

L'integrazione locale delle politiche pubbliche in Francia: i Contrats urbains de Cohésion Sociale

Marco Eramo

Dottorato in Pianificazione Territoriale e Urbana Dipartimento Interateneo Pianificazione territoriale ed urbana (DIPTU)

ABSTRACT

The transformation of Mezzogiorno demands much more than the land use planning fulfilled by the pertinent local governments. Managing the economic and social phenomena that affect this region needs, in fact, contracts and agreements between local actors and central administrations, which retain a part of the authority on the distribution and allocation of resources as well as on the definition of objectives of the relevant public policies. From this perspective, the French tradition of the “*aménagement du territoire*” linked to the contractual modalities of public policies in France – of which the new “*Contrats Urbains de Cohésion Sociale*” described in this paper are an explanatory examples – is particularly linked to the theme of this conference.

This kind of contract offers a conceptual and operational frame of reference for anyone who wants to think of the Mezzogiorno's territory and cities in different terms from the ones so far used, such as ‘re-equilibrium’ and ‘convergence’. To do that it's necessary to pass from traditional redistributive public action to a combination of public policies formed at the appropriate and pertinent level to the full exercise of the prospective represented by the trinomial “a territory, a contract, a plan”

KEY-WORD

France; negotiation; re-balancing; public policies; social cohesion; equal opportunities; equalization; solidarity

Il contributo si divide in due parti: la prima finalizzata al confronto con il tema delle cosiddette periferie territoriali ed alla conseguente messa a fuoco della domanda di una nuova azione pubblica territoriale capace di connettere e legare, alla scala territoriale pertinente, le politiche sovralocali (regionali, nazionali e comunitarie), i piani ed i programmi; la seconda dedicata alla presentazione dei *Contrats urbains de Cohésion Sociale* quale esito di un approccio al tema delle realtà periferiche che in Francia ha rappresentato sempre una parte costitutiva del cosiddetto *aménagement du territoire*.

TERRITORI E CITTÀ DEL MEZZOGIORNO: PERIFERIE IN CERCA DI UNA NUOVA AZIONE PUBBLICA TERRITORIALE

I materiali preparatori del Convegno suggeriscono di associare all'osservazione delle periferie delle città meridionali uno sguardo a vaste aree dell'Italia interna (non solo meridionale) considerabili come periferie territoriali che da una parte, non sono in grado di attivare autonomi percorsi di sviluppo e di connettersi a processi economici di natura sovralocale, ma che dall'altra sono «preziosi serbatoi di naturalità e di ecologia, giacimenti di tradizioni culturali e storiche ormai perse nelle grandi città»¹. Da ciò discende la convinzione che - per rimanere al tema di riflessione proposto territori e città del Mezzogiorno - non si possa parlare di periferie meridionali senza confrontarsi con i caratteri complessivi di un territorio che presenta al suo interno vaste aree considerabili come periferie territoriali, non solo perché sono lontane e mal collegate dal resto del paese ma perché sono distanti i valori di un buon numero di indicatori che manifestano ostinatamente la difficoltà del Mezzogiorno a fare passi decisivi lungo il percorso della convergenza con il resto del paese nonostante gli sforzi posti in essere per far sì che ciò avvenga.

Ne discende necessariamente la definizione di un quadro problematico che supera la dimensione tecnica ed istituzionale del governo del territorio: l'accettazione di una ipotesi di lavoro secondo la

quale il Meridione o meglio alcune sue parti non debbano puntare a convergere rispetto al resto del paese e più in generale dell'Europa, ma a conservare quel mix di naturalità e di identità culturali perse in altre parti del territorio, ha forti implicazioni con una molteplicità di questioni, l'uguaglianza delle opportunità tra le altre, che trascendono la regolazione dell'uso del territorio e l'azione infrastrutturale².

Il riconoscimento di un valore strategico alla perifericità di alcune aree meridionali induce a considerare le differenze territoriali non come contingenze destinate ad essere programmaticamente annullate, ma come fattori rilevanti ai fini di un disegno equilibrato del territorio e della sua gestione.

Nell'attuale sistema costituzionale e normativo un governo di queste differenze non può essere certo perseguito efficacemente attraverso tentativi più o meno illuminati di disegnare nuove linee di assetto del territorio e di conformare conseguentemente tanto l'azione locale di governo del territorio quanto le programmazioni di settore. Occorrono, piuttosto, accordi e contratti tra i soggetti locali e le amministrazioni centrali e regionali che restano titolari di quote significative di sovranità in tema di allocazione delle risorse e di definizione degli obiettivi di rilevanti politiche pubbliche; occorre la definizione esplicita di una prospettiva di lavoro più ampia che punti al superamento della tradizionale azione centrale redistributiva a vantaggio di una integrazione locale delle politiche pubbliche ed alla conseguente strutturazione di una rinnovata azione pubblica territoriale che valorizzi la centralità della dimensione locale di governo e dia forma e contenuti alle parole d'ordine europee quali coesione e solidarietà³.

