

LUCIA SIMONETTI

DALLA «COESIONE» AL «TERRITORIO»

MUTAMENTI NELL'APPROCCIO ALLA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE DELL'UE

Introduzione. – La pianificazione territoriale dei singoli Stati è legata ormai a filo doppio all'integrazione europea. L'Europa agisce sui territori perché essa è in grado di allocare importanti cifre non solo attraverso i fondi erogati dalla politica di coesione, ma anche attraverso le politiche settoriali che, in assenza di coordinamento, possono aggravare gli squilibri territoriali. Proprio le politiche settoriali, inoltre, vengono spesso accusate di favorire le regioni ricche piuttosto che quelle svantaggiate (un esempio particolarmente pertinente è rappresentato dalla politica agricola comunitaria-PAC), e quindi di vanificare gli sforzi della politica regionale.

La problematica dell'impatto delle politiche settoriali sul territorio dell'Unione si acuisce nella prospettiva, conseguente all'allargamento del maggio 2004, di una consistente riduzione degli aiuti strutturali in numerose regioni europee, suscettibile di produrre un ulteriore aggravio degli squilibri all'interno del territorio comunitario.

Il presente contributo ⁽¹⁾, muovendo dalla distinzione concettuale tra politiche territoriali implicite e politiche territoriali esplicite (ovvero esplicitamente discriminanti tra gli spazi), prende in esame gli ultimi orientamenti comunitari in materia di pianificazione territoriale, quali si evincono dallo SSSE, dalla *Terza Relazione sulla Coesione* e dalla lettura del testo costituzionale europeo, proponendosi di mostrare come attraverso il nuovo concetto di coesione territoriale, attualmente utilizzato ancora in maniera piuttosto vaga e retorica, si possa giungere a elaborare strumenti di governo del territorio europeo più efficaci e consapevoli e a realizzare, quindi, una vera e propria politica di *European Spatial Planning*.

(1) Il testo riprende e sviluppa alcuni temi affrontati in un contributo in corso di stampa sulla rivista «Rassegna Economica», edita dall'Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno.

La coesione come strumento di politiche economiche. – Se l'Unione Europea non fosse che un'area di libero scambio, la politica di coesione potrebbe limitarsi a una mera redistribuzione di fondi a profitto delle regioni o dei paesi meno avanzati, al fine di compensare i divari di reddito. La coesione, d'altra parte, non costituisce una preconditione per l'integrazione economica: dal punto di vista tecnico, infatti, il mercato unico e l'integrazione monetaria sono perfettamente compatibili con l'assenza di specifiche politiche per la coesione. L'Unione Europea ha tuttavia altre ambizioni: è un progetto di convergenza politica, oltre che sociale ed economica. Si iscrive in una tradizione continentale di valori comuni di libertà, di democrazia e di rispetto dei diritti dell'uomo, e si propone di operare per lo sviluppo sostenibile nel quadro di un'economia di mercato; la lotta alle discriminazioni sociali e il rispetto della diversità degli Stati membri occupano un posto essenziale.

La ricerca della coesione nell'ambito dell'Unione è dovuta dunque a esigenze politiche, piuttosto che a semplici necessità economiche. In quanto obiettivo politico ⁽²⁾, la sua essenza consiste nel perseguire obiettivi di uguaglianza ed equità, ai quali si dovrebbero uniformare le politiche comunitarie. Ciò implica che la ricerca della coesione non sia stata improntata a misure passive, basate cioè sulla sola redistribuzione del reddito. Al contrario, essa è stata intesa come uno strumento dinamico, che si propone di creare risorse attraverso la promozione della competitività economica e dell'occupazione, specialmente laddove sussiste un forte potenziale inutilizzato. La politica di coesione è intesa, pertanto, come uno strumento al servizio di un modello di sviluppo che va ben oltre il semplice trasferimento finanziario, e in cui la solidarietà e la cooperazione giocano un ruolo attivo.

L'esegesi del concetto di coesione nel contesto dell'Unione Europea non è un compito semplice: essa sembrerebbe una sorta di indice del grado di tollerabilità politica e sociale delle disparità che sussistono tra le diverse regioni e i diversi gruppi dell'Unione (Bruzzo, 2000). Sul sito dell'Unione Europea si legge, infatti, che la coesione economica e sociale «dà espressione alla solidarietà tra gli Stati membri e le regioni UE e favorisce lo sviluppo equilibrato del territorio comunitario, la riduzione dei divari strutturali tra le regioni comunitarie, nonché la promozione di pari opportunità reali tra i cittadini» ⁽³⁾.

La politica di coesione – che rappresenta, insieme al mercato unico e all'unione monetaria, uno dei pilastri della costruzione europea – è l'unica politica dell'Unione che affronti in modo esplicito le disuguaglianze economiche e so-

(2) A tal proposito si può precisare la distinzione concettuale tra *coesione*, afferente alla dimensione politica, *convergenza* afferente alla dinamica economica, e *integrazione*, relativa alla dimensione temporale (Bruzzo, 2000).

(3) Si veda *Glossario dell'UE* (http://europa.eu.int/scadplus/glossary/economic_social_cohesion_it.htm). Come si evince dalle definizioni proposte, risulta difficile fornire una definizione esaustiva di «coesione» senza citare i concetti di «crescita» e «sviluppo», che si richiamano a vicenda. Sembrerebbero giustificate, pertanto, le critiche di chi afferma che si tratta più che altro di distinzioni ideali, che servono soprattutto a orientarsi nella complessa geografia amministrativa delle politiche europee (Cremaschi, 2003).

