



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA ISTITUZIONI TERRITORIO

Via Voltapaletto, 11 - 44100 Ferrara

Quaderno n. 28/2008

November 2008

Prospettive per il ridisegno dell'azione pubblica territoriale:
dal riequilibrio ad un'azione coesiva tra i territori

Aurelio Bruzzo

Marco Eramo

Quaderni deit

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

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

Editorial Board: Giovanni Masino
Simonetta Renga

<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni/collana-quaderni-dipartimento/>

PROSPETTIVE PER IL RIDISEGNO DELL'AZIONE PUBBLICA TERRITORIALE: DAL RIEQUILIBRIO AD UN'AZIONE COESIVA TRA I TERRITORI

Aurelio Bruzzo^(a) e Marco Eramo^{(b) (*)}

Reshaping public policy relating to territory: from territorial redressing to a renewed action for the cohesion between territories.

This paper aims at highlighting the need for reviewing the contents and targets of the public policy relating to territory and deeply rectifying the approaches developed while such policy would have been identified with the aim to obtain socio-economic convergence among regions and it could have been realised directly by the central government through its budgetary and legislative tools.

The new set of values and instruments available has to guide the academic discussion toward the elaboration of an updated viewpoint within which integrate the various demands of management and physical transformation associated to the contemporary territories. With the aim to offer a contribution for opening up this discussion, the paper identifies the challenges which a public policy relating to territory would face, looks at both the ideas emerged from the French debate on the role of the regions and the European concept of territorial cohesion, and finally analyses the general feature of a new public policy relating to territory proposing some tools capable to shape a renewed action for the cohesion between territories.

JEL: H23, H77, O21, R28, R58

Keywords: Azione pubblica (public policy), coesione territoriale (territorial cohesion), riequilibrio interregionale (interregional redressing)

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

^(b) Dipartimento Interateneo di Pianificazione Territoriale e Urbanistica – Università degli Studi di Roma “La Sapienza” (marco.eramo@uniroma1.it)

^(*) Il presente lavoro costituisce una sintesi della relazione, dal titolo “L’azione territoriale oggi. Contenuti, ambiti di riferimento e strumenti”, presentata da M. Eramo, e dell’intervento tenuto da A. Bruzzo al Seminario su “Il riequilibrio territoriale oggi? La pianificazione regionale alla ricerca di una rinnovata forma di riequilibrio”, che è stato organizzato dal Dottorato di Ricerca in Pianificazione Territoriale e Urbana del Dipartimento Interateneo di Pianificazione Territoriale e Urbanistica e che si è svolto a Roma, presso la Facoltà di Architettura dell’Università “La Sapienza”, nel giugno 2008.

Il presente articolo è stato dunque scritto prima che venisse diffuso il Libro Verde sulla coesione territoriale da parte della Commissione europea. Sebbene sia frutto di una stretta collaborazione fra i due autori, si segnala che il cap. 2 e il par. 4.1 sono opera di M. Eramo, mentre A. Bruzzo ha curato il cap. 3 e il par. 4.2.

1. Premessa introduttiva

1.1 Presupposti e scopo del lavoro

I presupposti da cui prende spunto il presente lavoro, sono i seguenti:

- innanzi tutto, l'estrema attualità di una riflessione sulla natura, gli obiettivi e gli strumenti di un'azione pubblica che si faccia carico della necessità di leggere le domande di trasformazione, le forme d'uso possibili, i diversi tipi di condizionamento dei quali il territorio – o forse sarebbe meglio dire i territori – è fatto oggetto esplicitando e gestendo le interferenze e le possibili forme di reciprocità e di mutua convenienza. Le questioni sopra indicate sono da relativamente poco tempo al centro del dibattito, il quale appare però condotto più in sede politico-istituzionale che in quella tecnico-scientifica; ciò nonostante, le connesse problematiche risultano ancora senza una reale prospettiva di effettiva soluzione;
- in secondo luogo, la scelta di adottare un approccio metodologico, notevolmente interdisciplinare, per affrontare simili questioni, sebbene si sia consapevoli dei facilmente immaginabili rischi da essa conseguenti (possibilità di fraintendimenti, ecc.).

Le questioni che s'intende affrontare nel presente lavoro sono le seguenti due:

- i) la fondatezza del ragionamento prospettato circa l'esigenza di definire una nuova azione pubblica in ambito territoriale;
- ii) la possibilità di giungere all'individuazione di dispositivi e strumenti adeguati attraverso i quali una rinnovata azione pubblica territoriale possa prendere forma.

1.2 Contenuto del lavoro

Per conseguire gli obiettivi prefissati, il lavoro che si sta per presentare risulta articolato in tre parti:

- a) la prima è una parte di analisi generale sui nuovi termini di riferimento mediante i quali ridefinire profilo e natura dell'azione pubblica in campo territoriale;
- b) la seconda parte, invece, più ampia, giacché consiste in un'analisi più specifica, con valutazioni critiche, nei confronti di alcuni esiti cui è sembra essere giunto il dibattito scientifico condotto a livello internazionale;
- c) e, infine, nella terza ed ultima parte – a mo di conclusione – si avanza una serie di proposte finalizzate a individuare adeguate soluzioni per le questioni oggetto del presente lavoro, sulle quali in prospettiva s'intende proseguire la riflessione in modo più approfondito, come l'argomento sembra richiedere.

2. Analisi di carattere generale

2.1 Dalla convergenza economico-sociale tra le regioni alla gestione delle connessioni tra le molteplici domande di trasformazione e gestiona equa e sostenibile dei territori

L'autonomia dei soggetti istituzionali e la molteplicità delle istanze che si affacciano sul territorio fa sì che quest'ultimo possa essere presentato come un quadro la cui definizione (e ridefinizione continua) avviene secondo una logica necessariamente concorrenziale ed in una certa misura conflittuale.

Si può mettere in evidenza questa valutazione con maggiore forza oggi che in passato dal momento che, da una parte, le realtà territoriali dispongono attualmente di un margine - maggiore che in passato - nell'autodeterminazione del proprio modello di sviluppo, dall'altra i soggetti facenti capo alla struttura centrale dello Stato pongono in essere azioni selezionando, in funzione dei compiti istituzionali di competenza, il territorio di riferimento ed introducendo delle modifiche al quadro di partenza che, spesso, necessitano di essere esaminate e prese in considerazione per gli effetti che hanno sull'area prescelta ed il suo intorno.

All'interno di questo scenario "concorrenziale", le grandi città agiscono da incubatori di qualsiasi attività capace di produrre circolazione della ricchezza e di attrarre i fattori più dinamici della società; gli operatori economici e le istituzioni locali sono interessati ad un'offerta infrastrutturale che colleghi al meglio i territori della produzione con quelli del consumo o che metta i primi in rete con altri sistemi produttivi aumentando l'efficienza di processo.

Rispetto a questo quadro, il proposito di giungere all'identificazione ed al trattamento delle domande territoriali (o di territorio) non passa necessariamente per la definizione di una scala ottimale di riferimento cui quest'ultime possono essere ricondotte e trovare una forma.

