

Urban Dimension of Territorial Cohesion: Perspective Facing the Crisis

Maria Prezioso, Angela D'Orazio

(Prof. Maria Prezioso, University of Rome 'Tor Vergata', maria.prezioso@uniroma2.it)

(Dr. Angela D'Orazio, University of Rome 'Tor Vergata', ad_orazio@yahoo.it)

1 ABSTRACT¹

The Territorial Agenda highlighted in 2007 the increasing influence of European policies on the territory.

On one hand these policies, adopting an integrated and strategic territorial approach, should take into account as soon as possible the development potentials at local, regional and national level as well as the stakeholders directions. On the other hand the strategies devoted to specific development of cities and regions have to enter more explicitly both in national and European framework. It was considered essential that regional, local and national issues were articulated with Community policies, with particular reference to rural development policies, environmental and transport policies but also to cohesion. In this context, the Leipzig Charter on Sustainable European City was fully inserted in the Territorial Agenda since the Chart promoted an integrated policy for urban development as a task of the European dimension. Integrated urban development policy and territorial cohesion policy were seen then as two complementary contributions to the realization of sustainable development. The entry into force of the new Treaty of Lisbon (2009), provided a more solid basis for action on territorial domain: Cohesion policy aims to articulate more and more according to a multidimensional view that aspires to be economic, social and, above all, territorial.

Meanwhile, the global economic and financial crisis occurs. A crisis affecting Europe, too, and that in part undermines the macroeconomic convergence achieved by cohesion policy.

Economic, social and territorial cohesion remains at the center of the most recent policy document prepared by the Commission: Europe 2020, which should be the reference for the next ten years as at the time was for the Lisbon-Gothenburg Strategy. The vision for Europe is that of a smart, sustainable and inclusive 'growth'.

The Territorial Agenda renewed in 2011, which not surprisingly is called TA 2020, taking as fundamental the objectives assumed in the Leipzig Charter (and in the other documents on urban development as the Declarations of Marseille and Toledo), however, considers the cities as engines for smart, sustainable and inclusive 'development' and promotes them as attractive places to live, to visit and where to invest. But the TA sees also as the deprived urban areas, the existence of which is often hidden from official statistics, can be a special place of exclusion. The urban regeneration policies are seen as a potential support for local development where it is necessary to adopt an integrated and multi-level approach.

The development process of European policy is profoundly affected by the ongoing processes of change at the global scale. On one side are recognized structural characteristics of the economic crisis and, on the other, there is a clear need for choices no longer be postponed in relation to 'energy model' development both in terms of security of supply and the fight against climate change.

The dialogue between macroeconomic policies and territorial development policies seems increasingly involve a local development model that refers to different disciplines and different social practices.

The starting point is the idea that the development of different regions follow different paths and that the residual factors not explained by classic or Neo-Keynesian economic theory are of endogenous nature and often intangible. Regarding the contribution of local development to cohesion policy, the Barca report on a place-based policy emphasizes that local development is likely to increase the efficiency of Community funding through increased concentration of structural funds at the local level and by virtue better management of local projects, selected on the basis of eligibility criteria and subject to monitoring and evaluation.

The current phase is crucial for the determination of the guidelines for the next programming period post-2013. The proposal for a New Regulation 2014-2020 precisely in relation to the 'new objective' territorial cohesion refers to the need to address the role of cities, functional geographical areas and sub-regional territories which have specific geographic or demographic problems. To this end, in order to better enhance the potential at the local level, the local development initiatives should be strengthened and facilitated,

¹ I contenuti del presente contributo sono frutto di un lavoro comune. Tuttavia l'elaborazione dei paragrafi 1,2,3 è attribuibile ad Angela D'Orazio, mentre quella dei paragrafi 4 5 e 6 a Maria Prezioso

making sure they are participatory, establishing common standards and providing close coordination for all the funds of the Community Support Framework.

Territorial cohesion implies here explicitly sustainable urban development to which the ERDF allocates at least 5 % of the resources devoted to integrated actions in this field for each Member State (with investments from different channels). In addition, the Commission will launch calls for innovative actions in urban areas and make ESF human capital investments in cities easier. The framework laid down in the new Partnership Agreement implies a structured participatory process and the definition of strategies and priorities at the national and regional level for the construction of local development strategies at the urban scale. To do this requires elements of 'knowledge of the land' and the construction of a knowledge base for the development and monitoring of the actions that require a new focus on the ability of local authorities in driving initiatives.

Starting from these considerations, the contribution aims to investigate the past and current areas of action of the European policy and to explore which dimensions of territorial cohesion are typical of urban scale and what kind of policies should be taken.