ciali. Le sue origini risalgono al Trattato di Roma (1957), il cui preambolo faceva riferimento all'obiettivo di rafforzare l'unità delle economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso, riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite, senza tuttavia prevedere azioni specifiche per raggiungere questo obiettivo. Bisogna attendere dunque la creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale a metà degli anni Settanta (1975), perché la politica regionale possa iniziare a svilupparsi e in seguito ad appoggiarsi su tre strumenti finanziari detti «fondi strutturali» (FEDER, FSE, FEOGA sezione «orientamento»). Nel 1986, l'*Atto Unico* rilancia la costruzione europea e ufficializza la politica regionale europea come competenza comunitaria, attraverso l'inserimento nel trattato di un nuovo capitolo intitolato «coesione economica e sociale», volto al fine di promuovere uno «sviluppo armonico» dell'insieme dell'Unione. Per raggiungere questo obiettivo, l'*Atto Unico* imponeva alla Commissione di preparare e proporre al Consiglio una riforma dei fondi strutturali destinata a farne degli strumenti ancora più efficaci di sviluppo economico e sociale. In questa prospettiva si prevedeva, da un lato, di raddoppiare le risorse affidate a questi fondi e, dall'altro, di modificare profondamente le loro regole di funzionamento. L'insieme di queste regole era volto a prevedere una serie di strumenti suscettibili di compensare gli effetti devastanti del mercato a breve e medio termine per le regioni europee e ridurre le ineguaglianze tra regioni ricche e regioni povere. Con il trattato di Maastricht, nel 1992, si realizza un nuovo passo avanti, poiché risulta chiaramente superato l'originale obiettivo economico della Comunità, ossia la realizzazione di un mercato comune, e si afferma invece una più ambiziosa vocazione politica.

Compatibilmente con questi principi, il rafforzamento della coesione economica e sociale, in nome della riduzione delle disparità regionali, diviene una priorità (articoli da 158 a 162 del trattato CE). Il Consiglio Europeo di Berlino (marzo 1999) riforma i fondi strutturali e modifica in parte il meccanismo di funzionamento del «fondo di coesione». Per questi fondi viene stabilita una dotazione di oltre 30 miliardi di euro l'anno, per un totale di 213 miliardi di euro, nell'arco di sette anni (2000-2006). Con tale *budget* essi rappresentano, attualmente, la seconda voce di spesa del bilancio dell'Unione.

A ogni tappa della costruzione europea, la politica regionale si è dunque sforzata di controbilanciare gli effetti che altre decisioni, quali l'apertura del mercato unico e la preparazione dell'Unione Economica e Monetaria, potevano avere sulla crescita delle disuguaglianze all'interno dell'Unione. A partire dal 2007 essa dovrà affrontare una difficile sfida: adattarsi alla nuova e complessa realtà seguita all'ingresso di 10 nuovi membri nell'Unione Europea, che ha amplificato notevolmente il problema delle disparità.

Risulta evidente, infatti, che le disparità di prodotto, produttività e accesso all'occupazione che persistono tra paesi e regioni nascono da carenze strutturali nei fattori chiave della competitività: dotazione inadeguata di capitale fisico, scarsa qualificazione del fattore umano, mancanza di capacità innovativa e di autonomia amministrativa regionale, bassa qualità del capitale ambientale. Il costo associato al mancato perseguimento di una vigorosa politica di coesione de-

stinata a promuovere la crescita e a combattere le disparità si misura, pertanto, non solo in termini di decremento di benessere individuale e collettivo, ma anche in termini economici, in una perdita di reddito potenziale e di un migliore tenore di vita. Date le interdipendenze insite in un'economia integrata, inoltre, queste perdite non sono confinate alle regioni meno competitive e non riguardano soltanto gli individui che non lavorano o svolgono occupazioni improduttive, ma colpiscono indistintamente tutti gli abitanti dell'Unione. Il rafforzamento della competitività regionale attraverso un investimento mirato in tutta l'Unione costituisce, quindi, il puntello della crescita potenziale dell'economia dell'Unione nel suo complesso a beneficio di tutti. La politica di coesione è necessaria, peraltro, in una situazione in cui le altre politiche comunitarie assicurano importanti benefici abbinati a costi limitati, ma localizzati. Essa aiuta a diffondere i benefici e, anticipando il cambiamento e facilitando l'adattamento, può contenerne il possibile impatto negativo.

Il 10 febbraio 2004 la Commissione ha adottato una proposta concernente il bilancio dell'Unione Europea allargata a 27 membri per il periodo 2007-2013, in cui è evidente la forte attenzione alla dimensione della coesione, già evidenziatasi nella *Seconda Relazione sulla Coesione* del 2001, che aveva avviato il dibattito sul futuro della politica di coesione nell'Unione allargata per il periodo che inizierà nel 2007. La Commissione propone che le azioni supportate dalla politica di coesione si focalizzino sull'investimento in un numero limitato di priorità comunitarie, che riflettono l'agenda di Lisbona e Göteborg, in cui l'intervento possa generare un effetto leva e un valore aggiunto significativo. Di conseguenza, per i programmi regionali, viene proposto un numero limitato di temi-chiave: innovazione nell'economia della conoscenza, ambiente e prevenzione dei rischi, accessibilità e servizi di interesse economico generale. Il perseguimento dei temi prioritari dovrebbe essere organizzato intorno a un quadro di riferimento semplificato e più trasparente, raggruppando la generazione futura di programmi sotto tre rubriche: convergenza, competitività regionale e occupazione, cooperazione territoriale.

Il primo obiettivo, il più importante e anche il più cospicuo dal punto di vista degli stanziamenti economici, è relativo al sostegno della crescita e della creazione di impieghi nelle regioni e negli Stati membri meno avanzati, e comprende, in primo luogo, quelle regioni in cui il PIL *pro capite* è inferiore al 75% della media comunitaria, calcolata per l'Unione dei 15. La Commissione propone che, all'interno di questa rubrica, si assegni un sostegno temporaneo a queste regioni, correggendo in tal modo le conseguenze del cosiddetto «effetto statistico» dell'ampliamento. Il secondo obiettivo riguarda la competitività regionale e l'occupazione, tradotta in anticipazione e promozione del cambiamento. Il terzo concerne invece la cooperazione territoriale, intesa come la promozione dello sviluppo armonico ed equilibrato del territorio dell'Unione. Da questa allocazione risulta dunque evidente la volontà della Commissione di rafforzare il criterio della «concentrazione territoriale», destinando in via prioritaria le risorse alle regioni più povere o in ritardo di sviluppo e concedendo un aiuto sempre più selettivo e mirato a iniziative preindividuate.

