

XXX CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

**COESIONE SOCIALE E “AREE URBANE IN CRISI”: COME È CAMBIATA LA
DEFINIZIONE DELLE CONDIZIONI DI SVANTAGGIO DA URBAN I A URBAN II.
ALCUNE RIFLESSIONI DALL’ESPERIENZA ITALIANA.**

Arch. Silvia Bighi

Dottore di ricerca in Pianificazione Territoriale e Sviluppo Locale
Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo Territorio-DITer
Viale Mattioli, 39
10125 Torino
E-mail: silvia.bighi@polito.it
Mobile: +39-3473043179

SOMMARIO

Il *paper* propone una riflessione sui criteri utilizzati all’interno dell’Iniziativa Comunitaria Urban nei due periodi di programmazione (1994-1999 e 2000-2006) per individuare le aree di intervento. Il contributo è parte di una riflessione più ampia maturata all’interno di una tesi di dottorato sulle politiche europee per le “aree urbane in crisi” rilette dal punto di vista dell’Etica pubblica. In questa sede si presenta una definizione della condizione di svantaggio attraverso le teorie della giustizia sociale utilizzato come “filtro” interpretativo dell’esperienza italiana dell’iniziativa Urban. Si nota come i criteri per definire le condizioni di svantaggio nei due periodi di programmazione siano aumentati numericamente al fine di individuare in modo più puntuale l’area di intervento, ma al contempo si sollevano alcune questioni che si vogliono mettere a fuoco nel *paper*: I) il peso del territorio nell’individuazione dell’area di intervento; II) il peso delle criticità nella selezione finale dei programmi.

La tesi che si sostiene nel presente contributo è: l’obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale delle politiche europee, che molta attenzione pone alla condizione di svantaggio, nell’implementazione a livello locale ha incontrato alcuni limiti legati anche alle procedure di assegnazione delle risorse finanziarie per la realizzazione dei Programmi Operativi.

Introduzione

Le città hanno assunto un ruolo centrale nella politica regionale europea a partire dalla fine degli anni Ottanta. Esse sono identificate come i “motori” dello sviluppo del territorio, ma al tempo stesso sono in crisi, necessitano di sostegno per affrontare le sfide che si stanno delineando in seguito ai mutamenti politici, economici e sociali in atto. La concentrazione di problematiche quali disoccupazione, criminalità e forte degrado ambientale in alcune parti della città genera una *spirale negativa* che porta progressivamente certe zone verso una situazione di grave difficoltà: le cosiddette “aree urbane in crisi”. In altri termini, si verifica la compresenza in una zona di criticità che, intrecciandosi in modi differenti (*fattore cumulativo*), portano alla rottura delle relazioni tra la città e quella zona (in molti casi identificabile a livello spaziale con il quartiere urbano). Le “aree urbane in crisi” si possono leggere come prodotto della *frammentazione* territoriale della città europea contemporanea. La condizione di *svantaggio* che caratterizza questi territori ha sicuramente un forte impatto in termini di capacità attrattiva e, quindi, di competitività urbana.

Nell’ambito europeo la realizzazione del mercato unico ha contribuito ad alimentare il nuovo protagonismo delle città come attori di politiche al fine di competere in ambito internazionale nel mercato globale. Le motivazioni che spingono ad agire all’interno delle “aree urbane in crisi” sono molteplici: da un lato la condizione di deprivazione multipla ed elevato degrado, dall’altro la volontà di comunicare un’immagine di città coesa in cui è piacevole vivere, lavorare.

Il circolo vizioso di problematiche che si viene a creare all’interno delle “aree urbane in crisi” porta al declino della stessa poiché difficilmente a livello locale può essere proposta una risposta efficace per contrastarne la progressione. Sono necessarie azioni dal carattere *straordinario*, misure specifiche e in qualche modo eccezionali per affrontare le criticità di queste aree proposte dall’esterno, a livello sovra-locale. A sostegno dello sviluppo delle aree urbane in crisi sono stati promossi, a livello europeo, prima i Progetti Pilota Urbani (PPU), (1989-1993 e 1994-1999) e, in seguito, il Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) - Urban. Strumento maturo e strutturato nasce all’interno di esperienze come quella di *Quartiers en crise* e del programma europeo di lotta alla povertà *Poverty3*. È un programma di rigenerazione urbana *area-based*: riflette l’idea che la povertà tenda oggi a concentrarsi territorialmente e che l’azione territorializzata possa avere un’efficacia superiore nel suo trattamento e nella lotta al disagio. Affrontare problematiche di coesione sociale ed economica attraverso la dimensione territoriale non è operazione semplice né tantomeno consolidata. Urban è stata un’esperienza, in tal senso pionieristica.

I periodi di programmazione di Urban sono due: Urban I (1994-1999) e Urban II (2000-2006). Sono stati presi in considerazione entrambi i periodi per quanto riguarda i bandi di selezione, mentre per l’analisi dei singoli *Programmi Operativi* si è fatto riferimento solo al secondo periodo di programmazione (2000-2006). Le città Urban II analizzate sono le dieci aree

urbane ammesse ai finanziamenti europei: Carrara, Caserta, Crotone, Genova, Milano, Misterbianco, Mola di Bari, Pescara, Taranto e Torino.

1. Aree urbane in crisi: definizione

Le problematiche che indeboliscono le città europee contemporanee trovano origine nei mutamenti economici prodotti dal progressivo processo di globalizzazione e in quelli produttivi imputabili alla crescente esigenza di flessibilità. Accanto a manifestazioni ordinarie di disagio e insofferenza che talvolta possono avere anche un carattere temporaneo, si riscontrano situazioni in cui tali fenomeni si sono trasformati in fattori strutturali di un territorio: condizione che descrive pienamente la realtà delle “aree urbane in crisi”. In primo luogo si può parlare di “crisi” nel momento in cui all’interno di una parte di città si manifestano fenomeni dal carattere negativo che indeboliscono il significato stesso di città. Enrico Allasino, Luigi Bobbio e Stefano Neri analizzando diversi casi studio definiscono “crisi” il momento in cui la tensione in un’area è tale da “esplodere”. Un problema che si riscontra in questa indagine è la difficoltà per i decisori politici e per i ricercatori nel distinguere i sintomi di una crisi (vera e propria) dal ripetersi di proteste di “ordinaria amministrazione”. Quando la crisi esplode, richiama l’attenzione collettiva, diventa pressante la richiesta rivolta alle istituzioni di «fare qualcosa»¹. Se la crisi non esplode, ma è in potenza (come nelle realtà urbane analizzate), la richiesta di fare qualcosa esiste (in ogni caso), è solo meno pressante. Sergio Arzeni affrontando il tema dell’intervento nelle «aree urbane in crisi»² le definisce come un «intreccio di circostanze ambientali, economiche, sociali e culturali che assume forme spaziali differenziate nelle diverse parti della città, e che riguardano sia il centro che la periferia». Nathaniel Lichfield³ descrivendo il ciclo di vita urbano, parla di segnali di «obsolescenza urbana»: momenti critici, dovuti a fattori diversi: fisici, economici (legati, ad esempio, al cambiamento nella localizzazione di attività), sociali (la presenza di stranieri); che generano pressioni per la riqualificazione del tessuto urbano e la sua rigenerazione. Le forti criticità sono i fattori che definiscono anche le LUDA: acronimo utilizzato all’interno di una ricerca europea per indicare le “aree urbane degradate di grandi

¹ Allasino, Bobbio, Neri, 2000, p. 8.

² Il problema delle aree urbane in crisi si presenta in modo differente nelle regioni a Nord e a Sud del mondo. In tutte si incrociano questioni etniche e processi di immigrazione. Nel considerare i problemi delle aree urbane in crisi, però non si possono fare generalizzazioni: i problemi del Nord sono radicalmente differenti da quelli del Sud del mondo, ma anche le situazioni interne alle città occidentali sono tra loro molto differenti. Negli Stati Uniti le “aree urbane in crisi” erano già evidenti negli anni 60; nel Regno Unito, emergono solo negli anni 70, in Europa, invece, solo negli anni 80 e 90 (Arzeni, 2000, pp. 251-275).

³ Nathaniel Lichfield non parla in modo esplicito di aree urbane in crisi, ma di criticità all’interno del ciclo di vita urbano: “obsolescenza urbana”. «Una volta costruita ed abitata, la fabbrica urbana entra nel suo ciclo vitale. Il ciclo prosegue con i primi segnali di obsolescenza urbana, dovuta a vari fattori: fisici o strutturali, di tipo funzionale [...] È a questo punto che compaiono e vengono dibattute le diverse opzioni per il rinnovo del tessuto insediativo o la sua conservazione» (Lichfield, 2000, pp. 324 - 325).

dimensioni” (*Large Urban Distressed Areas*)⁴. Abitazioni degradate, attrezzature insufficienti (infrastrutture) aree industriali abbandonate o decadute; debole coesione sociale (povertà, bassi livelli di istruzione e salute, dipendenza dall’assistenza pubblica, disoccupazione) sono le problematiche delle LUDA che possono essere considerate “aree urbane in crisi”. I caratteri che contraddistinguono queste realtà urbana sono di seguito presentati brevemente:

- *Complessità di problematiche*: comporta una maggiore imprevedibilità delle tendenze di sviluppo e nel processo decisionale coinvolge una pluralità di soggetti da rendere difficile il coordinamento.
- *Irreversibilità*: i problemi sono di tale portata che difficilmente senza un’azione (esterna) possono essere risolti. È necessario anche considerare gli effetti cumulativi che la compresenza di fattori negativi genera (spirale negativa talvolta alimentata anche da scelte di politiche pubbliche errate).
- *Interdipendenza*: fra attori pubblici e privati. Il governo locale è visto dagli investitori privati sia come un partner cruciale con cui condividere i rischi, sia come il maggior fattore di riduzione dell’incertezza.
- *Mancanza di capacità progettuale e governabilità del progetto*: in molti casi i progetti vengono promossi da soggetti esterni all’area.
- *Debolezza delle reti*: gli attori chiave devono affrontare non solo la carenza di visioni, ma anche un vasto deficit di mobilitazione, una mancanza di coordinamento e di auto-rappresentazione.
- *Fallimento del mercato*: dovuto alla scarsa concorrenza. A causa delle problematiche presenti l’area diventa poco interessante per attrarre investimenti.