Si precisa che il riferimento alla centralità della dimensione locale non equivale ad una dichiarazione di piena sintonia con la retorica dello sviluppo locale. La prospettiva è quella avanzata in modo ricorrente da Nicola Rossi⁴ di andare oltre i ragionamenti che informano la nuova programmazione, anche alla luce della povertà dei suoi risultati, e di «avere una visione sovraregionale perché sovra regionali sono tutti i principali problemi meridionali»⁵ ed anche perché unitarie sono le sfide e le opportunità che il Mezzogiorno può cogliere. Ma questa prospettiva può rivelarsi parimenti inefficace se a tutto ciò non si affianchi un dispositivo di esercizio dell'azione pubblica territoriale che sappia fare i conti con le esigenze di questa rinnovata unitarietà e con il contesto operativo discendente dalle innovazioni costituzionali e normative degli ultimi 15 anni.

LA LEZIONE FRANCESE: IL CASO DEI *CONTRATS URBAINS DE COHÉSION SOCIALE*

Un contributo in questo senso giunge dall'esame dei *Contrats urbain de Cohésion Sociale* che, pur nascendo nell'ambito della cosiddetta *politique de la ville*, possono rappresentare quel dispositivo di esercizio dell'azione pubblica territoriale di cui dotare una politica che scelga di riconoscere come obiettivo di interesse nazionale o anche europeo - in funzione del quale attivare i diversi centri di decisione sovralocale, i titolari del cosiddetto governo di prossimità e le stesse comunità locali - la dotazione di una quota di territorio sottoutilizzato e comunque non coinvolto in un processo di convergenza rispetto al resto del paese.

L'aménagement du territoire ed i territori periferici

L'esame di questo strumento di natura contrattuale va fatto a partire da una preliminare descrizione del quadro generale in cui nasce: il progetto moderno, che in Francia ha ispirato l'istituzionalizzazione della politica di *aménagement du territoire*, nato dalla volontà politica di affermare e stabilire una condizione di uguaglianza tra gli individui che non ammetteva, in linea teorica, la possibilità che certi beni e certi diritti potessero essere goduti in modo non omogeneo o comunque al di sotto di certe soglie ritenute accettabili. Il successo di quest'azione pubblica è stato affidato, tra gli altri, a questi strumenti⁶: fondi pubblici nella disponibilità del Primo Ministro attivabili per realizzare operazioni di *aménagement* e di *développement* d'interesse nazionale; strumenti regolamentari per la localizzazione delle attività economiche; meccanismi fiscali, premi

ed incentivi economici con i quali favorire la convergenza delle molteplici azioni pubbliche e private rispetto agli obiettivi della politica di *aménagement du territoire*.

Attraverso la combinazione di questi strumenti la politica territoriale francese, pur essendo poco devoluta e molto centralista, è in grado di articolarsi e di presentarsi come un'azione globale che utilizza gli strumenti richiamati ed integra soggetti e risorse in modo il più possibile convergente rispetto all'obiettivo di fondo: riequilibrare il territorio ed offrire condizioni di uguaglianza a tutti cittadini. In Francia c'è la consapevolezza che quel che occorre in modo prioritario non sia tanto un'azione di pianificazione avente valore cogente e prescrittivo rispetto ad altre scelte pubbliche ma piuttosto lo sforzo concorrente dei diversi attori pubblici. E' su questo che si fonda la natura contrattuale delle politiche pubbliche francesi; è l'accordo, nella veste del contratto, che fa in modo che i diversi strumenti sopra citati operino in modo convergente. Ed è questa la differenza più rilevante con quanto è avvenuto nel nostro paese dove le azioni pubbliche a favore dell'uguaglianza delle opportunità – l'intervento straordinario nei confronti del Meridione da una parte e l'azione di urbanizzazione omogenea del territorio sostenuta in modo indifferenziato dalla fiscalità generale dall'altra - hanno finito forse per compensarsi reciprocamente.

Tornando alla Francia ed ai *Contrats* va precisato che la revisione dei sistemi di protezione sociale non ha risparmiato neanche quel paese mettendo in discussione l'aspirazione originaria de *l'aménagement* a «*disposer avec ordre*»⁷ Questa parola d'ordine tende a lasciare il passo ad una visione diversa resa in modo molto efficace dall'espressione «*mettre les territoires en mouvement*» utilizzata nel titolo stesso di uno studio della Datar⁸ pubblicato nel 2000⁹. Secondo questo ragionamento cambia prima di tutto l'oggetto dell'azione pubblica che non è più il territorio ma i territori e conseguentemente muta il progetto ispiratore, le sue pratiche e tra queste anche quelle che hanno per oggetto i territori deboli.

