento | 480 | 6207 | 27547 | 12400 | 3,8 | 29,3 | 66,8 | 61,7 | 63,9 | 76,3 | 51,4 | 2,9 | |
| Veneto | 4554 | 18391 | 25946 | 110860 | 4,0 | 41,3 | 54,7 | 60,5 | 63,6 | 75,7 | 51,2 | 3,4 | |
| Friuli-Venezia Giulia | 1188 | 7855 | 25210 | 28145 | 3,2 | 33,1 | 63,7 | 58,7 | 62,4 | 72,0 | 52,5 | 3,9 | |
| Emilia-Romagna | 4007 | 22123 | 28277 | 106682 | 5,0 | 36,0 | 59,0 | 64,8 | 68,3 | 76,4 | 60,2 | 3,0 | |
| Toscana | 3507 | 22987 | 24881 | 82918 | 3,7 | 32,2 | 64,1 | 58,6 | 62,4 | 73,6 | 51,3 | 4,7 | |
| Umbria | 830 | 8456 | 21932 | 17341 | 4,7 | 32,9 | 62,4 | 57,0 | 59,3 | 70,6 | 48,0 | 5,2 | |
| Marche | 1478 | 9694 | 22554 | 31166 | 3,8 | 40,2 | 56,0 | 60,1 | 63,8 | 73,5 | 54,2 | 3,8 | |
| Lazio | 5131 | 17208 | 24950 | 124530 | 2,6 | 19,8 | 77,6 | 51,5 | 55,9 | 70,2 | 42,1 | 8,7 | |
| Abruzzo | 1268 | 10798 | 18815 | 22631 | 5,9 | 30,8 | 63,3 | 51,4 | 56,1 | 70,0 | 42,4 | 5,4 | |
| Molise | 321 | 4438 | 17497 | 5363 | 9,2 | 29,6 | 61,2 | 49,1 | 51,2 | 66,9 | 35,4 | 12,3 | |
| Companio | 5713 | 13593 | 14592 | 79144 | 6,4 | 24,7 | 68,9 | OBI 39,8 | 42,3 | 60,3 | 24,6 | 20,2 | |
| Puglia | 4022 | 19372 | 14563 | 55830 | 10,2 | 26,8 | 63,1 | OBI 42,4 | 45,1 | 64,3 | 26,5 | 13,8 | |
| Basilicata | 597 | 9994 | 15786 | 8944 | 10,3 | 33,6 | 56,1 | OBI 44,3 | 45,8 | 62,3 | 29,5 | 16,1 | |
| Calabria | 2008 | 15080 | 13911 | 26613 | 12,8 | 19,9 | 67,3 | OBI 38,7 | 42,4 | 57,8 | 27,0 | 23,4 | |
| Sicilia | 4969 | 25703 | 14627 | 69569 | 8,3 | 20,9 | 70,7 | OBI 39,3 | 42,0 | 60,6 | 24,0 | 20,1 | |
| Sardegna | 1634 | 24090 | 17024 | 26284 | 8,0 | 24,0 | 68,0 | OBI 44,1 | 47,1 | 61,8 | 32,4 | 16,9 | |

¹ Si è considerata la popolazione media per l'anno di riferimento. Per l'UE 15, la popolazione in obiettivo 1 e in obiettivo 2 è stata tratta dalla Tavola A.31 dell'Appendice Statistica alla Seconda relazione sulla coesione economica e sociale (CE, 2001). Per i Nuovi Stati Membri la popolazione in obiettivo 1 e in obiettivo 2 per il periodo 2004-06 deriva dalle disposizioni contenute nel Trattato di adesione (si rimanda alle Note Metodologiche per i riferimenti).

² I dati sul Numero di Occupati per settore sono tratti dall'indagine Comunitaria sulle Forze Lavoro. La somma delle percentuali può discostarsi dal valore 100 a causa degli arrotondamenti.

³ Il tasso di occupazione è riferito alla fascia d'età da 15 a 64 anni.

⁴ La superficie dei Nuovi Stati Membri non include Malta e Cipro.

⁵ Dato attualmente non disponibile sulla banca dati Eurostat, nella tavola è riportato il dato già pubblicato nel Rapporto Annuale 2003 del DPS.

⁶ Dato non disponibile per l'anno di riferimento, nella tavola è riportato il dato relativo all'anno precedente, fonte Terza relazione sulla coesione economica e sociale (CE, 2004).

⁷ Nel caso il dato NUTS2 secondo la classificazione di maggio 2003 non sia disponibile è stato riportato il dato relativo alla precedente classificazione.

⁸ L'intero territorio della Grecia è ammissibile all'obiettivo 1. Lo scarto nella tavola è dovuto solo alla rilevazione del dato in anni diversi (cfr nota 1).

Fonte: Eurostat.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2004,

La presenza e la permanenza di accentuati squilibri di reddito e di disoccupazione tra le regioni europee (e, nell'ambito di queste, tra le regioni italiane) hanno determinato l'attivazione di azioni, politiche e programmi per favorire l'integrazione delle regioni. Tali azioni sono state principalmente concentrate nella crescita della dotazione di infrastrutture fisiche, per ridurre le disparità e gli svantaggi esistenti tra le regioni europee. L'attuazione di tali azioni ha evidenziato l'esigenza di introdurre, a partire dalle immagini di sintesi precedentemente illustrate, un *quadro di riferimento territoriale* qual è lo spazio unificato europeo.

Secondo Palazzo e Pedrazzini, (1998, p. 47) l'avvio del processo di pianificazione dello spazio europeo risale al 1983 con la definizione, da parte dei Ministri competenti in materia di territorio, del documento denominato Carta di Torremolinos che enunciava il principio della riduzione delle disparità regionali (o dell'equilibrato sviluppo socio-economico delle regioni).

Successivamente, nell'ambito di diverse riunioni informali dei Ministri, sono state discusse e **impostate** le linee di sviluppo di una politica territoriale europea che possiamo identificare in tre momenti (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1996):

- nel 1989, nel corso dell'incontro di Nantes, è stata avviata la concertazione sulle modalità di conseguimento di un migliore equilibrio territoriale tra competitività e coesione;
- nel 1995, il documento di Madrid ha identificato quattro criteri di individuazione dei problemi del territorio europeo: a) la posizione geografica; b) il grado di integrazione nel sistema concorrenziale; c) il livello di articolazione territoriale; d) il potenziale di sviluppo economico;
- nel 1996, a Venezia, nella riunione dei Ministri delle Politiche regionali e dello Sviluppo del territorio sono state forniti gli elementi chiarificatori sulla elaborazione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (Ssse) in una visione comune del territorio europeo e le linee guida per una agenda urbana europea (Camagni, 1996).

Dopo la riforma dei fondi strutturali del 1988 sono stati pubblicati, a cura della Commissione europea, due importanti documenti (Europa 2000 e Europa 2000plus) che hanno aperto la strada allo schema di sviluppo dello spazio europeo (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1996).

Alla base di questi documenti possiamo rilevare la necessità di definire un quadro di riferimento dell'uso e dello sviluppo del territorio europeo all'interno del quale contestualizzare l'azione di finanziamento e cofinanziamento delle regioni da parte della C.E. Vediamo di seguito i principali contenuti di tali Documenti di riflessione per segnalare le relazioni esistenti tra loro e con lo Ssse.

Europa 2000 è il primo documento organico contenente i principi e gli orientamenti della politica territoriale comunitaria. Elaborato nel 1991 dalla Direzione generale per le politiche comunitarie, il Documento precisa il quadro di riferimento per le politiche nazionali ed individua i seguenti fattori di deconcentrazione della popolazione, delle attività e delle funzioni che si localizzano principalmente nella dorsale centrale (Bonaverò e Dansero, 1998, p. 18):

- le diseconomie di agglomerazione, lo sviluppo di sistemi di produzione specializzati e flessibili;
- l'invecchiamento della popolazione nelle aree a sviluppo consolidato;
- lo sviluppo dei sistemi di trasporto e delle comunicazioni.

Gli strumenti individuati per perseguire l'obiettivo di riequilibrare le aree del territorio comunitario sono:

- il potenziamento delle reti infrastrutturali (trasporti, telecomunicazioni, energia);
- lo sviluppo delle reti di cooperazione fra città e regioni;
- lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera;
- la considerazione dei problemi specifici delle agglomerazioni urbane (congestione, inquinamento, emarginazione sociale).

L'integrazione del territorio europeo è perseguita attraverso azioni, politiche e programmi nei quali è possibile riconoscere l'approccio per reti (infrastrutturali, dei trasporti e delle

telecomunicazioni e di cooperazione tra città e regioni), per aree (delle capitali, urbane, rurali, di confine, costiere, insulari) e per macro-regioni (alpine, mediterranee, continentali, atlantiche ed i *Länder* per la Germania dell'est).

Europa 2000plus è un documento pubblicato nel 1994, a cura della Direzione generale XVI, di maggiore complessità ed interesse rispetto al precedente.

Oltre alla centralità delle disparità in termini di reddito e di occupati, nonché alla sottodotazione di infrastrutture tra le regioni sono presenti anche riferimenti allo sviluppo sostenibile e ad una visione dinamica e diversificata dell'assetto territoriale europeo per il quale si sottolinea l'importanza di un *coordinamento* a livello comunitario della pianificazione territoriale, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Inoltre, Europa 2000plus sulla base di una serie di indicatori socio-economici (superficie, popolazione, densità, Pil pro capite, tasso di disoccupazione, distribuzione dell'occupazione nei settori agricoltura, industria e servizi, ammissibilità ai Fondi strutturali), individua 8 aree transnazionali di studio sulle prospettive dello sviluppo del territorio europeo (Europa 2000 +, 1994, p. 171):

- il Centro delle capitali, comprendente sei delle città capitali dell'Unione e l'area dal sud dell'Inghilterra alla parte meridionale dei Paesi Bassi, al Belgio, al nord della Francia, al Lussemburgo ed alla parte occidentale della Germania;
- l'Arco alpino, comprendente la zona centro orientale della Francia, la Germania, il nord Italia, la Svizzera e l'Austria;
- la Diagonale continentale, comprendente il centro della Francia e la parte centrale del sud-ovest francese, la zona centrale interna del nord della Spagna;
- i cinque nuovi Länder della Germania,
- l'Area del mediterraneo, comprendente la costa mediterranea dell'Unione;
- l'Arco atlantico, comprendente l'area dal nord della Scozia al sud del Portogallo;
- le regioni del Mare del Nord;
- le regioni ultra periferiche, i dipartimenti francesi d'oltremare e le isole atlantiche della Spagna.

Il documento in questione poi individua tre linee guida per la cooperazione ed il coordinamento delle politiche territoriali (Bonaverò e Dansero, 1998, p. 21):

- all'interno della prima si conferma l'attenzione per la rilevanza delle reti infrastrutturali e delle telecomunicazioni e si introduce lo sviluppo di modelli di istruzione e formazione professionale;
- la seconda linea guida, invece, introduce un modello di sviluppo sostenibile nella localizzazione delle attività economiche per rafforzare la competitività dei territori europei;
- la terza linea guida, infine, fa riferimento all'equità e alla coesione economica e sociale per giustificare le azioni di riduzione delle disparità tra i territori europei.

La relazione esistente tra i due documenti è rappresentata dall'approfondimento della conoscenza per quanto riguarda la sistemazione e l'affinamento dei contributi metodologici promossi dalla Commissione ed utilizzati in seguito per promuovere e costruire, dal punto di vista tecnico e politico, lo Ssse quale quadro di riferimento il cui obiettivo generale è lo sviluppo sostenibile del territorio (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1996). Lo Ssse raccoglie e ordina i contributi forniti dai Documenti Europa 2000 e Europa 2000plus.

Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (Ssse) è un documento politico-strategico la cui elaborazione è stata decisa nella riunione dei Ministri competenti per il territorio a Liegi nel 1993 e si è conclusa a Postdam nel maggio 1999 con la sua definitiva approvazione da parte dei Ministri dei 15 paesi dell'U.E.

Lo Ssse è fondato su tre principi ispiratori (la coesione economica e sociale; lo sviluppo sostenibile; una competitività equilibrata per il territorio europeo) e da tre corrispondenti obiettivi operativi (l'equilibrio, la protezione, lo sviluppo) (Bonavero e Dansero, 1998, p. 24). Infatti, le relazioni tra principi e obiettivi sono le seguenti: coesione/equilibrio; sviluppo sostenibile/protezione; competitività/sviluppo.

La strategia territoriale europea individua tre sfere di intervento principale: un sistema di città equilibrato e policentrico; l'uguale accessibilità (da parte della popolazione europea) alle infrastrutture ed alle conoscenze; la gestione prudente delle risorse del patrimonio naturale e culturale.

Con lo Ssse la C.E. ha prodotto un "quadro di indirizzi per la pianificazione del territorio europeo" per internalizzare gli aspetti spaziali delle politiche di settore e per superare le tradizionali ed esclusive relazioni istituzionali con gli Stati. Lo Ssse "[...] ha un'impostazione politico-istituzionale decisamente indirizzata verso una regionalizzazione dell'Europa. I referenti territoriali identificati nel documento sono le regioni, le città ed i territori e non (solo) gli stati. [...] L'indirizzo perseguito sembra essere dunque quello regionalista e federalista" (Palazzo e Pedrazzini, 1999, p.47-50).

Nel quadro di politiche pubbliche (oltre a quelle territoriali) multilivello e complesse, lo Ssse, tra i molti aspetti innovativi introdotti, ha il merito - che va sottolineato con forza - di aver evidenziato l'esigenza di tener conto di tre tipi di *interdipendenze*: il primo è quello dell'interdipendenza tra i territori; il secondo è quello dell'interdipendenza tra le politiche settoriali con effetti territoriali; il terzo è quello dell'interdipendenza tra diversi livelli di governo nelle politiche territoriali. Il coordinamento dei tre tipi di interdipendenze è perseguito, nell'ordine, attraverso: l'integrazione territoriale; il coordinamento orizzontale; il coordinamento verticale (Bonavero e Dansero, 1998, p. 26). La Comunità europea, già attiva nelle politiche urbane con iniziative e programmi specifici, ha formulato dunque documenti di indirizzo di politica territoriale che tutti i livelli di governo all'interno degli Stati membri dovrebbero adottare volontariamente come punti di riferimento per valutare i rispettivi progetti ed interventi.

Ma quali effetti determina sul piano territoriale l'indirizzo generale delle politiche territoriali della C.E. contenute nello Ssse? Gli effetti dello Ssse dovrebbero riguardare:

- i) un maggior ricorso allo sviluppo endogeno, cioè alla valorizzazione delle risorse locali, ambientali e culturali;
- ii) una maggiore polarizzazione spaziale, con l'aumento di vincoli in alcune aree e una riduzione in altre;
- iii) l'incontro ed il coordinamento verticale tra l'azione dei vari livelli di governo, dove i governi inferiori assumono responsabilità sia di proposta che di realizzazione degli interventi programmati.