La coesione come strumento di governo del territorio. – La finalità centrale dell'Unione Europea, come stabilito nel Trattato (articolo 2), è «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 i cittadini comunitari non dovrebbero trovarsi in situazioni di svantaggio ascrivibili al luogo in cui vivono o lavorano nell'Unione. Purtroppo, esistono alcuni aspetti dell'equilibrio territoriale dell'Unione che ne minacciano lo sviluppo armonico nei prossimi anni. A livello comunitario, per esempio, è evidente un'alta concentrazione di attività economica e di popolazione nel *core* europeo delimitato dai cinque nodi strategici di interconnessione di Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo (il cosiddetto «pentagono»). A livello nazionale persistono squilibri pronunciati in termini di sviluppo economico tra le maggiori aree metropolitane e il resto del paese, soprattutto nei nuovi *partners*. A livello regionale, si assiste a un ampliamento o, quanto meno, alla persistenza di alcune disparità territoriali al di là di quelle misurate dal PIL o dalla disoccupazione e, all'interno delle città, lo sviluppo di sacche di povertà e di esclusione sociale in aree in cui la disponibilità di servizi essenziali è spesso limitata. Tutto ciò senza contare le gravi difficoltà legate a particolari ostacoli geografici o naturali, in particolare nelle regioni ultraperiferiche dell'Unione, in molte isole, nelle aree montane e nelle zone a bassissima densità demografica ⁽⁴⁾.

Queste disparità territoriali non possono essere ignorate, poiché incidono sulla competitività complessiva dell'economia dell'Unione. Pagare i costi della congestione, o affrontare le conseguenze sociali delle disparità, comporta un'allocatione non ottimale delle risorse e un livello di efficienza e competitività economica minore di quello che si potrebbe potenzialmente realizzare, che si tratti di prospere aree centrali o di zone periferiche prive di attrattive. La deregolamentazione, l'espansione del mercato, la globalizzazione, più in generale, hanno acuito i fenomeni di segregazione spaziale tra le regioni in ritardo di sviluppo e quelle che costituiscono i motori dell'economia europea. Simili problemi possono mettere in moto un processo cumulativo e ridurre ulteriormente il potenziale di sviluppo economico di regioni che già si trovano in una posizione di ritardo. La volontà di ridurre le disparità spaziali per realizzare un modello di sviluppo economico più equilibrato dal punto di vista territoriale, e il conseguente sviluppo di strumenti di politica regionale a livello comunitario, ha condotto l'Unione Europea a inserirsi in maniera progressiva nel campo della pianificazione territoriale, nonostante che, in ragione del principio di sussidiarietà, sussista il paradosso dell'impossibilità di realizzare un intervento esplicito a scala comunitaria. La dimensione territoriale sembra assumere infatti una rilevanza crescente per le politiche comunitarie da diversi punti di vista: per l'esigenza di

(4) Questa analisi è mutuata dall'interpretazione del territorio europeo contenuta nell'SSSE, successivamente inclusa nel *Terzo Rapporto sulla Coesione* (Commissione Europea, 1999 e 2004b).

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 (come alcune situazioni di disagio urbano o alcune aree di frontiera in cui sembra possibile favorire l'integrazione tra gli Stati membri), ma anche per gli effetti territoriali generalmente indotti dalle politiche dei fondi strutturali (Palermo, 2003). L'azione pratica, condotta nella consapevolezza che, in mancanza di un coordinamento teso a renderle congruenti e coerenti tra loro, le politiche settoriali possono condurre a un aggravamento delle disparità, ha finito per generare una vera emergenza di pianificazione del territorio europeo o, quanto meno, la necessità di un approccio d'insieme delle azioni relative alla pianificazione del territorio.

Dall'inizio degli anni Novanta, parallelamente alla predisposizione dei dispositivi di recupero delle regioni più svantaggiate, si comincia a verificare, pertanto, nei *milieux* istituzionali europei, lo sviluppo di una convergenza di indicatori territoriali e l'inserimento in agenda di problematiche territoriali comuni. A partire dal 1989, di concerto con gli Stati membri che l'hanno incoraggiata nel corso di varie riunioni ministeriali, la Commissione ha sviluppato un'analisi prospettica del territorio comunitario, sfociata, nel 1999, nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. L'SSSE, pur restando un documento di mero orientamento politico, è stato definito come «il risultato più ambizioso dello *European spatial Planning*» (Faludi, 2001, p. 245). Alla sua base vi è la convinzione che l'Europa debba apparire come un insieme coerente e non solo come un insieme di entità eterogenee, e che una comunità economica può essere effettiva soltanto se tutti gli elementi sono solidali e armonici. Lo scopo è quello di delineare una strategia europea per lo sviluppo del territorio che soddisfi l'esigenza di un maggiore equilibrio tra concorrenza economica e cooperazione tra gli Stati membri. Si parte dalla considerazione che i meccanismi di mercato, che inevitabilmente sviluppano la concorrenza, influiscano significativamente sulla trasformazione dei territori. La ricerca di un equilibrio tra concorrenza e cooperazione si pone allora come fattore che permette di favorire un uso più adeguato degli spazi, compensando gli effetti negativi che potrebbero derivare da un uno sviluppo esacerbato (Commissione Europea, 1999, punto I.1.C). A tal fine viene proposta la nozione di coesione intesa come «competitività territoriale equilibrata», e viene utilizzato come principale modello applicativo lo sviluppo policentrico ⁽⁵⁾.