All'interno di questa riflessione – e dei suoi primi effetti sulla riformulazione complessiva della politica francese per il territorio - si manifesta con forza la consapevolezza che l'azione nei confronti dei territori deboli, al pari di quella nei confronti degli individui più deboli, non deve essere soltanto più selettiva e più attenta ad individuare i giusti destinatari, ma deve presentarsi come una azione di generale attivazione di quelle realtà che capovolga la logica compensativa dell'azione sociale tradizionale.

Per far questo non basta più un'azione pubblica specificatamente volta a discriminare positivamente le aree considerate bisognose di un aiuto ma una che integri attivamente una pluralità di politiche pubbliche; ciò sembra proprio quello per cui i *Contrats Urbain de Cohésion Sociale* sono concepiti e costruiti.

Contrats urbains de cohésion sociale: soggetti, contenuti e strumenti

L'esame di questi nuovi strumenti contrattuali, il cui contesto normativo è costituito dalla cosiddetta *Loi Borloo*¹⁰ e dalla successiva *Loi de Cohésion sociale*¹¹, è stato fatto attraverso la lettura dei seguenti documenti:

- il documento finale del *Comité interministeriel des villes*¹² del 9 marzo 2006 «*Pour une politique de la ville renouvelée*»;
- la circolare del 24 marzo inviata dai ministri competenti ai prefetti avente come oggetto l'elaborazione dei Contratti;
- un documento della *Délégation interministérielle à la ville* «*Les Contrats urbains de Cohésion Sociale Guide méthodologique*»

Nella riunione del 9 marzo del 2006, il *Comité interministeriel des villes*, nel tracciare le linee di una rinnovata *politique de la ville* introduce, tra le altre cose, un nuovo strumento di contrattazione denominato *Contrat Urbain de Cohésion Sociale*, che deve sostituire a partire dal 2007 i *Contrats de ville* in scadenza, dei quali vengono denunciate la scarsa leggibilità e l'incapacità di mobilitare tutte le soggettività istituzionali, sociali ed economiche da attivare.

Ciò rende necessario un cambiamento finalizzato a «rinnovare il quadro contrattuale della politica in favore dei quartieri e dei soggetti difficili: un contratto, semplice da implementare, più

operativo e garante della solidarietà nei confronti dei quartieri in difficoltà e dei loro abitanti»¹³ Da questo obiettivo generale, il Comitato interministeriale fa discendere cinque grandi decisioni:

1. l'introduzione di un contratto unico della durata di tre anni rinnovabile per i tre successivi, elaborato congiuntamente e sottoscritto dallo Stato e dall'amministrazione locale (comunale e/o intercomunale) nei cui confini si trovano le cosiddette *zones urbaine sensibles*¹⁴;

2. la definizione di un partenariato forte attorno al binomio *Maire-Etat* in seno al quale il sindaco (*le maire*) - o il presidente dell'ente intercomunale - si assume la responsabilità della gestione del progetto di coesione sociale e ciascun partenaire (lo Stato, il comune, l'agglomerazione, il dipartimento e la regione), all'interno del suo dominio di competenza specifico impegna i mezzi finanziari e risorse umane necessari;

3. l'individuazione di cinque campi d'azione prioritaria dello Stato: il miglioramento dell'habitat, l'accesso al lavoro e lo sviluppo economico, l'organizzazione dell'offerta educativa, l'integrazione e la prevenzione della delinquenza, il miglioramento della prevenzione sanitaria e l'accesso alle cure;

4. la definizione di modalità semplificate di finanziamento degli interventi attraverso la sottoscrizione di convenzioni pluriennali tra le amministrazioni locali coinvolte e la cosiddetta *Agence National pour la cohésion sociale et l'égalité des chances*, che ha la responsabilità di integrare tutte le risorse, statali e non, da utilizzare a beneficio degli abitanti dei quartieri considerati bisognosi di un intervento prioritario;

5. la costruzione di un intervento più mirato nei confronti dei territori maggiormente in difficoltà che passi per una ridefinizione dei criteri utilizzati per selezionare le aree d'intervento.

L'esame della circolare e della guida metodologica offre la possibilità di comprendere meglio la struttura, i contenuti e l'effettivo funzionamento di questi contratti. Il contratto, descritto come quadro attuativo del progetto di sviluppo sociale ed urbano in favore degli abitanti dei quartieri in difficoltà selezionati, si compone di tre elementi fondamentali: *il progetto urbano di coesione sociale, i programmi pluriennali d'azione ed infine il progetto della valutazione.*

Il progetto urbano di coesione sociale affronta l'insieme dei cosiddetti *objectifs de resultat*¹⁵ con l'intento di migliorare la qualità della vita e di promuovere l'uguaglianza delle opportunità ed una migliore integrazione di questi quartieri all'interno della città e dell'agglomeration in cui si trovano.

