

SEMINARIO:
UNIVERSITÀ LA SAPIENZA
SPECIALIST SCHOOL FOR EEC LAW & ECONOMIC
ROMA, 2002

LETTURA:
**L' INIZIATIVA COMUNITARIA
INTERREG IN RELAZIONE AGLI
STRUMENTI ITALIANI DI
PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO
E DI VALUTAZIONE AMBIENTALE**

di: Paolo Genova

Indice

Introduzione	1
Il Fondo europeo di sviluppo regionale	2
Fondi strutturali per l'Italia (2000-2006)	3
Interreg	4
Interreg IIIA	5
Interreg IIIB	6
Interreg IIIC	6
Dotazione finanziaria disponibile	7
La qualità dell'ambiente	8
La pianificazione comunale	9
Considerazioni conclusive	10
Bibliografia	12

Introduzione

In relazione al concetto di territorio, e con particolare riferimento agli strumenti e alle politiche di pianificazione territoriale, la Comunità europea ha cercato di trovare un orientamento per lo sviluppo ed il governo del territorio che fosse comune a tutti gli Stati membri dell'UE, soprattutto in vista di un'eventuale prossima apertura ai Paesi in attesa di adesione e ai Paesi terzi.

Con l'elaborazione del documento Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), attraverso una descrizione delle principali tendenze economiche, demografiche e ambientali dell'UE, la Comunità vuole fornire un utile contributo per conseguire i tre obiettivi fondamentali che si prefigge di raggiungere:

1. la coesione economica e sociale;
2. uno sviluppo sostenibile del territorio con particolare riferimento all'ambiente;
3. un maggiore equilibrio nella competitività del territorio europeo.

Tale documento cerca di fornire una risposta comune "europea" al problema delle differenze tra i sistemi e gli strumenti di pianificazione degli Stati membri, perciò esso viene considerato uno strumento fondamentale nella stesura dei Programmi di iniziativa comunitaria Interreg III: per quelli di cooperazione transfrontaliera e per quelli di cooperazione transnazionale. Il documento non ha lo scopo di sviluppare un nuovo ambito di azione per le politiche comunitarie, ma soltanto di migliorare l'attuazione delle politiche comunitarie esistenti, e accrescerne l'efficacia e la pertinenza integrando meglio nel loro ambito la dimensione territoriale.

L'esperienza passata dell'utilizzazione dei Fondi strutturali ha posto in evidenza l'inadeguatezza delle burocrazie regionali europee (assenza di scambi tra regioni forti e regioni deboli, assenza di effetti redistributivi interni). La partecipazione alla costruzione di una visione comune del territorio europeo ha coinvolto in misura insufficiente i soggetti interessati all'assetto del territorio, con una concezione di coordinamento *top-down* che appare contraddittoria e inefficace rispetto alle esigenze d'integrazione dell'UE.

Coniugare concretamente ambiente e sviluppo implica il riconoscimento di una più equa distribuzione dei costi nell'utilizzo del territorio, in relazione ad un assetto riconosciuto da tutti come razionale e rispettoso delle risorse difficilmente riproducibili.

Nel quadro della riforma dei Fondi strutturali, la Commissione europea ha ricevuto mandato di promuovere studi ed esperienze pilota sullo sviluppo regionale dell'intero territorio comunitario. Le recenti esperienze italiane, sviluppate nel campo della pianificazione territoriale e comunale, non hanno molto da invidiare, sul piano scientifico e disciplinare, a quelle più mature di altri Paesi europei. Gli svantaggi ancora evidenti risiedono sia nello squilibrio tra le risorse pubbliche e private impiegate, messe in campo nell'attuazione dei Piani, sia nel debole processo di adeguamento della normativa urbanistica generale. Una nuova strategia unitaria (città, territorio e ambiente) e integrata (urbanistica ed ecologia) comporta una ridefinizione del concetto di Piano regolatore e dei suoi contenuti, insieme al rinnovamento e all'ampliamento delle conoscenze, con l'ausilio di nuove figure scientifiche e professionali, fino ad oggi marginali nel processo di definizione delle scelte urbanistiche.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale

I fondi strutturali, e in particolare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), perseguono l'obiettivo della coesione economica e sociale delle regioni della UE.¹ Le risorse del FESR cofinanziano programmi pluriennali a favore dello sviluppo regionale, e servono principalmente a sostenere:

- gli investimenti produttivi che rendono possibile la creazione o il mantenimento dell'occupazione;
- la creazione o il mantenimento di infrastrutture;
- le iniziative di sviluppo locale e le attività delle piccole e medie imprese.

Più concretamente, sono interessati gli assi di sviluppo seguenti: trasporti, tecnologia delle comunicazioni, energia, ambiente, ricerca e innovazione, infrastrutture sociali, formazione, recupero urbano e riconversione industriale, sviluppo rurale, pesca, turismo e cultura.

Nel periodo tra il 2000 e il 2006, i programmi pluriennali cofinanziati dal FESR sostengono:

- lo sviluppo delle regioni più svantaggiate (Obiettivo 1) ;
- la riconversione delle regioni in difficoltà (Obiettivo 2) ;
- la cooperazione tra regioni (Interreg III) ;
- lo sviluppo duraturo di città o quartieri in crisi (Urban II);
- l'emergere di strategie innovative a favore della competitività regionale (Azioni innovative).