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo ha l'ambizione di dettare le linee-guida che permettano di pervenire a questo sviluppo policentrico ed equilibrato del territorio comunitario. La tecnica utilizzata è quella degli *schémas d'a-*

(5) Il policentrismo dello SSSE ha due significati congiunti, uno funzionale e l'altro geografico. Il primo si basa sui vantaggi che derivano in generale dalla messa a sistema di più aree urbane, in termini di complementarietà e sinergie di rete. Il secondo vede queste reti disegnate sul territorio a differenti scale. A scala dell'intero spazio comunitario, il policentrismo si prospetta come una possibile divisione del lavoro tra il «cuore europeo» e i maggiori sistemi urbani periferici, con la finalità di promuovere la formazione di una rete transnazionale di «aree dinamiche integrate nell'economia globale» (Commissione Europea, 1999).

menagement, non piani veri e propri, ma qualcosa che allude a una pianificazione di tipo *souple*, più indicativo-predittiva che non prescrittiva, applicata ai campi nei quali l'UE può operare con le politiche settoriali a impatto territoriale, e cioè: politica della concorrenza, trasporti e reti transeuropee (RTE); fondi strutturali; politica agricola comune (PAC); politica dell'ambiente, politica della pesca, tecnologia e sviluppo (RTS), attività della Banca Europea degli Investimenti (BEI) (Karrer, 2003). L'SSSE evidenzia, dunque, l'obiettivo di fare del territorio europeo una responsabilità comune. In questo spirito sono stati sviluppati degli strumenti per determinare una cultura scientifica comune nel campo della pianificazione territoriale e di fornire delle risposte operative alle attese degli attori politici e degli attori della pianificazione del territorio. È la missione affidata all'ORATE-ESPON (*Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen-European Spatial Planning Observatory Network*) ⁽⁶⁾ che, riunendo delle *équipes* composte da ricercatori dei diversi Stati membri, vuole creare una rete di saperi che contribuiscano alla «istituzionalizzazione» dello spazio europeo e a dare quindi reale concretezza alle politiche relative al territorio comunitario.

Il grande fermento, culturale, tecnico e politico di fine anni Novanta è stato in grado, dopo una pausa di riflessione negli ultimi tre-quattro anni, di generare un risultato di grande rilievo, ossia trovare un modo per ovviare alla tradizionale assenza di competenze dell'Unione riguardo alle politiche spaziali e di pianificazione, divenuta nel tempo un vincolo troppo stretto, nettamente contrastante con l'evidenza della crescente importanza dell'equilibrio territoriale come fattore insieme di competitività, di benessere collettivo e di sostenibilità.

Fra i grandi obiettivi dell'Unione citati all'articolo 3 della nuova *Costituzione* è stata dunque inclusa la «coesione territoriale», accanto alla coesione economica e sociale ⁽⁷⁾. L'importanza di questa innovazione è rafforzata dal riconoscimento che la coesione territoriale rientra tra le «competenze concorrenti» ⁽⁸⁾ dell'Unione. La *shared competence* con gli Stati membri, pur non applicandosi alle «politiche» territoriali ma solo all'«area» della coesione territoriale,

(6) *Spatial planning* è una locuzione «euroenglish» che indica un concetto sostanzialmente estraneo alla tradizione britannica del *town and country planning*, che allude, del resto, a pratiche piuttosto diverse (Salone, 2003).

(7) La nozione di *coesione territoriale* rappresenta la traduzione sul territorio dell'obiettivo di sviluppo equilibrato e sostenibile assegnato all'Unione. Il concetto è stato arricchito di indicazioni ed evidenze empiriche nella recente *Terza Relazione sulla Coesione* della Commissione (febbraio 2004), con l'intento di non attribuire al concetto il solo significato di lotta alle disparità nei livelli di reddito e di vita, il che non aggiungerebbe nulla ai tradizionali obiettivi delle politiche strutturali dell'Unione. Al contrario, si procede nella direzione di una valutazione dell'accesso delle diverse comunità territoriali ai servizi di interesse generale (accesso tutelato anche in sede di *Costituzione*), a una valutazione dei livelli di accessibilità, alle differenze nei livelli di istruzione, ai problemi che nascono dall'insularità, dalla perifericità, da bassi livelli di densità demografica (CIG, 2004 e Commissione Europea, 1997).

(8) Art. I-3: «L'Unione promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli stati membri». Art. I-13: tra i settori di competenza concorrente «la coesione economica, sociale e territoriale» (Conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, 2004).

costituisce un successo importante. Il riconoscimento del ruolo che l'UE svolge nelle politiche di governo del territorio rappresenta, inoltre, un tributo all'importanza fondamentale rivestito in passato dalle politiche dell'Unione, basti pensare ai meriti dei PIC-URBAN nel diffondere in tutti i paesi dell'Unione le migliori pratiche europee di politiche integrate per il rilancio dei quartieri in crisi. Esso costituisce altresì una cauta apertura alla possibilità di ampliare a tutto il territorio, anche al di fuori di luoghi di «multiple deprivation», l'intervento di orientamento delle politiche nazionali e locali e l'incentivazione dell'iniziativa pubblica nell'ambito dell'equilibrio e della coesione territoriale da parte dell'Unione Europea (Camagni, 2004, p. 98).

All'espressione «coesione territoriale» l'UE arriva, dunque, attraverso la specificazione del più generale concetto di «coesione economica e sociale». La coesione territoriale, tuttavia, va oltre la nozione di coesione economica e sociale, e ne integra e ne potenzia il significato. Essa è intesa come la ripartizione equilibrata delle attività umane sul territorio, e invita a non limitarsi a un approccio redistributivo in favore della convergenza delle regioni europee, ma a considerare i territori come attori dello sviluppo e della coesione, a scala ampia (continentale, transnazionale), ma anche a una scala più sottile (infraregionale, urbana o rurale), che rappresenta il livello in cui le disuguaglianze crescono maggiormente (Peyrony, 2002). In questo approccio, i territori sono portatori di progetti e di solidarietà, ciascuno alla propria scala, e cooperano tra loro nel quadro di uno spazio europeo in via di integrazione.

Le politiche territoriali dell'UE: implicite ed esplicite. – L'azione dell'UE sui territori può dunque assumere due forme: politiche che producono effetti spaziali impliciti e politiche più esplicitamente spaziali (Davezies, 2001a). Le *politiche territoriali implicite* pongono riparo alle ineguaglianze sociali considerate come illegittime, senza distinguere le caratteristiche spaziali entro le quali si sono formate. Si tratta, dunque, di politiche redistributive orientate verso obiettivi sociali di riduzione delle disparità. Le *politiche territoriali esplicite* hanno, invece, un approccio di tipo prettamente spaziale, poiché consistono in azioni pubbliche esplicitamente discriminanti tra gli spazi. Ciò significa che esse si giustificano solo se concernono strettamente gli *handicaps* generati da alcuni tipi di disposizione spaziale o da peculiari caratteristiche territoriali.