2.2. Il territorio nelle politiche comunitarie

Prima di soffermarci sulle ragioni dell'importanza del territorio nelle politiche della C.E. sembra rilevante fare un cenno ad almeno due osservazioni sulle trasformazioni in atto circa le relazioni tra economia e territorio: la prima riguarda il fatto che “[...] il mondo economico è sempre meno un mondo ben ordinato secondo distanza, ossia un mondo nel quale le relazioni di prossimità sono in media più intense di quelle a distanza”; la seconda invece riguarda la “[...] crescente polarizzazione spaziale della ricchezza e del dinamismo economico e tecnologico” (Veltz, 1998, p. 128).

Ancora secondo Veltz, l'economia mondiale si configura come un *arcipelago* con collegamenti orizzontali tra zone in cui le attività sono estremamente concentrate (ad esempio gli *hub* aeroportuali). Poiché le interdipendenze tra scala territoriale locale e scala territoriale comunitaria sono crescenti e significative nella gerarchizzazione dello spazio europeo, è importante analizzare il ruolo del territorio (a scala regionale, nazionale ed europea) nelle politiche comunitarie.

Come si è sottolineato in precedenza, l'azione perseguita dalla C.E. in materia di riduzione degli squilibri economici in termini di reddito e di disoccupazione al fine di favorire la coesione territoriale e migliorare la competitività dell'economia europea nella competizione mondiale, risulta “[...] coerente con l'evoluzione contemporanea della situazione mondiale e con l'esigenza di un utilizzo sinergico delle potenzialità locali e regionali a scala sopranazionale”. Tuttavia, anche se il rapporto tra coesione, sviluppo e competitività era già stato delineato nel Libro bianco di Delors del 1993 tale rapporto non risultava tematizzato come problema territoriale (Dematteis, 2000, p. 143).

All'interno del linguaggio dominante della politica regionale comunitaria i primi riferimenti verso il territorio sono riscontrabili nel Trattato di Maastricht del 1992 con cui è stata istituita l'Unione europea dove “[...] compare per la prima volta il riferimento alla pianificazione urbana e territoriale (art. 130) come strumento per garantire coerenza spaziale alle politiche di coesione perseguite al livello regionale. [...] L'art. 130 contiene inoltre un esplicito riferimento alle ricadute territoriali dell'azione comunitaria laddove assegna al Consiglio la possibilità di adottare [...] misure concernenti l'assetto

territoriale, la destinazione dei suoli (...) nonché la gestione delle risorse idriche.” (Vinci, 2002, p. 107-108)¹¹.

La difficoltà di inserire il territorio nelle politiche comunitarie è riscontrabile anche nel linguaggio utilizzato nei documenti europei. Infatti, se inizialmente il termine spazio è spesso utilizzato in luogo di regione o territorio, l'ultimo termine ha progressivamente sostituito il primo (Dematteis, 2000, p. 145). Il primo paragrafo della versione 1999 dello Ssse è intitolato significativamente “il territorio, dimensione della politica europea”, dove viene poi illustrato il ruolo del territorio come *risorsa attiva* nei processi di sviluppo alle varie scale. La pianificazione dello spazio comprende misure per *coordinare* l'impatto spaziale delle altre politiche settoriali per raggiungere una diffusione più uniforme tra le regioni dello sviluppo economico (Palazzo e Pedrazzini, 1998).

La considerazione del territorio nelle politiche europee è significativa in quanto le politiche territoriali *non* figurano nelle iniziali competenze comunitarie (costituite da trasporti, politica agricola, politica monetaria...), ma è entrato progressivamente nelle azioni e nei programmi europei come riferimento *necessario* per aggiustare e migliorare la *territorializzazione* delle politiche pubbliche con effetti territoriali. Il fatto che lo Ssse sia stato approvato all'*unanimità* dagli Stati membri ha di fatto legittimato l'assunzione del “territorio” quale quadro di riferimento per le politiche comunitarie.

La dimensione territoriale inoltre sembra assumere una rilevanza crescente per le politiche comunitarie da diversi punti di vista (Palermo, 2000, p.151):

- per l'esigenza di una visione d'insieme dell'assetto spaziale europeo e delle sue possibilità di sviluppo;
- per le politiche di intervento diretto in ambiti territoriali di speciale interesse;
- per gli effetti territoriali generalmente indotti dalle politiche dei fondi strutturali.

Nella programmazione dei fondi strutturali possiamo senza dubbio individuare una maggiore influenza della dimensione territoriale. Il fatto, come osserva Palermo (2000, p.152), che “gli assi programmatici [...] corrispondono rispettivamente alle reti infrastrutturali e ai sistemi urbani [...] è un esplicito riconoscimento della rilevanza crescente della questione territoriale per le politiche dell'Unione europea”, sebbene in forme e scale differenti.

Del resto, le politiche comunitarie, considerando squilibri economici e sociali e assumendo l'obiettivo della *coesione territoriale*¹² per favorire la connessione e l'omogeneizzazione tra aree con differenti squilibri interni, hanno implicitamente riconosciuto come rilevanti gli aspetti territoriali nell'intervento comunitario.

¹¹ L'importante riferimento alla destinazione dei suoli costituisce solo un richiamo in tema di politiche ambientali.

¹² Per l'analisi su questo tema si rinvia al prossimo paragrafo.

Le politiche comunitarie, di fronte alla scelta di assumere - come bersaglio della loro azione - individui o gruppi di individui, reti o aree, hanno privilegiato queste ultime, individuando le aree di squilibrio sulla base di *parametri economici quantitativi* (reddito, disoccupazione...). Questa scelta implica assumere le aree territoriali ritenute meritevoli di intervento come *unità di redistribuzione* per ridurre la dimensione dei problemi, attuando così *politiche selettive che producono benefici concentrati e costi diffusi*.

Le politiche della C.E. risultano quindi in prevalenza *areali, intensive* (azioni mirate), *distributive* (allocano risorse differenziate) ed i territori che costituiscono il loro bersaglio sono definiti attraverso una discriminazione tra aree.

Le scale territoriali di rilevazione del problema che si vuole affrontare (analisi dei dati), la scala di trattamento del problema e di attivazione delle politiche sono diversificate (urbana, regionale, nazionale, europea) per ridurre la complessità, separare e delimitare alcune aree tematiche e per cercare di rendere trattabili i problemi (Palermo, 2000, p. 157).

Il fatto che nelle politiche comunitarie la questione della scala d'intervento venga declinata, a seconda delle politiche, a scala urbana (città e quartieri), regionale (aree metropolitane e province), nazionale o europea, utilizzando confini amministrativi o disegnando nuovi confini sulla base di indagini e dati, è rilevante sia per "le possibilità di un'integrazione effettiva tra politiche comunitarie e politiche locali" (Palermo, 2000, p. 152) che per l'esito stesso dell'azione europea di correzione degli squilibri.

La crescente attenzione per la dimensione territoriale posta a livello europeo ha poi *fertilizzato* la programmazione nazionale. Il riferimento al territorio è diventato una modalità di *raccordo* tra le azioni dei diversi livelli di governo in armonia con il principio di sussidiarietà. L'applicazione di tale principio nei rapporti verticali tra livelli di governo ha evidenziato il ruolo delle regioni che "[...] hanno potuto svolgere un ruolo importante nella costruzione dei programmi d'intesa con le amministrazioni di settore e con gli enti locali" (Palermo, 2000, p. 158).

Il rafforzamento del dinamismo dei territori, delle città e delle regioni, indotto dall'azione della C.E., sembra riconducibile alla *difficoltà di territorializzazione* delle politiche pubbliche. Il fatto di assumere la regione come territorio privilegiato delle politiche europee, ed in particolare come nuovo soggetto dello sviluppo economico, implica però anche la necessità di fare riferimento alle nuove forme di regionalismo e di trasformazione dei territori. In effetti, le politiche comunitarie hanno puntato a valorizzare la scala territoriale ed il livello di governo regionale (ad esempio, responsabilizzando anche le Amministrazioni regionali nella fase di attuazione delle politiche)¹³.

¹³ Questa posizione privilegiata è confermata dal fatto che "dal punto di vista istituzionale, un importante innovazione contenuta nel Trattato di Maastricht è la costituzione del Comitato delle Regioni come organo consultivo del Consiglio e della Commissione sui temi riguardanti la politica

La C.E. si pone dunque come livello territoriale capace di *effettuare connessioni, costruire quadri di riferimento e indirizzi* per l'azione dei vari attori istituzionali. Come osserva Dematteis (2000, p. 146) "l'obiettivo della coesione territoriale come condizione della competitività europea richiede inoltre un'elevata capacità di governo a livello comunitario."

Tale capacità di governo sembra limitata dal principio di sussidiarietà. Infatti, il Trattato sull'Unione europea all'art. 3B precisa che "la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il *principio di sussidiarietà*, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista *non* possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario."

La sussidiarietà, intesa come "*aiutare in modo suppletivo*", è in pratica declinata nel senso di non sottrarre competenze e funzioni al livello di governo più vicino ai cittadini.

Di fatto, rispetto all'azione della C.E., "[...] occorrerebbe che il principio di sussidiarietà funzionasse per così dire, nei due sensi: non solo come non ingerenza dell'autorità sovraordinata negli ambiti di autonomia e competenza dei livelli di governo inferiori, ma anche come potere della Comunità di imporre agli enti territoriali di livello nazionale e regionale e locale le decisioni e le azioni necessarie a realizzare obiettivi di propria competenza, come appunto quello della coesione territoriale a scala europea." (Dematteis, 2000, p. 146).

Poiché, in forza dei Trattati che disciplinano i rapporti tra gli Stati e la C.E., la competenza in materia di politiche territoriali è degli Stati, ne consegue che la politica territoriale europea *non* ha obblighi giuridici. I riferimenti al territorio rientrano quindi nelle politiche di settore come necessari alla territorializzazione delle politiche europee, mentre le azioni comunitarie in materia di territorio *devono essere ricondotte* nell'ambito delle politiche negoziali tra governi nazionali e Commissione europea

Tuttavia, nelle politiche comunitarie il territorio ha acquisito e mantiene un ruolo centrale nella produzione (e nella regolazione) delle economie moderne (Vinci 2002, p. 17). All'interno delle relazioni tra locale e globale, i riferimenti al territorio possono essere visti, da un lato, come conseguenza del ruolo crescente da esso assunto negli obiettivi delle politiche comunitarie per aumentare la coerenza e l'*efficacia* dell'azione pubblica (locale, nazionale, comunitaria).

regionale e dei trasporti, le iniziative culturali e territoriali. [...] Il Comitato è formato dai rappresentanti di regioni e enti locali e ha il compito di rappresentare gli interessi territoriali. Tra le commissioni in cui è articolato tale Comitato alla Commissione 4 è attribuita la responsabilità di trattare temi di pianificazione territoriale e politica urbana" (Vinci, 2002, p. 108).

Dall'altro lato, troviamo i riferimenti al territorio *limitati* alle sole innovazioni procedurali che rimandano all'attuazione, volontaria ed eventuale, degli Stati ed alla scarsità delle risorse finanziarie che si limitano ai cofinanziamenti.

Del resto non va nascosto che nelle politiche e nelle legislazioni nazionali permangono riferimenti al territorio caratterizzati da opacità che rendono difficoltosa e complessa la costruzione di una visione *condivisa* del futuro del territorio europeo. Non va sottovalutato, tuttavia, il fatto che i riferimenti al territorio nelle politiche comunitarie hanno determinato effetti positivi anche per la programmazione degli interventi nazionali.

2.3. La coesione territoriale

Per la realizzazione del progetto politico dell'Unione europea la coesione è un concetto fondamentale, collegato a quello di convergenza e di integrazione.

La coesione è la finalità politica che guida le decisioni di politica economica e sociale della C.E. la quale persegue obiettivi di *uguaglianza ed equità* per tutti i cittadini. In merito alla progressiva definizione della coesione economica e sociale nell'azione comunitaria si possono individuare due fasi:

- *la prima (dal 1957 al 1986)* nella quale l'agenda della Comunità (economica) europea era ristretta all'apertura dei mercati nazionali alla concorrenza ed alla conseguente eliminazione delle tariffe doganali nel commercio estero. In questa fase la creazione di un'entità politica europea era ancora remota;

- *la seconda (dal 1986 in poi)* nella quale, con l'adozione dell'Atto Unico europeo (AUE), la finalità politica della coesione è diventata *l'obiettivo primario* e l'essenza stessa dell'integrazione europea.

Infatti, a partire dal 1986 la coesione sociale ed economica è diventata la finalità primaria dell'integrazione europea, sostituendosi alla liberalizzazione dei mercati, all'eliminazione delle tariffe doganali e delle altre barriere tariffarie.

L'introduzione della coesione sociale ed economica ha trasformato il processo decisionale europeo, i contenuti e le regole decisionali, ed ha favorito:

- *l'integrazione monetaria* prevista dal Trattato di Maastricht del 1992;

- *il processo di adozione della moneta unica* europea stabilito nei suoi aspetti tecnico-politici nel 1998;

- *l'elaborazione della Costituzione europea* firmata nel 2004.

Il concetto di coesione economica e sociale costituisce il presupposto per le politiche comunitarie che perseguono la *riduzione delle disparità* negli indicatori economici e sociali degli Stati e delle regioni e deve essere considerato congiuntamente a quelli di convergenza e di integrazione.

Il concetto di convergenza riguarda le modalità ed il metodo per conseguire la coesione. La sua definizione risponde alla domanda *come* perseguire l'obiettivo della coesione economica e sociale e la definizione dei parametri da rispettare per ridurre le divergenze tra i sistemi economici e sociali dei paesi e delle regioni.

Il concetto di integrazione, invece, fa riferimento al processo temporale per la costruzione della nuova architettura istituzionale e all'adozione di nuove regole decisionali che rendono possibile l'implementazione nel tempo (*il quando*) del processo di convergenza per il conseguimento delle finalità di coesione. In definitiva:

- la convergenza riguarda la dimensione economica;
- la coesione la dimensione politica;
- e l'integrazione la dimensione temporale (Leonardi, 1998).

Le principali azioni a favore delle politiche di coesione economica e sociale riguardano il coordinamento delle politiche economiche nazionali, l'attuazione di politiche specifiche e la realizzazione del mercato unico.

Il concetto di coesione economica e sociale è stato progressivamente ridefinito in senso territoriale. Nel secondo rapporto sulla coesione del 2001 si afferma che *le ineguaglianze territoriali* sono più complesse di quelle evidenziate dal reddito e dall'occupazione. Riguardano infatti *anche* il potenziale per lo sviluppo, i punti di forza e di debolezza dei singoli sistemi urbani e regionali, in particolare per quelli che presentano uno scarso utilizzo delle risorse disponibili.

Nel terzo rapporto sulla coesione l'espressione coesione territoriale è considerata sinonimo di "sviluppo maggiormente equilibrato, equilibrio territoriale, o riduzione degli squilibri territoriali" (Unione europea, Commissione europea, 2004).