2 IL QUADRO DI RIFERIMENTO

Nel 2007 la Territorial Agenda dell'Unione Europea sottolineava l'influenza crescente delle politiche comunitarie sul territorio. Le politiche comunitarie dovevano prendere in considerazione il potenziale di sviluppo locale, regionale e nazionale insieme alle indicazioni degli stakeholders adottando un approccio territoriale strategico e integrato. Inoltre le strategie di sviluppo specifico per le città e le regioni avrebbero dovuto iscriversi più esplicitamente sia nei quadri nazionali che in quello europeo. Si riteneva fondamentale che le questioni regionali, nazionali e locali trovassero un'articolazione diretta con le politiche comunitarie, in particolare con le politiche di sviluppo rurale, quelle ambientali e dei trasporti ma anche con le politiche di coesione.

In questo quadro la Carta di Lipsia sulla città europea sostenibile (2007 e 2010) si iscriveva pienamente nell'Agenda Territoriale in quanto in essa si promuoveva una politica integrata di sviluppo urbano come un compito di dimensione europea.

La politica integrata di sviluppo urbano e la politica di coesione territoriale venivano viste quindi come due contributi complementari alla realizzazione dello sviluppo sostenibile.

L'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona (2009), ha fornito una base più solida all'azione in campo territoriale: la politica di coesione da quel momento mira ad articolarsi sempre di più secondo una visione multidimensionale che aspira ad essere economica sociale e, soprattutto, territoriale.

Nel mezzo interviene la crisi finanziaria e poi quella economica globale che investe anche l'Europa e che in parte vanifica i risultati macroeconomici di convergenza ottenuti dalla politica di coesione.

Oggi la coesione economica, sociale e territoriale rimane al centro del più recente documento strategico elaborato dalla Commissione, Europa 2020 (2010), che dovrebbe costituire il riferimento per i prossimi dieci anni come a suo tempo fu per la Strategia di Lisbona-Gothemburg. La visione per l'Europa è quella di una 'crescita' smart, sustainable and inclusive.

La Territorial Agenda rinnovata nel 2011, che non a caso prende il nome di TA 2020, assumendo come fondamentali gli obiettivi della Carta di Lipsia (così come degli altri documenti di principio sullo sviluppo urbano come le Dichiarazioni di Marsiglia e di Toledo), considera tuttavia le città motori di sviluppo smart, sustainable and inclusive e le promuove come luoghi attrattivi, per viverci, visitarle ed investire su di esse. Ma vede anche come le aree urbane degradate, la cui esistenza è nascosta spesso dalle statistiche ufficiali, possano essere un luogo privilegiato dell'esclusione.

I termini in gioco sono allora dimensione urbana, politica di coesione, sviluppo sostenibile: la questione della scala pertinente delle politiche di sviluppo viene chiamata in causa dall'emergere del concetto di coesione territoriale.

3 IL RUOLO DELLA DIMENSIONE URBANA NELLE POLITICHE DI SVILUPPO

Un riferimento diretto alle città nelle politiche europee si sviluppa soprattutto a partire dagli anni '90 con il Libro verde del 1990 sull'ambiente urbano (COM(1990) 218) nel quale si analizzavano le problematiche di uno specifico 'ambiente urbano' proponendo un approccio globale e una serie di azioni a livello europeo da

inquadarsi in una migliore cooperazione e integrazione tra le politiche. Negli stessi anni il rapporto "Città europee sostenibili" (con l'Agenda 21 locale) pone le basi per un quadro di azione a livello locale imperniato su quattro principi di base per la sostenibilità nelle aree urbane: gestione urbana, integrazione delle politiche, approccio ecosistemico e cooperazione e partnership. La comunicazione "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo" (COM(1997)197) analizzava le problematiche economiche, sociali ed ambientali delle città europee, mettendo in luce la necessità di contemplare una prospettiva urbana nelle politiche comunitarie.

Nel 1998 il "Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea" (COM(1998)605) per la prima volta, ha adottato un'impostazione esplicitamente orientata allo sviluppo sostenibile, definendo quattro obiettivi principali di indirizzo politico: migliorare la prosperità economica e l'occupazione nelle città; promuovere la parità, l'integrazione sociale e il rinnovamento nelle aree urbane; tutelare e migliorare l'ambiente urbano (verso la sostenibilità locale e globale); contribuire a un'efficiente gestione urbana e al rafforzamento dei poteri locali. In particolare ha fissato una serie di obiettivi politici precisi per migliorare l'ambiente urbano che sono ancora validi e che vengono inclusi sempre nei documenti successivi (dalla strategia tematica sull'ambiente urbano, alla Carta di Lipsia, alle serie delle strategie europee sullo sviluppo sostenibile 2001, 2006, 2009). Nel corso degli anni 2000 l'importanza delle questioni urbane è stata riconosciuta sotto le successive presidenze dell'Unione (per es. Consigli informali di Rotterdam 2004 e Bristol 2005).