In sintesi l’origine di un’area urbana in crisi è la compresenza di diverse problematiche, in altri termini, il “fattore cumulativo” di criticità. La soglia in base alla quale parlare di crisi è la rottura della relazione tra la città e una parte di essa. Quando una città perde coesione frammentandosi allora si è di fronte ad una crisi: una o più parti di città vivono in una condizione di isolamento. I cittadini percepiscono questa dimensione attraverso un senso di insicurezza che avvertono nel camminare nelle vie del proprio quartiere. La crisi non è solo un fattore negativo, ma può anche essere un «potente fattore di cambiamento»⁵. Se si guarda la crisi analizzandone la capacità di mobilitare le più diverse forze alla ricerca di risposte, interventi o misure, allora si possono valutare gli effetti positivi che una crisi può portare.

⁴ Ricerca europea “LUDA – *Improving quality of Life in Large Urban Distressed Areas*” finanziata dalla Commissione europea all’interno del Quinto Programma Quadro, Energia Ambiente e Sviluppo Sostenibile. Progetto iniziato nel febbraio 2003 e terminato a gennaio 2006. Le LUDA «[...] si possono definire come una parte considerevole della città, più grande di un quartiere o di una normale area dequalificata» (Müller, Bentivegna, Smaniotto Costa, 2005, p. 3).

⁵ Allasino, Bobbio, Neri, 2000.

1.1. Perché occuparsi di aree urbane in crisi? Le risposte dell'Unione europea

La riscoperta dell'importanza della città in ambito europeo è maturata con la consapevolezza della sua centralità nello sviluppo del territorio. La città è il motore dell'economia, il centro della cultura, ma è anche indebolita dai mutamenti economici in atto. In molte parti d'Europa la città non è più il luogo desiderabile in cui far crescere i propri figli, in cui passare del tempo o più in generale in cui vivere. Questa erosione del ruolo della città è forse la più grave minaccia al modello europeo di sviluppo della società⁶. Le disparità in termini di prodotto interno lordo (PIL), produttività e occupazione, scaturiscono da carenze strutturali come la mancanza di capacità innovativa, di un efficace sostegno alle imprese, o dal basso livello di capitale ambientale⁷. Esistono notevoli differenze in termini di prosperità fra gli Stati membri e all'interno degli stessi. Anche prima dell'allargamento, le dieci regioni più dinamiche avevano un livello di prosperità misurata in termini di PIL pro capite circa tre volte superiore a quello delle dieci regioni meno sviluppate. Paesi e regioni hanno quindi bisogno di assistenza per superare questi limiti e competere all'interno del mercato globale. Gli interventi a sostegno delle aree urbane critiche rientrano all'interno della politica di coesione che ha avviato come primo progetto la realizzazione di un mercato unico in Europa. Tra le sue conseguenze si è assistito alla progressiva erosione del ruolo degli Stati – Nazione che ha alimentato il protagonismo delle città, cresciuto al punto tale da renderle protagoniste della scena politica internazionale. Gli effetti territoriali di questa scelta sono stati profondamente diversi: per le città più deboli la liberalizzazione del mercato ha implicato seri costi di adeguamento, mentre per le città le cui condizioni locali erano migliori ne ha rafforzato la concorrenza⁸. I problemi delle regioni più povere si avvertono maggiormente in alcune parti di città perché le «zone urbane, in particolare i quartieri svantaggiati delle città medio-grandi, pagano attualmente lo scotto dei mutamenti economici e sociali degli ultimi decenni, in termini di riconversione e declino industriale, carenza di alloggi decenti, disoccupazione di lunga durata, criminalità, emarginazione sociale»⁹. Al contempo è nelle città che si concentrano risorse umane e finanziarie che possono diventare l'opportunità di sviluppo. È proprio questa concentrazione di fattori così diversi che rende possibile la definizione di specifiche politiche in ambito urbano¹⁰. In tutti i documenti europei che si occupano di assetto del territorio si sottolinea come la politica urbana non debba essere pensata come azione isolata. Le città devono essere analizzate all'interno delle regioni e le politiche devono essere inserite in una scala sovra-locale. Il “perché” occuparsi di aree urbane in crisi deve essere ricercato non solo alla scala locale, per migliorare le condizioni di vita nelle aree più

⁶ CE, 1997, p. 8.

⁷ CE, 2004, p. vii.

⁸ CE, 1997, p.10.

⁹ *Ibid.*, p. 15.

¹⁰ CE, 1990, p. 9.

degradata, ma all'interno di una prospettiva di sviluppo europeo più ampia: la coesione economica, sociale e territoriale.

1.2. Le aree urbane in crisi nell'obiettivo della coesione economica, sociale e territoriale

Nell'art.2 del Trattato sull'Unione di Maastricht (1993) si stabilisce che uno degli obiettivi prioritari dell'Unione 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». Le prime riflessioni intorno al tema della coesione economica e sociale si ritrovano già all'interno del Trattato di Roma (1957) il cui preambolo faceva riferimento all'equiparazione dei diversi livelli di sviluppo tra le regioni. Bisogna aspettare il 1986 con l'Atto Unico perché la coesione economica e sociale si traduca in obiettivo, istituzionalizzata come politica solo in seguito con il già citato Trattato sull'Unione di Maastricht¹¹. La coesione economica e sociale è l'espressione della solidarietà tra gli Stati membri e le regioni dell'Unione Europea, al fine di favorire uno sviluppo equilibrato del territorio comunitario, riducendo i divari strutturali tra le regioni comunitarie, promuovendo pari opportunità tra i cittadini. Attualmente accanto al concetto di coesione economica e sociale è stato definito quello di coesione territoriale, incluso nella bozza di Costituzione europea (art. 3) come completamento degli obiettivi di coesione economica e sociale. L'iter della Costituzione è terminato con la sua non adozione, ma il concetto di coesione territoriale è stato ripreso nel Trattato di Lisbona che è entrato in vigore l'1 gennaio 2009. La coesione territoriale va oltre la nozione di coesione economica e sociale integrando e potenziandone il significato. In termini di misure politiche l'obiettivo della coesione territoriale è il raggiungimento di uno sviluppo equilibrato del territorio riducendo le disparità esistenti, rendendo più coerenti le politiche settoriali con impatto territoriale e la politica regionale. «Le persone non dovrebbero trovarsi in alcuna situazione di svantaggio ascrivibile al luogo in cui vivono o lavorano nell'Unione Europea» (CE, 2004, p. 27). La coesione economica e sociale è perseguita essenzialmente tramite la politica regionale dell'Unione Europea. Inizialmente orientata verso obiettivi specificatamente regionali, non offriva risposte soddisfacenti ai problemi delle città, costituendo uno strumento di solidarietà finanziaria e un potente fattore di integrazione economica attraverso il trasferimento di risorse¹² dalle regioni più prospere a quelle più arretrate. Non si tratta di una politica assistenzialista: il suo intervento non si esaurisce semplicemente nella redistribuzione, ma mira soprattutto a generare nuove opportunità. Solo a partire dal 2000 le città vengono considerate all'interno degli obiettivi strategici 1 e 2; prima

¹¹ Janin Rivolin, 2000 e 2004.

¹² I Fondi Strutturali e il Fondo di coesione ammontano a poco meno del 0,4% del PIL dell'Unione Europea. Nonostante le sue modeste dimensioni, la politica di coesione dell'Unione Europea svolge un ruolo efficace nel fronteggiare le cause all'origine delle disparità di reddito e di occupazione, presenti nell'Unione concentrandosi nelle regioni maggiormente bisognose di assistenza (CE, 2004, p.xiii, xvii).

di questa data le aree urbane, nonostante presentassero problemi gravi, non potevano accedere ai fondi poiché aree non ammissibili. Uno degli elementi distintivi di un'efficace politica di coesione è la sua adattabilità ai bisogni specifici e alle caratteristiche del territorio¹³. Nelle aree urbane in crisi si assiste alla crescita del fenomeno povertà (legato alla disoccupazione di lunga durata) quindi lo sviluppo economico deve procedere di pari passo con la riduzione di questa criticità, offrendo un pieno sostegno ai gruppi più svantaggiati. La giustificazione di un intervento politico nelle città è, dunque, particolarmente forte ed è anche grazie all'azione comunitaria se il divario tra le regioni prospere e quelle svantaggiate nel corso di questi ultimi anni si è ridotto notevolmente¹⁴.

2. Le iniziative europee a favore delle aree urbane in crisi: i programmi Urbani I e II

Le aree urbane nonostante siano state al centro di interessanti dibattiti a partire dalla fine degli anni Ottanta, solo dopo anni hanno trovato uno spazio concreto all'interno delle politiche europee. Le politiche urbane dell'Unione Europea sono state gestite all'interno di quelle regionali di competenza della «Direzione Generale delle Politiche Regionali» (DG Regio). Tra gli obiettivi prioritari che la DG Regio persegue è presente la promozione dello sviluppo nei Paesi membri. Le risorse spendibili per conseguire i risultati attesi provengono dai finanziamenti dei Fondi Strutturali, in particolare dal Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR). Con questi "aiuti" l'Unione europea finanzia i programmi di sviluppo per le aree arretrate, quelli di sostegno per la cooperazione interregionale e infine quelle azioni di assistenza a città in declino, all'interno delle quali rientrano le iniziative promosse per le aree urbane in crisi.

Non si può parlare di una politica "strategica", ma di una serie di azioni specifiche e puntuali con finalità ben definite. Si collocano all'interno di questa dimensione i Progetti Pilota Urbani (PPU) e l'iniziativa comunitaria Urban, promossi dall'Unione Europea a favore delle aree urbane in crisi. L'obiettivo è combattere le problematiche di degrado sociale e rilanciare l'economia locale, partendo dalle risorse endogene. Entrambi i programmi si inseriscono in una strategia globale di sviluppo urbano e permettono di confrontare problemi comuni a città diverse, proponendo soluzioni il più possibile innovative (Santangelo, 2000, p.103). La fase di sperimentazione urbana portata avanti con i progetti pilota ha dato risultati incoraggianti sul piano della rigenerazione, tanto da promuovere un nuovo strumento che possa proseguire il cammino intrapreso con i PPU. La Commissione Europea lancia, così, il Programma di Iniziativa Comunitaria (PIC) Urban nel 1994, con il fine di «[p]romuovere un miglioramento durevole delle condizioni di vita delle città, in particolare dei quartieri socialmente degradati,

¹³ *Ibid.*, p. xxxi.