I programmi di sviluppo regionale (Programmi operativi o Documenti unici di programmazione) sono presentati dagli Stati membri alla Commissione europea al fine di beneficiare del cofinanziamento dei Fondi strutturali nel quadro degli Obiettivi prioritari regionalizzati. Le autorità competenti dello Stato membro e della Commissione stabiliscono di comune accordo le priorità d'azione e l'importo dell'assistenza finanziaria fornita dall'Unione europea.

In taluni casi, l'adozione dei programmi è preceduta dall'adozione di un Quadro comunitario di sostegno che definisce la strategia generale dell'intervento del FESR in un certo numero di regioni di uno Stato membro. Per il periodo 2000-2006, il quadro di riferimento delle politiche dell'Unione europea prevede un rafforzamento dell'efficacia dei Fondi strutturali grazie a una maggiore concentrazione tematica e geografica degli interventi. Sul piano finanziario, allo stesso tempo, è stato confermato l'impegno dell'Unione in favore della coesione economica e sociale.

¹ A fini statistici, il territorio dell'UE è ripartito in 208 regioni di livello NUTS-II (esclusi i territori d'oltremare francesi) che, eccetto indicazione contraria, nel seguito del documento sono assimilate al concetto di "regione".

Fondi strutturali per l'Italia (2000-2006)

La politica strutturale dell'Unione ha stanziato per l'Italia 29.66 miliardi di euro (57.422 miliardi di lire) per il periodo 2000-2006.

Questo stanziamento verrà erogato attraverso i Fondi strutturali europei, ossia: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia - Sezione Orientamento (FEAOG-O) e lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP). I quattro fondi perseguiranno i tre **obiettivi prioritari**, promossi a livello nazionale, elencati qui di seguito:

- *Obiettivo 1*: promuovere lo sviluppo e l'adattamento strutturale delle regioni a sviluppo arretrato;²
- *Obiettivo 2*: sostenere la riconversione economica e sociale delle zone caratterizzate da difficoltà strutturali;³
- *Obiettivo 3*: sostenere l'adattamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.⁴

Oltre ai tre Obiettivi prioritari, i Fondi strutturali europei intervengono, per il periodo 2000-2006, attraverso quattro **Iniziative comunitarie** promosse dalla Commissione europea:⁵

- *INTERREG*: cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale intesa a promuovere uno sviluppo e un assetto armonioso ed equilibrato del territorio europeo;
- *URBAN*: recupero economico e sociale dei quartieri in crisi delle città, per promuovere uno sviluppo urbano duraturo;
- *LEADER*: sviluppo rurale;
- *EQUAL*: cooperazione transnazionale per promuovere nuovi strumenti di lotta alle forme di discriminazione e di sperequazione nel mercato del lavoro.

Per l'Italia è stanziata la somma complessiva di 1'172 milioni di euro (2'2269 miliardi di lire) così ripartita: Interreg 36.3%, Equal 31.7%, Leader 22.8%, Urban 9.2%.

² Le regioni ammissibili all'Obiettivo 1 sono le regioni il cui PIL pro capite è inferiore al 75% della media comunitaria. La dotazione 2000-2006 per le regioni italiane di Obiettivo 1 è di 22.12 miliardi di euro (42'834 miliardi di lire).

³ Tali zone sono suddivise in quattro tipi: industriali, rurali, urbane e dipendenti dalla pesca. La Commissione europea ha fissato, per ciascuno Stato membro interessato, il tetto massimo della popolazione ammissibile all'Obiettivo 2. Lo stanziamento per l'Italia è di 2.52 miliardi di euro, pari a 4'883 miliardi di lire.

⁴ Non è prevista la ripartizione in zone per l'Obiettivo 3, che può intervenire su tutto il territorio dell'Unione europea tranne che nelle regioni ammissibili all'Obiettivo 1. Per il periodo 2000-2006 l'Italia beneficia di una dotazione di 3.84 miliardi di euro, pari a 7'435 miliardi di lire.

⁵ Le Iniziative comunitarie Interreg e Urban sono sostenute dai fondi FESR, e le iniziative LEADER e EQUAL sono perseguite rispettivamente dai fondi FEOGA e FSE.

Interreg

L'iniziativa comunitaria Interreg è dedicata alla cooperazione tra regioni europee in un'ottica di mercato sempre più allargata e complessa. Tale iniziativa costituisce una parte fondamentale delle politiche strutturali, in coerenza con il principio che muove l'Unione Europea verso una politica economica e sociale comune ai Paesi membri e "confinanti". Questa esperienza nacque negli anni '90 avviando processi di cooperazione nelle aree di frontiera interne all'Europa. Oggi, in vista del progressivo ampliamento dei confini europei, Interreg continua a sostenere la cooperazione e lo sviluppo di aree di frontiera ma con una visione del tutto nuova di tipo *transnazionale*.

L'iniziativa Interreg II (1994-1999) aveva come obiettivo essenziale evitare che i confini nazionali ostacolassero lo sviluppo equilibrato e l'integrazione del territorio europeo.

La Commissione europea ha deciso di avviare una nuova fase di programmazione di Interreg III per il periodo 2000-2006.