Lo sforzo da produrre per fare fronte a queste domande territoriali non è eminentemente redistributivo; ciò che si rende necessario è la ricerca di una messa in coerenza e di una verifica di compatibilità delle diverse domande di territorio.

La ricerca della convergenza economico-sociale tra le diverse regioni - che pure nominalmente e non solo vive ancora all'interno della programmazione comunitaria - può lasciare spazio ad una ricerca di convergenza tra le diverse domande territoriali o di territorio che si organizzano e si manifestano con risorse e strumenti molto diversi.

Il quadro territoriale - differenziato e disarticolato per caratteristiche intrinseche ma anche per le modifiche apportate all'ordinamento nonché per effetto di politiche ed azioni specifiche -

richiede sempre più spesso un intervento finalizzato a mitigare, ridurre o compensare i mutamenti, impressi (o anche quelli negati) alla sua struttura ed alle relative forme di impiego da scelte di diversa natura che possono esser fatte da parte di soggetti pubblici e non. Ne discende un'azione pubblica essenzialmente reattiva, chiamata ad accompagnare politiche per ridurre gli impatti, ad intervenire in relazione al manifestarsi di fenomeni di crisi congiunturali e ad interpretare domande di adeguamento strutturale destinate a modificare in modo permanente il territorio o il suo uso.

Pur riconoscendo all'azione pubblica una natura essenzialmente reattiva – cosa tra le altre cose non del tutto nuova – è comunque possibile rilevare tra le molteplici domande riferite al territorio la presenza di sfide e questioni che più delle altre mettono in discussione il modo in cui tradizionalmente è stata concepito lo sforzo pubblico finalizzato a gestire gli esiti spaziali del processo di sviluppo. Si tratta, da una parte, del tema rappresentato dagli effetti territoriali delle politiche ambientali e delle diverse politiche di settore, contraddistinte sempre più spesso da una logica selettiva ed esclusiva, dall'altra del modo nuovo attraverso il quale possono essere affrontate e risolte le questioni dell'equa distribuzione delle opportunità e delle garanzie relative alla diffusione nel territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Ciò detto si può giungere a queste considerazioni introduttive:

- l'azione pubblica territoriale non è più concepibile come monopolio esclusivo dello Stato nazionale e non è riconducibile in modo esclusivo al trattamento dei divari socio-economici ed alla conseguente convergenza tra le diverse realtà regionali;
- gli obiettivi dell'innalzamento generale delle capacità produttive e della loro diffusione – anche e soprattutto per contrastare i fenomeni di concentrazione considerati al pari di una manifestazione patologica del sistema capitalistico – sono destinati ad essere progressivamente sostituiti da una impostazione che coniughi la necessità di riconoscere, in modo nuovo, il diritto di accesso ai beni ed ai servizi ritenuti indispensabili, con quella di ridurre i costi ambientali del nostro modello di sviluppo alla luce dei vincoli internazionali che impegnano il nostro paese, al pari degli altri, a ricercare economie nel consumo delle risorse naturali e nel rilascio di sostanze inquinanti.

Ciò porta a ritenere che la possibilità di dare legittimità e capacità operativa ad un'azione pubblica territoriale passa per la capacità di rispondere alla duplice esigenza di:

- a) accompagnare i processi di ristrutturazione territoriale che discendono dall'ottemperanza agli obblighi comunitari ed internazionali in campo ambientale;

- b) affrontare il tema degli squilibri socio-economici alla luce della ridefinizione dei termini di riferimento del principio egualitario che muove l'azione pubblica.

2.2 Il contributo delle Regioni alla ricerca di una politica di promozione e gestione dello sviluppo sostenibile dei territori

Un ragionamento complessivo sull'evoluzione dell'azione pubblica non può non confrontarsi con il quadro di riferimento istituzionale e con i profondi cambiamenti che hanno investito, prima di tutto, lo Stato centrale ed i rapporti che quest'ultimo ha con gli altri decisori pubblici ed anche con i soggetti economici. Questa evoluzione non è un fatto che riguarda solo il nostro paese e la riflessione – della quale si darà conto in seguito – portata avanti da due importanti studiosi francesi dimostra bene come la ricerca di interpreti di una rinnovata azione pubblica territoriale sia una parte essenziale della riflessione che qui si vuole costruire.

Il contesto operativo non gioca un ruolo neutrale è, infatti, proprio il quadro di riferimento - all'interno del quale l'esercizio delle prerogative dello Stato sul terreno delle politiche pubbliche è via via assoggettato alla necessità di acquisire consenso da parte dei diversi livelli della Pubblica Amministrazione come pure degli altri soggetti coinvolti – a far sì che a qualsiasi azione si associ una domanda connessa di controllo, di gestione dei suoi esiti e di contemperazione dei costi e dei benefici indotti. E nel contempo la riduzione di competenze da parte dello Stato a vantaggio degli enti sottordinati (regioni, province e comuni nel caso del nostro paese) ha l'effetto necessario di moltiplicare le istanze e le domande di intervento pubblico che trovano una loro autonoma definizione in strumenti di natura diversa ed alle diverse scale.

Continuando ad esaminare il quadro di riferimento non si possono sottovalutare gli effetti del nuovo *policy making* di matrice europea¹, secondo il quale la ricerca di una maggiore efficacia si coniuga con la definizione di politiche localizzate e selettive che domandano agli attori in gioco - non considerabili semplicemente come destinatari e/o beneficiari di un intervento - capacità di attivazione e disponibilità a costruire coalizioni, che a partire dalla condivisione di un comune spazio di relazione definiscano progetti e programmi per poter accedere alle risorse disponibili.

Ciò fa sì che non sia il territorio nella sua interezza e nella sua complessità ad essere l'oggetto di un'azione redistributiva ed omogenea, ma i territori, ad una dimensione di volta in volta più pertinente ed appropriata, ad essere soggetti di un processo selettivo e competitivo.

¹ Cfr. Donolo (2006) e Bifulco (2005).

Ad articolare ulteriormente il quadro c'è, infine, l'impegno degli Stati nazionali sul terreno del riequilibrio che pure conserva, almeno per quel che concerne il contesto europeo, una certa incisività soprattutto grazie all'effetto combinato di azioni non esplicitamente territoriali come il prelievo fiscale e le politiche di spesa. Come dice lo studioso francese Laurent Davezies, sebbene il tasso di prelievo venga fissato in funzione di considerazioni unicamente finanziarie e sociali, un sistema fiscale progressivo applicato a degli spazi inegualmente sviluppati ha per risultato meccanico una sorta di *progressivité spatiale*²

Il risultato di questi meccanismi impliciti di redistribuzione della ricchezza prodotta (al prelievo fiscale ed alla spesa pubblica si aggiunge una geografia dei consumi disgiunta da quella della produzione della ricchezza) sembra essere l'annullamento tendenziale - almeno in Francia - delle divergenze regionali sul terreno del benessere sociale ed il passaggio da un quadro di riferimento costituito dalla cosiddetta *économie nationale* ad uno descrivibile con il termine di *société nationale de redistribution*³.