¹⁴ Le disparità di reddito e di occupazione si sono ridotte nell'ultimo decennio, specialmente a partire dalla metà degli anni Novanta. Tra il 1994 e il 2001 la crescita del PIL pro capite nei paesi beneficiari del Fondo di coesione, anche escludendo l'Irlanda, è stata dell'1% annuo superiore alla media dell'Unione e la proporzione della popolazione in età lavorativa occupata è aumentata più della media (*Ibid.*, p. viii).

mediante l'attivazione integrata di progetti innovativi» (MLP, 2000b). L'obiettivo del programma è, da un lato, promuovere processi di crescita endogeni, che possano essere da stimolo per successivi interventi; dall'altro, selezionare situazioni che resistono all'azione pubblica ordinaria (MLP, 2000a, p. 197).

Urban I viene programmato nel periodo 1994-99, lo stesso arco temporale in cui viene anche finanziato il PPU II; la spesa è di 885 Milioni di ECU (15 volte superiore a quella del PPU II). Le città che possono accedere ai finanziamenti comunitari devono essere >100.000 ab. e rientrare nelle aree con i requisiti richiesti per i Fondi Strutturali Obiettivo 1 e 2; il numero di interventi complessivi è di 116 in tutta Europa. Visti i risultati positivi conseguiti con il primo Urban, la Commissione ha deciso di rifinanziare una nuova «[i]niziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile» (Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee del 19/05/2000- Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 28 aprile 2000).

La programmazione di Urban II (2000-2006) si è ormai conclusa. La spesa ammonta a circa 700 Milioni di Euro, per 70 interventi in Europa. Il FESR può contribuire per una quota massima del 75% dell'importo complessivo, nelle regioni interessate all'obiettivo 1 e 2, e del 50 % per tutte le altre regioni. Nel programma Urban II, a differenza di quanto avvenuto nel primo, la selezione delle città¹⁵ da ammettere ai finanziamenti avviene in due tempi. In primo luogo si analizzano i dati presentati dagli indicatori di criticità. Se la valutazione ha un esito positivo, allora si procede ad esaminare il contenuto del Programma al fine di verificarne la coerenza con gli obiettivi del bando (Pasqui, Valsecchi, 2002, p.10). Urban II propone modelli di sviluppo innovativi per la rigenerazione urbana; nello specifico gli interventi che possono essere finanziati dal programma devono interessare i seguenti aspetti: la conservazione del patrimonio storico e culturale; il recupero degli spazi pubblici, compreso il verde; la creazione di posti di lavoro a livello locale, ad esempio nel settore ambientale, in quello culturale, nel campo dell'assistenza; lo sviluppo di sistemi di trasporto pubblico a basso impatto ambientale; la riduzione della quantità di rifiuti prodotti attraverso il riciclaggio e lo smaltimento selettivo; la creazione di sistemi per una maggiore efficienza energetica e la riduzione di consumi; la promozione dell'informatica nell'ambito della formazione e dell'occupazione.

Gli attori istituzionali coinvolti nel programma sono l'Unione Europea, il Ministero delle Infrastrutture e il Comune. Non sono interessati dal processo, se non marginalmente, le

¹⁵ Il bando ammette città con più di 50.000 abitanti o comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti compresi nel territorio provinciale delle aree metropolitane (definite dalla L. 142/90), rientranti all'interno delle regioni obiettivi 1 e 2 del «Quadro Comunitario di sostegno». Gli ambiti che non soddisfano tale requisito possono accedere al bando purché siano presenti almeno tre dei seguenti indicatori di criticità: elevato tasso di disoccupazione di lunga durata; scarsa attività economica; notevole povertà ed emarginazione; esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici locali; forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, profughi; basso livello di istruzione, carenze significative di specializzazione e tassi elevati di abbandono scolastico; elevata criminalità; andamento demografico precario; ambiente particolarmente degradato.

Regioni. Oltre ai soggetti pubblici è necessaria la presenza di soggetti privati, al fine di realizzare una partnership tra i due settori. Urban attribuisce un ruolo rilevante ai residenti, facendoli entrare nel processo decisionale, in modo da posare le basi che garantiscano il buon esito delle azioni future.

2.1. La definizione dello svantaggio dal punto di vista dell'Etica pubblica

La questione dello svantaggio si pone nel momento in cui si riconoscono diversità tra gli individui che permettono di giudicare se una diseguaglianza sia giustificata o meno. “Come viene stabilita una categoria cui attribuire certi diritti e doveri rispetto a un'altra?” Centrale in questa riflessione è la definizione di uno «spazio valutativo» al fine di passare da un concetto di *eguaglianza formale* (tutti gli uomini sono eguali, quindi devono essere trattati allo stesso modo)¹⁶ che poco dice sulle modalità di intervento pubblico se non da un punto di vista giuridico, a un concetto di *eguaglianza di fatto*¹⁷, in cui si riconoscono gli uomini eguali per diritti, ma diversi come capacità e dotazioni. Si tratta del passaggio dalla *regola* di giustizia ai *criteri* di giustizia¹⁸. L'aspetto difficile della scelta dei criteri va ricercato nelle «diverse concezioni generali dell'ordine sociale»¹⁹. Più specificatamente, le situazioni in cui diventa rilevante il riconoscimento di uno *status* di eguaglianza sono soprattutto due: a) quella in cui si è di fronte a un'azione che prevede il dare (o fare) qualcosa secondo la sequenza avere – dare - ricevere - avere; b) quella in cui si è di fronte al problema di assegnare vantaggi o svantaggi a una determinata categoria²⁰. Il problema dell'eguaglianza rinvia nuovamente alla definizione di criteri di giustizia che permettano di stabilire in che cosa le persone debbano

¹⁶ «L'idea di eguaglianza viene usata nel dibattito politico sia quando si enunciano fatti o cose che suffragano asserzioni di fatto –gli uomini sono eguali- sia quando si enunciano principi o obiettivi politici- gli uomini devono essere eguali [...] I due usi possono combinarsi in tal caso l'obiettivo è assicurare uno stato di cose in cui gli uomini siano trattati come eguali [...]. Non è per capacità, intelligenza, forza o virtù che gli uomini sono eguali, ma semplicemente per il loro essere uomini: è la loro comune umanità a costituire la loro eguaglianza. [...] Questo principio è compatibile [...] con l'uso di trattare diversamente i poveri solo perché sono poveri: tutte cose che non possono certo accordarsi con l'idea di eguaglianza » (Williams, 2001, pp. 23-24).

¹⁷ «“[E]guaglianza di fatto” s'intende l'eguaglianza rispetto ai beni materiali, o eguaglianza economica» (Bobbio, 1995, p. 27). «Una volta determinata la natura dei beni rispetto ai quali gli uomini dovrebbero essere eguali, il problema dell'eguaglianza non è ancora risolto: occorre anche stabilire in quali modi gli uomini entrino e rimangano in rapporto con questi beni. [...] In altre parole, i beni da distribuire saranno distribuiti secondo la formula “a ciascuno in parti eguali” oppure secondo la formula “a ciascuno in proporzione di ...”, cioè con una formula che permetta una diversa distribuzione secondo il diverso grado con cui ogni individuo possiede il requisito richiesto» (*Ibid.*, p. 28).

«Il dibattito politico contemporaneo riconosce quattro tipi di eguaglianza: politica, legale, sociale ed economica. [...] È opinione diffusa che qualsiasi tipo di eguaglianza autentica è sensibile a fattori economici» (Nagel, 2001, p. 48).

¹⁸ «L'idea della giustizia sia come regolatrice del modo diverso delle parti di rapportarsi al tutto (giustizia distributiva) sia come equilibratrice delle parti nei rapporti fra di loro (giustizia commutativa) è inerente a ogni possibile rappresentazione di un ordine» (Bobbio, 1985, p. 17).

¹⁹ «Non vi è teoria della giustizia che non analizzi e discuta alcuni dei più comuni criteri di giustizia, che di solito vengono presentati come specificazione della massima generalissima e vuota: “a ciascuno il suo”. Per fare qualche esempio: “a ciascuno secondo il merito”, “secondo capacità”, “secondo il talento”, “secondo lo sforzo”, “secondo il lavoro”, “secondo il risultato”, “secondo il bisogno” [...] Anche se la scelta di questo o quel criterio è in parte determinata dalla situazione obiettiva, dipende spesso, e talora in ultima istanza, sebbene non sempre consapevolmente, dalle diverse concezioni generali dell'ordine sociale, come dimostrano a sufficienza dispute ideologiche del tipo: se sia più giusta la società in cui a ciascuno sia dato secondo il merito o quella in cui a ciascuno è dato secondo il bisogno» (Bobbio, 1995, p. 12).

²⁰ *Ibid.*, p. 9.

essere eguali affinché tale condizione possa essere considerata giusta²¹. Si può intuire da queste prime riflessioni che alla base di qualsiasi considerazione normativa deve essere posto il valore attribuito all'eguaglianza come fondamento di politiche pubbliche. Se questa tensione verso l'eguaglianza²² diventa la guida delle scelte distributive allora si passa a un altro concetto chiave: l'equità. Definita da Bobbio come caso *anomalo*²³ nell'applicazione della regola di giustizia al caso concreto, l'equità diventa necessaria per evitare una possibile disuguaglianza che si verrebbe a generare applicando in modo rigido la norma. In altri termini, nel momento in cui si cerca di adattare un caso singolo alla norma e si nota che non è possibile una perfetta equiparazione con altri casi previsti allora si è di fronte a una disparità di trattamento: una diseguaglianza. L'equità correggere tale disuguaglianza, attraverso forme compensative, quindi non viola le regole di giustizia.

L'**Utilitarismo** non definisce alcuna condizione di svantaggio poiché in questa prospettiva gli individui sono considerati allo stesso modo. Un individuo è semplicemente considerato per la preferenza che può esprimere aggregata (attraverso operazioni di somma o media) con quelle degli altri individui. Nel calcolo che porta alla massimizzazione dell'utilità collettiva le preferenze (espresse anche in termini di bisogni) dei soggetti svantaggiati sono semplicemente messe insieme le une alle altre non attribuendo loro un peso diverso.