L'obiettivo della nuova fase è rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione europea promovendo la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale e uno sviluppo equilibrato del territorio comunitario. L'iniziativa è infatti imperniata su azioni che interessano le frontiere e le zone di frontiera tra Stati membri e tra l'Unione europea e i paesi terzi. Particolare attenzione sarà riservata:

- alle frontiere esterne dell'Unione europea, soprattutto in prospettiva dell'allargamento;
- alla cooperazione con le regioni ultraperiferiche dell'Unione.

L'iniziativa, che si fonda sull'esperienza delle precedenti cooperazioni, consisterà in tre sezioni di intervento:

sezione A: cooperazione **transfrontaliera** intesa a promuovere uno sviluppo regionale integrato tra regioni frontaliere limitrofe, compresi i confini esterni e alcune regioni marittime; l'obiettivo è potenziare la cooperazione transfrontaliera economica e sociale mediante strategie e programmi di sviluppo congiunti;

sezione B: cooperazione **transnazionale** intesa a promuovere una maggiore integrazione tra ampi raggruppamenti di regioni europee al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile, armonioso ed equilibrato nell'UE e una migliore integrazione territoriale, anche con i paesi candidati all'adesione e altri paesi terzi limitrofi;

sezione C : cooperazione **interregionale** sull'intero territorio dell'Unione (e dei paesi limitrofi) per incentivare lo sviluppo regionale e la coesione mediante la creazione di reti di cooperazione, in particolare nelle regioni in ritardo di sviluppo o in fase di riconversione.

A livello nazionale/regionale la competenza dell'attuazione spetta alle autorità nazionali e regionali, o locali, degli Stati membri (e dei paesi terzi). Nell'ambito della Commissione europea è responsabile dell'iniziativa la Direzione generale della Politica regionale, finanziata nell'ambito del FESR.

I principi che ne informano l'attuazione sono:

- Applicazione di strategie transfrontaliere/transnazionali e di programmi di sviluppo congiunti;
- realizzazione di un ampio partenariato che coinvolga livelli amministrativi diversi, con la partecipazione di operatori socioeconomici ed altri operatori importanti, seguendo un'impostazione "dal basso verso l'alto";
- complementarità rispetto ai "programmi principali" dei Fondi strutturali (obiettivi 1, 2, 3);

- impostazione più integrata rispetto alle iniziative comunitarie (in conformità con il regolamento sui Fondi strutturali - regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 - questa iniziativa può finanziare misure di sviluppo rurale sovvenzionabili dal FEAOG, misure di sviluppo delle risorse umane sovvenzionabili dal FSE e misure di adeguamento delle strutture della pesca sovvenzionabili dallo SFOP);
- coordinamento più efficace tra Interreg III e gli strumenti della politica esterna dell'Unione europea, in particolare nella prospettiva dell'ampliamento: PHARE⁶, TACIS⁷, MEDA⁸, EDF⁹, ISPA¹⁰, SAPARD¹¹, CARDS¹².

INTERREG IIIA

Ai fini della cooperazione **transfrontaliera** sono ammissibili, in genere, tutte le zone situate lungo i confini terrestri interni ed esterni della Comunità, nonché alcune regioni marittime, definite al livello amministrativo III della nomenclatura delle unità statistiche territoriali (NUTS III).

In casi eccezionali possono essere finanziati interventi in zone NUTS III adiacenti alle summenzionate zone di livello NUTS III o in altre circondate da zone di questo tipo, purché tali interventi non rappresentino più del 20 % della spesa totale del programma d'iniziativa comunitaria (PIC) in questione. Le zone per le quali si farà ricorso a tale possibilità devono essere indicate nel PIC pertinente. Le regioni ultraperiferiche non sono ammissibili in questa sezione.

La cooperazione transfrontaliera riguarda in particolare le seguenti tematiche:

- promozione dello sviluppo urbano, rurale e costiero;
- incentivi all'imprenditorialità e allo sviluppo di piccole imprese (anche nel settore del turismo) e iniziative per l'occupazione locale;
- promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro e dell'integrazione sociale;
- condivisione di risorse umane e di strutture nel campo della ricerca, dello sviluppo tecnologico, dell'istruzione, della cultura, delle comunicazioni e della sanità al fine di aumentare la produttività e contribuire a creare posti di lavoro duraturi;
- incentivi alla tutela dell'ambiente (locale, globale), risparmio energetico e promozione di fonti di energia rinnovabili;
- miglioramento di reti e servizi nel campo dei trasporti (in particolare dei trasporti ecologici), dell'informazione e della comunicazione, nonché dei sistemi di approvvigionamento idrico ed energetico;
- cooperazione in ambito giuridico e amministrativo ai fini dello sviluppo economico e della coesione sociale;
- aumento delle potenzialità di cooperazione transfrontaliera umana e istituzionale ai fini dello sviluppo economico e della coesione sociale.

⁶ Iniziativa dell'Unione europea intesa a fornire finanziamenti a sostegno dei paesi candidati dell'Europa centrale fino a quando essi saranno pronti ad assumere gli obblighi che comporta l'appartenenza all'Unione europea (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Bulgaria, Romania, Estonia, Lettonia, Lituania).

⁷ Programma di assistenza tecnica per la Comunità degli stati indipendenti.

⁸ Misure di accompagnamento delle riforme delle strutture economiche e sociali nei paesi terzi del bacino mediterraneo.

⁹ Fondo europeo di sviluppo per i paesi ACP (Africa, Caraibi, Pacifico).