La Commissione non attribuisce al concetto il solo ruolo di superamento delle disparità di reddito e di occupazione, ma procede nella direzione di una valutazione *dell'accesso* delle diverse comunità territoriali ai servizi di interesse generale (tutelato dalla Costituzione), a una valutazione dei livelli di accessibilità, alle differenze nei livelli di istruzione, ai problemi che nascono dall'insularità, dalla perifericità, nonché dai bassi livelli di densità demografica. I principali aspetti che minacciano lo sviluppo armonioso dell'economia europea e impediscono il raggiungimento dell'equilibrio territoriale sono i seguenti (Commissione europea, 2004):

- *a livello di Unione europea*, l'alta concentrazione di attività economiche e di popolazione nell'area centrale;
- *a livello nazionale*, la persistenza di squilibri in termini di sviluppo economico tra le maggiori aree metropolitane ed il resto del paese¹⁴;
- *a livello regionale*, la persistenza delle disparità territoriali, misurate dal Pil o dalla disoccupazione, ma anche la presenza di congestione, inquinamento ed esclusione sociale indotte dallo sviluppo economico nelle principali aree urbane e metropolitane, mentre le aree rurali subiscono il declino economico, la perdita di popolazione e la carenza di servizi di base;
- *a livello di regioni e di città*, la diffusione della povertà e dell'esclusione sociale in aree con limitata disponibilità di servizi;

¹⁴ Si ricordano i due modelli del sistema urbano italiano, l'immagine di Parigi nel deserto francese, ma anche gli squilibri tra aree urbane e rurali nei paesi che hanno recentemente aderito all'U.E.

- *a livello geografico* (isole e zone di montagna), la presenza di una diminuzione e dell'invecchiamento della popolazione, con forti limitazioni all'accessibilità e rischi ambientali;
- *a livello di aree geografiche periferiche*, le difficili condizioni di vita determinate dai problemi fisico-naturali e di isolamento geografico.

Queste disparità territoriali sono considerate negative ai fini della complessiva competitività dell'Unione europea, in quanto comportano un'*allocazione subottimale* delle risorse e una forte perdita di efficienza economica.

La loro riduzione è considerata prioritaria per realizzare uno sviluppo economico *equilibrato*, con particolare riferimento alle disparità:

- tra le *città del centro e della periferia* del sistema urbano europeo;
- tra le *città di grande e di media dimensione*;
- tra i *quartieri* di una stessa città.

Sulla base della descrizione del concetto di coesione territoriale possiamo osservare che, oltre ad estendere il concetto di coesione economica e sociale, la nuova formulazione intende favorire:

- l'obiettivo del raggiungimento di uno sviluppo maggiormente equilibrato;
- la riduzione delle disparità esistenti, in particolare relativamente all'accessibilità;
- la prevenzione di ulteriori squilibri territoriali (o dell'accentuazione di quelli già esistenti).

Un'ulteriore finalità della coesione territoriale è il miglioramento dell'integrazione territoriale e la *promozione della cooperazione tra le regioni*, rendendo più coerenti le politiche settoriali che hanno un impatto territoriale, con la politica regionale nel suo complesso

Posto che il nuovo concetto di coesione si riferisce alla dimensione territoriale, nel senso di un'ordinata distribuzione delle attività umane nello spazio, rispettosa dell'ambiente ed efficiente in termini di uso delle risorse (risorse naturali, paesaggio, suolo ed energia), possiamo distinguere tre ricadute operative del concetto di coesione territoriale (Camagni, (2004):

- sulla *qualità territoriale*, dell'ambiente di vita e di lavoro, livelli di benessere e di qualità della vita tra diversi territori, simile accesso ai servizi di interesse generale e alla conoscenza;
- sull'*efficienza territoriale*, uso efficiente delle risorse naturali (suolo, paesaggio), energia, competitività e attrattività, accessibilità interna ed esterna;
- sull'*identità territoriale*, presenza di capitale sociale, costruzione di visioni condivise del futuro, salvaguardia delle specificità e delle vocazioni produttive, rafforzamento del vantaggio competitivo proprio di ciascun territorio.

In definitiva, a seguito dell'introduzione della coesione territoriale, possiamo avanzare due osservazioni.

La prima sottolinea, *in positivo*, che l'importanza dell'introduzione del concetto di coesione territoriale è rafforzata dal fatto che nell'area della coesione territoriale l'Unione

possiede *una competenza concorrente con gli Stati membri*. Quest'ultima, anche se non si applica alle politiche territoriali ma solo all'area della coesione territoriale, costituisce un riconoscimento importante per l'elaborazione delle politiche territoriali europee. Infatti, la tradizionale assenza di competenze dell'Unione sulle politiche spaziali e di pianificazione rappresentava un limite rispetto al perseguimento dell'equilibrio territoriale.

La seconda sottolinea, *in negativo*, che con l'introduzione della coesione territoriale non è stato definito un nuovo nucleo di indicatori quantitativi per consentire di *misurare la coesione territoriale*, in modo da fare del nuovo concetto il riferimento operativo per un riorientamento delle politiche strutturali e delle altre iniziative comunitarie in materia.

Dalla considerazione di queste due osservazioni emerge una certa *ambiguità* residua del concetto di coesione territoriale riconducibile al fatto di essere assunta sia come valore sia come strumento per l'aumento della competitività economica (Dematteis e Janin Rivolin, 2004).

2.4. Le politiche urbane e territoriali della C.E.

I presupposti delle politiche urbane e territoriali della C.E. sono sostanzialmente due. Il primo riguarda il fatto che – come si è già accennato - l'Europa “[...] è l'area più urbanizzata del mondo: infatti quasi l'80% della popolazione comunitaria risiede in aree urbane” (Rossignolo, 2001 p. 361).

Il secondo riguarda il fatto che il divario tra le diverse aree urbane dell'Europa in termini di funzioni, accessibilità e dotazioni di infrastrutture è molto accentuato, in particolare tra il centro e la periferia dello spazio europeo.

A partire da questi dati, nonché sulla base delle conseguenze presumibilmente determinate dal mercato unico e dall'aumento della concorrenza economica, la principale preoccupazione delle Istituzioni comunitarie è rivolta al sostegno dell'economia delle aree urbane periferiche.

A seguito della risoluzione ufficiale sull'ambiente urbano del Parlamento europeo del 1992 e dell'azione del Comitato per le politiche regionali, i temi ed i problemi dello sviluppo e della riqualificazione urbana sono entrati nell'agenda comunitaria anche in assenza di un mandato giuridico, giacché le politiche urbane e territoriali non figurano tra le competenze dell'Unione e devono essere ricondotte alle politiche settoriali e regionali.

Le città sono considerate come concentrazione di problemi (ambientali, sociali ed economici), ma anche come opportunità di sviluppo economico e come fattore decisivo per aumentare la competitività dell'Europa.

Poiché non esiste una competenza specifica comunitaria per le politiche urbane e territoriali, fino al 2000 “le aree urbane non hanno goduto di uno specifico riconoscimento nei programmi comunitari” (Rossignolo, 2001 p. 361), ma solo di iniziative e programmi all'interno della politica regionale, la cui attuazione è rinviata all'azione dei singoli Stati e delle Regioni. In quest'ultima, così come nelle altre politiche della C.E., di recente si è diffusa l'attenzione verso le problematiche urbane e territoriali,

intese come trasversali e come preconditione per aumentare l'efficacia delle politiche comunitarie.

A fronte di due presupposti a favore delle politiche urbane e territoriali della C.E., la forte urbanizzazione ed il forte divario tra le aree urbane, se ne possono indicare anche due a sfavore: l'assenza di competenza comunitaria per le politiche urbane e territoriali; il rinvio e la dipendenza dall'azione dei singoli Stati.

Come si è osservato in precedenza, le politiche urbane e territoriali comunitarie sono ricondotte all'interno della politica regionale e, quindi, gestite dalla Direzione Generale Politiche Regionali unitamente agli obiettivi generali di promozione dello sviluppo, di riduzione delle disuguaglianze e di rafforzamento della coesione economica e sociale.

Le politiche urbane e territoriali della C.E. sono sostanziate da tre considerazioni principali (Salone, 1997b, p. 68):

- il riconoscimento della dimensione urbana nella formulazione delle politiche comunitarie;
- l'allestimento di politiche settoriali, quali - ad esempio - la politica ambientale e la politica dei trasporti;
- l'apertura di forme di dialogo e di consultazione con le città e le loro organizzazioni.

L'azione comunitaria in favore delle politiche urbane e territoriali si è svolta attraverso diverse modalità: studi e rapporti sulle tematiche urbane e territoriali; dialogo con le Amministrazioni locali attraverso il comitato delle Regioni; sostegno di città situate in aree o regioni ammissibili ai fondi strutturali; azioni pilota in ambito urbano finanziate secondo l'art. 10 del regolamento del FESR; iniziative comunitarie e programmi specifici (Rossignolo, 2001 p. 363).

Più in generale, da un punto di vista logico-temporale le politiche comunitarie si possono distinguere in tre tipologie (Bruzzo e Venza, 1998, p. 210-212):

- a) *le politiche settoriali*, che rispondono a specifici obiettivi e che interessano i seguenti settori: a) agricoltura e pesca (misure di regolazione del mercato e orientamento delle produzioni; misure di ristrutturazione del settore); b) competitività (programma per il mercato unico; politica della concorrenza; politica industriale); c) politica per le reti (trasporti e viabilità, telecomunicazioni, energia); d) politiche sociali (istruzione e formazione permanente al lavoro; pari opportunità);
- b) *le politiche strutturali*, che sono basate sul sostegno nel lungo periodo alle regioni svantaggiate per ridurre le disparità. Rientrano nelle politiche strutturali a) le politiche per la coesione economica e sociale (infrastrutture, investimenti produttivi, risorse umane); b) i Programmi di iniziativa comunitaria (PIC) (tra cui iniziative comuni quali Urban e Interreg); c) le Azioni innovatrici e i progetti pilota (studi e progetti destinati ad individuare nuove politiche);
- c) *le politiche orizzontali*, che sono quelle che si sviluppano in modo trasversale rispetto alle precedenti e presentano diversi punti di contatto con le finalità delle politiche

strutturali: a) programmi d'azione per le PMI (cooperazione tra imprese, consorzi transnazionali; strumenti di ingegneria finanziaria); b) programmi di ricerca e sviluppo tecnologico (progressi tecnologici per ambiente, industria, energia ecc.); c) programmi d'azione ambientale (sostenibilità dello sviluppo nelle aree urbane e rurali); d) politica del territorio e per le aree urbane.

Con specifico riferimento a queste ultime, sulla base degli effetti attesi le politiche per le aree urbane si possono distinguere in *dirette ed indirette* (Salone, 1997b, p. 69).

Le prime riguardano i programmi specifici per le aree urbane:

- il programma RECITE (*Regions and cities of Europe*), oramai concluso, che inquadra 37 reti di cooperazione interurbana tra città europee;
- il sostegno finanziario a progetti pilota nel settore della rigenerazione urbana (*Urban pilot projects*);
- l'iniziativa comunitaria Urban che cofinanzia programmi integrati di riqualificazione urbana e rigenerazione sociale nei quartieri in crisi.

Le seconde, invece, riguardano le politiche settoriali che producono effetti anche a livello territoriale e sulle aree urbane quali i *programmi integrati multisettoriali* per lo sviluppo dei territori regionali che contengono anche iniziative e risorse per le città. Come precisa Salone (1997b, p.70), “[...] vi è dunque un effetto potenziale delle politiche regionali sullo sviluppo delle aree urbane, ancorché la tematica urbana esuli dagli obiettivi dichiarati di tali politiche”, in quanto le politiche settoriali (ambiente, infrastrutture, ricerca e sviluppo) agiscono sulle funzioni urbane.

Sono da considerare in questo senso i programmi cofinanziati dai fondi strutturali¹⁵ che possono comunque prevedere interventi di recupero urbano, ed i programmi settoriali Resider, Renaval, Rechar per la riconversione delle aree di crisi industriale nei settori della siderurgia, della cantieristica navale, dell'industria estrattiva e di quella tessile (Salone, 1997b, p. 71).

La riforma dei Fondi strutturali del 1988 ha determinato una riduzione della dispersione degli interventi finanziari ed il rafforzamento degli strumenti per lo sviluppo locale.

Durante il periodo di *programmazione economico finanziaria 1994 - 99* le politiche comunitarie presentavano la seguente composizione degli obiettivi di sviluppo e degli strumenti finanziari (Bruzzo e Venza, 1998, p. 141-144):

Obiettivi prioritari:

- Obiettivo 1: promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo;
- Obiettivo 2: riconversione delle regioni in situazioni di declino industriale;
- Obiettivo 3: integrazione dei giovani e dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro;

¹⁵ I programmi operativi plurifondo per le regioni dell'obiettivo 1 ed i Documenti unici di programmazione delle aree obiettivo 2.

- Obiettivo 4: adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali;
- Obiettivo 5a : adeguamento dei settori agricoli e della pesca al di fuori dell'obiettivo 1;
- Obiettivo 5b: sviluppo e adeguamento delle infrastrutture rurali.

Strumenti finanziari:

- il Fondo di sviluppo regionale (FESR);
- il Fondo sociale (FSE);
- la sezione orientamento del Fondo Agricolo (FEAOG);
- lo Strumento finanziario per l'orientamento nel settore della pesca (SFOP);
- il Fondo di coesione;
- i prestiti erogati dalla Banca europea degli investimenti (BEI).

Tab. n. 6: Spese per i programmi strutturali comunitari distinte per Obiettivo, anni 1994-2001 (valori in migliaia di €)

| Obiettivo | Costo Totale | Contributo Comunitario | Pagamenti | | | |
|----------------|-------------------|------------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| | | | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
| Obiettivo 1 | 31.851.436 | 15.407.314 | 497.142 | 1.885.470 | 3.418.292 | 5.048.058 |
| Obiettivo 2 | 4.351.536 | 1.464.402 | 16.363 | 53.536 | 407.284 | 443.761 |
| Obiettivo 3 | 3.046.583 | 1.369.515 | 80.240 | 219.736 | 303.455 | 474.377 |
| Obiettivo 4 | 921.094 | 414.493 | 4.385 | 29.260 | 78.345 | 116.845 |
| Obiettivo 5A | 2.703.592 | 803.344 | 82.145 | 88.307 | 142.465 | 226.110 |
| Obiettivo 5B | 5.173.611 | 1.279.948 | 14.939 | 37.444 | 177.435 | 489.599 |
| PIC | 4.352.656 | 1.829.310 | 74 | 3.155 | 25.604 | 153.358 |
| SFOP fuori OB1 | 50.166 | 18.008 | 0 | 0 | 0 | 676 |
| Totale | 52.450.673 | 22.586.334 | 695.288 | 2.316.908 | 4.552.881 | 6.952.784 |

| Obiettivo | Costo Totale | Contributo Comunitario | Pagamenti | | | | Totale |
|----------------|-------------------|------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|
| | | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | |
| Obiettivo 1 | 31.851.436 | 15.407.314 | 4.513.832 | 3.597.369 | 3.853.509 | 9.885.066 | 32.698.737 |
| Obiettivo 2 | 4.351.536 | 1.464.402 | 873.104 | 565.487 | 767.803 | 741.064 | 3.868.403 |
| Obiettivo 3 | 3.046.583 | 1.369.515 | 461.736 | 449.090 | 388.992 | 165.431 | 2.543.057 |
| Obiettivo 4 | 921.094 | 414.493 | 128.317 | 139.116 | 135.895 | 116.714 | 748.877 |
| Obiettivo 5A | 2.703.592 | 803.344 | 459.020 | 490.874 | 428.407 | 376.288 | 2.293.617 |
| Obiettivo 5B | 5.173.611 | 1.279.948 | 746.249 | 1.231.136 | 901.281 | 719.406 | 4.317.489 |
| PIC | 4.352.656 | 1.829.310 | 295.860 | 641.447 | 845.873 | 754.066 | 2.719.436 |
| SFOP fuori OB1 | 50.166 | 18.008 | 34 | 2.859 | 4.083 | 7.720 | 15.371 |
| Totale | 52.450.673 | 22.586.334 | 7.478.152 | 7.117.379 | 7.325.843 | 12.765.754 | 49.204.988 |

Fonte: RGS - SIRGS.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2004

Come risulta dall'esame della tabella n. 6, oltre il 66 % dei Fondi strutturali è stato concentrato sull'Obiettivo 1, mentre una quota pari a circa il 9% dei Fondi strutturali è stata riservata alle Iniziative comunitarie decise dalla Commissione, ma realizzate dagli Stati, con lo scopo di aiutare i paesi con il Pil inferiore al 90% della media comunitaria nei settori delle infrastrutture, delle risorse umane e degli investimenti produttivi.