Al cosiddetto *projet urbain de cohesion sociale* si chiede, in particolar modo, di:

- prendere in considerazione le valutazioni fatte sugli esiti dei precedenti contratti;
- fondarsi su un'analisi dello stato di fatto condotta alla scala del quartiere, del comune e dell'agglomeration che permetta di individuare sia le sfide prioritarie sia le risorse del territorio;
- definire i campi d'azione prioritari che discendono dalla valutazione delle condizioni di partenza del quartiere.

Al di là della definizione dei passaggi che devono portare alla sua costruzione è importante precisare il valore strumentale di questo progetto presentato come una vera e propria occasione per impegnare tutti gli attori del territorio (istituzionali e non) e far maturare un approccio integrato. Anche per questa ragione rivolgendosi direttamente ai prefetti, i Ministri responsabili li invitano a definire con l'insieme dei servizi periferici coinvolti le modalità d'intervento dello Stato le scelte prioritarie e le risorse da stabilire nel quadro delle politiche ordinarie.

I programmi pluriennali d'azione articolano il progetto in funzione dei campi d'azione e dei quartieri ritenuti prioritari attraverso «obiettivi precisi leggibili direttamente valutabili e che precisino gli impegni che ciascuno dei soggetti coinvolti assume sia nel quadro delle sue politiche ordinarie che delle iniziative specifiche dedicate a questi quartieri»¹⁶

Essi hanno come oggetto i diversi quartieri oggetti dell'intervento ed i diversi temi di iniziativa pubblica che sono stati identificati come quelli a cui affidare un ruolo decisivo per ridurre i divari con il resto della città e del territorio.

A questo proposito i singoli programmi d'azione devono contenere i seguenti elementi:

- le azioni da realizzare per raggiungere gli obiettivi fissati distinguibili in due tipologie: quelle strutturanti portate avanti da soggetti di riferimento a livello del quartiere con i quali è possibile sottoscrivere una convenzione pluriennale, e quelle puntuali;
- i soggetti responsabili dell'implementazione delle singole azioni;
- i finanziamenti previsti.

Il progetto della valutazione comprende in modo integrato l'attuazione del programma, il suo monitoraggio ed infine la verifica dei suoi risultati, che è una parte essenziale del contratto a cui va riconosciuta una grande importanza per due ordini di motivi. Il primo è legato alla finalità stessa di quel programma d'azione locale, disciplinato dalla citata legge Borloo, che è quella di ridurre il divario tra le condizioni di vita che si registrano nel quartiere in oggetto e la città e/o l'agglomeration in cui si trova; il secondo è legato alla natura del progetto al quale è affidata l'operazione di ridurre quello scarto che non passa per una grande azione infrastrutturale oppure per la rifunzionalizzazione di una porzione di città, ma piuttosto per una gestione congiunta e convergente di una serie di azioni ordinarie (quelle di diritto comune) e di quelle straordinarie dettate dall'esigenza di affrontare situazioni particolarmente difficili.

La centralità delle azioni di monitoraggio e di valutazione all'interno del contratto è dimostrata anche dal fatto che vengono introdotte e definite nelle sue linee generali nel momento stesso in cui i prefetti vengono incaricati di avviare il processo.

Nel punto 5 della circolare precedentemente richiamata si invitano, infatti, i prefetti¹⁷ a vigilare in modo particolare alla definizione stessa dei criteri di valutazione e subito dopo si precisa da una parte, che i programmi d'azione saranno oggetto di bilanci annuali «basati su elementi di monitoraggio, che controllano in modo permanente l'andamento reale e quello finanziario delle operazioni, e su indicatori di risultato definiti in funzione degli obiettivi fissati»¹⁸ e dall'altra, che i contratti saranno oggetto di una valutazione allo scadere dei tre anni in modo da «analizzare gli scarti tra gli obiettivi previsti ed i risultati registrati ed al fine di poter stabilire un apprezzamento d'insieme sulla loro concezione e sulla loro implementazione»¹⁹

Un capitolo interessante della circolare è quello intitolato «*engagements*» con il quale si coglie la natura integrata del Contratto che non combina soltanto azioni e soggetti diversi ma anche risorse di tipo diverso: quelle ordinarie come quelle specificatamente dedicate ai quartieri difficili. La circolare richiama al rispetto di questo impegno tutti i partenaires coinvolti a partire dallo Stato che dovrà «mobilitare le sue risorse di bilancio di diritto comune, ed orientare e disporre, ogni volta che è possibile, le sue risorse umane in linea con le priorità del progetto di coesione sociale»²⁰ L'impegno dei mezzi e delle risorse ordinarie rappresenta la base su cui poggia l'impegno speciale dei partenaires che «deve permettere di finalizzare le spese speciali verso azioni che prolungano e rafforzano le politiche di diritto comune verso i quartieri in difficoltà»²¹