Nel rapporto su 'La dimensione urbana nel contesto dell'allargamento' (2004/2258(INI)) del Parlamento Europeo, lo sviluppo urbano sostenibile, in virtù del ruolo giocato dalle città per il perseguimento degli obiettivi di Lisbona e Gothenburg, viene integrato nell'ambito della politica di coesione e l'esistenza di una politica urbana implica l'esplicito riconoscimento della dimensione urbana e la sua integrazione (orizzontale con le altre politiche) nelle competenze della Commissione Sviluppo Regionale.

Nello stesso documento si domanda di introdurre insieme al dialogo sociale e civile un 'dialogo territoriale' che permetta alle diverse autorità (regionali e locali) e alle loro associazioni di partecipare alle negoziazioni e alle decisioni che riguardano politiche e azioni in ambito urbano nel quadro della politica di coesione.

L'Inter-service Group on Urban Development (2005), sotto il coordinamento della DG Regio, avrà lo scopo di: promuovere un approccio integrato allo sviluppo sostenibile urbano nella programmazione e nell'implementazione di Fondi strutturali; identificare nell'ambito delle diverse politiche europee le iniziative volte a sostenere lo sviluppo sostenibile delle aree urbane garantendo la cooperazione tra i diversi servizi della Commissione; assicurare il partenariato tra Commissione, Parlamento Europeo, Comitato delle Regioni, le associazioni di città e di aree urbane.

Le politiche di rigenerazione urbana sono viste allora come un potenziale supporto allo sviluppo locale² e l'approccio da adottare è quello integrato e multilivello.

La letteratura grigia considera giustificate le azioni di sviluppo locale in quanto: consentono una reazione di compensazione, correttiva o resiliente per superare gli impatti negativi di delocalizzazione dei posti di lavoro, chiusura delle imprese, crescente disoccupazione ed esclusione sociale; consentono un riequilibrio rispetto a cambiamenti istituzionali come i processi di decentramento e inducono il coinvolgimento dei governi locali nello sviluppo economico e dell'occupazione; costituiscono un trampolino per strategie di sviluppo che siano adattate localmente alle circostanze, al contesto e ad una visione condivisa di futuro.

Il modello che ne risulta è in linea con il paradigma della nuova politica regionale veicolato dall'OECD (1992, 2004, 2008) e con il contenuto del Rapporto Barca (2009) sulla coesione territoriale. Per quest'ultimo in un'ottica placed-based, lo sviluppo locale è suscettibile di aumentare l'efficienza del finanziamento comunitario grazie a una maggiore concentrazione dei fondi strutturali a livello locale e in virtù di una

² Il dialogo tra politiche economiche e politiche di sviluppo territoriale sembra sempre più passare oggi per un modello di sviluppo locale che si nutre di diverse riferimenti disciplinari e differenti pratiche sociali. Alla base vi è la concezione che lo sviluppo di differenti territori segua diverse strade e che i fattori residuali non spiegati dalla teoria economica classica o da quella neo keynesiana siano di natura endogena e spesso immateriale. Gli elementi comuni a queste scuole di pensiero risiedono nelle affermazioni: le opportunità di crescita esistono in tutti i differenti territori e il potenziale sottoutilizzato può essere sfruttato; tali opportunità e potenziali possono essere trasformati in progetti di sviluppo integrato; attori locali dinamici e impegnati, cooperando all'interno di un partenariato, possono fornire assistenza e incoraggiamento da parte di livelli di governo sovralocali e da altre istituzioni come le università.

migliore gestione dei progetti locali, selezionati sulla base di criteri di eligibilità e sottoposti a monitoraggio e valutazione.

4 L'EMERGERE DEL CONCETTO DI COESIONE TERRITORIALE

La coesione è sempre localizzata e strettamente legata, in Europa, al comportamento del sistema socio-economico territoriale. Questo legame era già stato individuato a partire da J. Brunhes e C Vallaux (1921), G. Jaia (1938), J. Schumpeter (1954), W. Sombart (1967), P. George (1967) rispetto a contenuti e categorie divenuti poi un insieme di variabili nel campo della geoeconomia (Lo Monaco, 1983)

Innestando su questo approccio ulteriori parametri – derivanti dall'attenzione che l'Unione Europea dedica alla nozione di “sistema economico” in quanto espressione di valori coesivi nazionali e regionali (struttura e organizzazione politica, storia, identità) – la coesione può essere stimata in rapporto alla dimensione territoriale che essa assume in sede regionale.

