



La dimensione locale quale strumento di prossimità al cittadino nelle politiche della Ue

Presentazione sintetica del volume

Indice dei contributi

Fabio Raspadori, *Il principio di prossimità e gli enti del territorio strumenti di democratizzazione e consolidamento dell'Unione europea*

Massimo Bartoli, *Europa e città. L'emersione del fattore urbano nelle politiche territoriali dell'Unione europea*

Paola Amato, Giorgio Armillei, *Dimensione urbana e ruolo delle città nelle politiche di coesione 2014-2020: approcci e modelli di sviluppo e sinergie con il Piano di Investimenti per l'Europa*

Elena Frasconi, *La comunicazione istituzionale europea, tra politica di prossimità e diramazione locale: la strategia della rete Europe Direct*

Premessa

La presente indagine, a cura della Cattedra di Diritto dell'Unione europea - Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Perugia - e del Centro Europe Direct Terni, verte sulla descrizione delle tappe principali e del consolidamento di una dimensione locale, a partite da quella regionale, delle politiche dell'Unione europea (Ue).

Particolare attenzione verrà rivolta all'emersione di specifica politica urbana, descrivendone i suoi strumenti principali, innanzitutto quelli capaci di generare investimenti a favore della competitività territoriale. Tali strumenti ed iniziative sono destinati, come si vedrà, a dare attuazione al c. d. "sviluppo urbano integrato", la cui promozione non passa soltanto per la politica regionale dell'Ue o per le specifiche "riserve" dei Fondi strutturali, ma anche attraverso un numero crescente di politiche settoriali incentrato, esplicitamente o meno, ad armonizzare le tipologie di interventi nelle aree urbane. Tale ambito verrà valutato in relazione al contesto italiano, soffermandosi sui nuovi scenari di *governance* dove i livelli nazionale, regionale, comunale ed europeo si articolano in inconsueti ruoli, responsabilità e modalità di dialogo.

Proprio dal versante della *governance* multilivello europea - così come delineata dal Trattato di Lisbona - l'obiettivo fondamentale è quello di evidenziare il ruolo strategico che, in tema di attuazione della normativa Ue, rivestono ormai le autorità sub - statali. Ma i connotati di tale politica permetteranno, altresì, di cogliere i tratti essenziali di una nuova declinazione, operata dalla Ue, del principio di prossimità ai cittadini che, interagendo in maniera complementare con il principio di sussidiarietà, potrà consentire la progressiva affermazione di una inedita fase di democratizzazione "dal basso" delle politiche europee.

Valutando un caso concreto, la politica di comunicazione che la stessa Ue dirama nei territori anche attraverso l'azione della rete Europe Direct si fonda su di un principio cardine, quello del rapporto osmotico tra Bruxelles e le realtà locali che decidono di concorrere per ospitare tali centri. E' senz'altro vero che le notizie da comunicare rimangono quelle dell'agenda brussellese, ma è altrettanto vero che le relative azioni di comunicazione vengono poi riformulate "dal basso" ed ampiamente declinate in base alle caratteristiche della realtà territoriale. E quando lo Europe Direct viene ospitato nell'ambito di una amministrazione comunale, l'ipotesi che si possa parlare di dimensione urbana della politica Ue di comunicazione appare qualcosa di più che una mera suggestione. Inoltre, nell'ambito del complesso schema della *governance* multilivello, il ruolo attivo che l'ente sub - regionale può assumere, seppur indirettamente e su "delega", in tale contesto può farne, in un settore strategico come quello della comunicazione, un sicuro protagonista dell'attuazione di una specifica politica europea.

Tali tematiche, di estrema attualità, sono state individuate dal Comitato Scientifico Paritetico istituito ai sensi dell'Accordo Quadro di collaborazione tra il citato Dipartimento e lo Europe Direct Terni, dando vita ad una serie di iniziative congiunte, tra le quali una visita - studio *ad hoc* presso le Istituzioni dell'Ue a Bruxelles; l'attivazione del laboratorio di comunicazione "Fise Terni", presso la sede ternana di Economia, destinato a tirocini universitari sulla comunicazione nei *media* locali di notizie "europee" e la pubblicazione qui presentata.