La programmazione economico finanziaria del periodo 2000 - 2006 ha rafforzato due dei principi a cui si ispira l'azione comunitaria: il principio di *addizionalità* ed il principio del *partenariato*.

Il primo riguarda l'intensità nel tempo del *cofinanziamento* nazionale, mentre il secondo riguarda la *concertazione* tra Commissione, governi nazionali, Amministrazioni regionali e locali nella definizione dei programmi e nell'attuazione delle azioni.

Nel periodo 2000-2006 il numero degli Obiettivi è stato ridotto a tre sulla base del principio di concentrazione:

- Obiettivo 1: promozione dello sviluppo e dell'aggiustamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo;
- Obiettivo 2: sostegno alla riconversione economica e sociale delle zone urbane e rurali in difficoltà strutturale;
- Obiettivo 3: sostenere l'adattamento e la modernizzazione delle politiche e dei sistemi di educazione.

Sempre sulla base di quest'ultimo principio, anche le Iniziative comunitarie sono state limitate alle seguenti, rispetto alla dozzina del periodo precedente:

- Interreg: cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale;
- Equal: cooperazione transnazionale per ridurre le ineguaglianze e le discriminazioni nel mercato del lavoro;
- Leader: sviluppo rurale;
- Urban: riqualificazione urbana.

Tabella n.7: Iniziative comunitarie per il sessennio 1994/1999

| INIZIATIVA | PRINCIPALI OBIETTIVI |
|----------------------|--|
| PESCA | Ristrutturazione del settore della pesca |
| URBAN | Ristrutturazione, risanamento e realizzazione delle <i>zone urbane</i> |
| PMI | Favorire l'adattamento al mercato unico della PMI e promuovere la competitività internazionale |
| TESSILE IN PRTOGALLO | Ammodernamento delle imprese tessili e di abbigliamento |
| RETEX | Sviluppo e riconversione nelle zone fortemente dipendenti del <i>settore tessile</i> |
| KONVER | Accelerare la diversificazione delle attività nelle zone fortemente dipendenti dal <i>settore difesa</i> |
| RESIDER II | Accelerare la riconversione delle <i>zone siderurgiche</i> più colpite dalla crisi |
| RECHAR II | Accelerare la riconversione delle <i>zone carbonifere</i> più colpite dalla crisi |
| ADAPT | Prevenire la disoccupazione migliorando le qualifiche e l' <i>adattamento della forza lavoro ai mutamenti industriali</i> |
| NOW | Promuovere le <i>pari opportunità</i> per le donne particolarmente nelle carriere direttive ed imprenditoriali |
| HORIZON | Migliorare le prospettive di occupazione di <i>portatori di handicap e altri gruppi svantaggiati</i> |
| YOUTHSTART | Promuovere l' <i>integrazione dei giovani sul mercato del lavoro</i> , particolarmente di coloro privi di formazione o di qualifiche di base |
| REGIS II | Rafforzare il legame delle <i>regioni ultraperiferiche</i> (Azzorre, Canarie, Guadalupe, Guiana, Madera, Martinica). |
| LEADER II | Promuovere <i>azioni innovative in ambienti rurali</i> |
| INTERREG II | Promuovere lo sviluppo in <i>zone di frontiera</i> interna ed esterna alla UE. |

Fonte: Bruzzo e Venza, 1998, p. 144.

Il riconoscimento da più parti della necessità di considerare la dimensione territoriale ed urbana per migliorare la territorializzazione ed aumentare così l'efficacia delle politiche comunitarie ha influenzato l'ulteriore riforma delle politiche strutturali per il periodo

2000-2006. Infatti, è stato introdotto un nuovo obiettivo 2 per le aree caratterizzate sia da problemi di declino industriale, che da arretratezza dal punto di vista agricolo (precedentemente in Ob. 5b), dove la novità sta nel fatto che nel nuovo ob. 2 vengono riconosciute ammissibili quelle aree urbane in difficoltà che siano conformi ad almeno uno dei seguenti criteri: tasso di disoccupazione di lunga durata superiore alla media comunitaria; elevato livello di povertà, comprese condizioni abitative precarie; situazione ambientale part. degradata; elevato tasso di criminalità e di delinquenza; basso livello d'istruzione della popolazione (Rossignolo, 2001, p. 368).

Tab. n.8: Spese per i programmi strutturali comunitari 2000 – 2006, riepilogo per obiettivo e per Fondo anni 1999 – III Trimestre 2004 (valori in migliaia di €)

| Obiettivo | Fondo Strutturale | Costo Totale | di cui: Costo pubblico | di cui: Contributo Comunitario | Pagamenti | | | | | | |
|-------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|--------------------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------|
| | | | | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 1° semestre 2004 | cumulati al 30/9/04 |
| Obiettivo 1 | | 41.444.561 | 40.883.564 | 21.638.179 | 184.738 | 920.771 | 2.066.470 | 3.770.306 | 4.372.499 | 1.522.796 | 13.732.228 |
| | FESR | 29.538.056 | 29.249.810 | 14.281.811 | 180.871 | 811.915 | 1.763.203 | 2.701.412 | 2.932.789 | 1.080.752 | 10.090.737 |
| | FSE | 6.129.518 | 6.071.189 | 4.087.419 | 2.882 | 30.947 | 179.342 | 353.021 | 635.394 | 302.717 | 1.876.461 |
| | TEOGA | 5.057.290 | 5.036.317 | 2.982.626 | 985 | 56.768 | 97.499 | 601.842 | 564.327 | 138.826 | 1.405.942 |
| | SFCP | 719.737 | 536.248 | 286.323 | 0 | 1.101 | 26.426 | 52.031 | 30.989 | 30.501 | 159.088 |
| Obiettivo 2 (1) | FESR | 8.319.135 | 6.724.319 | 2.629.156 | | 927 | 43.484 | 232.911 | 974.180 | 352.299 | 1.809.650 |
| Obiettivo 3 | FSE | 8.774.440 | 8.691.220 | 3.911.049 | 0 | 41.786 | 379.112 | 993.238 | 1.388.760 | 681.574 | 4.027.816 |
| Fuori Obiettivo (1) | | 2.228.281 | 1.809.369 | 933.303 | 0 | 0 | 4.896 | 65.003 | 712.369 | 89.918 | 422.129 |
| -AI | FESR | 115.135 | 95.014 | 51.434 | 0 | 0 | 0 | 215 | 8.855 | 16.693 | 30.250 |
| -EGUAL | FSE | 788.800 | 788.800 | 394.400 | 0 | 0 | 0 | 0 | 104.912 | 15.814 | 136.121 |
| -LEADER | TEOGA | 482.359 | 456.336 | 273.069 | 0 | 0 | 320 | 1.374 | 36.050 | 22.643 | 66.406 |
| -URBAN | FESR | 264.398 | 245.921 | 114.800 | 0 | 0 | 4.576 | 14.345 | 36.979 | 16.616 | 82.417 |
| -SFCP fuori OB | SFCP | 377.589 | 223.298 | 99.600 | 0 | 0 | 0 | 49.049 | 27.573 | 18.152 | 104.835 |
| Totale 2000-2006 | | 60.766.417 | 58.108.472 | 29.111.667 | 184.738 | 963.424 | 2.496.162 | 4.999.448 | 6.947.808 | 2.646.587 | 19.991.823 |

I dati di programmazione sono stati rilevati direttamente dai componenti di programmazione, essi sono suscettibili di modifiche o di omissioni nella programmazione in sito, a seguito della valutazione di costi perenni e all'assegnazione delle risorse del 4 e del 5 per cento.

I pagamenti sono compresi della quota privata non realizzata.

Alcuni dati di programmazione comprendono ancora la quota privata non realizzata.

*Esclusi Interreg e FSR.

Fonte: RGS - MCFE.

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2004a

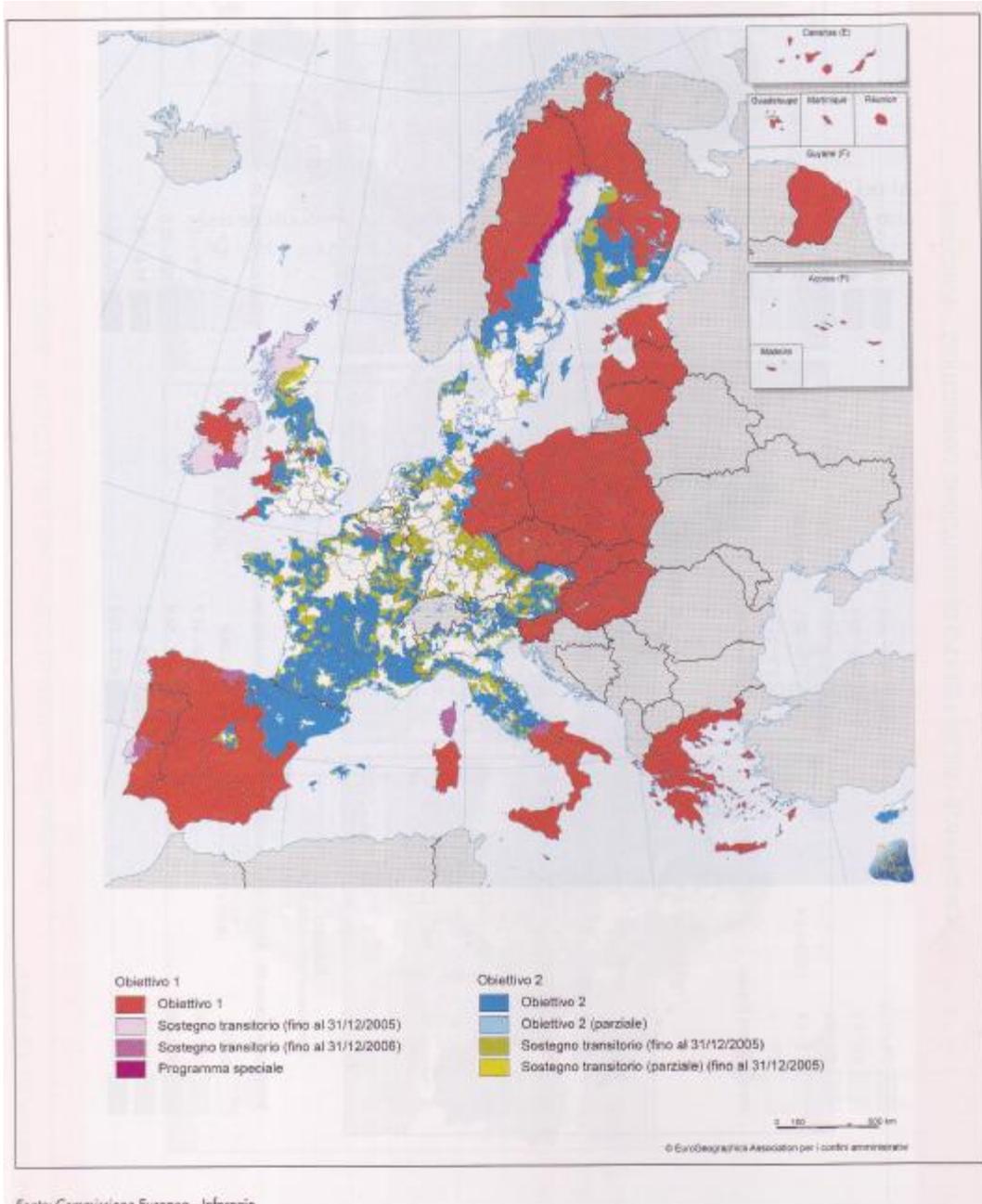
La programmazione adottata nell'ambito delle politiche strutturali 2000-2006 inoltre ha indotto le varie istituzioni coinvolte a prestare maggiore attenzione all'integrazione degli interventi finanziati in precedenza in diversi settori, sempre al fine di aumentare l'efficacia delle risorse impiegate con tali politiche.

Dalla osservazione della successiva fig. n. 15 possiamo ricavare una sostanziale congruenza tra le "immagini di sintesi" descritte in precedenza e la distribuzione territoriale dei Fondi strutturali stanziati nell'ambito dell'Obiettivo 1 e dell'Obiettivo 2.

Per i fondi strutturali del periodo 2004-2006 le regioni ammissibili all'Obiettivo 1 sono le regioni (NUTS 2) il cui Pil pro capite non supera il 75% della media comunitaria. E' inoltre previsto un regime transitorio di sostegno per le regioni rientranti nell'Obiettivo 1

della programmazione 1994-1999, ma che non soddisfano più i criteri di ammissibilità per la programmazione del periodo successivo¹⁶.

Fig. n. 15: Distribuzione dei fondi strutturali 2004 – 2006 per le aree dell'Obiettivo 1 e dell'Obiettivo 2 nella UE a 25



Fonte: Commissione Europea - Infografico

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2004a

Le aree ammissibili all'Obiettivo 2 sono quelle caratterizzate da specifici problemi strutturali, individuate con un tetto di popolazione concordato con la Commissione: in

¹⁶ Circa la distribuzione territoriale tra le regioni europee va precisato che le regioni periferiche e ultra periferiche di Svezia, Finlandia ed i dipartimenti francesi d'oltre mare sono stati ammessi ai Fondi strutturali 2004-2006 nelle aree dell'Obiettivo 1 e 2. In precedenza, nel periodo di programmazione 1995-1999 tali regioni erano invece ammesse all'Obiettivo 6.

particolare, quelle in condizioni di conversione socio-economica nei settori dell'industria, dei servizi, le zone rurali in declino, le zone urbane in difficoltà, nonché le zone con il settore della pesca in crisi. Il regime di sostegno transitorio è concesso alle aree dell'Obiettivo 5b ed a quelle parzialmente ammissibili nell'Obiettivo 2 della programmazione 1994-1999, escluse dalla programmazione 2000-2006.

La programmazione finanziaria per il periodo 2007-2013 sarà definita secondo le seguenti tre priorità individuate dalla Commissione europea:

- *convergenza*, per sostenere la creazione di nuovi posti di lavoro negli Stati membri e nelle regioni meno sviluppate;
- *competitività regionale ed occupazione*, per accelerare ed incentivare l'ulteriore evoluzione (nelle aree mediamente sviluppate);
- *cooperazione territoriale europea*, per favorire e promuovere uno sviluppo armonioso ed equilibrato all'interno del territorio dell'U.E.