¹⁰ Strumento per le politiche strutturali di preadesione.

¹¹ Sostegno alle misure di preadesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

¹² Aiuto comunitario per la ricostruzione, lo sviluppo e la stabilità dei paesi dell'ex Jugoslavia (ad eccezione della Slovenia e con aggiunta dell'Albania).

I programmi sono elaborati con le finalità, gli assi prioritari e le procedure previste dalle autorità locali o regionali delle zone sovvenzionabili, nell'ambito di un partenariato con le autorità nazionali, in funzione dell'ordinamento di ogni Stato membro. Le risorse finanziarie devono essere concentrate su un numero ristretto di tematiche e misure ai fini di una maggiore efficienza.

INTERREG IIIB

Tutte le regioni dell'UE sono ammissibili alla cooperazione **transnazionale**. I raggruppamenti geografici sono basati sulle zone già interessate dai programmi esistenti Interreg II C e dalle Azioni pilota "articolo 10" relative alla cooperazione transnazionale, modificate per tener conto delle esperienze più recenti.

Le proposte in materia di cooperazione transnazionale dovrebbero fondarsi sull'esperienza di Interreg II C e tener conto degli assi prioritari della politica comunitaria, quali le reti transeuropee (TEN), e delle raccomandazioni in materia di assetto territoriale dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE). Date le risorse finanziarie limitate e l'estensione dei territori interessati, occorre concentrare l'impegno evitando di disperdere le risorse. Le tematiche principali sono le seguenti:

- elaborazione di strategie operative di sviluppo territoriale a livello transnazionale, compresa la cooperazione tra città e tra zone urbane e rurali, al fine di promuovere uno sviluppo policentrico sostenibile;
- promozione di sistemi di trasporto efficienti e sostenibili e miglioramento dell'accesso alla società dell'informazione;
- promozione dell'ambiente e sana gestione del patrimonio culturale e delle risorse naturali, in particolare di quelle idriche;
- promozione dell'integrazione tra regioni marittime e delle regioni insulari, attribuendo ad ognuna una priorità specifica e un'adeguata dotazione finanziaria;
- promozione della cooperazione integrata delle regioni ultraperiferiche.

Le misure selezionate devono rispondere ai problemi e alle potenzialità comuni e determinare un effettivo beneficio per la zona transnazionale, consolidando così un'impostazione integrata dell'assetto territoriale. Si promuove in particolare la cooperazione tra regioni insulari e marittime, nonché la cooperazione tra quelle caratterizzate dallo stesso tipo di svantaggi, quali le regioni montane. Dati i vincoli finanziari potranno essere prese in considerazione solo le infrastrutture su scala ridotta. Sono quindi esclusi investimenti per autostrade, strade principali e infrastrutture analoghe. Gli interventi prescelti devono inoltre dare risultati concreti, visibili e innovativi.

I programmi relativi alla cooperazione transnazionale sono redatti dalle autorità nazionali secondo le finalità, gli assi prioritari e le procedure previste, in stretta collaborazione con le autorità regionali o locali dell'area geografica interessata dal programma. Per ciascuna zona di cooperazione viene elaborato un programma unico. Possono partecipare alla cooperazione transnazionale anche i Paesi terzi, sulla base di proposte di PIC presentate alla Commissione dalle autorità designate degli Stati membri d'intesa con i paesi terzi interessati.

INTERREG IIIC

L'intero territorio dell'Unione è ammissibile nell'ambito della cooperazione **interregionale**. È possibile una cooperazione tra partner diversi geograficamente non confinanti, in tutta l'Unione e anche con paesi terzi del mondo, con precedenza per i paesi candidati a diventare membri della UE.

Le tematiche principali sono le seguenti: cooperazione relativa alle PMI; cooperazione a livello amministrativo e istituzionale al fine di costituire strutture di sviluppo regionali e locali; cooperazione in settori quali la ricerca, lo sviluppo tecnologico, l'imprenditorialità, la società dell'informazione, il turismo, la cultura e l'ambiente; tutela e recupero dell'ambiente finalizzati ad uno sviluppo sostenibile.

Le azioni di cooperazione devono essere realizzata secondo una delle seguenti modalità:

- *quadro regionale*: un programma che riguarda una gamma ristretta di temi a cui sono interessati diversi partners che insieme finanziano vari progetti;
- *singolo progetto*: un singolo progetto che riguarda tematiche svariate e coinvolge regioni diverse con un medesimo 'problema';
- *reti*: prevede il finanziamento di seminari, conferenze, viaggi, siti web, etc. (ad eccezione del tema 'azioni innovative' che costituisce già una tipologia specifica dei programmi pluriennali cofinanziati dal FESR).

DOTAZIONE FINANZIARIA DISPONIBILE

La dotazione finanziaria globale FESR per il periodo 2000-2006 è di 4'875 milioni di euro di cui, indicativamente, 452 milioni saranno disponibili per l'Italia. Alla sezione A è assegnato tra il 50 e l'80 % del totale, alla sezione B tra il 14% e il 44%, mentre una percentuale fissa del 6% è prevista per la sezione C. L'esatta ripartizione tra le sezioni dipende dalle decisioni degli Stati membri.

Le dotazioni finanziarie dei vari programmi non vengono ripartite per Stato membro: vengono fissati solo stanziamenti globali indicativi. L'esatta assegnazione per ciascun programma dipende dalle decisioni degli Stati membri e dal costo effettivo dei progetti che sono selezionati per dare azione al programma.