Quest'ultima, in particolare, rappresenta un utile strumento di comunicazione, in linea con il Piano d'Azione 2016 dello Europe Direct Terni, di tematiche riconducibili ai "10 punti Juncker" - nella specie "lavoro, crescita e investimenti" e "democrazia" - declinabili in ambito locale, puntando

fortemente ad un'ampia diffusione presso le pubbliche amministrazioni e gli *stakeholder* del territorio di riferimento.

Il principio di prossimità e gli enti del territorio quali strumenti di democratizzazione e consolidamento dell'Unione europea

Fabio Raspadori¹

Indice: 1. La comparsa degli enti territoriali nel processo di integrazione - 2. La valorizzazione con il Trattato di Lisbona - 3. I nuovi strumenti a disposizione degli enti del territorio - 4. Il principio di sussidiarietà - 5. Il principio di prossimità - 6. L'importanza strategica del principio di prossimità per rafforzare la fiducia dei cittadini nell'Unione

Abstract

Il contributo di Fabio Raspadori ripercorre le tappe più significative dell'affermazione di un ruolo attivo, all'interno del processo di integrazione europea, degli "enti del territorio" intendendosi, con tale espressione, i varie enti di autonomia territoriale che, nei vari ordinamenti degli Stati membri, si collocano al livello immediatamente inferiore a quello statale.

Originariamente, ossia nella prima fase della Comunità economica europea, tali enti erano praticamente assenti dal progetto di integrazione comune, nonostante già nel 1975 la nascita del Fondo europeo di sviluppo regionale aveva previsto delle linee di finanziamento da dedicare specificamente a dinamiche evolutive da innescare a livello regionale. Solo con l'Atto Unico Europeo (1° luglio 1987), il dato territoriale diviene a pieno titolo un nuovo fronte di intervento stabile ed organico per le istituzioni di Bruxelles, inaugurandosi la politica di coesione regionale, con un nuovo titolo che si inserisce tra quelli presenti nel Trattato sulla Comunità economica europea e relativi ai settori di competenza affidati alle istituzioni comuni.

Le successive riforme dei trattati istitutivi segnano un progressivo consolidamento di tali orientamenti, al pari delle risorse destinate alle regioni attraverso un progressivo incremento delle quote riservate ai fondi a finalità strutturale, ma merita una particolare attenzione il decisivo salto di qualità che verrà compiuto con l'attuale Trattato di Lisbona. Tale trattato, pur ponendosi nel solco della continuità delle riforme susseguitesi nell'ordinamento europeo a partire dal 1986, ha sicuramente introdotto delle importanti novità che sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo ci consentono di equipararlo al trattato di Maastricht, sia riguardo aspetti generali, *in primis* una nuova dimensione della politica di coesione, sia riguardo i nuovi poteri e funzioni che chiamano in causa gli enti di autonomia territoriale.

Tra questi ultimi, verrà evidenziata la valorizzazione del ruolo istituzionale del Comitato delle Regioni - l'organo che rappresenta le collettività regionali e locali presenti nell'Unione europea - nonché le varie piattaforme create di sua iniziativa ed i vari strumenti di natura tematica, ad esso riconducibili, con forti potenzialità di impatto locale.