Questa efficace immagine proposta da Veltz può cogliere in termini generali l'aspetto attuale delle realtà nazionali, nonché di quelle regionali e/o locali, dal momento che mette in evidenza il fatto che quest'ultime sembrano essere sempre meno accomunate - e sempre meno accomunabili - da identità e da impliciti progetti collettivi di natura economico-sociale, ma sono, piuttosto, tenute insieme dai vincoli di un ordinamento giuridico che impone delle regole comuni a chi abita ed utilizza lo stesso spazio nazionale e che conserva degli strumenti con i quali "funzionalizzare", in modo più o meno efficiente, rispetto al benessere dell'intera comunità una parte della ricchezza che ciascuno produce.

All'interno di un quadro - nel quale lo Stato continua a conservare una specifica attenzione ad un'azione redistributiva attraverso il sistema fiscale e l'allocazione della spesa pubblica - le azioni esplicitamente territoriali sembrano, al contrario, obbedire all'esigenza di una maggiore selettività e concentrazione degli sforzi, e contestualmente la disponibilità stessa di risorse è condizionata alla capacità dei territori di definire, ad una scala appropriata e pertinente, un proprio progetto di sviluppo. In altre parole, da un lato si assiste ad una capacità, ancora considerevole, dello Stato di prelevare e redistribuire una quota della ricchezza prodotta e dall'altro si moltiplicano gli sforzi perché le realtà più avanzate sappiano competere e continuino ad attrarre funzioni e persone.

Conciliare, rendere compatibili e rafforzare reciprocamente queste azioni è il compito che la totalità degli Stati Europei - e non solo la Francia - ha di fronte. Confrontandosi con esso,

² Cfr. Davezies (2008).

³ Cfr. Veltz (2008).

Veltz mette a punto un ragionamento in base al quale le regioni e le *agglomeration* francesi sono viste come protagonisti di una possibile *rupture*, prima di tutto istituzionale, capace di affrontare le sfide strutturali (e globali) che la Francia ha di fronte per rimanere competitiva e coesa.

Secondo questo schema, le regioni non sono al centro di una sfida che punta al riequilibrio. Non vi è traccia della tradizionale tensione verso una disposizione territorialmente equilibrata delle attività economiche; c'è, al contrario, la necessità che i poli più avanzati operino nel modo più efficace possibile e che il resto del territorio si sottragga al rischio di un *devenir-Venise*, alla scala dell'intero paese, con quello che ciò comporterebbe in termini di difficile sostenibilità del crescente volume di trasferimenti conseguentemente necessari.

Nella costruzione di uno sforzo nazionale di questo tipo, secondo Veltz, le regioni, più che le città, possono giocare un ruolo importante conciliando le esigenze dettate dall'attenzione alle specificità locali con quelle connesse alla concentrazione delle risorse nei settori nei quali ciò è indispensabile e rispondendo alla domanda prevalente di politiche ed azioni "ad alta risoluzione" – ben diverse da quelle del passato – con le quali accompagnare e modificare (indirizzare) i movimenti imprevedibili dell'economia e delle società locali attraverso un'azione che viene definita di *monitoring subtil*⁴.

Viene individuata in questo modo una prospettiva verso la quale far evolvere l'azione pubblica che non incide soltanto sulla scala di riferimento, sui possibili interpreti e sugli strumenti, ma che pone prima di tutto un interrogativo relativamente ai suoi contenuti ed ai suoi oggetti.

A questo riguardo il lavoro di Laurent Davezies *La République et ses territoires* - cui pure Veltz fa più volte riferimento per elaborare il suo punto di vista - offre diversi spunti di riflessione a partire dall'intento, denunciato nella prima pagina del libro, di voler mettere alla prova la bontà di alcune tra le tesi⁵ più ricorrenti tra chi studia il territorio francese, all'origine delle quali, secondo l'autore, ci sarebbe la mancata consapevolezza del divorzio geografico, ovvero della mancata corrispondenza, tra i luoghi nei quali la produzione si concentra e presenta i risultati migliori ed i luoghi nei quali la ricchezza prodotta viene ridistribuita ovvero consumata.

⁴ Cfr. nuovamente Veltz (2008).

⁵ Davezies intende confutare le tesi secondo le quali Parigi asfissierebbe la provincia, la globalizzazione accentuerebbe le tendenze alla concentrazione della ricchezza privilegiando le città integrate nel sistema internazionale e svantaggio delle realtà periferiche poco integrate, il mondo rurale sarebbe abbandonato e minacciato, le piccole città senza avvenire ed infine i crescenti divari economici sarebbero all'origine di fenomeni di segregazione urbana senza precedenti.

La spiegazione di questo fenomeno, che mi importa evidenziare, è affidata alla ridefinizione di una teoria della base economica secondo la quale le economie regionali non sono economie esclusivamente produttive - il cui stato di salute dipenderebbe dunque dalla capacità di produrre e collocare sul mercato internazionale beni e servizi (attraverso una specializzazione dell'apparato produttivo oppure una sua diversificazione) - ma sistemi che dipendono in buona parte dalla quota della ricchezza nazionale che riescono ad aggiudicarsi.

Ciò significa che le strategie "produttivistiche" portate avanti a livello locale possono contribuire fino ad un certo punto al benessere della comunità insediata in una regione; quest'ultimo dipende in larga parte dal buon funzionamento dell'economia locale nel suo complesso che non è costituita soltanto dalle attività locali che si insediano per produrre, ma anche da quelle localizzate in un determinato territorio per vendere beni o servizi alle persone insediate e che dipendono dalla capacità di spesa e dunque dal reddito disponibile dei residenti.

Così concepita l'economia locale appare sostenuta in misura prevalente dai meccanismi attraverso i quali la ricchezza prodotta viene prelevata e ridistribuita quali la retribuzione dei dipendenti pubblici, il versamento dei trattamenti previdenziali e/o assistenziali, la retribuzione del lavoro svolto e la remunerazione del capitale investito in regioni diverse da quelle di residenza.

E dal momento che sono questi aspetti dell'economia locale – generalmente trascurati dai territorialisti – a condizionare il benessere delle regioni e delle realtà locali, è necessario che vengano posti al centro di un progetto per lo sviluppo di una regione, come pure di un'area vasta, e che, in una qualche misura, siano oggetto del citato *monitoring subtil*, grazie al quale operare correzioni ed aggiustamenti continui.

C'è in sostanza un modello di sviluppo territoriale – da non considerare alternativo ma complementare rispetto a quello basato sullo sviluppo della capacità produttiva dei territori – legato alla disponibilità di reddito da parte di chi risiede in un dato luogo e che vive e trae alimento, da una parte, dalla valorizzazione attiva della rendita che alcuni territori hanno per la qualità del loro patrimonio e/o anche per la relativa prossimità con le aree economiche più avanzate, dall'altra dagli effetti delle politiche pubbliche che arricchiscono la base economica delle diverse regioni ed alimentano indirettamente la domanda locale e tutte quelle attività economiche funzionali al soddisfacimento di quest'ultima.