Programma	Fondi allocati per l'Italia (indicativi)		
	totale	FESR	nazionale
sezione A	564.22		
Italia-Austria	40.90	20.45	20.45
Italia-Svizzera	51.12	25.56	25.56
Italia-Grecia	66.46	33.23	33.23
Italia-Francia (isole)	76.68	38.34	38.34
Italia-Francia (alpi)	76.68	38.34	38.34
Italia-Slovenia	86.40	43.20	43.20
Italia-Albania	66.46	33.23	33.23
Corridoio Adriatico	99.52	49.76	49.76
sezione B	289.66		
CADSES	104.28	52.14	52.14
MEDOCC	89.80	44.90	44.90
Spazio Alpino	49.24	24.62	24.62
Archimed	46.34	23.17	23.17
sezione C	51.12	25.56	25.56
Totale Interreg (M€)	905.00	452.50	452.50

La qualità dell'ambiente

Nell'attuale realtà italiana le politiche territoriali non sono più chiamate, come in passato, a governare fenomeni di crescita, ma ad individuare, in termini di assetto urbano e territoriale, condizioni ed opportunità per favorire la crescita di aree in declino o in ritardo di sviluppo, e per determinare un innalzamento della loro qualità insediativa ed ambientale. Questa situazione comporta l'apertura delle politiche territoriali ad un dialogo con gli ambiti della programmazione economica e delle politiche sociali.

A metà degli anni '90 si è diffusa in Italia una nuova pratica per la gestione del territorio a livello comunale sollecitata da istanze di 'qualità urbana'. Si tratta dei cosiddetti *programmi complessi*¹³ promossi dal Ministero dei Lavori Pubblici.

L'elemento comune e caratterizzante di tali programmi, e in parte anche di Interreg, consiste nell'obiettivo di conferire o accrescere la qualità ambientale a determinate parti degradate del territorio. I requisiti richiesti a tali programmi per il raggiungimento della qualità sono molteplici: prima tra tutti la sinergia di più canali finanziari pubblici e di investimenti privati, e l'integrazione tra misure di sviluppo sociale e azioni di riqualificazione urbana.

Pur in presenza di obiettivi specifici della programmazione, l'affermarsi di queste nuove pratiche di gestione del territorio si misura inevitabilmente ed anche esplicitamente con gli obiettivi propri del miglioramento ambientale delle aree urbane esistenti.

In Italia, in conseguenza degli ultimi provvedimenti in materia di decentramento amministrativo, alle Regioni spetta il compito di riordinare la materia ambientale e urbanistico-territoriale all'interno di un unico quadro d'azione, sotto la propria responsabilità, sottoponendo a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il proprio territorio. Attualmente, 13 regioni su 20 sono dotate di normativa in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) mentre le rimanenti 7, localizzate prevalentemente nel Mezzogiorno, non hanno ancora legiferato in materia di applicazione della Direttiva 85/337/CE e della relativa normativa nazionale.

Da questo punto di vista, la regione Toscana si pone all'avanguardia in fatto di procedure per la VIA, avviando anche a livello legislativo un primo rinnovamento delle strumentazioni per il monitoraggio ambientale, sollecitato a livello internazionale in seno al dibattito relativo al perseguimento dello sviluppo sostenibile. La Regione, oltre ad imporre che il Piano comunale espliciti in un apposito elaborato la valutazione degli effetti ambientali, adotta uno schema per la costruzione di indicatori sintetici di stato e di risposta secondo un modello introdotto dall'OCSE che consente di analizzare lo stato delle risorse sottoposte a modificazione.

¹³ Programmi integrati, Programmi di recupero e riqualificazione urbana PRRU, Iniziative comunitarie URBAN, Contratti di quartiere, Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio PRUSST.

La pianificazione comunale

La dicotomia che sussiste tra le linee di governo delle trasformazioni fisiche del territorio e le politiche di sviluppo socio-economico attivate dai Fondi strutturali, provoca spesso ritardi nell'avanzamento procedurale, finanziario e attuativo dei programmi. I problemi sembrano riconducibili prevalentemente alle carenze degli strumenti urbanistici comunali (in primo luogo i Prg) e al rapporto inadeguato che intercorre tra le politiche territoriali e le politiche di sviluppo e coesione. Le più avanzate politiche di programmazione economica vengono spesso vanificate all'atto di misurarsi con i problemi concreti del territorio e con i conflitti che da questi promanano. Alla stessa stregua, l'attività di pianificazione urbanistica e territoriale tende a racchiudersi su se stessa, dentro strategie e logiche di progettazione autoreferenziali.

In Italia la pianificazione comunale è affidata al Piano regolatore generale (Prg), uno strumento che presenta caratteri molto differenti rispetto agli strumenti utilizzati in Europa. Il Prg regola in modo prescrittivo l'uso del suolo attraverso la zonizzazione, regola rigidamente altezze, densità, tipologie, edifici da conservare, definendo precisamente la localizzazione dei servizi e delle infrastrutture.

L'inadeguatezza odierna dei Prg è dovuta in parte a due sentenze giuridiche che ne hanno messo in crisi l'impianto procedurale: la dichiarazione di incostituzionalità delle indennità espropriative non commisurate al valore di mercato (1980) e la sentenza che ha stabilito la reiterabilità per altri cinque anni dei vincoli urbanistici solo a condizione che al proprietario venga corrisposto un ulteriore specifico indennizzo (1999).