Costituirà quindi oggetto di analisi, in relazione al ruolo degli enti territoriali, l'introduzione di nuovi meccanismi che, sia nella fase di formazione delle norme europee che in quelle di controllo successivo alla loro emanazione, dovrebbero facilitare l'applicazione del principio di sussidiarietà,

¹ Professore Associato di Diritto dell'Unione europea, Dipartimento di Scienze Politiche, Università degli Studi di Perugia.

sottolineando anche quanto previsto nel Protocollo n. 2 circa la presenza regionale nel triplice sistema volto ad assicurare il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Il terzo principio generale che, infine, ha importanti ricadute sul coinvolgimento degli enti sub – statali nel processo di integrazione europea è senz'altro quello di prossimità, secondo il quale le decisioni devono essere prese dal livello di governo più vicino al cittadino. Le “implicazioni locali” di tale principio, presente nel diritto primario della UE fin dal Trattato di Maastricht, sono duplici. Da un lato, rileva la presupposta esistenza di un sistema di governo multilivello, in quanto il concetto di “maggiore - minore vicinanza” implica, necessariamente” un’articolazione più complessa (rispetto a quella istituzionale dell’Ue o al rapporto Ue – Stato membro) della quale fanno necessariamente parte gli enti territoriali. Dall’altro lato, il menzionato principio denota uno stretto legame con lo stesso processo di integrazione, in quanto strumento potenzialmente in grado – al di là delle strutture istituzionali – di assicurare al processo una legittimazione sostanziale, favorendo l’identificazione dei cittadini nella UE. Ciò attraverso un’azione di governo che, per risultare conforme anche al principio di democraticità, non può poggiare solo sulle istituzioni europee e sui governi centrali. Infatti, nei casi in cui questi risultino inadeguati a interpretare al meglio gli interessi dei cittadini, devono lasciare che siano gli enti di autonomia territoriale a intervenire, il cui necessario coinvolgimento poggia sull’imperativo di conformarsi ai principi democratici.

Ovviamente, ogni relativo livello di partecipazione degli enti territoriali non dipende tanto dall’Unione europea, come riconosciuto dalla stessa Commissione dell’Ue, quanto dagli Stati, visto che a questi spetta la responsabilità principale di coinvolgere nella politica dell’Unione il livello regionale e locale. Pur tuttavia, ogni timore di “eventuali marginalizzazioni” in nome dell’istanza centralista e statalista può essere fugata, dato che l’ordinamento europeo, nell’incoraggiare la valorizzazione delle regioni quali strumenti capaci di accrescere i livelli di efficacia d’azione e di democraticità, presuppone che tali enti esistano sul piano interno e siano dotati di effettivi poteri di governo. Ipotizzare un percorso differente – ossia pensare che l’attribuzione di poteri e competenze possa derivare direttamente dall’Unione – risulterebbe contrario proprio al principio di democrazia.

Ciò che viene prospettato, in sostanza, è una modalità di governance che comporta “la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati, e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti”, chiamati, nel rispetto dei reciproci poteri e competenze, a prendere parte alla formulazione e alla realizzazione delle politiche e della legislazione europea.

Europa e città. L'emersione del fattore urbano nelle politiche territoriali dell'Unione europea

Massimo Bartoli¹

Indice: 1. Il ruolo degli enti sub – regionali nella programmazione e nell'attuazione delle politiche Ue – 2. La (presunta) competenza della Ue in materia di politica urbana – 3. L'emersione ed il consolidamento della politica urbana della Ue nell'ambito delle politiche europee per il territorio: le tappe e le caratteristiche salienti – 4. Considerazioni conclusive

Abstract

La dottrina si è da tempo interessata, su scala interdisciplinare, alla riscoperta delle città quale “motore e laboratorio” di politiche di sviluppo, testimonianza della risposta “glocale” – per dirla in termini sociologici - alle nuove sfide di competitività portate dalla globalizzazione. I vari schemi prospettati negli anni dalla *multilevel governance* europea hanno offerto, in tale contesto, un terreno ideale per lo studio della progressiva affermazione di una “dimensione urbana” quale fulcro di una nuova politica regionale europea maggiormente attenta alle esigenze locali².