Nuovi metodi di stima (Prezioso, 2006) consentono oggi di valutare ex ante la coesione stimando rapporti di interdipendenza tra variabili economiche tradizionali e non, senza concentrare l'attenzione sui soli indicatori di ricchezza regionali (come il PIL). Secondo questo nuovo approccio, la coesione è stimata come effetto quali-quantitativo della scelta politica dello Stato o delle regioni; essa influenza l'efficienza e la massa (popolazione, risorse naturali, ecc.) di un territorio, senza tuttavia esserne influenzata (Prezioso, 2008).

L'economia e la geografia del secolo scorso hanno definito i principali caratteri della coesione: come sistema (base per l'interpretazione della sua dimensione territoriale) che contribuisce a gestire, disciplinare e integrare le attività individuali e collettive, nella direzione di un regime economico; un sistema nel quale le unità geografiche dovrebbero identificare le unità politiche ed economico-territoriali, così come la capacità di diffondere principi insediativi territoriali socio-economici, che abbiano attraverso i programmi operativi il potenziale di influire sul complesso degli indicatori (reddito, prodotto interno lordo, salute..).

Agli indicatori che nel tempo ne sono derivati, si è aggiunto (2007), lo spazio geografico e geo-economico, cioè quella dimensione territoriale entro cui si realizzano le esperienze quotidiane della coesione. Meno astratto dello ‘spazio’ economico, il territorio può essere studiato in modo multidimensionale, ed essere direttamente percettibile dai cittadini e dalle cittadinanze.

Il rapporto tra territorio e sistema politico-amministrativo coeso, cioè la “regione”, ha coinvolto sino ad oggi solo indicatori di densità, efficienza e gestione delle infrastrutture, stima del capitale fisso sociale (Camagni et al. 2010) dimostrando che la coesione è influenzata, in Europa, dalle determinanti geografiche, secondo il livello di scala e di approfondimento tecnico della cultura di appartenenza e la produttività delle attività svolte dai singoli o dalle istituzioni, stimolata ed assicurata dalla presenza di valori comuni di orientamento socio-culturale.

In ogni contesto territoriale, la coesione economica diventa “geograficamente” rilevante solo quando viene assunta come “criterio ordinatore” del paesaggio e in esso si organizza trasformando in “razionalità tecnica” i rapporti posizionali e funzionali tra elementi biotici e abiotici che lo compongono.

La coesione è stata considerata dal 2000 un nuovo strumento di intervento per la diffusione nazionale della solidarietà economica, monetaria, sociale. Beneficiare dei fondi di coesione ha significato dunque dichiararsi territorio non coeso, spingendo i territori a mostrare le proprie disparità regionali (Grecia, Irlanda, Spagna e Portogallo) con la volontà di ridurle agendo/progettando attraverso i settori operativi dell'ambiente e delle infrastrutture di trasporto. Nelle esperienze di planning che ne sono conseguite, il risultato non è sempre stato positivo.

Dal 2005-2006, la coesione è stata ri-definita nei contenuti e nelle modalità attuative in vista del nuovo ciclo di sviluppo 2007-2013, acquisendo un significato positivo ed attivo di forza attrattiva capace di resistere agli impatti, alla rottura ed alla separazione di un'economia o di una società. Analizzare un territorio ed il suo grado di coesione interna ed esterna significa rilevare e valutare le risorse di cui esso è dotato, i legami di interdipendenza che tra di esse si creano. Ai fini della misura della coesione, gli indicatori a disposizione (database EUROSTAT, ESPON, OCSE, JRC, etc.) permettono di rilevare risorse naturali, finanziarie, umane e culturali, in termini quali-quantitativi, distributivi, temporali, evidenziando le modalità endogene con cui tali indicatori – territorializzati – interagiscono tra di loro. Le tradizionali regioni amministrative UE (le

NUTS) hanno poco a che fare con la coesione; per valutare la quale si deve però necessariamente collocare un dato all'interno di una unità statistica e territoriale di riferimento (georeferenziazione).

L'inserimento di indicatori territoriali di coesione, preceduto da una serie di indagini e da 4 Rapporti (2001-2006) ha posto in luce tre ambiti: integrazione, coerenza e sostenibilità (temi focali anche del "VII Framework Comunitario 2007-2013"). Sintetizzare i principali indicatori utilizzati a livello europeo e nazionale per misurare la coesione non è dunque semplice. Ne esistono di vario tipo e molti si incrociano con quanto elaborato nel 2000-2006 per l'attuazione della Strategia di Lisbona. Una buona misura del livello di coesione deve prevedere: a) la territorialità: il campo dell'intervento sociale presenta innanzitutto una valenza geografica a livello dell'origine della misura. Infatti il livello di territorialità gioca un ruolo molto importante. Alcune misure sono iniziate e condotte autonomamente a livello locale spesso sulla base di bisogni specifici e puntuali. Altre misure, pur in una logica di pianificazione nazionale sono modulate in base alle specificità locali; b) la dimensione intersettoriale che concerne in particolare i settori di intervento: economico, sociale in senso stretto, sociosanitario, educativo/formativo e del mercato del lavoro. La dimensione locale favorisce spesso l'incrocio virtuoso delle diverse politiche messe in campo.