Occorre rilevare che le politiche urbane e territoriali comunitarie non riguardano solo le grandi città capitali con funzioni internazionali, ma per ridurre il divario tra città appartenenti al centro ed alla periferia dello spazio europeo, anche le città medie che possiedono e sviluppano un numero limitato di funzioni a livello regionale. Tuttavia, città con problemi simili sono state generalmente discriminate dalle politiche urbane europee in ragione del loro posizionamento nello spazio europeo.

“Fino ad oggi, le politiche comunitarie, essendo incentrate su obiettivi specificamente regionali, non sono riuscite a dare delle risposte esaurienti ai problemi che colpiscono le città europee. Infatti, fino al 2000, le città non sono state considerate all'interno degli obiettivi strategici (1, 2, 5b). E per questo alcune città, pur presentando problemi piuttosto gravi, ma non appartenendo ad aree ammissibili ai Fondi strutturali, non hanno potuto beneficiare dell'intervento comunitario” (Rossignolo, 2001 p. 363).

Le iniziative relative alle politiche urbane e territoriali della C.E. sono basate su strumenti che utilizzano i quadri di riferimento e le risorse finanziarie dei fondi strutturali. Gli strumenti della politica urbana comunitaria contengono una modalità di trattamento dei problemi delle aree urbane “[...] che vede la coesistenza di azioni di tipo fisico, economico, sociale, la formazione di *partnerships* tra gli attori attivi nel territorio, il coinvolgimento dei residenti intorno a un progetto concreto.” (Tedesco, 2005, p. 45).

In particolare, le politiche urbane comunitarie presentano un approccio integrato e trasversale (Rossignolo, 2001, p. 366) per il risanamento dei quartieri in crisi (disagio ed esclusione sociale, disoccupazione, criminalità e degrado fisico). Tale approccio si fonda su interventi areali circoscritti, sulla selezione di azioni mirate a risolvere problemi specifici e sulla concentrazione delle risorse per ottenere risultati visibili e, nel contempo, ridurre i costi. Altri caratteri significativi delle politiche urbane della C.E. sono la

concorrenzialità nell'eleggibilità all'accesso delle risorse che prevedono il ricorso al cofinanziamento.

Un esempio dell'approccio comunitario alle politiche territoriali ed urbane è costituito dal Quadro comunitario di sostegno per il periodo 2000-2006¹⁷ relativo alle regioni italiane ancora rientranti nell'Obiettivo 1 (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna). In esso vengono definiti nell'ordine a) l'analisi della situazione di partenza (punti di forza e di debolezza); b) la strategia di sviluppo; c) gli assi prioritari di intervento; d) il piano finanziario; e) l'identificazione e l'organizzazione dei programmi operativi; f) le condizioni di attuazione (MEF, 2004a, p. 187).

Rispetto ai temi ed ai problemi trattati in questo paragrafo è rilevante soffermarci sull'*articolazione della strategia generale perseguita*, definita attraverso l'analisi dei punti di forza e di debolezza del sistema territoriale, la costruzione di *6 assi prioritari*, (risorse naturali; risorse culturali; risorse umane; sistemi locali di sviluppo; città; reti e nodi di sviluppo), l'individuazione degli obiettivi e degli interventi ammessi per ogni asse. Consideriamo in particolare gli ultimi due assi.

Per quanto riguarda l'asse *città*, sulla base dell'analisi dei bisogni e delle potenzialità, realizzata attraverso la valutazione dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e dei rischi, l'obiettivo globale dell'asse è quello di migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale e, in particolare, di riqualificare il contesto socioeconomico, fisico e ambientale dei quartieri e delle aree urbane (MEF, 2004a, p. 187).

La strategia dell'asse si basa sul rafforzamento del sistema urbano del Mezzogiorno e la valorizzazione dei fattori di competitività attraverso un forte partenariato istituzionale, economico e sociale. Gli interventi previsti dall'asse riguardano: il miglioramento del ruolo e delle funzioni delle città nel proprio contesto territoriale, della qualità urbana (riqualificazione e mobilità urbana) ed il rafforzamento del capitale sociale;

Per quanto riguarda l'asse *reti e nodi di servizio*, l'analisi dei bisogni e delle potenzialità evidenzia che la disponibilità di infrastrutture di collegamento, trasporto e accesso (aeroporti adeguati, rete dei trasporti stradali e ferroviaria parzialmente ammodernata) costituisce una condizione necessaria per superare la perifericità e migliorare la competitività delle regioni e delle città del Mezzogiorno.

L'obiettivo dell'asse è quello di migliorare e creare le condizioni di contesto (nei trasporti, nella società dell'informazione e nella sicurezza pubblica), per lo sviluppo

¹⁷ Qui si fa riferimento alla versione aggiornata, a seguito della revisione di metà periodo.

imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative, nonché per aumentare la competitività e la produttività dei sistemi economici territoriali (MEF, 2004a, p. 213).

La strategia dell'asse intende migliorare i collegamenti fisici e immateriali, necessari per migliorare il sistema dei trasporti ed il posizionamento delle città e delle regioni dell'Obiettivo 1 nello spazio europeo attraverso i seguenti interventi: miglioramento dell'accessibilità; riequilibrio modale; intermodalità; mobilità; qualità ed efficienza; riduzione degli impatti ambientali.

Anche in assenza di uno specifico mandato previsto dal Trattato U.E., la dimensione urbana ha aumentato il suo peso nell'azione comunitaria. La città ed il territorio, oltre a unità di rilevazione dei problemi, sono emersi come *categoria trasversale* utilizzata per tenere insieme le azioni comunitarie e per superare gli interventi settoriali verso forme più integrate e come attori economici. Le politiche urbane e territoriali europee hanno poi determinato un esito significativo, maturato nel dialogo tra la Commissione europea, il governo nazionale e le singole città, in termini di aumento della cooperazione, di apprendimento istituzionale e di miglioramento della programmazione territoriale regionale.

Dalla presenza di limiti giuridici che impediscono il dispiegamento di una effettiva strategia di politica territoriale, alla pari con le competenze comunitarie, unita alla mancata introduzione nel Trattato di Maastricht del riferimento al declino urbano tra quelli che concorrono a definire gli obiettivi del FESR, deriva una forte limitazione alla effettività dell'azione territoriale comunitaria che deve affidare le sue politiche indirizzate al trattamento dei problemi urbani agli Stati, alle Regioni ed alle stesse città. La sua azione risulta quindi depotenziata dalle necessarie forme di coordinamento.

Da ultimo, si ritiene opportuno sottolineare come la finalità di riequilibrio tra centro e periferia nello spazio unificato europeo, ed in particolare tra metropoli periferiche e centrali, dovrà confrontarsi con l'allargamento dell'Unione agli Stati dell'Europa dell'est.

2.5. L'esperienza italiana di governo urbano e metropolitano

La questione del governo metropolitano nel nostro paese da tempo appare molto complessa e contrastata, con molti contributi di diverse discipline (pianificazione territoriale, economia e finanza pubblica, scienza politica), ma anche con molte esperienze di fallimento e soprattutto l'assenza di soluzioni generalizzabili.

In effetti, la questione metropolitana in Italia costituisce dal dopoguerra ad oggi un problema ancora irrisolto. Se si assume l'integrazione del sistema urbano italiano nel sistema urbano europeo come un ulteriore problema rispetto a quello prioritario del governo delle aree urbane e metropolitane, si può osservare, a maggior ragione, che risulta necessario aggiornare sia i meccanismi istituzionali di governo che gli strumenti pianificazione.

In generale, i problemi di governo delle aree urbane sono riconducibili a conflitti interistituzionali tra i diversi livelli di governo, istituzioni ed enti funzionali, alla assegnazione di funzioni appropriate e di risorse finanziarie in misura adeguata, nonché a problemi specifici, da un lato, di efficienza nella fornitura di beni e servizi pubblici locali e, dall'altro, di equa distribuzione di tali beni e servizi all'interno delle aree metropolitane. Le varie esperienze italiane di pianificazione intercomunale, di istituzione dei Comprensori promossa dalle Regioni nei primi anni settanta, di Consorzi monofunzionali tra Comuni e Provincia, fino alla costituzione del ministero per le Aree urbane (nel 1987) ed alla istituzione delle Città metropolitane con la legge 142/90 e al loro riconoscimento costituzionale con la riforma del Titolo V, costituiscono tutte un esempio di sostanziale fallimento attribuibile a carenze di progettazione istituzionale ed alla mancata specializzazione e trasformazione delle soluzioni istituzionali in relazione all'evoluzione degli stessi problemi metropolitani.

Tab. n. 9: Il sistema urbano italiano: punti di forza e di debolezza e indirizzi per l'azione

| Punti di forza | Punti di debolezza | Azioni | Livelli di governo e relative politiche |
|--|--|--|--|
| - ricchezza di milieu urbani locali - forti identità storiche | - municipalismo, assenza di reti volontarie regionali - potenzialità inutilizzate (specie nel Mezzogiorno) - difficoltà nelle connessioni transfrontaliere | - sostegno della cooperazione transfrontaliera | locale: paradiplomazia, marketing urbano sovralocale: rapporti multilaterali tra città e regioni Ue (Cerm) |
| - centri urbani in fase avanzata di transizione post-fordista | - marginalità rispetto alle grandi reti transeuropee | - garantire le connessioni alle reti fisiche ed immateriali - potenziare alcuni nodi come <i>natural gates</i> , in particolare verso il Mediterraneo | locale/sovralocale: equipaggiamento dei nodi (porti, terminal commerciali, ecc.) sovralocale: politiche infrastrutturali a scala nazionale con strumenti operativi nuovi (<i>project financing</i> , partenariato ecc.) |
| - evoluzione reticolare dei sistemi metropolitani | - <i>sprawl</i> urbano - consumo di suolo agricolo | - controllo della diffusione urbana - riforma degli strumenti di piano - sostegno alla cooperazione tra città medie e piccole | locale: politiche di <i>land use</i> appropriate; pianificazione strategica; tutela ambientale sovralocale: decentramento dei poteri, impulso alle associazioni volontarie tra centri (programmi nazionali e comunitari) |
| - sistema urbano articolato - rete interconnessa - sistemi regionali già formati o in formazione | - squilibri interni accentuati - scarso coordinamento tra politiche di sviluppo locale/regionale e nazionale - <i>missing links</i> | - rafforzamento reti di comunicazione interne - coordinamento delle politiche urbane e territoriali su basi di sussidiarietà | locale: auto-organizzazione locale/sovralocale: programmazione negoziata, reti di cooperazione regionale sovralocale: agenzie governative di coordinamento (vedi anche sotto) tra politiche settoriali (specie trasporti) e di asse territoriale |
| - partecipazione alla rete urbana di eccellenza europea | - assenza di una politica di rete urbana nazionale | - ruolo di indirizzo degli organi del governo centrale | sovralocale: agenzia governativa con delega per le aree urbane |

Fonte: Salone, 1997a, p. 393

Come noto, le esperienze internazionali di governo urbano presentano due modelli principali:

- il modello della *sovracomunalità*, che fa riferimento ad un governo unico e strutturale;
- il modello dell'*intercomunalità*, che fa riferimento invece all'azione di cooperazione volontaria tra i Comuni;

Al primo modello appartiene la legge 142/90 che ha introdotto nell'ordinamento istituzionale italiano le Città metropolitane attribuendo loro la competenza in una serie di materie (pianificazione territoriale, trasporti, viabilità...), senza però fornire pratiche soluzioni per la sua attuazione.

Al secondo modello fa riferimento l'esperienza francese delle istituzioni per la cooperazione intercomunale in ambito urbano (Comunità urbane e d'agglomerazione).

La differenza tra i due modelli è che nel primo il governo urbano è sovraordinato ai Comuni e la sua attivazione implica una ridefinizione dei loro poteri e dei confini territoriali. Il secondo è caratterizzato invece dalla volontarietà, dalla delega di alcune funzioni a dimensione urbana al governo intercomunale e dalla attribuzione di risorse finanziarie e fiscali proprie.

Recentemente, il nuovo Titolo V della Costituzione italiana ha equiparato le Città metropolitane alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, ma la loro effettiva istituzione resta eventuale per la permanenza di difficoltà politiche (relazioni tra Comune capoluogo e Comuni di corona, Provincia e Regioni) e di redistribuzione delle competenze e delle risorse finanziarie e fiscali tra i governi locali (Ferri, 2005).

Del resto, la rilevanza e la specificità dei problemi pubblici delle aree metropolitane, (traffico e mobilità urbana, inquinamento atmosferico, localizzazione di funzioni a dimensione metropolitana, la gestione dei servizi a rete) rendono insufficienti le soluzioni del tipo Associazioni e Unioni di Comuni, in quanto esse non sono dotate di sufficienti risorse finanziarie e fiscali e richiedono un'azione di raccordo di tipo normativo e di incentivazione finanziaria da parte delle Regioni per favorire l'istituzione delle Città metropolitane.

Pur senza sottovalutare le difficoltà del governo urbano e metropolitano in Italia, una ristrutturazione istituzionale che semplifichi l'azione di governo nelle aree metropolitane e riduca le interdipendenze sembra indispensabile per attivare politiche territoriali attivate localmente o a livello comunitario che si basano su:

- *interventi diretti*: infrastrutture di trasporto e comunicazione; aiuti allo sviluppo ed alla riconversione produttiva regionale; misure di salvaguardia ambientale;
- *interventi indiretti*: politiche industriali a favore dell'innovazione; politiche di formazione professionale; politiche di promozione delle attività turistiche; politiche fiscali capaci di maggiore autonomia finanziaria per i governi locali e regionali (Salone, 1997a, p. 388).

Entrambe le modalità di intervento richiedono l'integrazione dell'azione pubblica a livello urbano e la presenza di un decisore unico con competenza tecnica e capacità di negoziazione di soluzioni di tipo contrattuale tra livelli di governo al fine di realizzare il necessario raccordo tra azione comunitaria, programmazione ministeriale e regionale nella realizzazione delle politiche urbane e territoriali, al fine di ridurre gli squilibri tra sistemi urbani e migliorare il posizionamento del sistema urbano italiano nel contesto europeo. L'azione di integrazione e di raccordo sembra rilevante non solo in termini di

efficacia, ma anche in relazione al fatto che la territorializzazione delle politiche urbanistiche ha costituito storicamente un punto di debolezza nel governo delle trasformazioni territoriali. In questo senso fare riferimento alle politiche urbane e territoriali della C.E. può costituire una fonte di apprendimento.

In concreto, circa il recepimento delle politiche territoriali comunitarie da parte dell'Italia questo va considerato in relazione all'azione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS) istituito - dopo l'unificazione del Ministero del Tesoro con quello del Bilancio e Programmazione economica - con la finalità di: a) curare la programmazione economica e finanziaria degli interventi pubblici per lo sviluppo economico; b) formulare al Comitato interministeriale per la Programmazione economica (CIPE) proposte per lo sviluppo economico; c) partecipare alla definizione ed all'attuazione delle politiche comunitarie in materia di sviluppo e coesione (Ministero del Tesoro, DPS, 1998).