Così come nella prospettiva utilitarista, anche in quella **libertaria** non viene valutata alcuna condizione di svantaggio. Le motivazioni sono diverse poiché nella visione libertaria si ritiene che ogni individuo sia libero di perseguire i propri piani di vita in base alle proprie capacità. Considerazioni su benessere collettivo, distribuzione delle risorse spaziali, disagio ambientale sono sempre messe in secondo piano rispetto all'importanza dei diritti individuali. Non viene prestata alcuna attenzione particolare allo svantaggio, visto solo come una delle tante condizioni di vita possibile.

Nella prospettiva **neowelfarista**, in particolare rawlsiana, la definizione della condizione di svantaggio ha un posto decisamente centrale e coincide con la definizione del *gruppo più svantaggiato* attraverso confronti interpersonali. Le modalità attraverso cui condurre i confronti sono difficili da stabilire poiché devono semplificare la complessità dei problemi. Rawls ritiene che ciascuna persona abbia due dimensioni rilevanti da confrontare: 1) quella di *eguale cittadinanza*,²⁴ 2) quella definita dalla *distribuzione di reddito e ricchezza*. La struttura fondamentale della società dovrebbe essere valutata per quanto possibile dalla posizione di eguale cittadinanza poiché si basa su un punto di vista generale, sicuramente appropriato per

²¹ *Ibid.*, p. 11.

²² Se si valutano posizioni *anti-egualitarie*, nel senso di opposizione a qualsiasi forma interventistica pubblica (distribuzione di risorse) in nome dell'eguaglianza, allora è necessario riflettere sul rapporto tra eguaglianza e libertà, poiché l'eguaglianza (economica del tipo sostenuto da Sen e Dworkin) ha un costo troppo elevato in termini di libertà (è chiaro che la validità di quest'affermazione dipende dal valore che si attribuisce alla libertà e all'eguaglianza).

²³ Accanto all'*equità* come anomalie Bobbio definisce anche il *privilegio* (Bobbio, 1985, p. 12).

²⁴ «Questa posizione è definita dai diritti e dalle libertà richieste dal principio di eguale libertà e da quello dell'eguaglianza delle opportunità. Quando questi due principi sono soddisfatti, tutti sono cittadini eguali, e così ciascuno mantiene questa posizione. Vi sono infatti argomenti che riguardano gli interessi di ciascuno, e rispetto ai quali gli effetti distributivi risultano nulli o irrilevanti» (Rawls, trad.it. 1982, p. 94).

giudicare le diseguaglianze economico-sociali. Al contrario il gruppo meno favorito potrebbe essere valutato da una particolare posizione sociale, oppure in base a reddito e ricchezza relativi, senza alcun riferimento alla posizione sociale. «In ogni caso dovremo, in una certa misura, aggregare le aspettative di chi sta peggio, e il modello scelto come base per questi calcoli è in certa misura *ad hoc*» (Rawls, trad. it. 1982, p. 95).

Nella scelta della seconda opzione, valutare reddito e ricchezza, Rawls incontra molte critiche poiché non rappresentano l'unica dimensione dello svantaggio o dell'ineguaglianza. A sostegno delle critiche si possono ricondurre almeno due argomentazioni: I) il parametro monetario non sembra in grado di identificare le nuove povertà specifiche e relative connesse alla crescente differenziazione della società post-industriale (situazioni tipo: essere anziano, e/o donna, e/o fuori dal mercato del lavoro, e/o con bassa scolarizzazione, e/o vivere in un ambiente degradato); II) il parametro monetario non è un buon indicatore per situazioni di disagio naturale dovuto a malattie o *handicap*. Rawls invita a non essere attratti da questi *casi estremi*. Tuttavia, sono proprio le situazioni estreme di difficoltà l'essenza dello svantaggio. Kenneth Arrow riflette invece sulle *differenze di utilità* derivanti al gruppo degli svantaggiati dalla distribuzione dei beni primari; la domanda che si pone è la seguente: “perché non considerare che l'uguaglianza garantita dal principio di differenza potrebbe rivelarsi eccessiva per alcuni e insufficiente per altri?” (Granaglia, 1988a, p. 85). Secondo Amartya Sen la teoria rawlsiana ha avuto come esito spostare l'attenzione dalla diseguaglianza nei *risultati* a quella nelle *opportunità*.²⁵

La posizione rawlsiana sostenuta attraverso il *principio di differenza*²⁶ viene ripresa da David Harvey. L'autore di *Giustizia sociale e città* (trad. it. 1978²⁷) si interroga sul rapporto tra giustizia sociale e spazio, notando come nell'analisi geografica l'attenzione si sia spostata sul concetto di *efficienza* e quindi sia necessario recuperare una nozione di giustizia sociale appropriata per affrontare questioni territoriali²⁸. Harvey dopo aver analizzato alcune modalità d'intervento pubblico propone una «Giustizia sociale territoriale»²⁹ definita attraverso due principi:

- I) la distribuzione del reddito dovrebbe essere tale da: a) assicurare il soddisfacimento dei bisogni della popolazione in ciascun territorio, b) allocare ulteriori risorse per contribuire al superamento di particolari difficoltà causate dall'ambiente fisico e sociale;
- II) i meccanismi (istituzionali, organizzativi, politici ed economici) dovrebbero essere tali da massimizzare le prospettive dei territori meno avvantaggiati.

Come si può notare i due principi di Harvey sono la trasposizione della concezione rawlsiana in ambito territoriale³⁰.

²⁵ Sen, 1992, p.123.

²⁶ Le diseguaglianze sociali ed economiche debbono essere strutturate in modo da essere volte al massimo vantaggio dei meno favoriti. Versione definitiva del principio di differenza presentato in *A Theory of Justice* (1971)

²⁷ Titolo originale dell'opera *Social Justice and the city* (1973).

²⁸ Moroni, 1997, p. 140.

²⁹ Harvey, 1978, p. 143.

³⁰ Moroni, 1997, p. 141.

Un'ultima considerazione completa la riflessione sullo svantaggio, ed è la definizione dei bisogni. La definizione dei bisogni in linea generale avviene dall'alto raccontando le necessità primarie degli altri. Questa autoreferenzialità porta con sé il limite di non far parlare chi vive il bisogno. In termini di definizione di «bisogni essenziali» si è espresso anche Amartya Sen spostando l'attenzione dai bisogni alle *possibilità di conversione*. Il grado di adeguatezza dei mezzi economici non può essere giudicato indipendentemente dalle effettive possibilità di «conversione» dei redditi e delle risorse in capacità di funzionare. In molte realtà urbane la povertà è caratterizzata dall'assenza di certe capacità a un livello minimamente adeguato accanto all'inadeguatezza dei mezzi economici di un individuo³¹.

Da un punto di vista politico spostare l'attenzione dai *bisogni in senso di mancanze* (rispetto a un certo livello di reddito e ricchezza, secondo l'approccio rawlsiano) ai *bisogni in senso di capacità* (secondo il *capability approach* seniano), significa non considerare la distribuzione di risorse il fine ultimo delle politiche. Le risorse sarebbero viste come dei *mezzi* e non più come il *fine*. Il fine ultimo da un punto di vista operativo sarebbe agire e valutare i *tassi di conversione* delle persone e non la quantità di risorse.

2.2. La definizione dello svantaggio nelle politiche urbane europee: i fattori di criticità

A livello europeo la definizione delle condizioni di svantaggio avviene mediante l'uso di criteri e indicatori. La metodologia individuata (nelle politiche urbane³²) è funzionale a rendere confrontabili aree differenti ed è finalizzata alla selezione finale dei programmi. All'interno della Comunicazione agli Stati membri concernente l'iniziativa comunitaria Urban, è stato definito un *set* di criteri per selezionare le aree ammissibili³³. Questi criteri nei due periodi di programmazione (1994-1999 e 2000-2006) hanno subito modifiche.

A livello locale, le indicazioni europee sono state recepite dagli Stati membri all'interno di bandi ministeriali con alcune variazioni adottate in riferimento al contesto normativo nazionale. In Italia il bando del primo periodo di programmazione (1994-1999) è stato predisposto dal Ministero dei Lavori Pubblici (MLP), così come quello relativo al secondo periodo di programmazione (2000-2006). In questa seconda fase al MLP subentra, per valutazione *in itinere* ed *ex-post* dei programmi ammessi a selezione, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT). Si osserva una continuità di metodo: nei due periodi di programmazione la dimensione dello svantaggio di un'area è stata valutata (in modo diverso).

³¹ Sen, 1992, pp.156-157.

³² Il programma Urban ha un suo retroterra nei programmi europei di lotta alla povertà, in cui si guarda a fattori sociali, economici e ambientali contemporaneamente. Nello specifico «Il programma dell'Unione Europea per "l'integrazione economica sociale dei gruppi meno favoriti" (*Poverty 3*) è centrato sulla "rivitalizzazione e ridinamizzazione" delle aree degradate, nelle quali al degrado fisico corrisponde il concentrarsi di situazione di esclusione sociale: l'ipotesi è che in questi casi la soluzione ai problemi abitativi e la lotta contro la povertà siano inscindibili» (Tosi, 2007, p. 49).

³³ CE, 1994b e 2000.

ma sempre mediante la definizione di “fattori di criticità”. Un *set* di indicatori che permette di quantificare i problemi economico-sociali dell’area attraverso l’uso di dati³⁴ statistici.

Nel paragrafo che segue si riflette in modo più approfondito su alcuni aspetti critici individuati all’interno della metodologia cui si è fatto riferimento per la selezione delle aree di intervento in particolare nel periodo di programmazione (2000-2006). Il numero di criteri indicati all’interno della Comunicazione europea in seguito adottati nel bando ministeriale è aumentato notevolmente passando da tre a nove, da Urban I a Urban II. Se, da un lato, questa scelta ha reso l’individuazione dell’area di intervento più puntuale, dall’altro ha irrigidito³⁵ una procedura che per tempi e modalità di attuazione richiedeva una certa snellezza procedurale. Il rischio è che i criteri, anziché essere impiegati *ex-ante* per scegliere l’area di intervento (valutando le problematiche rispetto ad altre aree), siano stati “compilati” *ex-post* per dimostrare che l’area d’intervento in una certa misura risponde ai requisiti richiesti.