Una proposta di riforma, formulata dall'Istituto nazionale di urbanistica nel 1995, prevede uno sdoppiamento del Prg in due strumenti: il Piano strutturale e il Piano operativo. A tale sdoppiamento corrisponde l'obiettivo di separare le strategie dalle regole del piano; inoltre, il modello attuativo del Piano operativo non è più espropriativo ma perequativo (l'esproprio resta come possibilità eccezionale d'intervento).

Un'altra proposta innovativa è quella avviata nel 1999 dall'Amministrazione comunale milanese con la LR 9/99. Secondo questo approccio, lo strumento generale è il Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali, che ha lo scopo di definire obiettivi e strategie dell'Amministrazione per orientare le politiche e i progetti dei soggetti pubblici e privati, nonché le condizioni e le norme per valutare e selezionare le proposte di trasformazione non conformi al Piano regolatore vigente.

Il dibattito culturale attuale colloca il Prg all'interno di una linea di lavoro che mira, da un lato, a far uscire l'attività di pianificazione da una dimensione spesso troppo ristretta in quanto tutta interna alla disciplina dello spazio fisico, aprendola all'ascolto degli attori sociali ed istituzionali protagonisti dello sviluppo, dall'altro lato, mira a rimarcare la fondamentale importanza della dimensione fisica e territoriale all'interno delle azioni di programmazione economica.

Considerazioni conclusive

La descrizione dello “spazio europeo” proposta dallo Schema di sviluppo (SSSE), con una restituzione geograficamente continua e tematicamente coerente, non va percepita come un prodotto univocamente definito, ma come un insieme di indirizzi e di problemi da affidare all’interpretazione dei vari livelli nazionali e sub-nazionali, secondo finalità comuni e in ossequio al principio di sussidiarietà delle iniziative europee. La specificità dei modi di interpretazione dello spazio europeo è una prerogativa che spetta agli attori tradizionali del territorio e dello sviluppo (locali e centrali, pubblici e privati), cui la Commissione si limita ad offrire lo stralcio di uno scenario comune. Ma senza un’interpretazione “dal basso” non esiste uno spazio europeo, né una collaborazione interistituzionale di scala europea. Ogni realtà territoriale italiana - città e regioni in primo luogo – ha una propria soggettività pianificatoria legata agli strumenti di piano adottati; così come ogni realtà è soggetta a dinamiche territoriali (socio-economiche, demografiche, ambientali, ecc.) che ne segnano l’evoluzione recente e quella tendenziale e prospettica.

Nelle economie e nelle società occidentali si assiste da tempo ad un progressivo spostamento da logiche politiche di “comando e controllo” a meccanismi di “governo” orientati ad una maggiore flessibilità procedurale, al più ampio coinvolgimento di attori in sede decisionale, e a forme di partecipazione “volontaristica” da parte di attori e di organizzazioni anche formalmente estranee agli apparati istituzionali pubblici.

Dal punto di vista dello sviluppo territoriale, l’iniziativa comunitaria Interreg rappresenta il programma più importante dei Fondi strutturali, in quanto applica allo sviluppo territoriale un metodo che pone in primo piano non i singoli settori bensì la sintonia dei fattori rilevanti per l’assetto territoriale, attuando una strategia integrata di sviluppo a favore di regioni frontaliere o di zone di cooperazione internazionale più ampie.

La nuova iniziativa Interreg III richiede un’impostazione di programma fatta “dal basso verso l’alto”; ad esempio, in Italia, la programmazione negoziata costituisce un paradigma rispondente a questo tipo di impostazione *bottom-up*:

Programmazione negoziata:¹⁴

- intesa istituzionale di programma;¹⁵
- patti territoriali;¹⁶
- contratti di programma;¹⁷
- contratti d’area.¹⁸

¹⁴ Normativa di riferimento: delibera CIPE del 25.02.94 per la disciplina dei contratti di programma (art. 15 del D.L. 1994); comunicazione CE del 5.06.96 che definisce l’ambito e gli obiettivi del patto europeo sull’occupazione, proponendo un impulso politico all’avvio dei patti territoriali; legge 662 del 28.12.96 che prevede la possibilità di attivare specifici strumenti di programmazione negoziata.

¹⁵ **Intesa istituzionale di programma:** strumento con il quale sono stabiliti, congiuntamente tra il Governo e la Giunta di ciascuna Regione o Provincia autonoma, gli obiettivi da conseguire ed i settori nei quali è indispensabile l’azione congiunta.

Oggetto dell’intesa: collaborazione finalizzata alla realizzazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati.

¹⁶ **Patti territoriali:** accordo tra soggetti pubblici e privati (partenariato) per l’individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura (programma definito attraverso un processo di concertazione) finalizzati alla promozione dello sviluppo locale (territori di livello sub-regionale).

Soggetti promotori: Enti locali; altri soggetti pubblici operanti a livello locale; rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori; soggetti privati

Aree territoriali: tutto il territorio nazionale.

¹⁷ **Contratti di programma:** contratto stipulato tra l’Amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di piccole e medie imprese e rappresentanze di distretti industriali, per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata.