Contrats urbains de cohésion sociale: spunti per una nuova azione pubblica territoriale

In questa prospettiva viene rivisto il ruolo dello Stato, che mette a disposizione risorse specifiche a vantaggio di quei territori in cui la solidarietà locale non può autonomamente assicurare la coesione sociale e territoriale, in armonia con la piena affermazione del principio di sussidiarietà che vuole che il legame di solidarietà si manifesti prioritariamente a livello locale e specialmente intercomunale. Ciò consente, da una parte, un migliore apprezzamento delle diverse situazioni e dall'altra non esclude il concorso di risorse, anche dello Stato, nel caso in cui le difficoltà che si registrano sono particolarmente acute.

E' così esemplificato l'auspicato passaggio dall'azione pubblica redistributiva, di cui lo Stato nazionale deteneva il monopolio²², ad una integrazione locale delle politiche pubbliche in base alla quale la prossimità è la dimensione in cui i divari di sviluppo e di benessere sociale vanno gestiti e colmati a partire da uno sforzo deciso ad orientare ed ottimizzare le scelte pubbliche ordinarie (di tutti i soggetti coinvolti) in direzione di quelli che sono gli handicap più gravi, senza escludere l'intervento speciale nei casi in cui i divari e gli scarti non possano essere efficacemente ridotti con le modalità ordinarie. Chiariti il ruolo sussidiario dello Stato e soprattutto la funzione nuova e

strategica della dimensione locale – non più semplice beneficiaria della redistribuzione ma luogo all'interno del quale costruire le condizioni possibili per la coesione sociale e l'uguaglianza delle opportunità – è interessante evidenziare il ruolo affidato alle risorse nella costruzione del contratto. Lo Stato, una volta accertata la consistenza dello sforzo necessario nei suoi cinque campi d'azione prioritari, destina ad ogni singolo *contrat urbain de cohésion sociale* un «*enveloppe globale*»²³

Le risorse messe a disposizione dallo Stato sono gestite dalla già citata *Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances* che si impegna a garantirne l'erogazione per tutta la durata del contratto. *L'enveloppe globale*, invece, è nella piena responsabilità dell'autorità politica - le maire o il presidente dell'ente intercomunale – che attua il progetto urbano di coesione sociale con tutti i benefici che ciò comporta (sul piano della qualità della spesa pubblica e della capacità progettuale delle autorità locali) dal momento che le risorse che giungono non sono vincolate rigidamente alla realizzazione di una infrastruttura o di un'azione, ma affidate al soggetto gestore affinché persegua quella riduzione degli scarti esistenti tra il quartiere in oggetto ed il resto della città, della quale sarà chiamato a dare prova attraverso il processo di monitoraggio e valutazione.

Ricostruiti i contratti secondo le linee generali descritte dalla circolare ministeriale, è opportuno esaminare la Guida metodologica al fine di estrarre alcune considerazioni conclusive sull'azione progettuale finalizzata a costruire un progetto che affronti le sfide seguenti: a) lo sviluppo del territorio attraverso una migliore integrazione dei quartieri considerati all'interno della città e dell'agglomeration, dei quali è necessario prendere in considerazione gli orientamenti politici e strategici; b) il miglioramento della qualità della vita quotidiana e la promozione della *égalité des chances* degli abitanti dei quartieri indicando quali sono i campi d'azione da prendere prioritariamente in considerazione e specificando i motivi di questa scelta.

Questo duplice sforzo richiede l'integrazione di contenuti e scale di riferimento diversi. La dimensione dello sviluppo del territorio e quella relativa alla qualità della vita - tradizionalmente imputate a soggetti e processi pubblici distinti – non possono rimanere divaricate all'interno di un'azione pubblica di governo delle differenze territoriali esistenti che delle aree del paese riconosca la diversa velocità, il diverso progetto ed infine il diverso contributo domandato ed offerto alla collettività rappresentata dalle istituzioni nazionali.

L'esame di questo nuovo strumento contrattuale mette a disposizione, dunque, degli elementi molto interessanti per la ricostruzione di un nuovo rapporto tra lo Stato e le realtà locali (in altre parole tra il centro e la periferia).