Il presente contributo si propone quindi di esplorare le tappe essenziali del consolidamento di quella che la dottrina prevalente definisce come “politica urbana integrata” dell'Unione europea (Ue). Non sembra potersi dubitare dell'ingente quantità di norme adottate da Bruxelles che, a vario titolo, indirizzano le scelte politiche del governo sub-regionale in svariati settori come, tanto per citarne almeno tre, la tutela ambientale, il risparmio energetico od il trasporto urbano³. Va poi segnalata l'estrema vastità dei settori in cui l'Ue, nel perseguire i suoi propositi di armonizzazione tra gli Stati membri, produce regole comuni deliberando *ex art.* 114 (“Riavvicinamento delle legislazioni”) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE - che possono condizionare, in via indiretta, le scelte politiche locali⁴. Si pensi, per citare un caso assai notorio, all'impatto generato dai c. d. “standard europei sulle emissioni inquinanti” applicabili alle autovetture prodotte nell'Unione e classificati nelle note sigle “Euro” seguite da un numero⁵, una normativa certamente non indirizzata, in via esclusiva, alle amministrazioni comunali incaricate di dettare le regole in tema di impatto della viabilità urbana.

E' quindi possibile, in termini generali, rinvenire un primo gruppo, in verità assai eterogeneo, di regole provenienti dall'Ue che, a prescindere dalla tipologia di competenza settoriale esercitata dell'Unione e dai destinatari specifici dei singoli provvedimenti finiscono, in virtù del sistema interno

¹ Dottore di ricerca in Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea, Università di Perugia, Dipartimento di Scienze Politiche.

² Sul tema v., a titolo di esempio, BRENNER N., *Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union*, Urban Studies, Vol. 36, 3/1999, pp. 431-451, in particolare p. 441 ss..

³ Sul tema si veda in NARDUCCI F., NARDUCCI R., *Guida Normativa per l'Amministrazione Locale*, Maggioli, 2015.

⁴ In argomento v. AA. VV. (a cura di CARETTI P.), *Osservatorio sulle fonti 2011-2012: Diritto dell'Unione Europea e ravvicinamento delle legislazioni nazionali: effetti sul sistema interno delle fonti*,

⁵ V. ad es. Regolamento (CE) n. 715/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2007, relativo all'omologazione dei veicoli a motore riguardo alle emissioni dai veicoli passeggeri e commerciali leggeri (Euro 5 ed Euro 6) e all'ottenimento di informazioni sulla riparazione e la manutenzione del veicolo (Testo rilevante ai fini del SEE), in GUE L 171 del 29/6/2007, pp. 1-16.

di ripartizione delle competenze, per determinare alcuni aspetti essenziali del governo delle città europee, con le relative amministrazioni locali che assurgono al ruolo di autentico “esecutore materiale” del diritto europeo.

Pur tuttavia, la presente indagine intende focalizzarsi su di un ulteriore gruppo normativo che, a partire dalle disposizioni dei Trattati, potrebbe costituire il *corpus* di una specifica politica urbana europea, con ciò intendendo tutto quell’insieme di norme primarie, atti derivati e politiche direttamente riferibili - oppure specificamente indirizzati - allo sviluppo delle città ed ai suoi amministratori.

In generale, se si volesse risalire alle motivazioni di base per cui l’Unione si è trovata a legiferare su materie attinenti la dimensione cittadina, ossia se si volesse individuarne la specifica base giuridica, *alias* l’articolo dei Trattati istitutivi che ha consentito all’Ue di esercitare qualche presunta competenza sulle questioni urbane, si scoprirebbe che gli Stati membri non hanno mai deciso di conferirle, almeno esplicitamente, alcun potere in merito alla definizione, all’impulso e all’articolazione delle politiche urbane. In pratica, non sembrerebbe esistere, almeno nel diritto primario europeo, alcuna dimensione urbana delle politiche dell’Ue.