È evidente, tuttavia, che, così come non è affatto netta (nonostante i differenti meccanismi di formazione) la distinzione tra problemi spaziali e problemi sociali, allo stesso modo anche la distinzione tra politiche sociali con effetti territoriali e politiche territoriali propriamente dette non è possibile, nella misura in cui i due tipi di politiche si intersecano: la redistribuzione tratta, infatti, anche delle ineguaglianze generate dai territori. Tuttavia, allorché le politiche territoriali implicite hanno l'obiettivo di compensare gli effetti della povertà, ovunque essa si manifesti, le politiche territoriali esplicite mirano a contrastarne le cause propriamente spaziali. Occorre, di conseguenza, compiere gli opportuni *distinguo* tra una politica regionale basata su dei crediti destinati al *rattrapage* delle regioni in

ritardo di sviluppo e una politica di coesione che sia più globale nelle sue ambizioni e nei suoi fini. La prima tratta della questione del riaggancio delle regioni in difficoltà e dunque produce delle azioni molto limitate spazialmente, allorché una politica di sviluppo spaziale propriamente detta deve tenere in considerazione l'insieme del territorio dell'Unione, predisponendo azioni di interesse generale. Si può dunque affermare che, mentre la politica regionale parte da un territorio per conformarlo a delle misure che gli vengono imposte, una vera e propria politica di coesione territoriale deve avere l'ambizione di modellare le politiche generali ai territori particolari. La politica regionale adatta i territori all'Unione, la politica di coesione adatta l'Unione ai suoi territori (Husson, 2002).

I due approcci sono, com'è evidente, complementari, ma si fondano su basi e metodi totalmente differenti. L'approccio più propriamente spaziale esige una concertazione tra tutti i livelli dell'azione pubblica, e un maggiore coordinamento tra le politiche settoriali comunitarie che hanno un impatto territoriale e la politica regionale. È attraverso questi meccanismi di coordinamento collettivo, infatti, che si passa da «territori in categorie» a dei «territori integrati», dal loro trattamento sociale al loro trattamento strutturale, dalla coesione ricercata attraverso la redistribuzione alla coesione ricercata attraverso l'organizzazione (Gaubert, 2004).

In effetti, a dispetto dell'uso ricorrente della nozione di coesione territoriale nel vocabolario europeo, l'ora delle scelte politiche sembra non essere ancora arrivata. A fronte del modello «liberista» delle politiche regolative, e dell'orientamento alla competitività di quelle strutturali, le politiche sociali sembrano infatti rappresentare più che altro un ambito privilegiato di esercizio della retorica comunitaria, un palliativo che consente di far accettare con maggiore benevolenza scelte prese altrove e soprattutto di ricercare il consenso, in particolare con le parti sociali ⁽⁹⁾. Allo stesso modo, il «nuovo» concetto di coesione territoriale appare fluido e retorico, alla pari della coesione sociale. Sembrerebbe, infatti, che, a fronte della pervenuta impossibilità, per gli Stati membri, di perseguire il riequilibrio territoriale attraverso le varie forme precedentemente praticate di incentivazione diretta delle attività produttive, che rappresentano delle violazioni del principio di concorrenza e libertà di mercato, la nozione di coesione territoriale serva a risolvere una spinosa *impasse* lessicale e operativa. Essa rappresenta, infatti, un concetto più «soft», che comporta e presuppone una logica di solidarietà territoriale che si sostituisce a quella più «hard» del riequilibrio territoriale propriamente detto (Janin-Rivolin, 2003a) che l'Unione Europea si proponeva prima di Maastricht e che, a seguito del Trattato, quando cioè la CE diventa soggetto regolatore del mercato e della concorrenza, non ha più potuto trovare posto, almeno nelle forme precedenti.

A conferma del carattere «dolcificante» di queste politiche, un'altra rilevante ragione del successo e dell'innovazione terminologica, che ha introdotto finalmente il termine «territorio» nel linguaggio dei burocrati dell'UE, sembra essere dovuta alla questione dell'attribuzione dei fondi strutturali per il periodo 2007-

(9) Tali motivazioni non sembrano essere del tutto estranee al recente «No» francese e olandese alla ratifica della *Costituzione* europea.

2013 che tenesse conto della presenza di dieci nuovi membri. Utilizzando solo il criterio della coesione economico-sociale, ossia il solo indicatore del reddito *pro capite* al di sotto del 75% del livello medio europeo, la quasi totalità delle regioni attualmente comprese nell'Obiettivo 1 (regioni in ritardo di sviluppo) non sarebbe stata ulteriormente eleggibile per il supporto europeo a causa dell'abbassamento della media europea per effetto dell'accesso dei dieci paesi dell'Est (il citato «statistical effect»). A livello politico-diplomatico è stato raggiunto abbastanza facilmente un accordo, trovando un'intesa sul livello di 50%-50% fra vecchi e nuovi membri. A livello tecnico-operativo, invece, poteva risultare piuttosto difficile giustificare l'allocazione dei fondi in favore delle regioni dei vecchi Stati membri, una volta che fosse venuto a cadere il criterio del reddito *pro capite*. Il concetto di coesione territoriale è parso subito ben adeguato allo scopo: il termine «coesione» garantisce continuità rispetto all'impostazione tradizionale, ed evoca un principio di incontestabile equità, mentre il termine «territoriale» indica un ambito nuovo in cui è possibile individuare condizioni di squilibrio, meritevoli di supporto comunitario. Insieme i due termini formano un concetto nuovo, suscettibile di ulteriori approfondimenti (Camagni, 2004).