In secondo luogo si indaga sulla confrontabilità dei dati. Si ritiene che siano difficili da confrontare non solo a livello locale, ma anche ad altri livelli del processo:

- a *livello europeo* poiché i criteri indicati all’interno della Comunicazione della Commissione devono essere definiti attraverso indicatori da ciascun Stato membro, con la possibilità di scegliere eventualmente anche altri metodi di valutazione;
- a *livello nazionale* poiché gli indicatori possono essere riferiti a dati il cui grado di disaggregazione è differente (provincia, comune e area di intervento);
- a *livello locale* poiché è difficile recuperare i dati riguardanti l’area di intervento.

2.2.1. Da Urban I a Urban II cosa cambia?

Nel passaggio da Urban I a Urban II si compie un sostanziale avanzamento del processo di decentramento istituzionale: i programmi delle città divengono autonomi «Programmi Operativi» singolarmente approvati con Decisione comunitaria, le amministrazioni comunali acquisiscono il ruolo di autorità di Gestione, il MIT assume il compito di coordinamento e di autorità di pagamento, in ragione della scarsa consuetudine delle amministrazioni comunali all’utilizzazione dei fondi strutturali³⁶. Un passaggio importante riguarda il ruolo del Comitato di Sorveglianza, che nel primo Urban era unico per tutti i programmi, favorendo lo scambio di esperienze. La nuova articolazione in Programmi Operativi ha i suoi effetti positivi nei nuovi ruoli e responsabilità attribuite ai comuni, ma si sono persi i momenti di scambio e verifica collettivi. Il MIT ha svolto questo ruolo di ricucitura e di trasferimento delle esperienze delle singole città.

All’interno della Comunicazione della Commissione Europea agli Stati membri (concernente l’iniziativa comunitaria Urban) sono indicati i «criteri di selezione» per individuare l’area di

³⁴ In linea di massima la fonte cui si fa riferimento per i dati è l’Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

³⁵ Posizione sostenuta anche in sede di valutazione dei programmi (ATI Cles S.r.L./I.R.I.S., 2007).

³⁶ ATI Cles S.r.L./I.R.I.S., 2004.

intervento attraverso una valutazione delle condizioni socio-economiche dell'area (CE, 1994b e 2000). Indicatori e soglie devono essere definiti da ciascun Stato con la finalità di confrontare, in primo luogo la portata dei problemi di un'area rispetto a un valore di riferimento (soglia), in secondo luogo di confrontare le diverse realtà urbane. I criteri di selezione tra il primo e il secondo periodo di programmazione sono cambiati.

Nel primo periodo di programmazione (1994-1999) le città dovevano ricadere in "aree obiettivo" (CE, 1994b). In particolare obiettivo 1: territori caratterizzati dal ritardo nello sviluppo. In queste realtà i fondi strutturali sono finalizzati a promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale. Oltre a ricadere in aree obiettivo 1 possono rientrare in obiettivo 2: zone con gravi difficoltà tra cui il declino industriale. In queste aree le iniziative comunitarie sono finalizzate a promuovere la riconversione economica e sociale. Le aree d'intervento devono essere «aree urbane geograficamente identificabili, in cui è riconoscibile un'unità amministrativa di riferimento (es. il comune) e ricadere in città con più di 100.000 abitanti». L'obiettivo del programma Urban I è «contribuire alla ricerca di soluzioni per i problemi sociali derivanti dalla crisi di molti quartieri urbani». L'intervento è indirizzato al quartiere urbano delle grandi città europee.

Nel secondo periodo di programmazione (2000-2006) il vincolo di ricadere in aree obiettivo è stato eliminato, ma i criteri per definire le aree bersaglio sono diventati più stringenti. Le aree ammissibili devono possedere i seguenti caratteri: «a) centri storici in declino; b) aree urbane investite da processi consistenti di crisi produttiva; c) quartieri ad alta densità abitativa; d) periferie urbane e centri ricadenti nelle province di città metropolitane; e) aree di insediamenti diffusi, contraddistinte da gravi carenze infrastrutturali e di servizi alla persona, da problemi di qualità ambientale e abitativa» (CE, 2000). Le città devono avere più di 20.000 abitanti, si può scendere anche a 10.000 se la scelta viene giustificata; l'obiettivo del programma è la «rivitalizzazione economico e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi [...]». Urban II è indirizzato alle città di piccole-medie dimensioni o parti di esse.

Si è visto come il primo momento di selezione da Urban I a Urban II si sia "complessificato". I criteri di selezione, introdotti nel secondo periodo, costituiscono il primo momento di valutazione dell'ammissibilità di un'area di altri successivi rappresentati dalla:

- valutazione delle criticità;
- valutazione delle potenzialità (rispetto agli obiettivi di ciascun programma);
- bilanciamento criticità/potenzialità.

Per l'analisi delle criticità nel primo periodo di programmazione si impiegano tre fattori: a) elevato tasso di disoccupazione; b) presenza di aree industriali dismesse; c) condizioni abitative pessime.

Nel secondo periodo di programmazione i criteri sono diventati nove: a) elevato tasso di disoccupazione di lunga durata; b) scarsa attività economica; c) notevole povertà ed emarginazione; d) esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici

locali; e) forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, profughi; f) basso livello di istruzione, carenze significative di specializzazione e tassi elevati di abbandono scolastico; g) elevata criminalità; h) andamento demografico precario; i) ambiente particolarmente degradato; sono definiti da almeno altrettanti indicatori. Da Urban I a Urban II i “fattori di criticità” sono stati definiti progressivamente in modo più puntuale lasciando minor spazio a possibili incertezze sulla problematiche dell’area.

Per quanto riguarda l’analisi del disagio sociale, aspetto che ha avuto all’interno dei programmi Urban una certa rilevanza³⁷ fin dalla prima fase di programmazione, si nota che: nel primo periodo di programmazione rientra fra gli obiettivi del programma, mentre nel secondo periodo l’attenzione rivolta alle problematiche sociali cresce sia per quanto riguarda la metodologia per l’individuazione dell’area, sia per le strategie di intervento. Sette criteri di criticità su nove fanno riferimento a problematiche di disagio sociale e fra le strategie di intervento la “lotta contro l’esclusione sociale” diventa una priorità (esplicita) del programma. Il degrado ambientale sembra essere invece lo sfondo dei programmi Urban. Nel bando Urban I non è stato definito alcun criterio che prenda in esame (in modo esplicito e specifico) il problema del degrado, mentre nel bando Urban II si definisce un solo criterio per il degrado ambientale³⁸ (su nove criteri di criticità) i cui indicatori sono: a) area individuata da strumenti urbanistici come oggetto di riqualificazione; b) disagio abitativo: sovraffollamento; c) area inclusa negli elenchi regionali delle zone inquinate.

La tabella seguente -Tabella 1- sintetizza i caratteri del programma Urban nei due periodi di programmazione; mentre la Tabella 2 presenta nel dettaglio gli indicatori utilizzati in Urban II per individuare l’ambito di intervento.

³⁷ «[...] matrice culturale delle politiche di rigenerazione urbana va ricercata anche in altre esperienze europee come quella di *Quartiers en crise* [...] che poneva un forte accento sulla condizione di disagio che contraddistingueva i quartieri da sottoporre a riqualificazione. L’Unione Europea, anche sulla scorta di precedenti programmi di lotta alla povertà, ha, a sua volta avviato politiche urbane in cui la dimensione sociale ha un grosso rilievo» (Saccomani, 2004, p. 29).

È bene tener presente anche un aspetto problematico nell’affrontare temi come il disagio sociale, all’interno di politiche *area-based*. «I programmi Urban hanno rappresentato in Italia una importante occasione di innovazione per le politiche urbane: hanno fornito le risorse e un dispositivo teorico accreditabile – l’idea di approccio ‘integrato’ – per rompere finalmente con la tradizione urbanistico-edilizia della riqualificazione urbana. [...] Il rapporto tra politiche urbane e politiche sociali è in sé problematico. Lo è a maggior ragione in un quadro come il nostro, in cui è forte la separazione tra i due campi [...]. Così intese, le *politiche urbane integrate* non rispondono necessariamente agli obiettivi sociali delle politiche sociali, e non neppure certo che esse trattino i medesimi requisiti di *socialità* che sono prerequisiti dalle *politiche sociali integrate*» (Tosi, 2007, p. 199. Il corsivo è di chi scrive).

³⁸ L’indicatore “Esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici locali” dal punto di vista territoriale valuta solo se l’area cade (o meno) in Obiettivo 2.

Tabella 1 - Caratteri del programma Urban nei due periodi di programmazione

Caratteri	Urban I	Urban II
Periodo di programmazione	1994 - 1999	2000 - 2006
Obiettivo prioritario	Contribuire alla ricerca di soluzioni per i problemi sociali derivanti dalla crisi di molti quartieri urbani (identificabili geograficamente).	Rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi per promuovere uno sviluppo equilibrato del territorio.
Obiettivi specifici del programma	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promuovere interventi di rilancio socioeconomico; 2. rinnovare impianti e infrastrutture; 3. migliorare l'ambiente; 4. combattere l'esclusione sociale. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fornire un valore aggiunto ed essere complementare ad altri programmi di iniziativa europea o dell'Amministrazione centrale; 2. promuovere l'elaborazione e l'attuazione di strategie particolarmente innovative ai fini della rivitalizzazione economica e sociale sostenibile; 3. promuovere e attuare strategie innovative [...] che promuovano mutamenti visibili nelle aree di intervento, costruire uno strumento di divulgazione delle buone pratiche.
Città ammissibili	> 100.000 ab. in aree Obiettivo 1 e 2. In via eccezionale possono essere ammesse città medio - piccole caratterizzate da tempo da situazioni di declino industriale.	> 20.000 ab. (se giustificate > 10.000 ab.)
Città in Europa coinvolte	116	70
Città in Italia coinvolte	16	10
Target del programma	Area	Area
Area d'intervento	Aree urbane geograficamente identificabili, in cui è riconoscibile un'unità amministrativa di riferimento (es. il comune).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Centri storici in declino; 2. aree urbane investite da processi consistenti di crisi produttiva; 3. quartieri ad alta densità abitativa; 4. periferie urbane e centri ricadenti nelle province di città metropolitane; 5. aree di insediamenti diffusi, contraddistinte da gravi carenze infrastrutturali e di servizi alla persona, da problemi di qualità ambientale e abitativa.
“Fattori di criticità”	<p>Non sono definiti come criteri, ma le aree ammissibili devono presentare le seguenti caratteristiche:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elevato tasso di disoccupazione; 2. presenza di aree industriali dismesse; 3. condizioni abitative pessime. 	<p>Le aree ammissibili all'iniziativa devono soddisfare almeno tre dei seguenti criteri di criticità:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. elevato tasso di disoccupazione di lunga durata; 2. scarsa attività economica; 3. notevole povertà ed emarginazione; 4. esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici locali; 5. forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, profughi; 6. basso livello di istruzione, carenze significative di specializzazione e tassi elevati di abbandono scolastico; 7. elevata criminalità; 8. andamento demografico precario; 9. ambiente particolarmente degradato.