Ciò significa che non si promuove e gestisce lo sviluppo di un territorio soltanto attraverso la politica industriale e delle aree produttive, ma anche e soprattutto attraverso una diversa modulazione della politica abitativa come pure attraverso diverse modalità di offerta dei beni

e dei servizi e dunque attraverso una scrupolosa regolazione locale ed una attenta gestione delle uscite locali delle politiche sovraordinate. Questo nuovo modo di guardare allo sviluppo consentirebbe, altresì, di tenere nella giusta considerazione la nuova geografia degli squilibri che si presentano in modo più sensibile giungendo a dare luogo a fenomeni acuti di vera e propria segregazione non solo e non tanto tra le diverse regioni (sempre guardando al reddito disponibile), ma all'interno di quest'ultime ed alla scala delle agglomerazioni urbane e delle città ed in special modo di quelle più avanzate e più esposte alla competizione internazionale. Da questo punto di vista - sempre per tornare al *monitoring subtil* ed all'azione pubblica condotta localmente - le visioni prevalentemente produttivistiche dei sistemi locali, da una parte, e le strategie di promozione del territorio e delle città come attrattori di funzioni legate ai consumi oppure come spazi privilegiati per la residenza dall'altra, mostrano tutti i loro limiti sul piano della gestione delle ineguaglianze, se non vengono costruite guardando al sistema locale nella sua complessità e concependo le scelte del governo di prossimità come fattori che, tra le altre cose, concorrono in modo rilevante alla prefigurazione di una vera e propria politica dei redditi ed alla modellazione di una struttura occupazionale e dunque - a seconda della natura più o meno discriminatoria e più o meno inclusiva di quest'ultimi - alla coesione oppure alla divaricazione del sistema di relazioni locali.

3. Analisi di carattere specifico

3.1 Il concetto comunitario di coesione territoriale e le connesse misure d'intervento

Pare abbastanza evidente l'opportunità di fare riferimento al nuovo *policy making* di matrice comunitaria, quale contesto ritenuto più valido e confacente ai fini della ricerca di una nuova azione pubblica a livello nazionale, finalizzata al riequilibrio territoriale, in quanto essa è da condurre all'interno di un paese, come l'Italia, che fa parte dell'Unione europea (U.E.).

Questo riferimento, però, va adeguatamente approfondito, introducendo in modo esplicito il concetto di "coesione territoriale", che attualmente è previsto dal Trattato di Lisbona (all'art. 2), come finalità promossa dalla U.E., ad integrazione di quella economica e sociale, la quale invece era presente nel precedente Trattato di Maastricht.

Già nella Terza Relazione sulla coesione economica e sociale - diffusa dalla Commissione europea nel 2004⁶ - si legge che un obiettivo centrale dell'Unione europea, come stabilito nel

⁶ Si veda Commissione europea (2004).

Trattato (di Maastricht)⁷, è quello di promuovere un progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile, segnatamente mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne, il rafforzamento della coesione economica e sociale e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria. Ciò implica che le persone non dovrebbero trovarsi in situazioni di svantaggio riconducibili al luogo in cui vivono o lavorano nell'Unione.

La coesione territoriale, pertanto, è stata successivamente inclusa nella bozza di Costituzione (articolo 3), come complemento degli obiettivi di coesione economica e sociale dell'Unione.

La sua importanza è stata altresì riconosciuta nell'articolo 16 (Principi) del Trattato, il quale riconosce che i cittadini dovrebbero avere accesso ai servizi essenziali, all'infrastruttura di base e alla conoscenza, sottolineando il significato dei servizi d'interesse economico generale ai fini della promozione della coesione economica e sociale⁸.

Il concetto di coesione territoriale naturalmente va oltre la nozione di coesione economica e sociale, in quanto ne integra e ne potenzia il significato. Infatti, la coesione territoriale che completa la coesione economica e sociale, va intesa come la ripartizione equilibrata delle attività umane sul territorio⁹. In altre parole, rappresenta la traduzione sul territorio dell'impegnativo obiettivo dello sviluppo equilibrato e sostenibile che è assegnato all'Unione europea dai suoi documenti costitutivi.

In termini di misure politiche, l'obiettivo è quello di raggiungere uno sviluppo maggiormente equilibrato, riducendo le disparità esistenti, prevenendo gli squilibri territoriali e rendendo più coerenti le politiche settoriali che producono un impatto territoriale, con la politica regionale.

Un'altra finalità è rappresentata dal miglioramento dell'integrazione territoriale e dalla promozione della cooperazione tra le regioni. L'obiettivo della coesione territoriale suppone, pertanto, l'introduzione di una cooperazione a livello sia orizzontale (tra politiche) che verticale (tra soggetti e autorità ai vari livelli geografici) e deve diventare una preoccupazione trasversale mediante l'integrazione della dimensione territoriale nella concezione e nella messa in atto delle politiche comunitarie e nazionali¹⁰.

Tali enunciazioni, apparentemente chiare e condivisibili, non risultano così scontate, sia per il loro recente imporsi all'interno del processo di integrazione europea, sia alla luce del recente

⁷ Ora si veda il Trattato di Lisbona il quale (l'articolo 2) prevede che l'Unione europea promuova la coesione economica, sociale e territoriale, nonché la solidarietà fra i suoi Stati membri.

⁸ Nonostante le difficoltà di alcune regioni, la parità di accesso all'infrastruttura di base, ai servizi essenziali e alla conoscenza - a quelli, cioè, che sono definiti "servizi d'interesse economico generale" - per tutti, ovunque vivano, è una condizione fondamentale per la coesione territoriale.

⁹ Da Commissione europea, D.G. Politica regionale (2004), p. 3.

¹⁰ Da Commissione europea, D.G. Politica regionale (2004), p. 5.

processo di allargamento dell'U.E., che le ha rese ancora più impegnative per i vecchi e i nuovi stati membri.

Pertanto, pare opportuno procedere ad un approfondimento non solo circa il significato del concetto di "coesione territoriale", ma anche circa la sua conseguente valenza sul piano operativo.

Dal primo punto di vista, esso appare valido il relazione ai suoi presupposti analitici, fondamentalmente costituiti dall'individuazione dei numerosi fattori negativi che si accompagnano allo sviluppo economico ai vari livelli territoriali. Infatti, sempre nella relazione precedentemente citata si legge che esistono alcuni aspetti dell'attuale situazione territoriale dell'Unione che minacciano lo sviluppo armonioso dell'economia comunitaria nei prossimi anni, quali i seguenti:

- a livello di Unione, un'alta concentrazione di attività economica e di popolazione nell'area (denominata anche pentagono centrale), individuata nella Seconda relazione sulla coesione che all'epoca copriva il 18% del territorio dell'UE a 15, contava il 41% della popolazione, rappresentava il 48% del PIL ed era responsabile del 75% della spesa per R&S. L'allargamento che è avvenuto in seguito, non può non aver fatto aumentare questa concentrazione, perché esso ha aggiunto all'Unione una certa quantità di territorio e di popolazione che in senso relativo contribuiscono meno al PIL europeo;
- a livello nazionale, la persistenza di squilibri che appaiono tuttora pronunciati in termini di sviluppo economico, tra le maggiori aree metropolitane e il resto del paese, rappresentando anche una caratteristica particolare dei paesi che hanno recentemente aderito alla U.E.;
- a livello regionale, un ampliamento o, quanto meno, la persistenza di alcune disparità territoriali al di là di quelle misurate dal livello di PIL pro capite o dal tasso di disoccupazione.