Il "sistema Europa" ha trovato nella coesione un elemento regolamentato di spinta all'azione collettiva (multilevel governance), per contrastare gli effetti della mancanza di competitività per il 2007-2013. Il nuovo approccio alla coesione ha richiesto una lunga fase di riconversione e di sviluppo delle politiche europee e nazionali tra il 2005 ed il 2007, che hanno anche recepito indicazioni sul potenziale di inclusione sociale, sullo sviluppo bilanciato, sulla qualità della vita.

Il rinnovo delle istituzioni, garantito dall'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona (2009), ha fornito una base più solida all'azione in campo territoriale: oggi la politica di coesione mira ad articolarsi sempre di più secondo una visione multidimensionale che aspira ad essere economica sociale e, soprattutto, territoriale.

Ma la politica di coesione è anche il campo nel quale si confrontano visioni politiche contrastanti in merito all'idea di Europa che si vorrebbe costruire, ai modelli di sviluppo economico ai quali fare riferimento, alle azioni da implementare per perseguire gli obiettivi (D'Orazio, 2011).

5 LA DIMENSIONE URBANA DELLA COESIONE TERRITORIALE

Sul piano della dimensione europea, la coesione è stata stimata quasi esclusivamente alla scala dei comportamenti urbani. Questa misurazione ha spesso utilizzato indicatori di segno diverso, a volte temporalmente sfasati, creando un forte divario tra esperienze empiriche alla scala locale e politiche territoriali regionali. Più il fenomeno è studiato e scomposto, più ci si allontana dal rapporto sussidiario che anche la coesione deve rispettare in campo amministrativo (multilevel governance).

Tuttavia è proprio alla scala urbana che la coesione si manifesta sotto forma di policentrismo (Prezioso, 2011), attraverso cui assume forma territoriale insediativa e organizzativa; per questo è difficile poter contare su una tipologia univoca di coesione territoriale, perché le dimensioni regionali e sub-regionali ne cambiano la connotazione nel tempo.

Lo "sparpagliarsi" della coesione sul territorio e la frammentazione delle funzioni urbane ha la sua scala di lettura nei sistemi regionali e sub-regionali policentrici. Essa procede o recede parallelamente all'andamento di altri fenomeni: mercato del lavoro (il livello di coesione è funzione delle dinamiche lavoro salariato/lavoro autonomo oltre che andamento occupazione/disoccupazione); disagio sociale, visibile nei quartieri delle grandi agglomerazioni polarizzanti e nei crescenti processi di segregazione spaziale ed esclusione sociale; esplosione e diversificazione dei bacini di mobilità/accessibilità casa-lavoro che divaricano i modelli spazio-temporali (bacini di prossimità convivono con quelli metropolitani del Daily Urban System e con quelli globali); "regolamentazione urbana e territoriale", con il sovrapporsi di territori e ambiti di competenza.

La coesione prende forma da una regione geografica integrata e dà forma a una regione geografica integrata, a un'area, cioè, occupata comunque da insediamenti, imprese, servizi, spazi naturali, rurali, urbani, montani. Molti hanno pensato di individuare la coesione regionale utilizzando tipologie di interazione funzionale (metropoli, megalopoli, sprawl come Londra, Parigi, Tokio, Milano, Ruhr-Renania, Boston-Washington), per fissare e standardizzare regole di reciprocità economica e gestionale tra aree economicamente interdipendenti (cross-border zones). In realtà, la coesione urbana dipende dalla sua esistenza a scala sub-regionale (NUTS 3), segnata in molte regioni europee, in alcuni contesti, dalla trasformazione in sistemi locali di originari localismi.

Fonti differenti richiamano sempre più l'attenzione su questa capacità, dovuta a: l'intensificarsi della concorrenza a livello internazionale; l'aumento dei processi di delocalizzazione produttiva; la propensione ad una veloce innovazione di processo, di prodotto e organizzazione generata dall'adozione di nuove tecnologie (ICT). Da questo punto di vista, la dimensione territoriale della coesione è rappresentata sempre da un'azione di interesse collettivo locale.