A tal proposito verrà quindi presentato il quadro giuridico di riferimento per cui, in tale ambito, gli Stati membri si trovano tuttora a collaborare in materia di “sviluppo urbano” essenzialmente su base intergovernativa. L’assenza di esplicite competenze nei Trattati istitutivi⁶ ha posto infatti le basi, sin dai primordi del processo di integrazione, per definire gli aspetti urbani della politica di coesione europea apparentemente solo in termini di *soft policy*⁷, con riunioni *ad hoc* organizzate e presiedute dalla Presidenza del Consiglio della Ue e nell’elaborazione di documenti condivisi, adottati nel corso di riunioni ministeriali informali. Tra questi, due hanno assunto un particolare rilievo: la Carta di Lipsia del 2007 e la Dichiarazione di Toledo del 2010⁸. Il merito di tali atti è quello di aggiornare e di specificare meglio i termini, anche operativi, con cui perseguire “valori e obiettivi” riconosciuti dai Trattati istitutivi. Non esistendo tuttavia una specifica formazione del Consiglio dedicata alla politica urbana e, considerando la mutevolezza, di per sé fisiologica, dell’impegno dei vari Stati membri nel tempo, l’impatto di tale cooperazione ha subito numerose oscillazioni.

Tuttavia, in considerazione della molteplicità di strumenti ed iniziative, sia a livello interno che europeo, che possono interessare tale contesto, appare ormai plausibile poter rinvenire i tratti di una politica tendenzialmente strutturata. Rispetto a tale politica, si darà conto dei principali momenti di emersione e di successiva affermazione soffermandosi, inoltre, sui suoi limiti più evidenti, specialmente in riferimento alle disomogeneità nazionali ed alla sostanziale mancanza di coordinamento a livello di Unione.

Sull’esistenza o meno di una effettiva “politica urbana Ue”, La Commissione europea sembra fugare ogni dubbio riferendosi, a più riprese ed in modalità esplicite, all’esistenza di uno specifico

⁶ A tal proposito, si ricorda come l’art. 4, par. 2 lett. c) del Trattato sul funzionamento dell’UE - TFUE - preveda una competenza concorrente in tema di “politica di coesione economica, sociale e territoriale” nonché, alle lett. e), g) e i) in tema, rispettivamente, di “ambiente”, “trasporti” ed “energia”. Non è tuttavia possibile ravvisare, nelle citate disposizioni, alcun riferimento diretto alle questioni urbane. Lo stesso può dirsi per il richiamo operato dall’art. 3, par. 3 del Trattato sull’Unione europea – TUE – l’obiettivo del perseguimento di uno “sviluppo sostenibile” basato, *inter alia*, sulla tutela ambientale, unitamente alla lotta contro l’esclusione sociale ed alla promozione della “coesione economica, sociale e territoriale.

⁷ Sulla nozione di *soft policy* europea si rimanda a BUONANNO L., NUGENT N., *Policies and Policy Processes of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2013, P. 132.

⁸ Consultabili, rispettivamente, alle pp. Web
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf
<http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Dichiarazione%20di%20Toledo.pdf>

acquis urbano dell'Ue determinato, oltre che richiami – in verità impliciti - verso valori e obiettivi comuni contenuti nei Trattati, soprattutto dalla complementarità creatasi tra la cooperazione intergovernativa e la nuova declinazione della politica di coesione dell'Ue in chiave territoriale, sancita con l'adozione del Trattato di Lisbona, e tale orientamento sembra essere stato seguito anche dalla dottrina prevalente⁹.

⁹ Si veda, per tutti, Mc CANN P., *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialisation*, Edward Elgar Publishing, 2015.

Dimensione urbana e ruolo delle città nelle politiche di coesione 2014-2020: approcci e modelli di sviluppo e sinergie con il Piano di Investimenti per l'Europa

Paola Amato¹ e Giorgio Armillei²

Indice: 1. Complessità urbana: tra sussidiarietà e governance multi-livello – 2. Il ruolo delle città e la partita della dimensione urbana nelle politiche europee - 3. L'esperienza e sperimentazione europea – 4. L'esperienza italiana sulla dimensione urbana – 5. La partita dei fondi BEI per le città e la sostenibilità urbana e la complementarietà con il Piano di Investimenti per l'Europa – 6. Quale futuro scenario delle politiche di coesione Post 2020?