Perché questo funzioni in modo efficace, occorre che lo Stato delimiti i campi all'interno dei quali è giusto che intervenga, proceda alla costituzione di soggetti (come le Agenzie Nazionali introdotte in Francia in questi anni) dotati di un forte mandato di rappresentanza dei suoi interessi e che raccolgono e gestiscono tutte le risorse attivabili, ed infine metta a punto un processo che sincronizzi l'azione pubblica territoriale ad un nuovo modello sociale nel quale, da una parte, il diritto ad una gamma estesa di beni è sostituito da un ben più complesso ed impegnativo diritto «all'inserimento»²⁴ ed «a far parte della società»²⁵; dall'altra, chi necessita di esplicite e mirate forme di aiuto non ne è più semplice destinatario, ma deve essere coautore e protagonista di un percorso contrattato di emancipazione che non si sostanzia necessariamente con un progetto finalizzato alla convergenza tra le diverse parti.

In questo modo le periferie territoriali saranno differenziate non soltanto in funzione della qualità e della quantità di beni e servizi e dunque delle risorse pubbliche che domandano; saranno chiamate ad esprimere le loro differenze e la loro perifericità alla luce dei progetti di città e di territorio (intesi come prefigurazione dei punti di arrivo possibili), in funzione dei quali ponderare sia le risorse che i diversi soggetti sono disponibili a mettere in gioco sia quelle che si rendono effettivamente necessarie. E con questo ragionamento si ritorna, in conclusione, a sottolineare l'importanza di un'azione pubblica che riconosca il valore centrale della dimensione locale, ma sappia anche integrare una molteplicità di politiche e di risorse e sia in grado di tenere vive e feconde relazioni dinamiche tra una pluralità di soggetti diversi. Tutto ciò non solo nel tentativo di rafforzare i territori forti e/o sostenere quelli deboli, ma anche per poter pensare al Meridione in termini diversi

da quelli a lungo agitati quali riequilibrio e convergenza senza dimenticare le nuove parole d'ordine europee come coesione, solidarietà e compensazione.

Note

1. Istituto Nazionale d'Urbanistica, Call for paper del Convegno nazionale: *Territori e città del Mezzogiorno. "Quante periferie? Quali politiche di governo del territorio."*, Napoli 2007.

2. «una lettura rigorosa di questa riforma — i cui effetti sono da considerare contestualmente a quelli della riforma del governo centrale operata sempre alla fine della precedente legislatura - fa emergere che nel dominio della nozione governo del territorio sono comprese ben poche dimensioni, quella dell'uso del territorio e quella delle infrastrutture in particolare. Quando la nozione di governo del territorio — almeno nel significato comune — lascerebbe intendere che si vogliono comprendere ben pi? materie, se non addirittura tutte le materie.» KARRER F., "Nuove strategie di pianificazione a vari livelli", Contributo: Terzo Rapporto sullo stato delle Autonomie locali, Anci 2004.

3. Id., "Panoramica delle leggi europee, nazionale e regionali sul governo del territorio. Lo strumento della Vas: la direttiva europea 42/01/CE" Atti del Convegno: *La nuova legge urbanistica regionale n. 11/2004 Norme per il Governo del Territorio*, Padova 2004.

4. ROSSI N., *Mediterraneo del Nord un'altra idea del Mezzogiorno*, Editori Laterza Bari 2006.

5. Id., "Questo sud tra restauri piste ciclabili e rifiuti", *Corriere Economia*, edizione del 12 marzo 2007, Milano.

6. MERLIN P., CHOAY F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Quadrige edition, Paris 2005.

7. Cfr. LACOUR C., DELAMARRE A., THOIN M., *40 ans d'aménagement du territoire*, La Documentation Française, Paris 2005.

8. Ci si riferisce alla Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action regionale che è stata istituita nel 1963 a supporto dell'omologo Comité interministeriel d'aménagement du territoire d'aménagement du territoire divenuto nel 1995 Comité interministeriel d'aménagement et développement du territoire (CIADT). Questi soggetti, protagonisti della politica territoriale francese degli ultimi 40 anni, hanno conosciuto nel 2005 un cambiamento che ha investito i loro nomi e le loro missioni: la DATAR è divenuta la Délégation interministerielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) e il CIADT è divenuto il Comité interministeriel d'aménagement et de compétitivité du territoire (CIACT).

9. GUIGOU J.L. (2000), *Aménager la France de 2020 Mettre les territoires en mouvement*, La Documentation Française, Paris.

10. *La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la renovation urbaine* del 1° agosto 2003, detta loi Borloo, vara un programma nazionale di *renovation urbaine*, che affronti i problemi dei quartieri in difficoltà, ed in particolare di 163 *quartiers prioritaires des zones urbaines sensibles* ed introduce un nuovo elenco di 41 *zones franches urbaines* (ZFU) concedendo alle imprese un regime fiscale privilegiato in funzione dei posti di lavoro creati. Al fianco di questo programma, che si sostanzia in interventi massicci destinati a cambiare radicalmente il volto di questi quartieri, la legge prevede che lo Stato e le realtà locali coinvolte costruiscano in modo concertato dei cosiddetti *programmes d'action locaux*, la cui implementazione deve essere oggetto di una apposita convenzione. L'obiettivo di questi programmi è la riduzione degli scarti che si registrano tra le *zones urbaines sensibles* ed il territorio che le circonda; gli articoli 1 e 2 della legge, infatti, nell'introdurre degli appositi programmi d'azione, definiscono uno strumento destinato a misurarne l'efficacia in una serie piuttosto articolata di azioni pubbliche locali: i cosiddetti *objectives de resultat* fissati per ciascuna zona urbana ma in modo convergente rispetto ad una serie più limitata di obiettivi nazionali in materie fissate dalla stessa legge.