Nella *Terza Relazione sulla Coesione* viene dedicato ampio spazio alla coesione territoriale. Tuttavia, le proposte di revisione dei fondi strutturali non appaiono coerenti con le premesse e le potenzialità aperte dall'adozione di questo nuovo obiettivo. Nel momento di concludere la parte analitico-descrittiva avanzando nuove e innovative proposte di metodo, è evidente un forte passo indietro: l'elemento territoriale non riceve lo spazio che avrebbe meritato, date le premesse. L'impossibilità, allo stato dell'elaborazione tecnica e politica, di individuare indicatori pertinenti di coesione territoriale ha probabilmente portato alla rinuncia ad assumere più fortemente un'ottica di equilibrio territoriale nella strategia di allocazione dei fondi e, allorché si è trattato di definire obiettivi concreti al di là di quelli della coesione economico-sociale, rappresentata dall'Obiettivo 1, si è preferito ricorrere a politiche di puro carattere socio-economico («competitività regionale e occupazione» come nuovo grande contenitore Obiettivo 2). I due obiettivi risultano, tra l'altro, estremamente simili, tranne che per i percettori potenziali, rispettivamente con minore o maggiore reddito *pro capite* rispetto alla media. In particolare, per facilitare l'allocazione territoriale dei fondi del nuovo Obiettivo 2 per il periodo 2007-2013, una responsabilità precisa ricade sui singoli Stati membri, che devono indicare le loro priorità a carattere territoriale, individuare i migliori indicatori e stimolare la proposta dal basso di possibili progetti. L'elemento territoriale rientra invece nell'Obiettivo 3, volto alla «cooperazione territoriale europea», ma, anche in questo caso, l'innovazione risulta essere meno radicale di quanto non sembri a una prima analisi, poiché questo obiettivo raccoglie in gran parte l'eredità di programmi di iniziativa comunitaria come URBAN e INTERREG, già operativi da diverso tempo (Camagni, 2004, pp. 100-101).

Le considerazioni precedenti circa le politiche territoriali esplicite e le politiche con effetti spaziali impliciti conducono, pertanto, all'idea che, in termini di possibilità operative e di *budget*, sarebbe auspicabile giungere a una ripartizione degli attuali crediti a finalità territoriale (i fondi strutturali) in due grandi settori:

un settore propriamente regionale, fondato sulla base di principi di solidarietà e destinato alle regioni sfavorite degli Stati più poveri (e particolarmente dei nuovi membri), e un settore di sviluppo spaziale, destinato invece all'insieme del territorio dell'Unione, ma su una base tematica e trasversale (pianificazione spaziale alla scala comunitaria di tipo SSSE) (Gaubert, 2004). La posta in gioco più alta è evidentemente quella della modalità di ripartizione tra i due settori. Mentre la logica sottostante al primo settore viene oggi sempre più messa in discussione (gli aiuti diretti alle imprese, consentiti in maniera derogatoria dai trattati comunitari allorché contribuiscono all'impianto di attività nelle zone sfavorite, sono, come abbiamo rilevato, sempre meno giustificati in nome del rispetto della libera concorrenza), le sfide di *budget* determinano una politica regionale più restrittiva che non privilegia per questo una politica territoriale globale. A titolo di esempio, il nuovo Obiettivo 3 previsto nella *Terza Relazione sulla Coesione* non rappresenterà più del 4% del montante totale destinato alla politica di coesione. Al di là delle questioni di *budget*, tuttavia, tra la portata generosa dei documenti come l'SSSE e la volontà di diminuire i sussidi, è l'architettura della politica di coesione che rimane ancora da definire e, di conseguenza, la più complessa questione di un modello europeo di organizzazione sociale ed economica.

Conclusioni. Verso un nuovo SSSE e una pianificazione dello spazio europeo? – La coesione territoriale resta dunque un concetto ambiguo, oscillante tra un ruolo «passivo», di «guaritore» dalle conseguenze degli squilibri territoriali e un ruolo, invece, «attivo» e performativo, di promotore dello sviluppo e della competitività economica ⁽¹⁰⁾.

Eppure, proprio in nome del principio di coesione territoriale, differenti organismi e lavori, come si può facilmente evincere dall'analisi dei documenti prodotti dalla Commissione Europea, manifestano l'interesse, anche se forse non ancora la volontà, di mettere in atto una vera e propria politica di pianificazione del territorio europeo. D'altra parte, sul piano politico, la nozione di coesione territoriale figura già al rango dei principi nel progetto di *Costituzione* europea. Sia pure privo di una definizione tecnica e istituzionale condivisa, dunque, l'*European spatial planning* rappresenta una realtà, costituita dalle molteplici dimensioni dell'intervento comunitario nel campo del governo del territorio e giustificata dalla rilevanza territoriale della «coesione», quale obiettivo decisivo per il

(10) Al di là di una concezione della coesione territoriale come elemento puramente strumentale per accrescere la competitività economica o per riparare ai danni derivanti dai suoi eccessi, un'altra interpretazione della coesione potrebbe essere relativa alla sicurezza economica delle famiglie, alla qualità dell'ambiente, all'accesso ai beni e ai servizi collettivi e all'identità territoriale, in una prospettiva che mette in primo piano la qualità della vita delle popolazioni, anche indipendentemente dagli obiettivi di competitività economica. Anche l'accesso paritario a beni comuni e collettivi costruisce, infatti, parte della nozione di coesione. In un momento di revisione tumultuosa e disordinata del *welfare*, la presenza di servizi pubblici appare essa stessa un elemento di coesione (Dematteis e Janin-Rivolin, 2004).

successo del progetto d'integrazione europea. In effetti, le varie iniziative attraverso le quali la pianificazione dello spazio europeo può declinarsi, quali l'SSE, i programmi URBAN e INTERREG, o le azioni promosse attraverso i fondi strutturali (che nei nuovi orientamenti per il periodo 2007-2013 sembrano voler subordinare, almeno nelle intenzioni, l'erogazione delle risorse all'esistenza di esplicite strategie territoriali), si devono a una sola ragione istituzionale: la comparsa dell'obiettivo della «coesione» all'interno dei Trattati comunitari. Ora che la coesione economica, sociale e territoriale campeggia tra gli «Obiettivi dell'Unione» nel Trattato di *Costituzione* per l'Europa, i governanti europei si sono ritrovati quasi obbligati a riconoscere ciò che oltre un decennio di pratiche di *European spatial planning* aveva già mostrato con tutta evidenza: l'inevitabile implicazione «territoriale» della politica di coesione (Husson, 2002).