Abstract

Oggi due terzi delle politiche di settore europee hanno un impatto sulle città ed aree urbane. Ma parlare di impatto sulle città e complessità urbana in sostanza cosa vuol dire? Il presente contributo si propone di rispondere a tali domande partendo da alcune considerazioni preliminari che investono l'evoluzione delle politiche europee ed in particolare le politiche di coesione, ma soprattutto la sussidiarietà e la continua evoluzione degli assetti istituzionali dei paesi membri dell'Unione europea (Ue). La valutazione di tali scenari si articolerà con ulteriori approfondimenti riguardanti l'impatto sulle città di specifici strumenti – quali i fondi BEI – e recenti politiche – come il Piano di Investimenti - destinati a stimolare lo sviluppo locale, permettendo di evidenziare anche il ruolo assunto dagli enti sub – regionali in qualità di promotori e coordinatori di azioni innovative volte al rilancio ed alla crescita delle aree urbane.

Alla fine degli anni Ottanta Jack Delors aveva previsto che molte delle decisioni prese a Bruxelles avrebbero avuto un impatto sulla vita dei cittadini. Oggi, a distanza di oltre 25 anni ed in base alle modifiche apportate dai diversi Trattati, l'Ue interviene infatti su diverse e differenti aree di policy con un impatto che, per sintesi, si può definire qualitativo e quantitativo sulle legislazioni nazionali e sul processo decisionale a queste associato³.

Tale processo è divenuto sempre più incisivo con l'introduzione, con il Trattato di Maastricht, dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che hanno dato origine quindi a studi e modelli sulla cosiddetta *governance multilivello*, concetto nato nell'ambito delle Scienze Politiche⁴ e che in estrema sintesi regola l'interazione tra azione dell'Ue e degli Stati Membri. Si tratta di un concetto complesso di cui i cittadini e non esperti non ne comprendono la portata e su cui si gioca invece l'attuale dibattito sul ruolo e futuro dell'Europa e delle sue istituzioni, sugli equilibri europei tra i diversi rappresentanti ed organismi politici degli Stati Membri, specie nelle competenze che fuoriescono dal processo decisionale europeo e quindi, non ultimo, alla base della sfiducia nelle

¹ Architetto, già ricercatore dell'Unione Europea nell'ambito della *EU Science&Technology fellowships for Japan and Korea*, attualmente Validated Lead Expert del Programma europeo Urbact III.

² Già Assessore alle Politiche e Finanziamenti europei, Pianificazione strategica e Cultura del Comune di Terni, ha studiato diritto e scienze sociali presso l'Università di Roma "La Sapienza" e svolto attività di studio e ricerca presso SINDNOVA CISL di Roma e presso l'Agenzia Umbria Ricerche di Perugia.

³ How much legislation comes from Europe?, RESEARCH PAPER 10/62, House of Common Library, UK 2010

⁴ Si fa riferimento principalmente all'intervista a Liesbet Hooghe, Prof. dell'Università North Carolina at Chapel Hill, nell'ambito del MOOC promosso dal Committe of Regions dal titolo "Eu budget and Fundings for regions", Bruxelles 2016.

istituzioni od in un'astratta burocrazia europea, sempre più spesso alimentata da una scorretta informazione.

Va detto che la sussidiarietà, che trova presupposti già nella Costituzione italiana, non va intesa soltanto in senso verticale ovvero quale allineamento dell'azione pubblica a diverse scale e livelli amministrativi, ma anche in senso orizzontale, come partecipazione di più soggetti territoriali, pubblici e privati, portatori di interesse che sono partecipi della visione di sviluppo di quel determinato territorio. Infine va ricordata la sussidiarietà territoriale quale concetto che riconosce le componenti materiali ed immateriali di un determinato territorio quali *asset* endogeni e distintivi di competitività e crescita.