Soggetti presenti: imprese di grandi dimensioni o gruppi nazionali o internazionali di rilevante dimensione industriale; consorzi di piccole e medie imprese, anche sotto forma di cooperative, operanti in uno o più settori; rappresentanze dei distretti industriali, agricoli, agroalimentari ed ittici.

Aree territoriali: aree depresse

Le leggi italiane più recenti cominciano a richiedere specifiche e più pertinenti analisi/valutazioni di coerenza tra i Programmi e gli aspetti ambientali del territorio, prevedendo apposite analisi degli effetti ambientali delle trasformazioni indotte sul territorio. Seguendo questa linea tendenziale, anche nell'ambito della valutazione dei progetti dovrebbero assumere un rilievo particolare i criteri del miglioramento della qualità ambientale e della valorizzazione del patrimonio storico-culturale e paesaggistico, facendo proprie, anche nell'ambito di Interreg, metodologie e criteri di valutazione ambientale nelle differenti fasi del processo di implementazione dei progetti: selezione, controllo, verifica.

Le procedure per la selezione delle operazioni di misura comunitaria, così come è auspicabile che avvenga nell'ambito della programmazione territoriale, dovrebbero essere orientate verso ambiti territoriali portatori di *idee-progetto* esemplari - sotto il profilo delle sinergie attivabili tra momento programmatico e momento progettuale. Dovrebbe essere premiata la capacità dei singoli ambiti amministrativi di relazionarsi tra loro costituendo una rete di collaborazioni, di stimolare e captare l'interesse di più soggetti (pubblici e/o privati) e la loro predisposizione ad aggregarsi intorno ad un'idea di sviluppo socio-economico e di trasformazione del territorio.

Uno dei punti critici della programmazione italiana di Interreg è l'applicazione dell'impostazione *bottom-up* richiesta agli Stati dalla Commissione europea. Le regioni italiane sono i soggetti storicamente competenti per la pianificazione del territorio, e in linea con questa impostazione esse hanno partecipato attivamente alla negoziazione dei programmi Interreg. Allo stesso tempo, la partecipazione all'iniziativa Interreg consente loro di cimentarsi anche nel campo della progettazione come attuatrici e beneficiarie principali di determinate operazioni.

In questo modo, il coinvolgimento dei soggetti privati e delle amministrazioni più piccole risulta di norma limitato alla mera attuazione di progetti concepiti in seno alla Regione, anziché dar loro l'occasione (sollecitata dalla CE) di partecipare all'iniziativa Interreg come progettisti e promotori di idee. In questo senso, a tutela dell'iniziativa locale per lo sviluppo territoriale e a garanzia del rispetto delle politiche regionali in fatto di governo del territorio, è opportuno rammentare che le leggi italiane prevedono già in certi casi delle procedure istituzionali preposte a questo, a prescindere dall'iniziativa Interreg.

I progetti cui si applica la procedura di VIA devono essere di norma comunicati, prima della loro approvazione, ai Ministeri competenti e alla regione territorialmente interessata. Contestualmente, il committente deve presentare uno studio di impatto ambientale. La fase successiva alla presentazione dello studio da parte del committente prevede un'istruttoria sui progetti, che ha lo scopo di verificare la completezza e la serietà dei documenti presentati, e quindi la "pronuncia di compatibilità ambientale" prevista dall'art.6 della L. 349/86 da parte del Ministro dell'Ambiente, sentita la Regione interessata e di concerto con il Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali. La L. 109/94 introduce, tra l'altro, un principio di fondo finora purtroppo disatteso nel difficile iter applicativo della Direttiva europea sulla VIA: la netta separazione fra progettazione e realizzazione di un intervento nel controllo della qualità dei risultati.

Il progetto diventa così una parte di estrema importanza e significato nella realizzazione di un intervento: esso può essere utilmente corretto, ridotto, ripensato – o addirittura abbandonato - sulla base di valutazioni prodotte prima della sua realizzazione. Questo principio, trasposto nell'ambito della programmazione Interreg, può giovare alla qualità delle operazioni che interessano la trasformazione del territorio e dare maggiori garanzie sul buon impiego dei fondi europei per lo sviluppo delle regioni.

¹⁸ **Contratti d'area:** strumento operativo concordato tra Amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, per la realizzazione di azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di nuova occupazione in territori circoscritti.

Soggetti promotori: rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Aree territoriali: aree di crisi industriale situate nei territori di cui agli Obiettivi 1 e 2, nonché aree individuate con DM e oggetto dell'attività del Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione; aree di sviluppo industriale e nuclei di industrializzazione in aree di Obiettivo 1 e aree industriali realizzate ai sensi della L. 219/1981.