È urgente, dunque, promuovere un sistema di progettazione consapevole delle trasformazioni dello spazio territoriale europeo, che amplifichi l'attenzione al territorio nelle politiche regionali della UE, sperando di riuscire anche a condizionare le politiche di settore (Kunzmann, 2003), e garantisca una solida base programmatica per un vero sviluppo policentrico fondato sul superamento del divario tra le regioni e sul nuovo potenziale dirompente dei progetti *place-based*. Il prossimo eventuale Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo per un'Europa che comprende ormai 25 Stati non dovrebbe, pertanto, limitarsi a proporre, come si rese prioritario dieci anni fa, una semplice prospettiva condivisa di sviluppo spaziale. I tempi appaiono infatti maturi perché un nuovo SSE ambisca a rappresentare non soltanto una semplice «applicazione» di principi generali, ma anche una concreta e condivisa prospettiva di *governance* territoriale europea a più livelli, capace di interconnettere in modo efficace la politica comunitaria di coesione territoriale con il funzionamento dei sistemi nazionali istituiti di governo del territorio (Dematteis e Janin-Rivolin, 2004). È necessario, tuttavia, rifuggire da ogni tentazione illuministica di costruzione di un grande piano, perché l'SSE non è, e non può essere, un piano imposto dall'alto, ma deve presentarsi piuttosto come risposta appropriata alle richieste di sviluppo locale, in accordo con il contesto di scala vasta (Mascarucci, 2004).

Il tema centrale della nuova politica di «configurazione consapevole» dello spazio europeo è pertanto quello della «coesione territoriale» – che deve, tuttavia, essere coniugato con quello irrinunciabile della sussidiarietà (Janin-Rivolin, 2003a), in modo da predisporre indirizzi strategici senza invadere il campo delle autonomie nazionali. D'altra parte, prefigurare i possibili contenuti delle politiche territoriali a scala europea è indispensabile per restituire anche alle politiche locali il giusto riferimento strategico. Il processo deve, quindi, saper congiungere la sussidiarietà con la reciprocità, operando in maniera simultanea su diversi livelli, e rafforzando questi principi come due colonne fondamentali e complementari della politica di sviluppo territoriale. In tal modo, mentre da un lato la sussidiarietà aiuta a rafforzare il decentramento dei poteri e la trasparenza dei processi, dall'altro la reciprocità permette l'amalgama dei processi *bottom up* con quelli *top down*, agevolando l'implementazione delle priorità di scala vasta anche a livello locale.

Del resto, se dieci anni fa elaborare una prospettiva comune di sviluppo spaziale attraverso un documento di carattere orientativo e non prescrittivo (lo SS-SE) rappresentava una rivoluzionaria innovazione da un punto di vista scientifico e operativo, oggi è tempo di condividere una più concreta e ambiziosa prospettiva di *governance* territoriale, ossia un disegno comune di governo del territorio, capace di fare interagire in modo consapevole ed efficace la politica comunitaria di coesione territoriale con il funzionamento dei diversi sistemi nazionali di pianificazione. Peraltro, le interazioni tra *European spatial planning* e azioni di pianificazione condotte a livello dei singoli Stati membri sono già operanti, in quanto insite nella natura stessa dei processi di *governance* territoriale (Janin-Rivolin e Faludi, 2005). Respingere la prospettiva di un riconoscimento istituzionale di tali interazioni significherebbe, in definitiva, rinunciare alla *chance* di governare le trasformazioni del territorio europeo in relazione all'obiettivo, ormai assunto al rango di principio costituzionale, della coesione territoriale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BOCCIA F. e altri, *I mezzogiorni d'Europa: verso la riforma dei fondi strutturali*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BONAVERO P. ed E. DANSERO, *La costruzione dello spazio unificato europeo*, in *L'Europa delle regioni e delle reti*, Torino, UTET, 1999, pp. 1-33.
- BRUZZO A., *Le politiche strutturali della Comunità Europea per la coesione economica e sociale*, Padova, CEDAM, 2000.
- CAMAGNI R., *Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy*, in «Scienze Regionali», Milano, 2004, 2, pp. 97-111.
- CAMAGNI R. e M.C. GIBELLI, *Città in Europa: globalizzazione, coesione e sviluppo sostenibile*, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Sviluppo del territorio europeo*, Roma, IPZS, 1996.
- CAVALLO M. (a cura di), *Qualità dello sviluppo e coesione sociale*, Milano, F. Angeli, 2001.
- CREMASCHI M., *Editoriale: Una città più inclusiva*, in «Urbanisticatre», settembre 2003, pp. 1-2 (on line su www.urbanisticatre.it).
- D'APONTE T., *Il Mezzogiorno e l'Europa «più larga»*, in V. AMATO (a cura di), *L'identità meridionale tra permanenze culturali e innovazione*, Napoli, Aracne, 2004, pp. 63-92.
- DAVEZIES L., *Les fondements d'une intervention publique en faveur du développement territorial*. *Territorial Outlook*, Parigi, OCDE, 2001 (a).
- DAVEZIES L., *De la cohésion sociale aux politiques territorialisées: stratégies de l'intervention publique en faveur des territoires défavorisés*. *Territorial Outlook*, Parigi, OCDE, 2001 (b).
- DAVEZIES L., *Notes de lecture du deuxième Rapport sur la cohésion*, in «Territoires 2020. Revue d'Études et Prospective», Parigi, 2002, 5, pp. 69-74.