Su tutti questi aspetti l'Ue ha investito moltissimo ed a ben vedere ha riportato nei processi decisionali locali paradigmi partecipativi di natura democratica, affermando inoltre approcci funzionali legati a reali dinamiche di crescita che esulano da stringenti ambiti amministrativi. Approcci che spesso invece sono valutati, a torto, come interferenza dell'Ue nelle scelte e prerogative degli Stati membri in tema di sviluppo regionale.

Oggi la sussidiarietà in Europa incrocia processi nazionali più o meno federalistici dove si individuano mediamente dai due ai quattro livelli amministrativi sub-nazionali, nonché processi devolutivi o di decentramento delle competenze ai singoli livelli decisionali comprese le città. In poche parole quello che viene definito da molti esperti assetto istituzionale nella suddivisione tra paesi unitari, paesi regionalizzati, decentrati ed infine federali⁵; assetti sottoposti a continui mutamenti da parte dei singoli stati membri per tenere in parte conto dei repentini mutamenti dello scenario globale ed economico o per reazione ai periodi di boom o *burst*.

Questo quadro generale introduce e spiega in parte l'attuale complessità ed effetti delle politiche urbane essendo queste il prodotto di più politiche settoriali, di visioni e di interessi/conflitti attribuibili a più soggetti/stakeholders e quindi anche a sistemi di governance territoriali diversificati e distinti tra singole aree regionali di medesimi paesi; è questo il caso italiano laddove le Regioni hanno anche potere normativo in molti campi di policy soprattutto da quanto intervenuto nelle attribuzioni delle competenze Stato-Regioni dalle più recenti modifiche del Titolo V costituzionale. In questo caso si pensi, ad esempio, ai piani territoriali di coordinamento provinciale; piani che per natura e per lo meno a livello conoscitivo rappresentano strumenti integrati in quanto comprendono differenti ambiti di policy e di tutele normative.

Quando si parla di “sviluppo urbano complesso ed integrato”, tale concetto va ricondotto al “*principio multidimensionale dello sviluppo sostenibile*”, di cui si deve molto all'Ue ed in particolare alle politiche di coesione anche quale apporto al dibattito globale. Tale concetto ricomprende e mette sullo stesso piano aspetti economici, sociali ed ambientali. Si tratta di un paradigma spesso comprensibile a livello teorico ma molto più complesso sotto il profilo della sua pratica implementazione perché presuppone modelli di pianificazione e scelte strategiche, non meramente vincolistiche come era la tradizionale disciplina urbanistica, ma propositive, in grado cioè di tracciare una visione di sviluppo e soprattutto in grado di attuare delle precise priorità e scelte.

Tali premesse consentiranno una migliore comprensione del dibattito e delle sperimentazioni avviate a livello europeo rispetto alla sostenibilità urbana ed alla complessità che da queste ne

⁵ L. Polverari et Alia, “Obiettivi, strumenti e governance della politica di sviluppo regionale nei Paesi Ue”, Convegno SVIMEZ 2016

deriva quando si parla di *governance multi livello*, ma anche e soprattutto di coinvolgimento del livello sub-nazionale o locale nelle scelte di sviluppo del territorio attraverso, *in primis*, le politiche regionali europee; in altre parole del ruolo dell'Ue e *dell'acquis communautaire* nei processi di sviluppo locale quando si interviene sulla sussidiarietà.

Nei limiti dell'azione nelle politiche urbane, le istituzioni europee, attraverso principalmente le politiche di coesione, non hanno escluso in questi anni la possibilità di lanciare una serie di sperimentazioni al fine inoltre di stimolare e render le città stesse partecipi del processo decisionale europeo nella convinzione che è dal basso che le soluzioni trovano migliore, opportuna e pratica soluzione.