Bibliografia

AA.VV.: *Rapporto sullo stato della pianificazione del territorio – 2000*; (Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma 2000)

COMMISSIONE EUROPEA: *Informazioni sul funzionamento dei fondi strutturali*; pubblicato sul sito Internet www.inforegion.cec.eu.int

COMMISSIONE EUROPEA: *Iniziativa comunitaria Interreg*; pubblicato sul sito Internet www.inforegion.cec.eu.int

COMMISSIONE EUROPEA: *Politiche strutturali 2000-2006*; (Comunità europee, 2000)

COMMISSIONE EUROPEA: *SSSE - schema di sviluppo dello spazio europeo*; (Comunità europee, 2000)

DiCoTER – MIN. LL.PP.: *Interreg*; pubblicato su sito Internet www.llpp.it

DiCoTER – MIN. LL.PP.: *Progetto pilota per l'adeguamento della normativa tecnico-urbanistica ed economico programmatoria*; pubblicato su sito Internet www.progettopilota.it

trattati UE

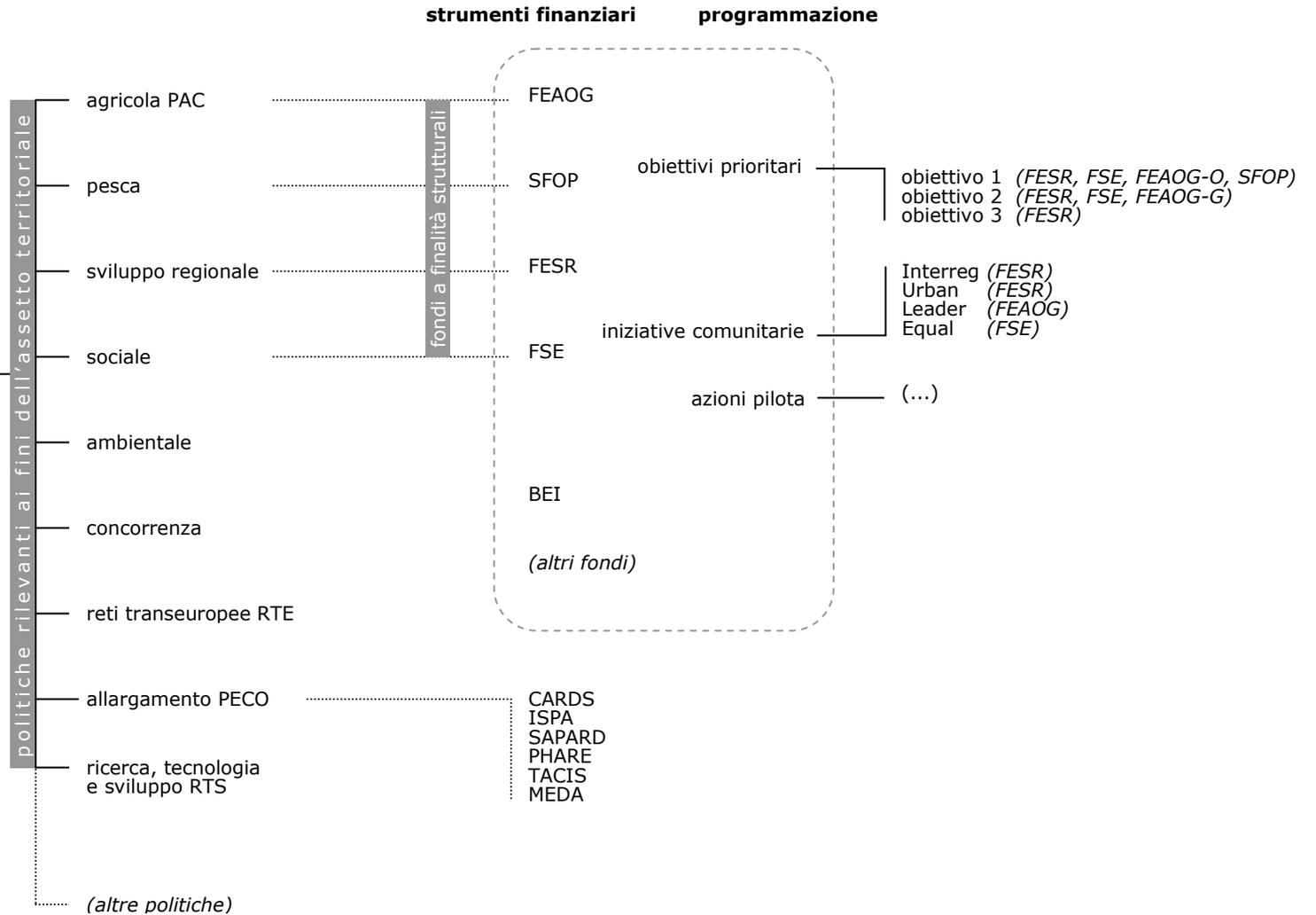
costituiscono il diritto comunitario primario

bilancio comunitario

prevalentemente costituito dal gettito IVA dei Paesi membri

politica UE

non persegue obiettivi a carattere esplicitamente territoriale, ma l'effetto di talune misure politiche sul territorio è considerevole



Iniziativa comunitaria Interreg (evoluzione)

INTERREG (I)

(solo transfrontaliero)

Italia-Austria
Italia-Slovenia
Italia-Albania
Italia-Svizzera
Italia-Grecia
Italia-Francia(alpi)
Italia-Francia(isole1)
Italia-Francia(isole2)

INTERREG II (1994-1999)

A transfrontaliero

B reti energetiche

C transnazionale

CADSES
MEDOCC

Italia-Grecia (Cable)

azioni pilota

*ARCHIMED
SPAZIO ALPINO*

INTERREG III (2000-2006)

A transfrontaliero

B transnazionale

C interregionale

CADSES
MEDOCC
ARCHIMED
SPAZIO ALPINO

Italia-Austria
Italia-Slovenia
Italia-Albania
Italia-Svizzera
Italia-Grecia
Italia-Francia(alpi)
Italia-Francia(isole)
Adriatico