Nel quadro della politica di coesione, il ruolo delle città si è affermato sostanzialmente a partire dagli anni 2000. Il coinvolgimento della scala urbana, dai progetti pilota urbani dell'inizio degli anni 90, si è strutturato durante due generazioni di programmi dell'iniziativa comunitaria URBAN (fino al 2006) per poi costituire uno degli elementi portanti di molti programmi operativi del periodo 2007-2013. I fattori di successo del 'modello URBAN' sono stati individuati in coordinamento intersettoriale delle azioni, partenariati orizzontali, responsabilità locale rafforzata, concentrazione dei finanziamenti su aree geografiche bersaglio. La principale novità della politica di coesione del periodo 2007-2013 è stata quindi identificata nell'integrazione del modello URBAN (del tipo di interventi e di approcci previsti da quel tipo di iniziativa) nel sistema dei fondi strutturali: esso permette di coinvolgere tutte le città nell'ambito di diversi assi tematici. La finalità è quella di integrare al meglio le diverse politiche settoriali agenti sulla città e di migliorarne la governance. Attualmente nei programmi operativi del ERDF la dimensione urbana è esplicitamente considerata, in relazione alla possibilità per Stati membri e regioni di concepire, come in URBAN, programmi integrati urbani.

La definizione di coesione territoriale in relazione alle usuali dimensioni della sostenibilità – cioè economia, società e ambiente – può essere declinata in tre macro-componenti e cioè l'efficienza territoriale, la qualità territoriale e l'identità territoriale (Camagni et al. 2010). L'efficienza territoriale si riferisce all'uso efficiente delle risorse rispetto a energia, suolo e risorse naturali; competitività e attrattività, accessibilità interna ed esterna di ciascun territorio. La qualità territoriale si riferisce alla qualità dell'ambiente di vita e di lavoro; standard di vita comparabili attraverso i territori; accesso ai servizi di interesse generale e alla conoscenza. La identità territoriale si riferisce alla valorizzazione del capitale sociale; lo sviluppo di un visione condivisa del futuro; salvaguardia delle specificità e rafforzamento delle vocazioni produttive e dei vantaggi competitivi di ciascun territorio. Nell'enunciazione delle priorità di intervento relativi agli Obiettivi Convergenza e Competitività possiamo agilmente identificare le questioni legate all'ambiente urbano e alla gestione dei servizi di interesse generale insiti nella concezione di coesione territoriale.

Un'analisi preliminare applicata al primo periodo della presente programmazione (DG Regio, 2008) su programmi operativi ERDF evidenzia alcuni risultati interessanti. In particolare:

- 1) le azioni previste per le città sono molto variegata ma considerano aree bersaglio sia in termini di riqualificazione di aree svantaggiate oppure di potenziamento competitivo di poli di innovazione; in questo senso si tratta di azioni conformi agli obiettivi di coesione legati a crescita ed occupazione;
- 2) la possibilità di includere azioni urbane e di coinvolgere direttamente le città ha avuto molto successo dal momento che un buon numero di regioni e di Stati membri le ha inserite nei programmi operativi;
- 3) invece di comporre strategie integrate di sviluppo urbano le tipologie di intervento sono settoriali;
- 4) nonostante le ampie possibilità offerte dal regolamento 2007-2013 per il miglioramento della governance nelle operazioni di sviluppo urbano raramente esse sono state considerate nei documenti di programmazione: in particolare manca sia un coinvolgimento locale efficace nella concezione e implementazione dei programmi sia la partecipazione attiva dei cittadini;
- 5) la maggior parte delle città coinvolte riveste un ruolo molto limitato nel processo decisionale e nella gestione dei flussi finanziari sul territorio.

6 CONCLUSIONI

L'attuale crisi economica e finanziaria investe tutti i settori dell'economia. Le misure prese a partire dal 2008 mirano a recuperare livelli di reddito e di occupazione puntando su una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, secondo Europe 2020. La sostenibilità (complessiva) del modello rappresenta un fattore chiave: è infatti cruciale che gli interventi di sostegno all'economia e di mitigazione degli impatti sociali della crisi siano compatibili con gli obiettivi di sostenibilità di lungo termine. La scelta strategica sembra essere quella di cogliere la crisi come opportunità per sviluppare un modello di società che sia a bassa emissione di

carbonio, efficiente nell'uso delle risorse, basato sulla conoscenza e sull'inclusione sociale. Nel breve periodo questo si deve tradurre nell'adottare misure 'green' (supporti, incentivi..) che rivitalizzino l'economia e creino occupazione. Nel medio e lungo periodo ciò dovrebbe aiutare la creazione di nuove tecnologie e ridurre l'impatto delle azioni antropiche sul cambiamento climatico, l'impoverimento delle risorse naturali e il degrado degli ecosistemi.