In particolare, lo sviluppo economico tende ad essere accompagnato da congestione e inquinamento crescenti, nonché dal perdurare dell'esclusione sociale soprattutto nelle principali conurbazioni, mentre un certo numero di aree rurali risente di rapporti economici inadeguati rispetto alle vicine città di piccole e medie dimensioni, con un conseguente indebolimento della loro economia.

D'altro canto, man mano che aumentano le attività economiche ubicate e la popolazione residente, le grandi aree urbane tendono a uno sviluppo urbanistico incontrollato, giacché questo tende ad oltrepassare i limiti delle campagne circostanti, creando così quelle che sono state definite aree "rururbane", mentre le aree rurali che non includono città (di qualsiasi

dimensione) stanno invece sperimentando un declino demografico e una minore disponibilità di servizi di base;

– all'interno delle regioni e delle città, lo sviluppo di sacche di povertà e di vera e propria esclusione sociale a causa della spesso limitata disponibilità di servizi essenziali;

– in un certo numero di aree specifiche, poi, che sono vincolate dalle loro caratteristiche geografiche (isole, aree scarsamente abitate nel nord e alcune regioni montane), la popolazione sta diminuendo e invecchiando, mentre l'accessibilità continua a costituire un grave problema e l'ambiente resta fragile, minacciato, ad esempio, da incendi, siccità e alluvioni ricorrenti;

Lo sviluppo economico di queste aree sensibili, perciò, deve tenere conto – ancor più che altrove – della necessità di tutelare l'ambiente, il che comporta non solo l'integrazione di questa priorità nelle decisioni in materia di investimenti, ma anche - laddove possibile - la ricerca di soluzioni alternative che, al tempo stesso, migliorino l'ambiente e rafforzino la competitività regionale¹¹.

Per cui sembra di poter affermare che anche da parte delle autorità comunitarie si tenda ad avvalorare l'ipotesi avanzata da una parte della scienza economica regionale, secondo la quale lo sviluppo economico costituirebbe un processo di per se squilibrante, nel senso che comporta degli squilibri più o meno duraturi¹².

Dal punto di vista "normativo", invece, la coesione territoriale appare un concetto meno valido o, meglio, poco concretizzabile, giacché gli obiettivi precedentemente menzionati per il momento non possono essere perseguiti da parte della Comunità europea mediante appositi strumenti¹³, ma solo in modo indiretto, cioè facendo ricorso alla sola politica di coesione

¹¹ Esempi di opzioni vantaggiose in questi termini includono il ripristino di aree danneggiate in passato dall'attività industriale e la loro riconversione in siti per lo sviluppo di nuove iniziative, l'ammodernamento dei collegamenti ferroviari per migliorare l'accessibilità (in alternativa alla costruzione di nuove strade), lo sviluppo di fonti energetiche pulite e rinnovabili (in sostituzione delle centrali elettriche a carbone o a petrolio, che consumano risorse scarse e inquinano l'atmosfera). Poiché queste opzioni vantaggiose non sono sempre disponibili, un principio centrale della politica di sviluppo, sia nelle aree particolarmente sensibili che altrove, dovrebbe riguardare l'adozione di strategie che minimizzano i danni all'ambiente, in modo da risultare sostenibili nel lungo termine e da non rappresentare semplicemente uno strumento immediato di stimolo della crescita.

¹² La componente della scienza economica regionale a cui si sta facendo riferimento, è quella che si contrappone all'impostazione neoclassica (che si basa su ipotesi irrealistiche come quella della perfetta mobilità territoriale dei fattori produttivi); essa infatti sostiene che la concentrazione spaziale dei processi di sviluppo economico sia una caratteristica costante del sistema capitalistico, per cui la crescita avverrebbe a ritmi più intensi in alcune aree rispetto ad altre e ciò sarebbe addirittura reso ancora più probabile in presenza di competizione all'interno di un'economia ormai globalizzata; cfr. Scott (1998).

¹³ Infatti, anche in un recente incontro del Consiglio dei Comuni e delle regioni d'Europa con la Commissaria europea alle politiche regionali, D. Hübner, pur accogliendo positivamente l'inserimento del concetto di coesione territoriale nel nuovo trattato, accanto a quello di coesione economica e sociale, si è sottolineato come restino tuttavia da individuare misure appropriate per raggiungere tale obiettivo. Apportare chiarimenti al

economica e sociale, ancora intesa - fra l'altro - come una politica prevalentemente e meramente redistributiva di risorse finanziarie fra regioni e stati membri.

Il principale fattore causale di una simile situazione è di natura politico-istituzionale, in quanto va individuato nella sostanziale mancanza di competenze della stessa Comunità in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica, la quale è rimasta agli Stati membri.

Da qui, allora, il presentarsi dell'esigenza di ricercare i contenuti di una nuova azione pubblica finalizzata al riequilibrio territoriale, anche alla luce di altri contributi, anch'essi elaborati in ambito comunitario, come un non più recente documento fatto predisporre dal Comitato delle Regioni.

In tale studio in cui s'illustrano i vari caratteri che dovrebbero essere assunti dalla politica comunitaria di coesione territoriale¹⁴, si provvede innanzi tutto ad approfondire l'analisi del concetto di coesione territoriale.

In effetti, nonostante che la dimensione territoriale della coesione sia stata affrontata nel quadro della cooperazione intergovernativa informalmente condotta tra i ministri responsabili della pianificazione del territorio e culminata nell'elaborazione nelle Prospettive di sviluppo del territorio europeo (ESDP)¹⁵ e nell'ancor più famoso Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE)¹⁶ già alla fine del decennio scorso, e nonostante i successivi frequenti riferimenti, nello studio citato si ammette che il concetto di "coesione territoriale" rimane tuttora ambiguo e ciò - oltre che per l'assenza nella letteratura scientifica di criteri universalmente riconosciuti per definire la coesione o la sua mancanza - quantomeno per i seguenti due aspetti:

- da un lato, negli stessi documenti comunitari non è chiaro a cosa debba riferirsi l'aggettivo "territoriale", vale a dire se riguarda la coesione tra gli Stati membri o tra le loro regioni;
- dall'altro, non è chiaro il livello territoriale in cui si manifesta invece la carenza di coesione.

Tuttavia, sono stati chiaramente individuati i fattori che stanno all'origine di tale carenza e dei quali qui si ricordano brevemente i principali:

- a) l'insufficiente presenza di economie esterne nelle regioni periferiche, che influisce negativamente sulla localizzazione di nuove attività produttive;
- b) l'assenza nelle regioni periferiche di città di grandi dimensioni, che contribuisce alla già menzionata insufficienza di economie esterne;

riguardo costituisce uno dei compiti importanti affidati al prossimo Libro Verde sulla coesione territoriale, che dovrebbe essere presentati dalla Commissione europea entro il 2008.

¹⁴ Cfr. Unione europea, Comitato delle Regioni (2003).

¹⁵ Cfr. Commissione europea (1999a).

¹⁶ Cfr. Commissione europea (1999b).

c) la scarsa considerazione prestata in sede di formulazione dei piani di sviluppo alle varie dimensioni di una strategia di sviluppo regionale;

d) la mancanza di opportunità di governance a più livelli, con un coordinamento orizzontale e verticale.