In merito a questo ultimo punto, l'azione del DPS ha avviato una nuova stagione della programmazione degli interventi pubblici incentrata su principi di negoziazione e valutazione in armonia con la programmazione comunitaria. La nuova programmazione ha introdotto tre strumenti:

- 1) il disegno dei programmi per l'utilizzo dei fondi strutturali comunitari 2000 – 2006;
- 2) le intese istituzionali di programma Stato – Regioni per selezionare congiuntamente programmi e assegnare le necessarie risorse finanziarie;
- 3) il coordinamento fra le amministrazioni centrali nel CIPE.

Poiché negli anni '90 l'Italia è risultata spesso inadempiente nel recepimento delle politiche comunitarie, di fronte al rischio concreto della riassegnazione delle risorse comunitarie ad altri Stati¹⁸, l'azione del DPS è risultata molto significativa in termini di allocazione delle risorse finanziarie su alcuni obiettivi chiari e di aumento della capacità di spesa. In particolare, oltre ad avere aumentato i benefici della programmazione dei fondi strutturali, l'azione del DPS ha realizzato una significativa *integrazione* tra la programmazione regionale europea¹⁹ e la programmazione nazionale²⁰, rispondendo così in maniera positiva alle domande *cosa fare e come fare* per aumentare il recepimento delle politiche comunitarie da parte dell'Italia, troppo spesso risultato insufficiente. La trasformazione delle modalità di programmazione introdotta da DPS è in parte attribuibile

¹⁸ La condizione posta dalla Commissione europea era quella di spendere entro il 31 dicembre 1997 almeno il 38% delle risorse disponibili, oltre alle risorse aggiuntive del cofinanziamento, ed in seguito il 55% entro il dicembre 1998.

¹⁹ Nella fattispecie il Quadro Comunitario di Sostegno. Obiettivo 1, 1994-1999.

²⁰ La cosiddetta programmazione negoziata, realizzata con i contratti di programma, i patti territoriali ed i contratti d'area.

proprio al recepimento delle modalità di programmazione degli interventi comunitari in materia di politiche urbane e territoriali indotte dalle esigenze di raccordo tra i due sistemi d'azione per non disperdere le risorse finanziarie assegnate all'Italia.

3. LE ALTRE INIZIATIVE COMUNITARIE IN CAMPO TERRITORIALE

3.1. L'Iniziativa comunitaria Urban

Durante gli anni Novanta la Commissione europea ha focalizzato la sua attenzione sui problemi e sugli interventi nelle aree urbane per migliorare l'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali. A tal fine nel 1994 ha promosso l'Iniziativa comunitaria²¹ Urban a favore delle città caratterizzate da disagio ed esclusione sociale sulla base dell'esperienza compiuta con l'avviamento della prima serie dei Progetti pilota urbani. Infatti, nel periodo 1990-1993, erano stati avviati 33 Progetti pilota urbani in 11 Stati membri²², finanziati per circa il 50% mediante il FESR. Tali progetti miravano a favorire l'innovazione delle modalità di intervento a favore del risanamento e della riqualificazione urbana sperimentando strategie e azioni innovative.

Il successo conseguito con l'esordio dei progetti pilota urbani ha determinato la pubblicazione nel 1995 di un nuovo invito a presentare le candidature per un nuovo bando di Progetti pilota con l'obiettivo di affrontare i problemi della congestione del traffico, della gestione dei rifiuti, del degrado urbano e del declino economico per migliorare il benessere dei cittadini. Questa seconda serie di Progetti pilota è stata finanziata nel periodo di programmazione 1994-1999 ed è costituita da 26 progetti scelti tra le oltre 50 proposte ricevute da 14 paesi.²³

I principali requisiti dei progetti presentati al vaglio della Commissione erano i seguenti: la presenza di temi e problemi di rigenerazione e di pianificazione urbana di interesse europeo; l'esistenza di modalità di intervento innovative; possedere un carattere dimostrativo che favorisse il trasferimento dell'esperienza; offrire un contributo allo sviluppo della regione oltre a quello della città più direttamente interessata (Vinci, 2002).

Il livello di finanziamento dei Progetti pilota da parte della C.E. è stato del 75% o del 50%, rispettivamente, per città situate in regioni dell'Obiettivo 1 o 2 e del 30% per città che non rientravano in alcun obiettivo (Unione europea, Commissione europea, 1998).

A seguito del successo dei Progetti pilota, nel 1994 - come si è già accennato - la Commissione ha attivato l'Iniziativa comunitaria Urban, confermando così la scelta di intervenire sulle problematiche urbane per aumentare l'efficacia delle politiche comunitarie di sostegno alla competitività economica, all'integrazione sociale, allo sviluppo sostenibile dell'ambiente, al rafforzamento della cultura e delle identità locali (Unione europea, Commissione europea, 2003).

²¹ Le Iniziative comunitarie sono strumenti specifici della politica strutturale istituiti allo scopo di integrare gli interventi finanziati con i Fondi strutturali in determinati settori critici; sono predisposte dalla Commissione e proposte agli Stati membri, ma vengono coordinate e attuate sotto il controllo nazionale ed assorbono circa il 5,35% della dotazione dei fondi strutturali (Unione europea, Commissione europea, 2003, p. 48).

²² Un primo gruppo di 22 progetti è stato realizzato entro il 1996, i rimanenti 11 entro il 1998; in Italia sono stati ammessi i Progetti pilota di Genova e Venezia.

²³ In Italia la promozione dei progetti è stata effettuata principalmente dai governi locali su aree circoscritte dei centri storici e nelle periferie dei comuni di Brindisi, Milano, Napoli e Torino.

In particolare, al fine di migliorare la territorializzazione delle politiche comunitarie nelle aree urbane che presentano gravi problemi sociali, economici ed ambientali, l'iniziativa comunitaria Urban si proponeva tre obiettivi principali:

- rafforzare la competitività delle città europee;
- affrontare i problemi dell'emarginazione sociale;
- avviare la riqualificazione fisica ed ambientale.

Il perseguimento di questi obiettivi era previsto, da un lato, attraverso misure in grado di avviare nuove attività economiche, promuovere l'occupazione attraverso la formazione professionale, creare servizi sociali e della sicurezza, migliorare l'ambiente, le infrastrutture dei trasporti e della mobilità; dall'altro lato, attraverso l'auspicato aumento della capacità di progettazione dei governi locali e il rinnovamento delle modalità di intervento. Il risultato atteso dall'Iniziativa comunitaria Urban era di attivare processi di rigenerazione e riqualificazione urbana integrati e duraturi (Vinci, 2002, p. 163).

Le principali caratteristiche dell'iniziativa sono:

- un approccio integrato ai problemi;
- l'attenzione dedicata alle priorità dell'intervento comunitario (immigrazione, sviluppo sostenibile, pari opportunità, società dell'informazione);
- il coinvolgimento nella progettazione e nella gestione dei programmi da parte delle autorità e delle comunità locali;
- lo scambio di informazioni sulle diverse esperienze per favorire l'apprendimento.

Con l'Iniziativa comunitaria Urban nel periodo 1994–1999 la Commissione ha finanziato 118 programmi in 13 paesi (un primo gruppo di 66 nel 1994 ed i rimanenti nel 1996) per un investimento comunitario totale di 900 milioni di € (di cui l'82% sul Fondo europeo di sviluppo regionale e il 18% sul Fondo sociale europeo) con una quota di auto finanziamento variabile tra il 30% per le aree fuori dagli obiettivi della politica di coesione o all'interno dell'Obiettivo 2, ed il 75%, per i programmi dell'Obiettivo 1. Le risorse addizionali mobilitate dagli Stati membri, dai governi regionali e locali e dagli investitori privati hanno portato la spesa totale a 1.800 milioni di € (in media 15 milioni di € per programma).

Le aree urbane che hanno beneficiato di tali interventi, ospitano complessivamente 3,2 milioni di persone (il 75% dei programmi rientra nell'Obiettivo 1), il 90% delle città interessate ad Urban ha una popolazione superiore a 100.000 abitanti, con una media per programma di circa 27.000 abitanti²⁴ (Vinci, 2002, p. 163; Commissione europea, 2003, p. 48).

Va ricordato che in Italia, a differenza - ad esempio - della Germania dove la gestione dei programmi è stata effettuata dai *Länder*, l'attuazione di Urban ed il cofinanziamento ha visto il protagonismo del ministero dei Lavori pubblici

²⁴ Il programma con il minor numero di abitanti interessati è Bari con 8.000 abitanti, quello con il maggior numero è Vienna con 130.000.

Per il periodo 2000 – 2006 l’iniziativa comunitaria Urban II ha messo a disposizione 730 milioni di € investiti nella rivitalizzazione economica e sociale di 70 aree urbane.

La seconda generazione di programmi Urban prevede la costruzione di una rete di città europee (Urbact) finalizzata allo scambio di esperienze e delle migliori pratiche tra 200 città²⁵.

Complessivamente, in Italia hanno beneficiato delle due edizioni dell’iniziativa comunitaria Urban 24 città (Bari, Cagliari, Carrara, Caserta, Catania, Catanzaro, Cosenza, Crotona, Foggia, Genova, Lecce, Milano, Misterbianco, Mola di Bari, Napoli, Palermo, Pescara, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Siracusa, Taranto, Torino, Trieste e Venezia Porto Marghera), rispetto alle 18 della Francia, alle 38 della Spagna, alle 23 del Regno Unito e alle 20 della Germania, queste ultime localizzate principalmente nella parte orientale del paese (Unione europea, Commissione europea, 2003, p. 9).

Tab. n. 10: Programmi Urban e Programmi pilota in Italia per regione

| Regioni | Urban | Urban II (proposte) | Programmi Urbani Pilota |
|----------------|-------|---------------------|-------------------------|
| Piemonte | | 5 | 1 |
| Lombardia | | 5 | 1 |
| Liguria | 1 | 2 | |
| Veneto | 1 | 3 | |
| Friuli | | 1 | |
| Emilia Romagna | | 1 | |
| Toscana | | 4 | |
| Umbria | | 1 | |
| Marche | | 2 | |
| Lazio | 1 | 2 | |
| Abruzzo | | 4 | |
| Molise | | 1 | |
| Campania | 2 | 15 | 1 |
| Basilicata | | 12 | |
| Puglia | 3 | 1 | 1 |
| Calabria | 3 | 7 | |
| Sicilia | 3 | 16 | |
| Sardegna | 1 | 4 | |
| Totale | 16 | 86 | 4 |

Fonte: Cremaschi, 2001, p. 39

Le strategie e le azioni proposte dalle città candidate devono rispettare i seguenti principi generali: sufficiente massa critica di popolazione, forte partenariato locale, considerazione degli aspetti economici, sociali di sicurezza, ambientali e dei trasporti, promozione delle pari opportunità tra uomini e donne, promozione a livello locale della normativa e delle politiche comunitarie, complementarità rispetto ad altri programmi o interventi comunitari (Varotto, 2001, p. 238).

²⁵ La dotazione complessiva ammonta a 24,76 milioni di € di cui 15,9 milioni di € provenienti dai fondi comunitari e 8,86 milioni di € dagli Stati membri. L’autorità incaricata della gestione a livello europeo è il *Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine* francese.

Dal punto di vista delle procedure da seguire nell'elaborazione dei progetti e del loro contenuto, va sottolineato che possono essere ammesse alle iniziative le aree urbane interne o esterne agli Obiettivi 1 e 2 a condizione che soddisfino almeno tre dei seguenti criteri: elevato tasso di disoccupazione di lunga durata; scarsa attività economica; notevole povertà ed emarginazione; esigenza specifica di riconversione; forte presenza di immigrati, gruppi etnici, minoranze o profughi; basso livello d'istruzione; elevata criminalità; andamento demografico precario; ambiente particolarmente degradato²⁶.

La scelta della modalità d'azione dell'Unione europea per aree implica la concentrazione nelle aree di crisi urbana di interventi circoscritti e coerenti, con una popolazione superiore ai 20.000 abitanti, tali da giustificare sulla base di indicatori proposti dagli Stati membri le esigenze di rivitalizzazione socio economica e di riqualificazione fisica (Rossignolo, 2001; Varotto, 2001).

L'Iniziativa comunitaria Urban, così come i Progetti pilota urbani, rappresenta una modalità per conseguire le priorità individuate dalla Commissione per gli Obiettivi dei Fondi strutturali, da realizzare mediante la predisposizione di quadri d'azione, la definizione di obiettivi, azioni e misure.

L'approccio scelto dalla Commissione è del tipo: se la situazione è questa, rilevata e dimostrata da un certo numero di indicatori che evidenziano taluni fenomeni non desiderabili, allora è giustificabile il ricorso all'iniziativa comunitaria (nella fattispecie Urban), quale misura integrativa riconducibile all'interno dei Fondi strutturali e delle politiche comunitarie.

La definizione dell'Iniziativa comunitaria Urban avviene attraverso una precisa rappresentazione della situazione, l'identificazione e la delimitazione delle aree d'intervento ed all'interno di queste delle categorie sociali beneficiarie delle azioni, ma soprattutto, poiché Urban si colloca all'incrocio tra integrazione dell'azione pubblica orizzontale e verticale, attraverso l'utilizzo di un approccio integrato che si sviluppa su più fronti (Cremaschi, 2002; Padovani, 2002):

- *sul fronte delle risorse finanziarie* pubbliche e private (principalmente con il cofinanziamento pubblico-pubblico e, secondariamente, pubblico-privato) con l'introduzione di modalità "premiali" su base territoriale, rispetto alle tradizionali modalità redistributive generalizzate cui viene condotto solitamente l'intervento pubblico nazionale;
- *sul fronte dell'azione pubblica* orizzontale e verticale e dell'azione collettiva (tra assessorati, attori istituzionali, governi locali, nazionali e Commissione, associazioni locali e comitati di cittadini) per favorire la costruzione di alleanze in grado di superare i

²⁶ La forte attenzione ai problemi di disagio sociale delle aree urbane ed industriali in situazioni di crisi occupazionale, infatti, ha determinato l'utilizzo anche di altri indicatori (povertà, microcriminalità...), oltre alla disoccupazione, per determinare l'eleggibilità di una città ai benefici delle azioni comunitarie.

conflitti tra attori e istituzioni e di mobilitare risorse nascoste in grado di favorire la coesione sociale ed economica;

- *sul fronte delle funzioni, competenze e settori* diversi delle politiche urbane per favorire un insieme di interventi finalizzati alla realizzazione di servizi, infrastrutture ed altre opere di riqualificazione urbana, la cui fattibilità dipende dall'azione congiunta di istituzioni e soggetti pubblici, semipubblici o privati. Si tenga presente che la collaborazione tra questi attori in Italia risulta tradizionalmente difficoltosa per ragioni imputabili sia alle modalità d'azione della pubblica amministrazione che agli stessi strumenti utilizzati nelle politiche urbane.

Poiché la dotazione di risorse finanziarie anche in questo caso è scarsa, il numero di città beneficiarie e la quantità di popolazione interessata sono limitati, l'Iniziativa comunitaria Urban considera solo alcuni temi e problemi delle aree urbane meritevoli di interesse e di intervento europeo, con *l'ambizione* di introdurre un modello dimostrativo capace di innovare e "fertilizzare" le strategie e gli strumenti di intervento delle politiche urbane.