In questo momento la fase è cruciale per la determinazione degli orientamenti relativi al prossimo periodo di programmazione post 2013. Le indicazioni contenute nella proposta di nuovo regolamento 2014-2020 proprio in relazione al 'nuovo obiettivo' della coesione territoriale fanno riferimento alla necessità di affrontare il ruolo delle città, delle aree geografiche funzionali e dei territori subregionali che hanno specifici problemi geografici o demografici.

Per molti, la città, e non il territorio, emerge come veicolo di coesione a due velocità: degli esclusi e dei vincenti. Questo si rileva in tutte le città fordiste, dove però il fenomeno della segregazione è "associato" con una forte solidarietà di classe e possibilità di socializzazione dovuta alla ridotta ampiezza dei bacini di mobilità. Nella città "esplosa", al contrario, la segregazione è "dissociata", con isole di povertà ed esclusione localizzate casualmente all'interno del tessuto urbano, quasi a formare un arcipelago.

Per ricomporre questa coesione destrutturata serviva, secondo i modelli di fine '900, un tessuto connettivo organizzato su 3 elementi: l'accessibilità interna (tempo medio di mobilità inferiore ad un'ora, diversificazione e specializzazione delle attività, offerta di beni completa, complementarità complesse organizzate a rete); la presenza di nodi di interconnessione di reti differenziate che permettano l'accesso ai nodi esterni del sistema globale; l'autorganizzazione, che dà luogo ad un paesaggio fortemente interconnesso dove i bacini di mobilità si allargano e si sincronizzano (come suggerisce il caso olandese).

In questo modo sembrava possibile personalizzare modelli coesivi policentrici in termini di residenza-lavoro lasciando che l'individuo si costruisse una città "à la carte" in sostituzione della integrazione fordista e della disintegrazione post-fordista. Questo nuovo modello, definito di metropolizzazione-regionalizzazione, sancisce un'idea di coesione in accordo con la riforma degli Enti locali in alcuni paesi europei (Francia, Italia, Spagna), enfatizzando il ruolo del territorio e costringendo ad interrogarsi su quale modello di integrazione realizzare attraverso il piano, a quali costi collettivi, quali le scelte irreversibili, quali sistemi di governance e government più adatti alla complessità, quali le criticità delle scale da trattare: micro-territoriale per ottenere una coesione compatta e co-operativa; macro perché sia coerente.

La coesione comincia ad essere rappresentata e misurata da un tipo di regione nella quale la vita economica e sociale è direttamente influenzata dai caratteri di sufficiente integrazione e interdipendenza intra e transfrontaliera. Importanti in questa ottica le riflessioni contenute nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (CEC, 1999), dove, per diverse ragioni, si sono fissati i principi guida di natura etico-culturale che dovevano regolare l'azione dei soggetti (pubblici e privati) che concorrono alla definizione del modello di sviluppo coeso. Quindi un interesse comune europeo per il mantenimento di uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile – fondato sul rispetto delle aree sensibili e ad elevato pregio naturalistico, su un'organizzazione degli insediamenti umani attenta al consumo di suolo e ad un equilibrato rapporto con il territorio – e l'acquisizione alla cultura policy-making europea di due concetti:

- la città e l'armatura urbana complessiva sono solo strumenti della competizione fra sistemi territoriali in epoca di globalizzazione, è al contrario la coesione l'elemento portante della capacità competitiva;
- le reti di città possono rappresentare un modello di organizzazione territoriale coeso a livello intermedio, ma non necessariamente policentrico, che consente ad un sistema di città di medie dimensioni di raggiungere elevati livelli di competitività attraverso rapporti di sinergia e di complementarità, economie di rete e di specializzazione solo se il sistema è già potenzialmente in essere un sistema.

La risposta che molti hanno dato, sia nel caso delle reti regionali di città, sia nel caso delle metropoli maggiori, è la connessione alle grandi reti di trasporto e comunicazione trans-europee come scelta policentrica equipotenziale coesa. Tutto il contrario della condizione posta dall'UE per il raggiungimento di uno sviluppo equilibrato e di obiettivi complessivi di equità territoriale: intervento in aree di esclusione e di povertà; competitività migliorando l'efficienza e l'accessibilità esterna a disposizione di investitori esterni alla città; la sostenibilità agendo sulla rete energetica e l'uso di risorse scarse come suolo e spazi aperti.

Questa divergenza si deve probabilmente alla spiccata ‘propensione culturale’ mostrata dal Comitato di Sviluppo Spaziale Europeo a privilegiare (anche finanziariamente) la trattazione di temi urbani rispetto alla coesione (rigenerazione con interventi integrati di quartieri in crisi; partecipazione dei cittadini alle scelte di pianificazione e di progettazione urbana; gestione strategica della riqualificazione del centro-città; scambio di esperienze di best practice nelle politiche urbane) come se si dovesse fare di tutto per ribadire che la metropoli esiste veramente, o si deve costruirla laddove non c’è mai stata.