Tabella 2 - Indicatori per individuare le aree d'intervento in Urban II

“Fattori di criticità” suddivisi per Aree e Individui

Criteri-Aree	Indicatori	Criteri-Individui	Indicatori
<i>Ambiente particolarmente degradato</i>	<ul style="list-style-type: none"> Area individuata da strumenti urb. come oggetto di riqualificazione disagio abitativo: sovraffollamento è inclusa negli elenchi regionali delle zone inquinate 	<i>Elevato tasso di disoccupazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> Incidenza dei disoccupati di lunga durata sul totale occupati tasso di disoccupazione giovanile tasso di disoccupazione
<i>Esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici locali</i>	<ul style="list-style-type: none"> % dell'area ricadente in Obiettivo 2 della programmazione (1994-1999) 	<i>Esigenza specifica di riconversione a seguito di problemi socioeconomici locali</i>	<ul style="list-style-type: none"> % di decremento degli occupati nel settore industriale negli ultimi 5 anni
		<i>Scarsa attività economica</i>	<ul style="list-style-type: none"> Tasso di attività Tasso di addetti nell'industria e nei servizi sulla pop residente Tasso di addetti nell'industria e nei servizi sulla pop attiva
		<i>Forte presenza di immigrati, gruppi etnici e minoranze, profughi</i>	<ul style="list-style-type: none"> % di stranieri residenti sul totale residenti % di minori stranieri residenti sul tot. stranieri residenti
		<i>Basso livello di istruzione, carenze significative di specializzazione, tassi elevati di abbandono scolastico</i>	<ul style="list-style-type: none"> Tasso di scolarità
		<i>Elevata criminalità</i>	<ul style="list-style-type: none"> Persone denunciate all'Autorità giudiziaria dalle Forze dell'ordine ogni 100.000 abitanti
		<i>Andamento demografico precario</i>	<ul style="list-style-type: none"> Indice di vecchiaia Tasso di crescita naturale (negativo)
		<i>Notevole povertà ed emarginazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> Famiglie povere* sul totale famiglie
<i>Note</i>	<p>*Povertà nel bando non è stato indicato alcun criterio. Le città possono utilizzare al massimo quattro indicatori per quantificare tale criticità. In molti casi le città hanno definito la povertà in base al reddito</p> <p>Il grado di disaggregazione dati può essere per ogni dato per: <i>provincia o comune, e area d'intervento.</i></p>		

Fonte: elaborazione dell'autore.

2.2.2. La scelta delle aree di intervento nell'esperienza italiana di Urban II

L'esito dell'indagine condotta sulle città Urban II in Italia porta a dire che le aree di intervento individuate ricadono in prevalenza all'interno di centri storici come nel caso di Carrara, Crotone, Genova e Taranto; oppure periferie storiche come Milano e Torino. Situazioni non classificabili sono quelle di Misterbianco e Mola di Bari, poiché l'area d'intervento è l'intero territorio urbanizzato. Nelle rimanenti città, Caserta e Pescara, l'ambito d'intervento è un'area di espansione (adiacente alla periferia storica nel caso di Caserta, invece al centro storico nel caso di Pescara). Infine un ultimo dato: Misterbianco è l'unica

città che ha presentato un'area d'intervento discontinua³⁹ ("a macchia"), mentre tutte le altre città hanno scelto territori continui. Le dimensioni variano molto: da più di 50 Km² relativi alla città di Mola di Bari, ai 28 di Carrara, ai 2 Km² della città di Genova, ma in media si attestano nel *range* da 1 a 5 Km² (Caserta, Pescara, Taranto e Torino). Crotone e Misterbianco si situano tra i 6-10 Km² e infine Milano tra 11-15 Km².

La metodologia adottata per definire le aree d'intervento segue in prevalenza quella indicata da bando ministeriale. Solo in due casi, Milano e Torino, si riscontra l'ausilio di altre metodologie di analisi o ricerche condotte sul territorio. In particolare, Milano organizza nel 1997 gli "Stati Generali delle Periferie" durante i quali si svolgono audizioni settimanali anche con i cittadini dell'area Urban, finalizzate alla realizzazione di un "Atlante dei bisogni". Nello stesso periodo prende vita il "Progetto Strategico Periferie" finalizzato a fronteggiare le problematiche causa di degrado ambientale e disagio sociale. In modo molto simile negli stessi anni si promuove a Torino il "Progetto Speciale Periferie" che vede coinvolti funzionari comunali e regionali afferenti a settori diversi, riuniti insieme per sperimentare approcci innovativi alle problematiche urbane. Da Progetto Speciale Periferie diventa nel 2001 "Settore Periferie" una struttura stabile, definita e con autonomia operativa maggiore. In queste realtà urbane da tempo si lavora sulla definizione di criticità e bisogni del territorio. I programmi Urban II proposti dalle città di Milano e Torino si inseriscono quindi in un contesto di riflessione maturo e consapevole. In altre realtà come Misterbianco si affronta invece per la prima volta, proprio attraverso l'esperienza Urban, il tema della rigenerazione urbana. Le difficoltà incontrate sono soprattutto legate a progettare azioni che rispondano al requisito dell'integrazione funzionale e al coinvolgimento di attori non istituzionali per dar vita a forme anche temporanee di *partenariato*. Infine, un contesto maturo in tema di rigenerazione urbana caratterizzato dall'utilizzo di metodologie europee è quello genovese, unica città italiana a essere stata coinvolta in due esperienze Urban (1994-1999 e 2000-2006) e da altri programmi di rigenerazione e/o riqualificazione urbana.

2.2.3. Grado di disaggregazione dei dati

Il grado di disaggregazione dei dati esprime il livello territoriale cui un valore si riferisce. In altri termini, rappresenta la dimensione territoriale della portata di un fenomeno. I criteri definiti per l'individuazione delle aree di intervento, come visto, sono cambiati da Urban I a Urban II: da pochi e generali a molti e specifici. Nel passaggio da un periodo di programmazione all'altro si coglie il tentativo di definire l'area d'intervento in modo più puntuale valutando al contempo l'impatto delle criticità della zona individuata rispetto a un territorio più ampio. Nel caso del programma Urban II è stato sperimentato il riferimento a un

³⁹ Il territorio della città di Misterbianco si estende per 37,51 Km², l'area di intervento coincide solo con il suolo urbanizzato pari a 8,42 Km², infatti la popolazione dell'area d'intervento è pari a quella totale (45 mila abitanti).

territorio “allargato”⁴⁰ e a uno “specifico”. Gli indicatori utilizzati per la scelta delle aree ammissibili possono essere espressi su base «comunale» oppure «provinciale», e in ogni caso riferiti all’«area d’intervento». Nel primo caso l’ambito è allargato, nel secondo specifico.

Questa richiesta di riferire i dati riguardanti le criticità a livelli territoriali differenti è apprezzabile poiché permette di valutare il peso di un fenomeno che colpisce un’area specifica (area d’intervento) rispetto ad un intorno più ampio. Nell’individuazione delle criticità le risposte delle città italiane sono state diverse:

- su 10 città Urban II⁴¹ analizzate, 7 hanno indicato i dati sia relativi al comune/provincia sia all’area d’intervento;
- su 10 città Urban II analizzate, 3 hanno indicato i dati solo relativi al comune/provincia e non all’area di intervento;
- su 10 città Urban II analizzate, nessuna ha indicato i dati solo relativi all’area di intervento e non al comune/provincia.

Il problema maggiore è la difficoltà nel trovare i dati riguardanti l’area di intervento. In molti casi sono stati rielaborati quelli comunali attraverso operazioni di proporzione e medie aritmetiche, riferendoli all’area scelta. La valutazione dell’incidenza di una problematica di un ambito rispetto all’intera città o addirittura provincia⁴² quindi non è stata sempre possibile. L’identificazione di un’area problema e di una più ampia, d’influenza⁴³, permette di valutare i possibili impatti degli interventi previsti all’interno del programma che coinvolgono sicuramente anche i territori più prossimi. Stabilire la portata è importante non solo in termini di svantaggio ma anche di competitività. Si nota come gli ambiti territoriali allargati e specifici sono definiti mediante caratteristiche “neutre”: numero degli abitanti, problemi e criticità sociali. Sono del tutto assenti criteri che valutino i contesti in termini di “potenzialità per la trasformazione”. Nei programmi Urban i criteri che descrivono l’area sono orientati verso comparazioni demografiche ed economico-sociali, scontando così una tendenza verso l’omologazione⁴⁴.

⁴⁰ «[...] i criteri utilizzati nella valutazione delle proposte sono analizzati considerando: [...] i criteri relativi all’*ambito territoriale “allargato”* cioè le caratteristiche, i problemi e le criticità di tipo demografico, sociale, economico della città in cui è localizzato il quartiere o l’area specifica di intervento, e criteri relativi all’*ambito territoriale “specifico”* dell’intervento, cioè le caratteristiche, i problemi e le criticità di tipo edilizio-urbanistico, demografico, socio-economico, fisico-ambientale del quartiere o dell’area in cui si localizza l’intervento» (Governa, 2004, p. 46).

⁴¹ I dati sono stati raccolti in appositi moduli «Allegato II – sezione 3» predisposti a livello ministeriale accompagnano ogni proposta di candidatura.

⁴² Fra i casi particolari: Mola di Bari e Misterbianco, due città in cui l’area d’intervento coincide con l’intero territorio comunale o urbanizzato; Torino in cui nessun indicatore è stato riferito all’area d’intervento, ma al livello provinciale o comunale.