Effettuando un'analisi critica del concetto di "coesione territoriale" introdotto in ambito comunitario non si possono non evidenziare le differenze e le complementarità, ma anche le sovrapposizioni rispetto ai più tradizionali concetti di coesione economica e sociale, tali da rendere molto difficile distinguere un tipo di politica dall'altra. Oltre a quello economico e sociale, il concetto di coesione presenta, infatti, anche l'aspetto territoriale, secondo il quale il territorio dell'Unione europea va considerato come elemento fondamentale del processo di coesione, per una più uniforme distribuzione delle attività al suo interno e per un'evoluzione policentrica.

Pertanto, nel tentativo di delineare le principali caratteristiche di una adeguata politica regionale della Comunità europea, si prospetta innanzi tutto l'esigenza di un approccio bidimensionale alla formulazione delle politiche che rispetti il principio di sussidiarietà, sostenendo cioè la necessità di approcci "dall'alto verso il basso" come pure "dal basso verso l'alto" così da riuscire a formulare efficaci politiche che affrontino il problema della coesione territoriale.

In secondo luogo, si sostiene l'esigenza di politiche regionali differenziate per le diverse regioni, le quali vanno classificate sulla base della tipologia dei problemi da affrontare.

Infine, si presentano alcune raccomandazioni per uno sviluppo regionale più equilibrato attraverso il rafforzamento della coesione territoriale: oltre ad includere la "coesione territoriale" nel trattato, così come in effetti si è già verificato, si raccomanda di tener conto in modo adeguato di tutte le varie dimensioni di una strategia di sviluppo regionale.

Concludendo su questi temi, infine, si sottolinea l'esigenza che la nuova politica per il riequilibrio venga strettamente associata a quella per la protezione dell'ambiente, al fine soprattutto di garantirne una maggiore efficacia. La questione ambientale investe, infatti, il territorio introducendo limitazioni (assolute oppure relative) a delle possibili forme di impiego incentivandone, al contrario, altre e più in generale esigendo un'ottimizzazione delle prestazioni rese dai diversi sistemi territoriali e dalle sue diverse componenti.

A questo proposito, può essere utile prestare attenzione alla questione delle emissioni ed al modo nel quale l'Europa - in ottemperanza a quanto stabilito dal Protocollo di Kyoto - ha tentato di compiere uno sforzo finalizzato alla riduzione delle emissioni gassose

nell'atmosfera attraverso il loro contingentamento e la possibilità di scambiarle nel quadro del cosiddetto Emission Trade Scheme europeo¹⁷.

Si può pensare di adottare un approccio analogo per il contenimento di quello che i territori nel loro complesso inducono, ipotizzando il ricorso a forme di contingentamento riferite ad una dimensione ritenuta adeguata e che si faccia carico non soltanto della redistribuzione tra i territori degli sforzi ambientali richiesti, ma anche di quella tra i diversi strati della popolazione, esigendo, per esempio, che la virtuosità di certi territori dia luogo a forme di premialità che consentano benefici diffusi ed equamente redistribuiti e che in modo reciproco, ciò accada con le eventuali penalità o semplicemente con i costi sostenuti dalle aree che presentano i carichi inquinanti maggiori.

Ragionando in questi termini, diventano evidenti e rilevanti le relazioni tra una riflessione sulla natura di una rinnovata azione pubblica territoriale ed il tema della cosiddetta “conversione ecologica” del nostro modello di sviluppo. Questo processo, pur agganciato a parametri ed obiettivi per la loro stessa natura globali, esige di essere gestito in modo appropriato e può porre, altresì, l'esigenza che vengano governati gli esiti e gli effetti territoriali e locali non solo laddove si giunge ad annullare vocazioni edificatorie, ma anche quando si suggeriscono, o meglio si rendono necessarie, riconfigurazioni del modello di sviluppo di un determinato contesto.

3.2 I principali risultati del dibattito a livello internazionale

Se dall'analisi dei documenti ufficiali si passa a considerare gli studi, prevalentemente scientifici, che sono stati recentemente pubblicati su tale tematiche, non si può far a meno di sottolineare come alcuni di questi contributi non possano essere considerati un effettivo avanzamento in termini assoluti del dibattito, bensì – tutt'al più – una parziale e non sempre condivisibile ripresa di alcuni assunti già consolidati, almeno per la scienza economica regionale.

Una prima valutazione critica che si può avanzare nei loro confronti, riguarda quella che è stata denominata una nuova geografia degli squilibri territoriali, la quale si baserebbe sul risultato analitico che evidenzia la presenza di “nuovi” divari socio-economici anche all'interno delle regioni ricche.

¹⁷ Questo tipo di sforzo si è concretizzato attraverso i cosiddetti Piani Nazionali di Assegnazione - elaborati da ogni stato membro della UE nel quadro dell'*Emission Trade Scheme* europeo – con i quali si è proceduto ad un contingentamento della quantità di emissioni che le attività individuate (produzione energia, raffinerie, cementifici, etc.) possono liberare nell'atmosfera. Ciò ha l'effetto virtuoso di indurre i gestori di queste attività a rendere più efficiente dal punto di vista delle emissioni prodotte il loro processo produttivo pena l'obbligo di reperire sul mercato le tonnellate equivalenti di gas ad effetto serra che non sono stati in grado di risparmiare.

Tale affermazione appare, almeno in parte, in contrasto con un assunto ormai consolidato per quello che può essere considerato il filone prevalente dell'economia regionale¹⁸, secondo cui gli squilibri sono presenti sia in ambito infra-regionale sia in ambito urbano, qualsiasi sia il livello di sviluppo raggiunto dal punto di vista economico-produttivo. Pertanto, si torna al principio secondo cui lo sviluppo economico presenterebbe un carattere prevalentemente squilibrante da vari punti di vista, tra cui anche quello territoriale.

Una seconda valutazione critica relativamente alla recente letteratura internazionale attiene alla mancata consapevolezza circa il cosiddetto "divorzio geografico" (Davezies), la cui spiegazione viene affidata ad una ridefinizione della teoria della base economica, che si basa sul maggior rilievo da attribuire al settore locale, cioè quello non di base, che produce per soddisfare la domanda locale.

In proposito non si può far a meno di segnalare i dubbi che da tempo si nutrono da parte degli studiosi dell'economia regionale circa l'effettivo ruolo svolto dal "settore di base", in quanto non risulterebbe del tutto determinante ai fini del processo di sviluppo di un complessivo sistema economico, sia esso regionale che urbano¹⁹.

3.3 Alcune possibili proposte di soluzione

Poiché l'elaborazione concettuale finora avvenuta sia in ambito comunitario, dove il concetto di coesione territoriale è stato inizialmente formulato, sia da parte degli studiosi della materia non sembra aver portato a delineare un insieme di soluzioni che si rivelino pienamente soddisfacenti sul piano operativo, si ritiene opportuno tentare in questa sede di passare dalla ricerca di una convergenza socio-economica di tipo convenzionale, che è già stata sperimentata con risultati solo parziali e, in taluni casi, anche insoddisfacenti, ad un intervento di tipo innovativo, in quanto finalizzato a mitigare e compensare gli effetti prodotti dalle diverse forme di impiego del territorio, consapevoli del fatto che le due linee d'azione prospettate vanno considerate estremamente diverse fra loro, in termini sia di obiettivi da perseguire che di strumenti di cui avvalersi.