In questo senso va sottolineato che la presenza o l'assenza di apprendimento istituzionale, di effetti di trascinamento (Clementi, 2002, p. 19) e di implementazione di programmi e progetti attivati a livello locale e nazionale²⁷ può misurare l'esito di successo o di insuccesso delle esperienze dei Progetti pilota e di Urban e segnare il passaggio da una politica sostanzialmente "inaugurale" e simbolica ad una politica più concreta, duratura ed efficace.

Il passaggio da una politica occasionale e da una mera opportunità offerta dalla Commissione alle città per gestire risorse finanziarie aggiuntive, a politiche urbane effettive e coerenti con il quadro d'azione, gli obiettivi, le azioni e le misure delle politiche territoriali dell'Unione europea, sembra passare anche, oltre che da innovazioni interne alle discipline che alimentano il sapere tecnico del governo del territorio, dalla diffusione di modelli contrattuali tra livelli di governo e amministrazioni pubbliche, che precisino programmi, interventi, tempi e risorse proprie dei diversi territori, così come avviene da tempo nell'azione pubblica territoriale francese²⁸.

In buona sostanza, l'Iniziativa comunitaria Urban ha costituito e costituisce un duplice banco di prova: da un lato, per le amministrazioni pubbliche (in particolare i Comuni) che pianificano e gestiscono le città (Clementi, 2002, p. 22) e, dall'altro, per le discipline urbanistiche che spesso hanno prodotto strumenti inadeguati, (evidenziati dal difficile raccordo tra piani ordinari e programmi Urban) e che per questa ragione dovrebbero analizzare e riflettere sull'esperienza dell'Iniziativa comunitaria Urban per superare le

²⁷ Dal punto di vista delle risorse finanziarie stanziare da Urban, possiamo osservare che "[...] in base al principio di addizionalità gli stati membri che ricevono fondi per determinati obiettivi dovrebbero impegnarsi a non ridurre il loro impegno di bilancio nella stessa categoria di spese" (Florio, 1993, p.149).

²⁸ Per un primo approfondimento sull'esperienza francese, si rinvia, ad esempio, a Guadin, (1999) e Le Galès (1995).

incongruenze in termini di contenuti e di tempi tra piani, programmi e progetti e disegnare così meccanismi d'azione più efficaci²⁹.

In altre parole, sembra rilevante riflettere sul prima e sul dopo Urban, e chiedersi che cosa sarebbe accaduto senza Urban: l'assenza del programma avrebbe fatto in modo che nessuno degli interventi sarebbe stato realizzato?

In primo luogo, un confronto sommario con i cosiddetti programmi complessi elaborati per affrontare i problemi della riqualificazione urbana, evidenzia che l'Iniziativa comunitaria Urban ha corrisposto positivamente alle esigenze di territorializzazione delle politiche sociali ed economiche e di sviluppo sostenibile, la programmazione degli investimenti ed il raccordo con le politiche urbanistiche (Clementi, 2002, p. 19).

Infatti, i programmi Urban possono essere considerati innovativi e all'avanguardia, in quanto considerano un territorio destinatario delle azioni, una strategia coerente con le politiche territoriali dell'Unione europea, delle azioni e delle risorse la cui efficacia dipende dall'uso che ne fanno i governi locali.

In secondo luogo, una grossolana valutazione dell'impatto dei programmi Urban implica la verifica del cambiamento generato nelle aree urbane interessate per le condizioni di vita delle persone e per la qualità urbana.

Poiché l'Iniziativa comunitaria Urban ha centrato la sua azione integrante su due aspetti principali delle aree urbane degradate (le politiche di riqualificazione fisica e le politiche di riduzione del disagio sociale), va sottolineato come la valutazione dei risultati di queste due politiche riproponga una difficoltà propria della valutazione delle politiche pubbliche in termini di analisi dei costi e dei benefici. Infatti, se i risultati della riqualificazione fisica sono misurabili mediante indicatori fisici³⁰, i risultati delle politiche sociali attivate in diversi settori³¹ presentano difficoltà di rilevazione, in quanto si riferiscono a beni intangibili ed a grandezze non misurabili, per cui richiedono l'attribuzione di giudizi e punteggi riferibili a scale di valutazione (Florio, 1993).

La difficoltà di valutazione delle due dimensioni inscindibili, fisica e sociale, tipica dei progetti pubblici territoriali, presenta dunque una forte complessità ed incertezza. Tuttavia, va osservato che, sebbene gli effetti dei programmi Urban vadano analizzati nei singoli casi³², essi hanno quantomeno determinato un aumento della domanda di politiche urbane ed un passo avanti nella direzione di politiche urbane più efficaci, in quanto internalizzano i problemi e le risposte a bisogni sociali.

Infine, posto che l'Iniziativa comunitaria Urban cerchi di combinare la programmazione delle politiche strutturali europee con i processi di trasformazione urbana, l'accelerazione indotta dai programmi Urban ai processi di mobilitazione di interessi e risorse locali per

²⁹ Una riflessione completa e approfondita da questo punto di vista è contenuta in Palermo (2002) e nel numero 66/99 di "Archivio di studi urbani e regionali".

³⁰ Quali ad esempio la ristrutturazione ed il recupero immobiliare (mq); le infrastrutture (ha); il verde pubblico ((ha); i servizi sociali (n. utenti); la formazione professionale (n. corsi; n. utenti); i servizi alle PMI (n. imprese); gli aiuti alle PMI (n. imprese beneficiarie) (Properzi, 2002).

³¹ Quali, ad esempio, il lavoro, la formazione professionale, l'informazione e cultura, i diritti e la promozione della cittadinanza attiva, i servizi di assistenza (Lepore, 2002).

³² Si rinvia a Palermo (2002) per una rassegna dei casi italiani.

favorire la coesione tra le aree urbane europee, può determinare una concatenazione degli effetti positivi. Questi, pur non essendo generalizzabili, dipendono dalle capacità dei Comuni di saper collaborare alla costruzione di altri programmi di riqualificazione, eventi ed opportunità; quindi, dalla capacità di considerare Urban come un tassello di una strategia più ampia dalla quale dipende anche il superamento stesso del carattere temporaneo e in qualche misura assistenziale di Urban (Palermo, 2002).

3.2. L’Iniziativa Comunitaria Interreg

Le regioni transfrontaliere, cioè quelle che si trovano alle frontiere sia interne che esterne della U.E., appaiono molto significative se esaminate dal punto di vista degli squilibri regionali. Infatti, rispetto alle altre regioni dei singoli paesi, presentano una serie di indicatori che evidenziano una diversa densità di popolazione, un livello di sviluppo economico inferiore, un minore reddito pro capite ed invece tassi di disoccupazione maggiori.

Poiché rappresentano il 15% del territorio comunitario e circa il 10% della popolazione, ed evidenziano problemi relativi alla sovrapposizione dei diversi sistemi normativi ed amministrativi, difficoltà nelle comunicazioni e nel coordinamento dei servizi pubblici, anche a causa delle oggettive diversità culturali e linguistiche, non possono non costituire un naturale campo d’azione comunitario per la riduzione degli squilibri ed il rafforzamento della coesione (Rossignolo, 1998, p. 118).

Interreg è l’Iniziativa comunitaria (I.C.) – anch’essa finanziata mediante il Fondo europeo di sviluppo regionale – che è stata istituita nel 1990 per condurre appunto interventi a favore delle zone di frontiera interne ed esterne mediante la cooperazione fra le stesse regioni.

Del resto, dal punto di vista storico, l’azione della Comunità europea è sempre stata rivolta alla rimozione dei vincoli e delle barriere (a partire da quelle doganali), che impedivano - prima del mercato unico - lo scambio delle merci, dei servizi, dei capitali e delle prestazioni professionali, ed ora quello delle fasi produttive. In altri termini, attraverso il processo di integrazione la C.E. cerca di offrire uguali possibilità a tutti i paesi attraverso la messa al bando delle politiche protezionistiche eventualmente adottate dagli Stati membri.³³

Nell’ambito di questa direzione generale l’obiettivo dell’I. C. Interreg è di rafforzare la coesione economica e di promuovere lo sviluppo equilibrato, trasformando le aree di frontiera da confini in una sorta di cerniera, e ciò attraverso azioni specificamente rivolte alle zone di frontiera, interne tra regioni ed esterne tra Stati, comprese le frontiere marittime e quelle con Stati non appartenenti all’Unione europea (Rossignolo, 1998a; Varotto 2001).

Più specificamente, nell’ambito dell’I.C. Interreg inizialmente sono state sviluppate due tipologie di cooperazione transfrontaliera (Rossignolo, 1998a, p.119):

³³ Ricordiamo in proposito il vecchio e non molto rassicurante adagio secondo cui “se dalle frontiere non passano le merci, passano le armate”.

- la cooperazione tra le frontiere interne, che riguarda la collaborazione tra i centri urbani per sviluppare azioni condivise, ad esempio nella pianificazione territoriale;
- la cooperazione tra le frontiere esterne, che invece riguarda lo sviluppo delle relazioni e dei programmi tra Stati comunitari e Stati non appartenenti all'Unione (ad esempio, tra l'Italia, o la Grecia, e gli Stati dell'Europa centrale e orientale).

Le modalità della cooperazione dell'I.C. Interreg fanno riferimento al concetto di partenariato. Quale principio d'azione nell'impiego dei Fondi strutturali, l'applicazione del partenariato "comporta la massima concertazione nella preparazione dei programmi fra la Commissione europea e le varie autorità competenti degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale" (Unione europea, Commissione europea, 2003, p. 49).

Inoltre, l'applicazione del principio di partenariato nei programmi Interreg, implica anche il coinvolgimento di un vasto numero di soggetti pubblici e privati, compresi enti funzionali ed associazioni di categoria, sia nella fase di predisposizione che in quella di attuazione, che devono rendere compatibili i loro obiettivi e le loro azioni, per elaborare ed attuare i programmi di intervento in modo congiunto.

La cooperazione interregionale poi è finalizzata a migliorare l'efficacia delle politiche di coesione e degli strumenti di sviluppo regionale, mediante la promozione dello sviluppo sostenibile e la creazione di reti di cooperazione, con particolare attenzione alle regioni in ritardo di sviluppo e/o in fase di riconversione economica (Varotto, 2001).

La Commissione ha individuato e proposto tre tipi di azioni di cooperazione:

- la pianificazione e l'attuazione congiunta nei programmi transfrontalieri di sviluppo economico;
- la costruzione di strutture istituzionali ed amministrative miste, destinate a sostenere la cooperazione e l'integrazione tra le regioni;
- le misure per il rafforzamento degli scambi ed il miglioramento delle reti di informazione (Rossignolo, 1998a, p.119).

I problemi della cooperazione interregionale e transfrontaliera sono considerati come opportunità per favorire l'integrazione territoriale e rappresentano la maggiore iniziativa comunitaria promossa dalla Commissione europea all'interno dei programmi finanziati con i Fondi strutturali, in conformità al principio del cofinanziamento tra Stati membri e Comunità, testimoniata da tre generazioni di Interreg.

La prima, Interreg I, dopo alcune iniziative pilota, è stata condotta nel periodo 1990-1993 nell'ambito degli Obiettivi 1, 2 e 5b³⁴ delle politiche strutturali ed ha promosso 31 progetti, di cui 24 riguardavano regioni di confine interne e 7 quelle esterne³⁵, con un finanziamento pari a 1.034 milioni di Ecu così distribuiti per settori: trasporti e

³⁴ Quest'ultimo concerne la promozione dello sviluppo rurale.

³⁵ Le aree interessate sono state scelte utilizzando la classificazione NUTS III che per l'Italia corrisponde al livello provinciale (Rossignolo, 1998a, p. 120).

telecomunicazioni (45%); promozione dell'impresoria e del turismo (28%); ambiente (10%); sviluppo rurale (6%); formazione ed altre attività (Rossignolo, 1998a, p.120-121).

La seconda, Interreg II, è stata attivata nel periodo di programmazione 1994-1999 non solo per corrispondere all'avvenuto completamento del mercato unico, ma anche per inserire tale I.C. nello Schema di sviluppo dello spazio europeo. I nuovi interventi riguardano l'istruzione, la sanità, i servizi di comunicazione e formazione linguistica, la pianificazione territoriale. Dal punto di vista della formazione dei programmi e della loro attuazione il programma richiedeva, analogamente ad Interreg I, la cooperazione e l'azione congiunta di tutti i soggetti interessati.

La terza generazione di Interreg riguarda il periodo di programmazione 2000-2006, dispone di una dotazione complessiva di 4,875 miliardi di euro e si articola in tre sezioni:

- *la sezione A* considera la cooperazione transfrontaliera tra regioni contigue (comprese le frontiere esterne e talune frontiere marittime)³⁶, con la finalità di aggregare i territori transfrontalieri attraverso politiche che favoriscano lo sviluppo territoriale sostenibile e la coesione sociale³⁷;

- *la sezione B* considera la cooperazione interregionale tra autorità nazionali, regionali e locali, con la finalità di promuovere una maggiore integrazione territoriale³⁸ tra ampi raggruppamenti di regioni europee, compresi i paesi allora candidati all'ingresso nell'Unione europea³⁹;

³⁶ Le zone ammissibili all'iniziativa comunitaria Interreg III per l'Italia sono: Bari, Belluno, Biella, Bolzano – Bozen, Brindisi, Como, Cuneo, Gorizia, Imperia, Lecce, Lecco, Livorno, Novara, Sassari, Sondrio, Torino, Trieste, Udine, Valle d'Aosta, Varese, Venezia, Verbanò – Cusio – Ossola, Vercelli (Varotto, 2001).

³⁷ Le principali tematiche affrontate nella Sezione A sono le seguenti: promozione dello sviluppo urbano, rurale e costiero; incentivi all'impresorialità e allo sviluppo di piccole imprese ed iniziative per lo sviluppo locale; promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro e dell'integrazione sociale; condivisione di risorse umane e di strutture nel campo della ricerca, della sanità, dell'istruzione, della cultura, delle comunicazioni; incentivi alla tutela dell'ambiente, risparmio energetico e promozione di fonti di energia rinnovabili; miglioramento di reti e servizi nel campo dei trasporti, dell'informazione e della comunicazione, sistemi di approvvigionamento energetico e idrico; cooperazione in ambito giuridico ed amministrativo ai fini dello sviluppo economico e della coesione sociale; aumento delle potenzialità di cooperazione transfrontaliera umana e istituzionale ai fini dello sviluppo economico e della coesione sociale (Varotto, 2001, p. 229-230).

³⁸ Le principali tematiche affrontate nella sezione B sono le seguenti: elaborazione di strategie operative di sviluppo territoriale a livello transnazionale, compresa la cooperazione tra città e tra zone urbane e rurali; promozione di sistemi di trasporto e dell'accesso alla società dell'informazione; promozione dell'ambiente e sana gestione del patrimonio culturale e delle risorse idriche; promozione dell'integrazione tra regioni marittime e delle regioni insulari; promozione della cooperazione integrata delle regioni ultraperiferiche.

³⁹ Le zone ammissibili alla sezione B (non tutte necessariamente di livello Nuts II) per l'Italia sono le seguenti :

Programma mediterraneo occidentale: Piemonte, Lombardia, Liguria, Toscana, Umbria, Lazio, Campania, Sardegna, Basilicata, Calabria, Sicilia, Valle d'Aosta, Emilia Romagna.