⁴³ «Se, infatti, l’area-problema, che giustifica la scelta di formare un programma integrato, può essere individuata, in fase diagnostica, in maniera più o meno precisa sulla base di indicatori, le aree di influenza delle diverse azioni che compongono il programma possono essere diverse in riferimento al carattere della singola azione. Andrebbero quindi evitate indicazioni tendenti a prefissare il territorio su cui la valutazione deve avvenire, introducendo invece il criterio che tale area, necessariamente a geometria variabile, si definisce in rapporto al programma nel suo insieme ed alle sue iniziative che lo compongono» (Saccomani, 2004, p. 20).

⁴⁴ Governa, 2004, p. 47.

Si ritiene molto interessante la posizione in cui si considera lo spazio come una *variabile indipendente* e non dipendente. «[L]a dimensione residenziale e quella spaziale sono trattate come variabili dipendenti piuttosto che come una forza che contribuisce in maniera indipendente alla creazione di nuove forme di povertà» (Lee cit. in: Moroni, 2001, p. 279).

2.3. Il “peso” delle criticità delle aree nella selezione finale dei programmi

La selezione delle aree di intervento avviene in due tempi: I) le città individuano l'ambito in cui intervenire all'interno del proprio territorio e presentano la candidatura⁴⁵, II) il MIT congiuntamente con il Ministero della Economia e delle Finanze (MEF) si occupa dell'istruttoria⁴⁶. In risposta al bando (18/9/2000) sono state presentate 89 domande da parte di altrettante Città italiane. In data 14/11/2000 è pubblicata la graduatoria definitiva. Sono finanziati con fondi europei solo i primi 10 programmi⁴⁷, mentre i programmi che nella graduatoria finale si sono collocati nelle posizioni da 11 a 30 sono finanziati nell'ambito del Programma Urban Italia (approvato con la legge finanziaria del 2000). Il confronto che a livello ministeriale è stato condotto fra le città non è semplice: se le problematiche sono simili poiché rispondenti in primo luogo agli stessi criteri di criticità, l'incidenza dei fenomeni e il rapporto con il contesto sono molto differenti. Le dimensioni delle aree d'intervento sono molto diverse così come le densità abitative, la presenza di attività e servizi, per cui gli stessi problemi possono essere percepiti e affrontati in modi diversi. La valutazione in termini puramente quantitativi dei problemi attraverso i criteri di criticità non è in grado di esprimere nulla in merito alla percezione degli stessi. I dati relativi alla percezione⁴⁸ in alcuni casi si ritrovano all'interno delle “Relazioni descrittive” e forniscono maggiori informazioni sui bisogni di quel territorio e quindi le motivazioni dell'azione pubblica. I criteri di valutazione stabiliti a livello ministeriale⁴⁹ si basano sulla definizione di punteggi così ripartiti:

- 25	punti - alle priorità riferite ai fattori di criticità, così articolati:
	fino a 10 punti – assi e azioni prioritarie, premiando le strategie articolate su più assi;
	fino a 9 punti – fattori di criticità. I punti sono attribuiti solo a 4 criteri di criticità su 9: notevole povertà ed emarginazione, presenza di immigrati e minoranze etniche; criminalità e degrado ambientale. La previsione è di abbattere almeno 2 dei fattori indicati;
	fino a 6 punti – aree d'intervento: periferie di città metropolitane, centri storici in declino.
- 30	punti - attribuiti sulla base delle capacità dei programmi di implementare le azioni e le iniziative previste in relazione alla copertura finanziaria;

⁴⁵ Il regolamento prevede che ogni città possa presentare una sola risposta al bando.

⁴⁶ Ad eccezione di quelli di grandi dimensioni (programmi il cui costo totale è > 50 milioni di euro nel periodo 2000-2006) la selezione dei programmi è di competenza dello Stato membro (CE, 2004, p. 166). Gli Urban II di Italia presentano importi intorno a 20 milioni di euro ciascuno.

⁴⁷ Nell'Allegati II alla Comunicazione agli Stati membri si indica che all'Italia spetta un finanziamento per 8 aree. Dopo la pubblicazione del bando il MLP conduce una fase di negoziato con la Commissione che porta il numero dei programmi finanziabili a 10.

⁴⁸ L'analisi relativa alla percezione dei problemi da parte dei cittadini di un'area critica permette di valutare come sono stati definiti i bisogni di quel territorio e quindi le motivazioni dell'azione pubblica.

⁴⁹ Si ricorda che la Comunicazione della Commissione agli Stati membri delega agli Stati la scelta delle aree attraverso i criteri indicati nel documento, oppure integrando con altri criteri necessari per rispondere a specifiche necessità di valutazione.

Per maggiori dettagli si rimanda ai Dossier di Valutazione intermedi e riepilogativi presentati dall'ATI / CLES srl su mandato del MIT.

- 45 punti - attribuiti sulla base delle capacità dei programmi di rispondere alle esigenze espresse, così articolati:

fino a 15 punti – fattibilità del programma;

fino a 20 punti – garanzia del raggiungimento dei risultati previsti;

fino a 10 punti – trasferibilità dei risultati.

I criteri scelti rivelano una certa attenzione all’effettiva realizzabilità dei programmi, preoccupazione giustificata dalla mancata possibilità di posticipare la spesa negli anni. Il Ministero, così come le Amministrazioni locali, vogliono evitare il rischio del disimpegno automatico⁵⁰ per cui devono dimostrare di realizzare progetti coerenti. Nei rapporti di valutazione *in itinere* si solleva come questa rigidità nelle procedure finanziarie sia stata avvertita dalle Autorità di Gestione come troppo vincolistica. È stato messo un freno alla possibilità di sperimentazione. I “progetti pilota” richiedono maggior flessibilità che i criteri individuati non concedono.

Si è parlato di bilanciamento tra criticità e potenzialità, ma l’ago di questa ipotetica bilancia si è spostato pesantemente verso la fattibilità. La definizione delle condizioni di svantaggio è passata in secondo piano.

3. Considerazioni finali: la coesione dall’Europa alle città

3.1. La dimensione territoriale come fattore debole nell’individuazione delle aree

All’interno del contributo è stato ricostruito il processo di selezione delle aree. L’ipotesi indagata sostiene che i criteri utilizzati a livello locale valutino in modo superficiale la dimensione territoriale. L’individuazione dell’area avviene attraverso una procedura di bilanciamento tra criticità (condizioni di deprivazione multipla e di elevato degrado ambientale) e potenzialità (presenza di risorse economiche, ambientali e di capitale sociale). A livello europeo sono definiti alcuni criteri di selezione che sono recepiti dagli Stati membri. In Italia su nove criteri uno solo valuta le condizioni ambientali: «ambiente particolarmente degradato» definito mediante tre indicatori. La questione ambientale è stata affrontata attraverso un approccio puramente fisico: le aree di degrado, di abbandono, di uso improprio sono state localizzate sul territorio. Nessuna riflessione è stata presentata sulla possibilità che l’ambiente possa essere valutato come “fattore indipendente” (e non dipendente) di povertà urbana. Il rapporto tra spazio e svantaggio può essere delineato attraverso diverse prospettive analitiche, ma si sostiene che analizzare lo spazio come variabile indipendente può portare a definire in modo più specifico i bisogni di un territorio in coerenza con quanto sostenuto anche a livello europeo «uno degli elementi distintivi di un’efficace politica di coesione è la sua adattabilità ai bisogni specifici e alle caratteristiche del territorio» (CE, 2004, p. XXXI).

⁵⁰ Regola “n+2”

L'analisi dovrebbe quindi valutare-anche- i fattori micro-geografici⁵¹: la dotazione delle aree in termini di servizi e opportunità, la posizione dell'area rispetto ad altre di interesse, l'immagine dell'area, la popolazione residente nell'area, quella che lavora ed, eventualmente, se l'area è controllata dalla criminalità. Dati che potrebbero consentire una riflessione sull'impatto del degrado ambientale sul disagio sociale. Nei casi oggetto d'indagine non sono state presentate considerazioni sull'accessibilità a servizi e sull'immagine dell'area. Fanno eccezione tre casi studio: il PIC Urban-Caserta, quello di Milano e infine quello relativo a Taranto. Nel primo caso, il comune di Caserta ha promosso, fra gli interventi, campagne per ridurre la stigmatizzazione dell'area Urban poiché considerata un territorio a rischio di criminalità. Nel PIC Urban II di Milano e in quello di Taranto s'individua un tentativo di guardare al degrado come fattore-causa di disagio. In particolare, all'interno del PIC Urban II-Milano si legge: «la condizione di forte degrado di tutte le aree dismesse ha influito sull'indebolimento del tessuto sociale e sulla qualità della vita di chi ha subito la pressione ambientale delle industrie in attività». All'interno del PIC Urban II-Taranto si esprime il rapporto tra degrado e disagio in questi termini: «il diffuso abbandono del patrimonio edilizio nella città Vecchia ha portato all'abbandono delle attività economiche legate alla pesca, all'artigianato e al piccolo commercio».

A conclusione della riflessione sulla definizione dello svantaggio l'ipotesi che a livello locale la dimensione territoriale sia stata valutata in modo debole si ritiene verificata. La rilettura è stata condotta alla luce dei principi di «giustizia sociale territoriale» presentati da Harvey (§ 2.1.). Tali principi sono la trasposizione della concezione di giustizia come equità rawlsiana (con tutte le difficoltà già incontrate da Rawls per definire la dimensione di svantaggio attraverso reddito e ricchezza). Rileggendo l'esperienza europea di rigenerazione urbana avvenuta con Urban II in Italia si può affermare che, pur essendo un programma *area-based* in cui si riconosce che la povertà tenda a concentrarsi territorialmente e che l'azione localizzata possa essere più efficace, tuttavia (all'interno dei Programmi Operativi) il territorio non è stato considerato come variabile indipendente, per cui la dimensione territoriale è “entrata” debolmente nell'individuazione dell'area. Diventa così difficile rispondere alla domanda “perché quest'area e non un'altra” soprattutto in quei casi come: il PIC Urban II di Torino, Misterbianco, Milano e Genova, in cui l'analisi dei fattori socio-economici è riferita all'intero territorio comunale o provinciale come nel caso torinese e non all'area di intervento. In estrema sintesi si ritiene che la “variabile” territorio sia stata interpretata come una delle dimensioni da integrare, ma non come una dimensione determinante.