Nel primo caso, si tratta di perseguire la cosiddetta "equalizzazione" del livello di sviluppo (che per convenzione viene misurato in termini di reddito pro capite) attraverso vari tipi di trasferimenti interregionali di risorse finanziarie dalle regioni "ricche" a quelle "povere", che

¹⁸ Si confronti in particolare Richardson (1971).

¹⁹ Infatti, la domanda esterna non sembra costituire l'unico fattore in grado di determinare lo sviluppo di una regione, il quale invece può dipendere anche da fattori interni di competitività (ad esempio, dalla specializzazione conseguita dai settori produttivi), così come nei modelli dello sviluppo indotto dalle esportazioni non vengono assolutamente messe in evidenza le determinanti da cui dipendono tali esportazioni, non potendosi limitare al solo andamento della domanda a livello mondiale

va ovviamente effettuato dal governo centrale o, comunque, da un livello di governo superiore a quelli direttamente interessati e coinvolti.

Nel secondo caso, invece, si tratta di un intervento – differenziato ed articolato per caratteristiche intrinseche – finalizzato ad “internalizzare” gli effetti economico-finanziari derivanti dai mutamenti, impressi alla struttura del sistema territoriale ed alle varie forme di impiego del territorio da scelte di diversa natura, effettuate da parte di soggetti (pubblici e non) e volte a valorizzare le risorse localmente disponibili.

A quest’ultimo fine, appare necessario adottare come adeguati strumenti dell’azione pubblica degli atti “volontari” effettuati da parte dei soggetti interessati e/o coinvolti dalle Amministrazioni pubbliche competenti, i quali andrebbero gestiti come fattori di coesione, ovviamente alla scala territoriale più appropriata in base alla gravità ed alla consistenza delle problematiche da risolvere.

In merito, però, non si può fare a meno di esprimere una valutazione critica nei confronti di coloro che propongono che l’azione pubblica territoriale non debba più costituire un monopolio del governo centrale, così come sostenuto anche nel paragrafo iniziale del presente lavoro, giacché si deve piuttosto lamentare, da un lato, una sostanziale “assenza” dello Stato da decenni in questo ambito²⁰ e, dall’altro, un decentramento dei poteri presso le Amministrazioni locali, con conseguente “frammentazione” dell’attività di pianificazione urbanistica, che può essere considerata eccessiva ed inefficiente a causa della dimensione demografica e territoriale dei comuni, la quale molto frequentemente è irrisoria e del tutto insufficiente rispetto a quella dei problemi da gestire e risolvere.

4. Considerazioni conclusive

4.1 Primo insieme di proposte operative

Si tratta di proposte tendenti a fornire un primo ed ancora incompleto contributo mediante il quale iniziare a delineare quell’insieme di “fattori di coesione”, con i quali dar corpo ad una nuova azione pubblica territoriale - che sia realisticamente e concretamente realizzabile nel breve periodo, se non nell’immediato – della quale al momento si può tracciare un profilo a partire dalla definizione del modo nel quale potrebbe funzionare, degli obiettivi che potrebbe perseguire, degli strumenti di cui dotarla ed infine dei suoi contenuti essenziali.

Sul suo funzionamento si può dire che, a partire dal rinvenimento degli elementi costitutivi di un progetto di sviluppo di un dato territorio, essa debba costituire un vero e proprio “progetto

²⁰ Tanto che si può rammentare come nel nostro paese, dopo alcuni tentativi risalenti agli anni '70 del secolo scorso, non esista ancora un Piano territoriale ed urbano a livello nazionale.

di gestione” che sia in grado di internalizzare i costi, di apprezzare e compensare i sacrifici connessi al modello di sviluppo individuato, che negozi e contratti il ruolo del territorio con le istanze sovraordinate e sottordinate, che costruisca relazioni finanziarie (e non solo fisico-funzionali) tra le diverse aree attraverso gli strumenti della fiscalità o con il ricorso a mercati virtuali di beni scambiabili, e che si misuri con le scelte contenute negli strumenti più diversi che incidono sul quadro di vita dal quale dipendono in buona parte le condizioni di uguaglianza dei cittadini.

Sui suoi obiettivi si può ribadire che un’azione coesiva di questo tipo non persegue la convergenza economico-sociale tra i territori, ma piuttosto:

- i) la gestione delle differenze nella distribuzione del reddito disponibile e più in generale nella disponibilità di capacità produttive mobilitabili;
- ii) la ricerca di maggiori economie nel consumo delle risorse esauribili;
- iii) l’estensione dei livelli di protezione delle aree non urbanizzate, costruendo attorno a questi elementi le relazioni di reciproca convenienza in grado di ottimizzare le prestazioni di un determinato progetto di sviluppo sia da un punto di vista della gestione delle diverse strutture di offerta dei beni e dei servizi disponibili e dunque delle diverse opportunità disponibili, sia dal punto di vista ambientale.

Sul modo di dotarla di strumenti si può dire che sembra appropriato – in alternativa ad uno sforzo esercitato da un soggetto centrale nel tentativo di condizionare ed orientare la strutturazione del territorio in funzione di un assetto programmatico prefigurato - un sistema di relazioni funzionali e finanziarie, di scambi di beni (materiali e virtuali) che possa funzionare sia quale parte integrante di un progetto di sviluppo coerente con le esigenze di un territorio, sia quale elemento che accompagni azioni settoriali nel campo ambientale ed infrastrutturale o politiche pubbliche, non esplicitamente fisiche, ma comunque destinate ad introdurre modifiche sostanziali al ruolo ed al funzionamento dei territori coinvolti.

E seguendo questo approccio si può dire che la ricerca di economie nel consumo delle risorse e l’affermazione di un modello egualitario diverso - in base al quale il riequilibrio si misura con il tema dei cosiddetti livelli essenziali delle prestazioni di cittadinanza - impongono una riflessione sul tema delle controprestazioni e degli scambi (anche di natura finanziaria), non come fatto implicitamente ammesso e praticato in qualunque politica pubblica, ma come elemento costitutivo ed esplicito di una ristrutturata e rinnovata azione coesiva.