Spazio alpino: Lombardia, Friuli –Venezia Giulia, Veneto, Trentino – Alto Adige, Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria.

Programma Cadses (Cooperazione con l'Est Europa) Puglia, Molise, Abruzzo, Marche, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, Trentino Alto Adige, Umbria;

- *la sezione C* considera la cooperazione interregionale e transnazionale con la finalità di migliorare gli strumenti e le politiche di sviluppo regionale attraverso lo sviluppo di reti di informazione e di cooperazione⁴⁰.

In definitiva, la cooperazione promossa e attuata nell'ambito dell'I. C. Interreg fa riferimento ai seguenti principi d'azione:

- l'azione congiunta, tra gli attori istituzionali, i soggetti e i comitati che elaborano ed attuano i programmi di cooperazione transregionale e transfrontaliera;
- il partenariato, che implica il coinvolgimento di numerosi attori istituzionali e soggetti pubblici, semi pubblici e privati secondo un'impostazione dal basso verso l'alto;
- la complementarietà, rispetto ai programmi dei Fondi strutturali e alle altre Iniziative comunitarie;

Inoltre, la definizione degli spazi di cooperazione dell'I. C. Interreg è costruita intorno all'obiettivo centrale dell'integrazione territoriale e della riduzione degli squilibri tra le regioni, così come risultano individuati nella politica condotta mediante i Fondi strutturali e nello Schema di sviluppo dello spazio europeo. Tuttavia, la scelta dei temi e dei problemi della cooperazione - oltre che dai criteri tecnici e funzionali predisposti dalla Commissione - sembra dipendere anche da ragioni di tipo politico-diplomatico e dalla disponibilità di risorse finanziarie da parte della Commissione e da parte degli Stati e delle Regioni per il cofinanziamento (Janin Rivolin, 2000).

Programma Archimed (valorizzazione del patrimonio e turismo sostenibile): Sicilia, Calabria, Basilicata, Puglia, Campania (Varotto, 2001).

⁴⁰ Le zone ammissibili alla sezione C rientrano nell'intero territorio della Comunità e in questo caso le principali tematiche affrontate sono le seguenti: la ricerca e lo sviluppo tecnologico, le PMI, la società dell'informazione, la cultura, l'occupazione, l'imprenditorialità e l'ambiente.

Conclusioni e prospettive per il futuro

Sebbene l'ormai avvenuto allargamento della U.E. comporti un ulteriore aggiornamento, con eventuale revisione, dei documenti programmatici che sono stati predisposti dalla Comunità europea nel decennio scorso, sembra di poter affermare che l'azione comunitaria svolta in campo territoriale ed urbano costituisca un determinante tassello nel più ampio processo di integrazione fra gli Stati membri. Essa infatti tende a costituire lo scenario nel cui ambito vanno inserite tutte le altre politiche comunitarie per poterne considerare in modo adeguato ed organico gli eventuali effetti da loro prodotti sul piano territoriale.

Tra queste politiche quella che manifesta più evidenti e numerosi legami, come è emerse dalle pagine precedenti, è senza dubbio la politica di coesione economica e sociale, che inizialmente veniva ed anche tuttora viene talvolta denominata come politica (di riequilibrio) regionale.

Il primo legame è ora costituito proprio dal termine "coesione", la quale in termini economici e sociali è stata introdotta nel Trattato C.E. – con l'Atto unico europeo del 1986 e poi in modo ufficiale ed definitivo col Trattato di Maastricht del 1992 – come uno dei tre obiettivi fondamentali dello stesso processo di integrazione europea (assieme al mercato unico europeo ed all'Unione economica e monetaria).

Successivamente ancora, vale a dire in sede di Trattato costituzionale, l'obiettivo della coesione è stato coniato anche in termini territoriali, ad indicare che la coesione economica e sociale deve essere perseguita fra i territori, cioè fra le componenti territoriali dell'Unione europea che nel frattempo si è allargata ad altri dieci stati in forte ritardo di sviluppo rispetto ai 15 già membri.

Un secondo legame fra queste due politiche – quella territoriale ed urbana e quella di coesione – è ovviamente rappresentato dalla loro dimensione all'interno della quale operano ed estrinsecano i loro effetti principali, che è appunto quella regionale o, più propriamente secondo i canoni disciplinari, quella "spaziale".

In effetti, le due politiche in esame sono quelle che, più di ogni altra condotta dalla C.E., puntano a cogliere, evidenziare e risolvere le problematiche manifestate dalle aree geografiche, soprattutto in termini di differenze, divari e squilibri la cui gravità e profondità sembra tale da condizionare negativamente il processo di integrazione europea che invece è molto più avanzato, se non addirittura ormai concluso, su altri piani, fra cui quello commerciale e quello monetario.

Naturalmente, non si tratta di eliminare le differenze esistenti fra le varie componenti territoriali della U.E., bensì solo di renderle fra loro compatibili, dopo averle adeguatamente colte ed opportunamente inquadrare nella loro evoluzione logico-temporale, man mano che mutano i principali caratteri della stessa Unione europea, che finora anche per motivi contingenti sono stati di fatto privilegiati.

Un ulteriore aspetto di affinità rilevabile fra le due politiche fino a diventare addirittura in parte comune è quello degli strumenti di intervento.

Come si è visto nei precedenti capitoli, due Iniziative comunitarie che sono state attivate nell'ambito della politica di coesione in realtà affrontano problemi di natura squisitamente territoriale ed urbana, sebbene i programmi, i progetti e le singole misure in quelle sviluppati siano finanziati con i fondi strutturali e vengano condotti in stretto coordinamento con tutti gli altri strumenti impiegati per il riequilibrio regionale.

Una conferma di questo stretto legame e nello stesso tempo della validità dell'impostazione perseguita sul piano operativo sia negli anni '90 che nel decennio ora in corso è fornita dalla proposta avanzata dalla Commissione europea relativamente all'ulteriore riforma della politica di coesione da condurre nel prossimo periodo di programmazione (2007-2013), quando i principali destinatari saranno i nuovi stati membri.

Infatti, l'aumento delle disparità nel contesto dell'allargamento dovrebbe portare a concentrare la politica di coesione su 3 priorità:

- *la convergenza degli Stati* (con un RNL pro capite inferiore al 90% della media comunitaria) *e delle regioni* (con un PIL regionale pro capite inferiore al 75% della media comunitaria) *e le regioni interessate dal cosiddetto effetto statistico*, per un totale di circa il 33% della popolazione dell'Unione;
- *la competitività regionale e l'occupazione*, per la quale si tratterà di rafforzare la capacità di attrazione ed assicurare l'anticipazione dei cambiamenti socio-economici nelle altre regioni, senza zonizzazione comunitaria;
- ed infine *la cooperazione territoriale europea*, ancora in tre ambiti (transfrontaliera, transnazionale ed interregionale).

Traendo spunto dall'esperienza maturata nell'ambito dell'iniziativa Interreg, la Commissione sostiene la necessità di continuare a promuovere una politica di integrazione armoniosa ed equilibrata sul territorio dell'Unione, incoraggiando appunto la cooperazione a livello sia transfrontaliero che transnazionale su temi importanti per la Comunità.

Più specificamente, tutte le regioni lungo i confini interni ed esterni, terrestri e marittimi, sarebbero interessate dalla cooperazione transfrontaliera, con lo scopo di promuovere soluzioni congiunte a problemi comuni attraverso la collaborazione fra autorità confinanti in campi quali lo sviluppo urbano, rurale e costiero, nonché l'espansione delle relazioni economiche e la creazione di reti di piccole e medie imprese.

Riferimenti bibliografici

- Bonavero P., (1997), “L’apertura internazionale del sistema urbano italiano nel contesto europeo”, in G. Dematteis, P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, il Mulino.
- Bonavero P., Dansero E., (1998), “La costruzione dello spazio unificato europeo”, in Bonavero P., Dansero E., (a cura di), *L’Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo*, Torino, UTET.
- Bonavero P., Salone C., (1997), “ Il sistema urbano europeo”, in G. Dematteis, P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, il Mulino.
- Bruzzo A., Venza A., (1998), *Le politiche strutturali e di coesione economica e sociale dell’Unione europea*, Padova, CEDAM.
- Camagni R., (1996), “Documento della Presidenza italiana su Città in Europa: globalizzazione, coesione e sviluppo sostenibile”, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l’informazione e l’editoria (1996), *Sviluppo del territorio europeo*, Riunione dei Ministri delle politiche regionali e dello sviluppo del territorio (Venezia, maggio 1996), Roma.
- Camagni R., (1998), “La politica dell’Unione Europea per le città, in *Territorio*, n. 9.
- Camagni R., (2004), “Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy”, in *Scienze regionali*, n. 2.
- Clementi A., (2002), “Dopo Urban. Verso una politica di riduzione delle interdipendenze”, in Palermo P.C. (a cura di), *Il programma Urban e l’innovazione nelle politiche urbane*, 1° quaderno, Milano, Angeli.
- Cole J., Cole F. (1995), *Geografia della Comunità europea*, Milano, FrancoAngeli.
- Cremaschi M., (a cura di) (2001), *I programmi integrati*, Roma, Donzelli – Formez.
- Cremaschi (2002), “Azioni locali e programmi integrati in Europa, in Palermo P.C. (a cura di), *Il programma Urban e l’innovazione nelle politiche urbane*, 1° quaderno, Milano, Angeli.
- Dematteis G. (1993), “Le funzioni urbane”, in Cori B., Corna Pellegrini G., Pierotti P. (a cura di), *Geografia urbana*, Torino, UTET.
- Dematteis G. (1996), “Towards a metropolitan urban system in Europe: core centralità vs network distributed centralità”, in D. Pumain e Th. Saint Julien (eds.), *Urban Networks in Europe/Réseaux Urbains en Europe*, Paris, Libbey/Ined, pp.19-28.
- Dematteis G. (1997), “Proiezione europea e coesione regionale dei sistemi urbani italiani”, in G. Dematteis, P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, il Mulino.
- Dematteis G., (1998), “Il sistema metropolitano europeo tra centralità concentrata e centralità distribuita”, in Bonavero P., Dansero E. (a cura di), *L’Europa delle*

regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo, Torino, UTET.

- Dematteis G., (2000), “Il territorio nelle politiche dell’Unione europea”, in Janin – Rivolin U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell’Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Milano, Angeli.
- Dematteis G., Janin Rivolin U. (2004), “Per una prospettiva sud – europea e italiana nel «prossimo SSSE»”, in *Scienze regionali*, n. 2.
- Evans A.W. (1998), *Economia urbana*, Bologna, il Mulino.
- Gaudin J.P., (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presse de Sciences Politiques.
- Ferri V., (2005), *Rigovernare le metropoli. Politiche e progetti urbani, processi decisionali e strumenti di finanziamento*, Roma, Carocci.
- Florio M., (1993), “Analisi costi benefici e valutazione microeconomica dei quadri comunitari di sostegno”, in Florio M., Robotti L., *Valutazione della spesa regionale e riforma dei fondi strutturali CEE*, Bologna, il Mulino.
- Janin – Rivolin U. (2000), “Interreg e la cooperazione transnazionale per lo sviluppo del territorio comunitario”, in Janin – Rivolin U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell’Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Milano, Angeli.
- Janin – Rivolin U. (2004), *European Spatial Planning. La gouvernance territoriale - comunitaria e le innovazioni dell’urbanistica*, Milano, Angeli.
- Hall P. (1993), “Forces Shaping Urban Europe”, in *Urban Studies*, vol. 30, n. 6.
- Kunzmann K.R. e Wegener M. (1991), “The pattern of urbanization in Western Europe”, *Ekistics*, vol. 58, n. 350-351.
- Le Galès P. (1995), “Du gouvernement de villes à la gouvernance urbaine”, in *Revue française de Science politique*, n.1.
- Lepore D., (2002), “Per un bilancio delle azioni nel campo delle politiche sociali”, in Palermo, P.C. (a cura di), *Il programma Urban e l’innovazione nelle politiche urbane*, 1° quaderno, Milano, Angeli.
- Leonardi R., (1998), *Coesione, convergenza e integrazione nell’Unione europea*, Bologna, il Mulino.
- Mazza L. (a cura di) (1988), *Le città del mondo e il futuro delle metropoli*, Milano, Electa.
- Ministero del Tesoro, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, (DPS) (1998), *Rapporto interinale*, Roma.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze, (2004a) *Quadro comunitario di sostegno per le Regioni italiane dell’obiettivo 1 2000- 2006*, Dipartimento per le politiche di sviluppo, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze (2004b), *Rapporto annuale 2004 del Dipartimento per le Politiche di sviluppo sugli interventi nelle Aree sottoutilizzate*, Roma.

- Padovani L., (2002), “Il concetto di azione integrata”, in Palermo, P.C. (a cura di), *Il programma Urban e l'innovazione nelle politiche urbane*, 1° quaderno, Milano, Angeli.
- Palazzo D., Pedrazzini A., (1999), “Disparità regionali e sviluppo dello spazio”, in *Urbanistica*, n. 111.
- Palermo P.C., (2000), “Orientamenti e limiti territoriali delle politiche comunitarie”, in Janin – Rivolin U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Milano, Angeli.
- Perulli, P. (2004), *Piani strategici. Governare le città europee*, Milano, Angeli.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria (1996), *Sviluppo del territorio europeo*, Riunione dei Ministri delle politiche regionali e dello sviluppo del territorio (Venezia, maggio 1996), Roma.
- Properzi P. (2002), “Valutare: cosa come e perché”, in Palermo P.C. (a cura di), *Il programma Urban e l'innovazione nelle politiche urbane*, 1° quaderno, Milano, Angeli.
- Rossignolo C. (1998a), “La politica dell'Unione europea per la cooperazione transfrontaliera”, in Bonavero P., Dansero E. (a cura di), *L'Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo*, Torino, UTET.
- Rossignolo C. (1998b), “Le reti di cooperazione dell'Unione Europea: il programma Recite”, in Bonavero P., Dansero E. (a cura di), *L'Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo*, Torino, UTET.
- Rossignolo C. (2001), “Le politiche urbane dell'Unione Europea”, in Vitali G. (a cura di), *Imprese e mercati nell'Europa della moneta unica*, Torino, UTET.
- Salone C. (1997 a), “Verso l'integrazione nello spazio comunitario: problemi in agenda per il caso italiano”, in G. Dematteis, P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, il Mulino.
- Salone C. (1997b), “Le politiche urbane e territoriali nell'Europa comunitaria”, in G. Dematteis, P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, il Mulino.
- Tedesco C. (2005), *Una politica europea per la città?*, Milano, Angeli.
- Unione europea, Commissione europea, (1994), *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- Unione europea, Commissione europea (1998), *Progetti pilota urbani. Serie II, 1997 – 1999*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- Unione europea, Commissione europea (1999), *Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

- Unione europea, Commissione europea (2003), *Il partenariato con le città. L'iniziativa comunitaria Urban*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- Unione europea, Commissione europea (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione, Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- Varotto M., (2003), *Programmi e risorse comunitarie per gli enti locali*, Milano, IPSOA.
- Veltz P. (1998), "Economia e territori: dal mondiale al locale", in Perulli, P., (a cura di) *Neoregionalismo*, Torino, Bollati e Boringhieri.
- Vinci I. (2002), *Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'Europa degli anni novanta*, Milano, Angeli.