⁵¹ Moroni, 2001.

3.2. La dimensione dello svantaggio come fattore debole nella selezione finale dei programmi

I cambiamenti più considerevoli nella metodologia per individuare le aree di intervento da Urban I a Urban II risiedono nell'incremento del numero di criteri e quindi anche di dati per descrivere e valutare le condizioni di criticità di un'area. Da un punto di vista quantitativo, per definire le "aree ammissibili" si passa da tre "caratteristiche" in Urban I a nove "criteri di criticità", quantificati attraverso almeno altrettanti indicatori, in Urban II. Da un punto di vista qualitativo, si riscontra un cambiamento nella definizione territoriale di "area d'intervento": da "geograficamente identificabile" in Urban I a «centri storici in crisi, quartieri ad alta densità, periferie urbane, aree di insediamenti diffusi». In Urban II si adotta un altro tipo di linguaggio. Rientra fra i cambiamenti anche il valore diverso attribuito ad alcuni problemi. In Urban I si fa riferimento a «condizioni abitative pessime», in Urban II si valuta invece il «sovraffollamento». Tale indicatore descrive una condizione di degrado ambientale esprimendo al contempo un giudizio di "non conformità" a una norma.

In sintesi, da un periodo di programmazione all'altro aumentano gli strumenti per definire le problematiche ma anche e soprattutto valutare le criticità attraverso giudizi di valore. Si solleva la seguente questione: confrontando le indicazioni dei bandi con le aree ammesse a finanziamento in seguito all'adozione della graduatoria, si ritiene che le aree selezionate siano sicuramente problematiche, ma non sono le più problematiche in termini assoluti. La scelta delle città Urban II è avvenuta valutando criticità e strategie d'intervento, ma il processo di selezione finale dei programmi prevede l'attribuzione su 100 punti: 25 per le criticità.

Le criticità hanno quindi un peso minore: le città selezionate non sono le "più" critiche.

Sembra così delinearsi una spaccatura tra il cammino intrapreso dall'Unione Europea verso l'obiettivo di coesione economica, sociale e territoriale e quello a livello locale-nazionale dell'Italia orientato in prevalenza alla realizzabilità degli interventi in modo da evitare anche il disimpegno automatico. Sono state selezionate quelle realtà di malessere che hanno dimostrato però di possedere ottime potenzialità in termini di risorse ambientali o di esperienza (soprattutto nell'affrontare temi di rigenerazione) al fine di raggiungere obiettivi che possano essere esempi concreti di "buone pratiche". In proposito non va trascurata l'importanza attribuita nei bandi europei e ministeriali alla volontà di diffusione delle conoscenze, delle competenze, delle pratiche al fine di continuare a sperimentare e promuovere nuovi approcci e metodologie di intervento sulle problematiche urbane.

Abstract in inglese

Cohesion policies are the expression of solidarity between Member States and regions of the European Union to promote a balanced development of EU, reducing structural differences among EU regions and promoting equal opportunities among citizens. The territorial dimension of cohesion complements and reinforces the meaning of the concept of economic and social cohesion as it makes more coherent sectoral policies and regional policies with the following objective: "people should not be in a disadvantaged position due to the place where they live or work in the European Union"⁵²

"Urban areas in crisis" cause territorial imbalance as they are parts of city where different problems are concentrated in, are a threat to the harmonious development of the territory, require special interventions and specific measures. In support of the development of "urban areas in crisis" it has been promoted at European level first the Urban Pilot Projects I and II (1989-1993 and 1994-1999, respectively) later the Community Initiative Program (CIP) Urban I and II (1994-1999 and 2000-2006, respectively).

The paper proposes a reflection on the criteria used within the Urban PIC during the two planning periods to identify the areas of intervention. The contribution is part of a broader debate experience afforded in a doctoral thesis on European policies for "urban areas in crisis" seen from the public ethics point of view. With reference to the Italian experience it is evident how criteria in the two planning periods have increased in number in order to define more precisely the area of intervention, but at the same time we want to focus in the paper some raising issues:

1. The territorial dimension - it is considered it has been a weak element in identifying the area of intervention in both programming periods.
2. The methodology for the final selection of the Urban II cities - it is considered that the dimension of disadvantage evaluated through the critical assessment has played in the Italian case, a limited weight to identifying the city admitted to financing. The chosen method awarded 25 points out of 100 to critical elements of the area, the remaining items were related to the ability to implement programs and the economic feasibility of the projects.

The key argument in the paper is that the goal of economic, social and territorial cohesion of European policies, which gives a lot of attention to disadvantage, in the implementation at the local level has met with some limitations related also to the procedures for allocating financial resources for the implementation of Operational Programs.

⁵² European Commission (2004), *A new partnership for cohesion, convergence, competitiveness and cooperation. Third report on economic and social cohesion*, European Commission, Luxembourg, p. 27 (It)

Riferimenti bibliografici

- Allasino E., Bobbio L., Neri S. (2000), *Crisi Urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata ai problemi dell'immigrazione*, Working Paper 135/2000, IRES Istituto di Ricerche Economico –Sociali del Piemonte.
- Arzeni S. (2000), “La rigenerazione delle “aree urbane in crisi”: dalle migliori pratiche alle nuove proposte” in Fusco Girard L., Forte B. (2000), *Città sostenibile e sviluppo umano*, Franco Angeli, Milano, pp. 251-275.
- ATI Cles S.r.L./I.R.I.S. Servizio di valutazione intermedia indipendente dei programmi di Iniziativa Comunitaria Urban II – Italia 2000-2006 (2004), *XI Rapporto di valutazione intermedia riepilogativo*, Roma.
- ATI Cles S.r.L./I.R.I.S. Servizio di valutazione intermedia indipendente dei programmi di Iniziativa Comunitaria Urban II – Italia 2000-2006 (2007), *XI Rapporto riepilogativo*, Volume I, II, III, Roma.
- Bobbio N. (1985), “Sulla nozione di giustizia”, in *Teoria politica*, 1, pp. 7-19.
- Bobbio N. (1995), *Eguaglianza e libertà*, Einaudi, Torino.
- CE- Commissione europea (1990), *Green paper on the urban environment*, Comunicazione della Commissione, (Com(90) 218), Bruxelles.
- CE-Commissione europea (1994a), *Europa 2000+. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo*, Comunità europee, Lussemburgo.
- CE-Commissione europea (1994b), *Community Initiatives Urban, Communication from Mr Millan in agreement with Mr Flynn, Mr Stechen and Mr Paleokrass*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles.
- CE-Commissione europea (1997), *La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo*, Comunicazione della Commissione, (Com(97) 0197), Bruxelles.
- CE-Commissione europea (2000), “Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti relativi all’iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile Urban II”, C(2000) 1100, 28 aprile, Bruxelles.
- CE-Commissione europea (2004), *Un nuovo partenariato per la coesione, convergenza, competitività, cooperazione. Terza relazione sulla coesione economica e sociale*, Commissione europea, Lussemburgo.
- Governa F. (2004), “Scegliere, decidere, apprendere. Approcci e criteri nella valutazione dei programmi complessi” in Regione Piemonte (2004), *Valutare i programmi complessi*, L’artistica editrice, Savigliano.
- Harvey D. (1973), *Social Justice and the city*, trad. it. (1978 I ed.) *Giustizia sociale e città. 1 Tesi liberali e 2 Tesi socialiste*, Feltrinelli, Milano.
- Janin Rivolin U. (2000), *Le politiche territoriali dell’Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Franco Angeli, Milano.
- Janin Rivolin U. (2004), *European Spatial Planning. La governance territoriale comunitaria e le innovazioni dell’urbanistica*, Franco Angeli, Milano.
- Lichfield N. (2000), “L’infrastrutturazione finanziaria della sostenibilità urbana: la ricerca di risorse per la conservazione” in Fusco Girard L., Forte B. (2000), *Città sostenibile e sviluppo umano*, Franco Angeli, Milano, pp. 323-325.
- MLP-Ministero dei Lavori Pubblici (2000a), *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio 2000*, INU-edizioni, Roma.
- MLP-Ministero dei Lavori Pubblici (2000b), *Programma Urban - Italia. Europa, nuove politiche*, INU-edizioni, Roma.
- Moroni S. (1997), *Etica e territorio. Prospettive di filosofia politica per la pianificazione territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- Moroni S. (2001), “Aree di povertà”, *paper* presentato al convegno: Tecnologia e società – II. Sviluppo e Trasformazione della società, Roma, 5-6 aprile 2001, Accademia dei Lincei.
- Müller B., Bentivegna V., Smaniotto Costa C., (2005), “Migliorare la qualità della vita nelle LUDA” in *Urbanistica Dossier* (aprile 2005), pp. 3-5.
- Nagel T. (2001), “Eguaglianza”, in Carter I. a cura di, *L’idea di eguaglianza*, Feltrinelli, Milano, pp. 48-70.
- Pasqui G., Valsecchi E. (2002), *Il programma Urban e l’innovazione delle politiche urbane. Apprendere dall’esperienza: pratiche, riflessioni, suggerimenti*, (terzo quaderno), Franco Angeli/Diap., Milano.
- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge; trad. it. (1982), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano.
- Saccomani S. (2004), “Programmi complessi: una rilettura delle esperienze” in Regione Piemonte (2004), *Valutare i programmi complessi*, L’artistica editrice, Savigliano.
- Santangelo M. (2000), “I Progetti Pilota Urbani europei: un’occasione di sviluppo ed un metodo operativo” in Janin Rivolin U. (2000), *Le politiche territoriali dell’Unione europea. Esperienze, analisi, riflessioni*, Franco Angeli, Milano.
- Sen A. K.(1992), *La disuguaglianza: un riesame critico*, Il Mulino, Bologna.
- Tosi A. (2007), *Case, quartieri, abitanti, politiche*, Libreria CLUP, Milano, (seconda edizione).
- Williams B. (2001), “L’idea di eguaglianza” in Carter I. a cura di (2001), *L’idea di eguaglianza*, Feltrinelli, Milano.

Siti web

Per il progetto LUDA:

<http://www.luda-project.net>

Per i documenti europei (in linea):

http://www.europa.eu/index_it.htm e <http://www.coe.it>