La risposta è invece includere la Territorial Agenda 2020 nelle azioni di pianificazione, in particolare alla scala urbana per superare meta-modelli space-blind o metafore di indirizzo generaliste sulla coesione.

7 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BARCA L.: ‘An Agenda for a Reformed Cohesion Policy’: A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations (Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy), 2009
- BRUNHES, J., Vallaux, C.: *La Géographie de l’Histoire*, Edizioni Alcan. Paris, 1921
- CAMAGNI et al.: TIPTAP. Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies Applied Research Project 2013/1/6 Final Report – Part A and B, ESPON Programme 2013, available on www.espon.eu. 2010
- CEC- European Commission: ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Luxembourg. 1999.
- CEC – European Commission: Investing in Europe’s Future: Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion – The Future of Cohesion Policy. 2010.
- COMMISSION EUROPEENNE – Direction Général Politique Régionale : Renforcer la dimension urbaine: analyse des programmes co-financés par le Fonds européen de développement régional pour la période 2007-2013, Document de travail de la Direction générale Politique régionale, Bruxelles, 25 novembre 2008.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_fr.pdf, 2008
- COMMISSION OF EUROPEAN COMMUNITIES: Green Paper on Urban Environment, Communication of Commission to the Council and Parliament, COM(1990) 218), 1990.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni – Quadro d’azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell’Unione Europea COM(1998) 605 finale, 1998.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE: Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo COM (2008) 616 final Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza {SEC(2008) 2550} Bruxelles, 2008
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE: Comunicazione della Commissione EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva 3.3.2010 COM(2010) 2020, Bruxelles, 2010
- D’ORAZIO A.: “Quale dimensione territoriale nelle politiche comunitarie? Strategia Europa 2020 e obiettivi di coesione” in XXXII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI, AISRe 15-17 settembre, Torino, 2011
- EUROPEAN COMMISSION: Towards an urban agenda in the European Union, COM(1997) 197, 1997
- EUROPEAN COMMISSION: A white paper on European Governance., COM(2001), 428/2, CCRE-CEMR. Bruxelles, 2001.
- EUROPEAN PARLIAMENT: Report on the urban dimension in the context of enlargement (2004/2258(INI)) Committee on Regional Development Rapporteur: Jean Marie Beaupuy, 2004.
- GEORGE P.: *Manuale di geografia economica*, Edizioni Liane. Milano, 1967.
- INFORMAL MINISTERIAL MEETING ON URBAN DEVELOPMENT AND TERRITORIAL COHESION: Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions. Leipzig on 24/25 May, 2007
- INFORMAL MINISTERIAL MEETING OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPATIAL PLANNING AND TERRITORIAL DEVELOPMENT: Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, Gödöllő, Hungary on 19th May, 2011.
- INTER-SERVICE GROUP ON URBAN DEVELOPMENT: The urban dimension in European Union policies, Bruxelles, , available on http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm, 2010
- JAJA, G.: *Lezioni di Geografia*, GUF . Genova, 1938.
- LO MONACO, M.: I sistemi economici, in Lo Monaco M. (a cura di), *Appunti di Geografia economica*, Kappa, pp. 7-43. Roma, 1982.
- OECD: “National support programmes to LEIs: content and evaluation”, LEI Notebook, April issue N.16 , 1992
- OECD: “Evaluating Local Economic and Employment Development: How to assess what works among programmes and policies” 2004
- OECD: “Making Local Strategies Work: Building the Evidence base” 2008
- PREZIOSO M.: STeM Approach – towards a common and cohesive European policy, in Boscaino P. (ed. by), *Present and future of ESDP. Proceedings of International Conference*, , Alinea, pp. 79-92. Città di Castello, 2005
- PREZIOSO M.: STeM Approach for a sustainable territorial development of the Lisbon strategy, in Ersa, 46th European Congress – ESPON Special Session, Volos, agost-sept. (CD). 2006
- PREZIOSO M.: “Cohesion policy: methodology and indicators towards common approach”. ROMANIAN JOURNAL OF REGIONAL SCIENCE, vol. 2, p. 1-32, ISSN: 1843-8520, 2008
- PREZIOSO M.: Territorial cohesion facing the crisis: how do indicators address newly the issue?. In: *La cohésion économique, sociale et territoriale en Europe*. CERI-DATAR Paris, 2011.
- SCHUMPETER J.: *Storia dell’Analisi Economica*, Oxford University Press, New York, 1954.
- SOMBART W.: *Il Capitalismo moderno*, Utet, Torino, 1967.