Quanto ai contenuti di questo tipo di azione è necessario abbandonare i termini di riferimento del riequilibrio territoriale – la lotta alla concentrazione metropolitana, il decentramento produttivo come pure il controllo delle localizzazioni – e pensare e gestire come veri e propri

fattori di coesione i seguenti elementi:

- Ø la promozione ed il sostegno selettivi delle vocazioni produttive di alcuni sistemi economici e la protezione delle condizioni di specialità di determinati ambiti territoriali;
- Ø l'accesso a fondi pubblici e/o a linee di credito agevolato finalizzati al riconoscimento ed alla gestione dei fattori di specialità di alcuni territori e l'organizzazione di un sistema di trasferimenti finanziari o di veri e propri mercati virtuali grazie ai quali favorire scambi di determinati beni, servizi e prestazioni all'interno e tra diverse realtà territoriali;
- Ø la costruzione di azioni infrastrutturali come occasione esplicita per il rafforzamento delle polarità connesse e per il governo delle esternalità generate in termini di maggiori costi ambientali da compensare e di aumentata attrattività da redistribuire anche attraverso una differente modulazione del sistema di offerta dei servizi e dei beni pubblici ed un riparto territorializzato delle risorse generate e/o indotte²¹;
- Ø la ridefinizione dei rapporti tra lo Stato nazionale e le realtà regionali e/o i sistemi locali su presupposti contrattualistici attraverso meccanismi che esplicitino le relazioni esistenti tra la ricchezza prodotta e quella prelevata e ridistribuita con il sistema fiscale e le politiche della spesa (o i cosiddetti impieghi pubblici del reddito), e che leghino i trasferimenti statali ordinari alla garanzia di livelli essenziali di prestazione e quelli straordinari all'offerta delle risorse per la gestione del progetto di sviluppo che le realtà territoriali sono chiamate ad identificare alla scala più appropriata;
- Ø la promozione di azioni finalizzate al contenimento della pressione antropica sull'ambiente - come le scelte di *set-aside* di parti del territorio (da quello agricolo a quello urbano in senso lato) e la ricerca di una diversa funzionalizzazione degli spazi aperti o comunque delle "aree speciali" da preservare – con una logica contrattuale/convenzionale basata sulla richiesta di prestazioni (ecologico-ambientali e non solo) e sull'offerta delle opportune e necessarie controprestazioni;
- Ø l'individuazione dei carichi inquinanti indotti dai diversi sistemi territoriali e la corretta imputazione dei costi e la redistribuzione dei benefici attraverso i meccanismi del *burden sharing* e dell'*effort sharing* con meccanismi che consentano operazioni di riequilibrio tra i territori ma anche tra i diversi soggetti che li abitano e li utilizzano;

²¹ Negli scorsi mesi si è discusso di un decreto interministeriale – previsto dalla legge finanziaria per l'anno 2008 – grazie al quale la Liguria potrà incamerare e destinare al miglioramento della rete infrastrutturale l'80% dell'extragetto prodotto dai suoi porti. E' tuttora in corso il confronto con le regioni confinanti (Lombardia tra tutte) sulle modalità di riparto di queste risorse.

- Ø il protagonismo delle realtà urbane e comunque dei sistemi locali nell'autogoverno delle proprie risorse e nella promozione del proprio sviluppo e l'attivazione di misure "locali" di riequilibrio ovvero di azioni che consentano il trattamento dei fenomeni di esclusione anche alla luce della nuova geografia degli squilibri;
- Ø la definizione dei contenuti di un governo di prossimità dal momento che esso incide in modo rilevante sulla qualità della vita degli individui agendo - attraverso la costruzione del sistema di offerta dei beni e dei servizi - sulle condizioni di accesso ai beni pubblici come pure ai beni primari di consumo e dunque indirettamente sul reddito delle famiglie.

4.2 Ulteriori proposte

Prima di concludere sembra di poter integrare l'elenco degli strumenti di cui dovrebbe avvalersi la nuova azione pubblica territoriale, segnalandone di ulteriori, dotati di un carattere strettamente pragmatico, in quanto derivanti da una presa d'atto delle più interessanti esperienze di pianificazione territoriale ed urbanistica, recentemente registrate in Italia.

Innanzitutto, si suggerisce di modificare l'attuale ordinamento in materia di pianificazione territoriale, in modo da dare una maggiore coerenza agli strumenti di coordinamento e di regolazione (o *governance*) delle iniziative assunte in tale materia dalle Amministrazioni locali²², onde non consentire a quelle più attive e dinamiche di far prevalere la loro naturale propensione ad un comportamento individualistico ed utilitaristico, accentuato dalle difficoltà finanziarie nuovamente incontrate, che spinge tali Amministrazioni ad avvalersi del gettito derivante dai tributi applicati o sull'uso del suolo, come l'ICI, oppure sull'inquinamento ambientale, come la TARSU, per condurre una politica di competizione nei confronti di quelle meno favorite in termini di dotazioni naturali e di risorse da valorizzare.

In secondo luogo, si propone di far adottare, in via generale (a livello regionale e sub-regionale), un dispositivo relativamente nuovo - cioè la perequazione territoriale²³ - quale strumento di tipo volontaristico, mediante cui perseguire obiettivi come i seguenti:

²² Ci si riferisce ovviamente al PTRC e al PTCP.

²³ Tale dispositivo, tuttora meno noto della perequazione urbanistica, è fondamentalmente costituito da due elementi: uno di natura giuridico-istituzionale, vale a dire un accordo territoriale fra le Amministrazioni locali (Comuni, Provincia, ecc.) coinvolte o interessate alla realizzazione di un comune e condiviso progetto di sviluppo territoriale di tipo sostenibile e selettivo; ed un elemento di natura economico-finanziaria, rappresentato da un fondo, denominato di "compensazione" che viene alimentato con le maggiori risorse finanziarie derivanti da tale progetto e che va impiegato - fra l'altro - per compensare quelle realtà territoriali che vengono in qualche misura danneggiate dalla realizzazione del progetto in questione o, comunque, non ne beneficiano come le altre; per una più ampia illustrazione si rinvia a Bruzzo e Zimmer (2006).

- affrontare le differenze territoriali del presente ed evitare che diventino squilibri insuperabili in termini socio-economici;
- perseguire l'indifferenza localizzativa sia per le imprese che per i cittadini, per cui a tutti i territori viene data la stessa *chance*, secondo appunto il concetto di coesione territoriale;
- perseguire una strategia di sviluppo di tipo sostenibile (dal punto di vista ambientale), secondo quanto stabilito nel Consiglio europeo svoltosi a Goteborg nel 2001.

Anche in tal modo, sembra che si possa dare una più concreta ed aderente implementazione delle caratteristiche prospettate per la politica di coesione territoriale dagli stessi organismi comunitari (approccio bidimensionale, differenziazione delle misure adottate a seconda delle caratteristiche dei vari territori considerati, ecc.).

Riferimenti bibliografici

- Bifulco L. (a cura di) (2005), *Le politiche sociali*, Carocci, Roma
- Bruzzo A., Zimmer E.K. (2006), *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*, CLUEB, Bologna
- Commissione europea (1999a), *ESPD - Prospettive di sviluppo del territorio europeo. Verso uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio dell'Unione europea*, Potsdam
- Commissione europea (1999b), *SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo*, Potsdam
- Commissione europea, DG Politica regionale (2004), *Relazione interinale sulla coesione territoriale (risultati preliminari degli studi dell'ORATE e della Commissione europea)*, Bruxelles
- Davezies L. (2008), *La République et ses territoires*, Éditions du Seuil, Parigi
- Donolo C. (a cura di) (2006), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondatori, Milano
- Richardson H. W. (1971), *Economia regionale*, Il Mulino, Bologna
- Scott A.J. (1998), *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition and Political Order*, Oxford, Oxford University Press
- Unione europea, Comitato delle Regioni (2003), *La coesione territoriale in Europa*, Studi CdR E-6/2002, Bruxelles
- Veltz P. (2008), *La grande transition*, Éditions du Seuil, Parigi