- DAMETTE F., *Le SDEC, un travail à poursuivre*, in «Territoires 2020. Revue d'Études et Prospective», Parigi, 2000, 1, pp. 67-73.
- DEMATTEIS G. e U. JANIN-RIVOLIN, *Per una prospettiva sud-europea e italiana nel prossimo SSSE*, in «Scienze Regionali», Milano, 2004, 2, pp. 1-13 (on line su http://www.diap.polimi.it/formazione/form_prof/lezioni/GD+UJR_nextESDP_it.pdf).
- EATWELL J. e altri, *Not «Just Another Accession». The Political Economy of EU Enlargement to the East*, Londra, IPPR, 1997.
- FALUDI A., *European Spatial Planning: A Contested Field*, in *Regulatory Competition and Cooperation in European Spatial Planning*, in «Built Environment», Abingdon, 2001, 4, pp. 245-252.
- FALUDI A., *Positioning European Spatial Planning*, in «European Planning Studies», Abingdon, 2002, 7, pp. 897-909.
- GAUBERT N., *La politique régionale européenne entre convergence et cohésion. Institutionnalisation d'un territoire européen et incertitudes politiques*, in *Convergence et disparités régionales au sein de l'espace européen. Les politiques régionales à l'épreuve des faits. Colloque ASRDLF (Bruxelles, 1-3 septembre 2004)*, pubbl. Università di Bruxelles (on line su www.ulb.ac.be).
- HUSSON C., *L'Europe sans territoire: essai sur le concept de cohésion territoriale*, Parigi, Datar-L'aube, 2002.
- JANIN-RIVOLIN U. (a cura di), *L'innovazione comunitaria / Community innovation*, in «Urbanistica», Roma, 2002, fasc. monografico, pp. 25-55.
- JANIN-RIVOLIN U. (a cura di), *Le politiche territoriali dell'Unione europea*, Milano, F. Angeli, 2003 (a).
- JANIN-RIVOLIN U., *Shaping European Spatial Planning. How Italy's Experience can contribute*, in «Town Planning Review», Liverpool, 2003 (b), 1, pp. 51-76.
- JANIN-RIVOLIN U., *European Spatial Planning*, Milano, F. Angeli, 2004.
- JANIN-RIVOLIN U. e A. FALUDI, *The Hidden Face of European Spatial Planning Innovations in Governance*, in «European Planning Studies», Abingdon, 2005, 2, pp. 195-218.
- KARRER F., *Il territorio conteso*, in KARRER e ARNOLFI (2003), pp. 9-21.
- KARRER F. e S. ARNOLFI (a cura di), *Lo spazio europeo tra pianificazione e governance*, Firenze, Alinea, 2003.
- KOSTORIS PADOA SCHIOPPA F., *Rapporto sullo stato dell'Unione Europea nel 2002*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- KUNZMANN K., *Does Europe really need Another ESDP?*, intervento all'incontro «What does Europe want from the next ESDP?», European Council of Town Planners (Londra, 2003) (on line su www.xxu.exxx.org).
- MASCARUCCI R., *Vision. Territori d'Europa*, Roma, Meltemi, 2004.
- NUGENT N., *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- PALERMO P.C., *Orientamenti e limiti territoriali delle politiche comunitarie*, in JANIN-RIVOLIN (2003a), pp. 131-164.
- PEYRONY J., *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, Parigi, La Documentation Française, 2002.
- ROBERT J., *Politiques communautaires et territoires. Enjeux relatifs aux impacts régio-*

- naux des politiques communautaires non territorialisées*, in «Territoires 2020, Revue d'Études et Prospective», Parigi, 2004, 11, pp. 7-14.
- SALONE C., *Dallo SSSE all'ESPON. Prove generali di una comunità scientifica*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», Milano, 1999, pp. 13-30.
- SAPIENZA R., *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, Il Mulino-SVIMEZ, 2000.
- TAUTELLE F., *Le SDEC: instrument de l'aménagement du territoire européen ?*, in «Territoires 2020. Revue d'Études et Prospective», Parigi, 2000, 1, pp. 58-66.
- TREU T., F. BOCCIA e R. LEOPARDI, *La riforma dei fondi strutturali europei*, Bologna, Arel-Il Mulino, 2003.

Documenti della Commissione Europea

- CIG-CONFERENZA INTERGOVERNATIVA, *Versione consolidata provvisoria del Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa*, Bruxelles, CIG 86/04, 25 giugno 2004.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1997.
- COMMISSIONE EUROPEA, *SSSE – Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile dell'Unione Europea* (documento approvato dal Consiglio informale dei ministri responsabili dell'assetto del territorio a Potsdam), Lussemburgo, Comunità Europee, 1999.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Costruire il nostro avvenire comune. Sfide e mezzi dell'Unione allargata, 2007/2013*, COM (2004) 101, febbraio 2004 (a).
- COMMISSIONE EUROPEA, *Un nuovo partenariato per la coesione. Convergenza, competitività, cooperazione. Terza Relazione sulla Coesione economica e sociale*, Lussemburgo, Comunità Europee, 2004 (b).
- COMMISSIONE EUROPEA, *Terza Relazione sulla Coesione economica e sociale*, COM (2004) 107 del 18 febbraio 2004 (c).
- COMMISSIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE POLITICA REGIONALE, *La gestione efficace dei Fondi strutturali, elemento essenziale dello sviluppo dell'Unione*, in «Inforegio», Lussemburgo, Comunità Europee, maggio 2000.
- COMMISSIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE POLITICA REGIONALE, *La politica di coesione a partire dal 2007. Proposte legislative della commissione europea per la riforma della politica di coesione*, in «Inforegio», Lussemburgo, Comunità Europee, 2004 (a).
- COMMISSIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE POLITICA REGIONALE, *Relazione interinale sulla coesione economica e sociale. Risultati preliminari degli studi dell'ORATE e della Commissione Europea*, Lussemburgo, 2004 (b).
- CONFERENZA DEI RAPPRESENTANTI DEI GOVERNI DEGLI STATI MEMBRI, *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Bruxelles, ottobre 2004.

FROM «COHESION» TO «TERRITORY». CHANGES IN THE APPROACH TO EU TERRITORIAL PLANNING. – The aim of this paper is to examine the recent inclusion of terri-

territorial cohesion among the main purposes of the UE. This innovation constitutes an acknowledgment of the role that the UE, notwithstanding the paradox created by subsidiarity principle, carries out in spatial planning. Also remaining an ambiguous concept, the territorial cohesion constitutes the opportunity to reach a new politics of «aware configuration» of the European space and to a more ambitious European Spatial Development Perspective (ESDP).

Università di Napoli «Federico II», Dipartimento di Analisi delle Dinamiche Territoriali

luciasimonetti@hotmail.com