11. *La loi de programmation pour la cohésion sociale*, approvata il 18 gennaio del 2005, si articola in tre distinti capitoli: *l'emplois, le logement e la cosiddetta égalité des chances*. Il primo contiene una organica revisione del mercato del lavoro, il secondo si occupa dei problemi legati alle crescenti difficoltà di accesso all'alloggio ed il terzo, denominato *volet intégration et égalité territoriale*, comprende misure relative all'integrazione e l'accoglienza degli stranieri e sul tema della cosiddetta *égalité territoriale*. Quest'ultime si concretizzano in una riforma della cosiddetta *dotation de solidarité urbaine* che favorisce le realtà più in difficoltà che rischiano di essere vittima di una spirale senza uscita visto che i progetti previsti nel quadro de *la politique de la ville* prevedono sistematicamente un apporto finanziario delle realtà locali coinvolte di almeno il 20% dell'importo totale del progetto.

12. Organo istituito con il decreto n°88 del 28 ottobre 1988: è presieduto dal Primo Ministro ed è composta da i ministri o segretari di stato incaricati *de la ville, de l'éducation nationale, de l'économie et des finances, de l'équipement, du logement, de la justice, de la défense, de l'intérieur, de l'aménagement du territoire, des collectivités locales, des transports, du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la fonction publique, de la culture, des départements et territoires d'outre-mer, des affaires sociales, de la famille, de la santé, du budget, du commerce et de l'artisanat, du Plan, de l'environnement, de la jeunesse et des sports ou de leurs représentants*.

13. Comité interministeriel des villes "Pour une politique del ville renouvelé" (2006), http://www.cohesionsociale.gouv.fr/IMG/pdf/DP_CIV_9_mars_2006.pdf.

14. *La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* stabilisce la possibilità di classificare il territorio in funzione del diverso grado di difficoltà che le diverse aree urbane presentano, al fine di calibrare aiuti di natura fiscale ed un alleggerimento degli oneri sociali a carico delle imprese che si installano in quelle zone. Sulla base di un apposito indice sintetico d'esclusione le aree urbane appartenenti alla cosiddetta *géographie prioritaire* sono distinti in tre classi: quelle con i valori dell'indice più bassi, e dunque meno "escluse", sono definite *zones urbaines sensibles* (ZUS), quelle con un valore dell'indice più alto rispetto a quest'ultime sono le *zones de redynamisation urbaine* (ZRU); quelle con i valori più alti in assoluto, e dunque più escluse, sono le *zones franches urbaines* (ZFU).

15. *La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la renovation urbaine* (2003), <http://www.senat.fr/dossierleg/pj102-398.html>.

16. MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT, MINISTRE DELEGUE A LA COHESION SOCIALE ET A LA PARITE, "Circulaire relative à l'élaboration des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS)", (2006), <http://i.ville.gouv.fr/Data/inserhitlien.php?id=3556>.

17. A differenza dei prefetti nostrani, quelli francesi giocano, di concerto con i rappresentanti eletti delle collettività territoriali, un ruolo chiave nei processi di costruzione e di gestione delle strategie regionali di organizzazione e di sviluppo territoriale nonché nel processo di ricomposizione territoriale sovracomunale in atto in Francia. Il prefetto della regione, in qualità di rappresentante

diretto del primo ministro e di ciascun ministro, ha la direzione dei servizi periferici dello Stato raggruppati in 8 poli regionali, prepara e pone in essere la politica del governo in materia di sviluppo economico e sociale e de *l'aménagement du territoire*. Al prefetto spetta compito di delimitare il cosiddetto perimetro di solidarietà all'interno del quale i comuni e le collettività territoriali sono sollecitate a costruire progetti di sviluppo in modo integrato e sempre al prefetto, nell'ambito della costruzione dei Contratti di Piano Stato-regioni e sulla base di un'enveloppe globale regionale stabilito, viene affidato il mandato per negoziare con i diversi ministeri lo stanziamento dei fondi necessari al pieno successo di una strategia regionale che spetta loro elaborare in sintonia con gli organi regionali eletti ed i rappresentanti dei diversi interessi.

18. MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT , MINISTRE DELEGATO A LA COHESION SOCIALE ET A LA PARITE, *op. cit.*

19. *ibidem.*

20. *ibidem.*

21. *ibidem.*

22. Si fa riferimento al fatto che i divari si manifestavano e venivano concepiti e letti a livello nazionale e che all'interno di quella stessa istanza centrale si trovavano gli strumenti necessari per intervenire quali la leva del bilancio e quella fiscale come pure il potere regolamentare e legislativo ed anche autorizzativo.

23. Con questo termine si intende un pacchetto di risorse che, vista la struttura programmatica del bilancio francese riformato di recente, viene affidato, senza un rigido vincolo di destinazione, ad un soggetto istituzionale che ha, tra i suoi compiti, la cura dell'interesse od il perseguimento degli obiettivi a cui l'enveloppe è associato.

24. ROSANVALLON P. (1997), *La nuova questione sociale ripensare lo stato assistenziale*, Edizioni Lavoro, Roma.

25. *ibidem.*

Bibliografia

AA. VV., *Les finances publiques et la réforme budgétaire*, La Documentation Française, Paris 2000

ARATHOON G., DELVAUX A., YADE R. (2005), "La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale", *Regards sur l'actualité*, n°311 Paris

BONNARD M., *Les collectivités territoriales en France*, La Documentation Française, Paris 2005

BROUANT J.P. a cura di, *Contractualisation et territoires: les contrats d'agglomération*, Le Cahiers du Gridauh, Paris 2005

COMBETTE-MURIN C., *Les pays*, La Documentation Française, Paris 2005

DAMON J. a cura di, "Quartiers sensibles et cohésion sociale", *Problèmes politiques et sociaux*, n°906, Paris 2004

GUIGOU J.L., *Aménager la France de 2020 Mettre les territoires en mouvement*, La Documentation Française, Paris 2000

KARRER F., "Le applicazioni della Vas alla normativa regionale. Riflessioni sullo stato di attuazione della procedura di VAS in Italia", Atti del Convegno: *La Valutazione ambientale strategica.. La Direttiva 42/01 C.E. e le esperienze applicative*, Padova 2004

KARRER F., "Nuove strategie di pianificazione a vari livelli", Contributo: Terzo Rapporto sullo stato delle Autonomie locali, Anci 2004

KARRER F., "Panoramica delle leggi europee, nazionale e regionali sul governo del territorio. Lo strumento della Vas: la direttiva europea 42/01/CE" Atti del Convegno: *La nuova legge urbanistica regionale n. 11/2004 Norme per il Governo del Territorio*, Padova 2004

KARRER F. Intervento introduttivo del seminario: *Intercomunalità e agglomeration*, Padova 2006

KARRER F., RICCI M., a cura di, *Città e contratto. Il Piano dei Servizi tra Programmazione urbana e gestione*, Officina Edizioni, Roma 2006

KARRER F., RICCI M. a cura di, *Città e nuovo welfare. L'apporto dell'urbanistica nella costruzione di un nuovo stato sociale*; Officina Edizioni, Roma 2003

LACOUR C., DELAMARRE A., THOIN M., *40 ans d'aménagement du territoire*; La Documentation Française, Paris 2005

MERLIN P., CHOAY F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*; Quadrige edition, Paris 2005

ROSANVALLON P., *La nuova questione sociale ripensare lo stato assistenziale*; Edizioni Lavoro, Roma 1997

ROSSI N., *Mediterraneo del Nord un'altra idea del Mezzogiorno*, Editori Laterza, Bari 2006

VIESTI G., *Abolire il Mezzogiorno*, Editori Laterza, Bari 2003

TRIGILIA C., *Sviluppo locale un progetto per l'Italia*, Editori Laterza, Bari 2005

Documenti tratti da siti Internet

Comité interministeriel des villes "Pour une politique del ville renouvelé" 9 marzo 2006, http://www.cohesionsociale.gouv.fr/IMG/pdf/DP_CIV_9_mars_2006.pdf

Délégation interministérielle à la ville, "Les Contrats urbains de cohesion sociale Guide méthodologique", novembre 2006, http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/guide_methodo_CUCS.pdf

Délégation interministérielle à la ville, « Fiches thématiques des Contrats urbains de cohésion sociale », décembre 2006, <http://www.ville.gouv.fr/pdf/dossiers/cucs/cucs-fiches-thematiques.pdf>

Ministre de l'emploi, de la Cohesion sociale et du logement , Ministre delegato à la Cohesion Sociale et à la Parité, "Circulaire relative à l'élaboration des Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS)", 24 maggio 2006, <http://i.ville.gouv.fr/Data/inserhitlien.php?id=3556>

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la renovation urbaine (2003), <http://www.senat.fr/dossierleg/pjl02-398.html>