La comunicazione istituzionale europea, tra politica di prossimità e diramazione locale: la strategia della rete Europe Direct

Elena Frascioni¹

A dieci anni dal libro bianco sulla comunicazione - il codice di condotta tramite cui l'Europa è tenuta ad informare i suoi cittadini - la dimensione urbana delle politiche di comunicazione Ue si attesta ancora come uno dei migliori parametri per misurare e rilevare la capacità di interazione delle istituzioni dell'Unione con gli enti territoriali e gli Stati membri. Non tanto per capire quanto le regioni o le città parlino d'Europa, ma per appurare quanto l'Europa parli agli enti sub - statali che la compongono.

La realtà ci presenta un canale bidirezionale e multilivello d'informazione, quasi sempre complesso e poco immediato, che trasmette e riceve segnali top/down - dall'alto verso il basso - e bottom/up - dal basso verso l'alto e che dovrebbe ridurre le chilometriche distanze con Bruxelles. Di comunicazione se n'è discusso da più di vent'anni, così come di inclusione, partecipazione e dibattito, anche se c'è in materia non c'è una disposizione specifica, in nessuno dei trattati Ue; la base giuridica, infatti, affonda nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come l'articolo 11² o l'articolo 42³.

Da non dimenticare, la copiosa produzione di documenti strategici che la Commissione ha presentato dal 2000 in poi e con cui l'Unione ha sempre ribadito l'importanza di ascoltare tutti i cittadini, prendere in considerazione le loro opinioni e preoccupazioni da qualsiasi angolo d'Europa fossero provenute, spiegare come le politiche dell'Unione europea influenzino la vita quotidiana, intrattenere contatti con il pubblico, sia nazionale che locale, tramite tutti i possibili mezzi di comunicazioni.

Per farlo, l'UE spende 2 milioni l'anno e nel tempo ha adottato piani d'azione come *Insieme per Comunicare l'Europa* o iniziative come *Dialoghi con i Cittadini*, cominciati nel 2012 e che solo in Italia hanno coinvolto 12 mila persone, per riconciliare l'identità ed i valori della cittadinanza europea. Impresa resa possibile grazie all'attività dei centri d'informazione più vicini al singolo, quale la rete Europe Direct che può vantare una migliore consultazione e un maggior dialogo con i cittadini, data la prossimità diretta alla partecipazione civica e democratica.

¹ Praticante alla Scuola di Giornalismo di Perugia. Già borsista in Comunicazione Istituzionale Europea presso il Dipartimento di Scienze Politiche, dell'Università degli Studi di Perugia.

² Sulla libertà di espressione e d'informazione nonché libertà dei media e del loro pluralismo.

³ Sul diritto di accedere ai documenti delle istituzioni europee.

Nel caso in cui sia uno degli enti locali per eccellenza, come un comune, ad ospitare un centro Europe Direct e a farlo funzionare attraverso le sue professionalità, allora si può assistere, nell'ambito della governance multilivello, ad una sorta di “delega” alla realizzazione, *in loco*, di una specifica politica europea. Poiché proprio agli enti locali spettano le maggiori responsabilità, nell'attuazione di una comunicazione volta a costruire dei ponti tra i cittadini e l'Europa⁴ e improntare un nuovo discorso narrativo sull'Europa. L'obiettivo è che nel 2019 la maggioranza dei cittadini interpellati nei sondaggi standard di Eurobarometro ritenga che «la propria voce in Europa conti, che comprenda i principali processi decisionali e le politiche generali dell'Ue» richiama l'ultimo parere del Comitato delle Regioni. In tal senso è stato affinato e messo a punto il ruolo degli eurocentri Europe Direct che trovano nella sensibilizzazione alle questioni europee la loro *mission*. Nella fattispecie si andrà ad indagare l'esperienza pilota di strategia e comunicazione di EDIC Terni, lo sportello europeo aperto e attivo presso il Comune di Terni e che dal 2013 opera sul territorio come riferimento delle politiche di coesione e d'integrazione europea, su scala urbana.

⁴ Parere del Comitato delle Regioni “Ricollegare l'Europa ai cittadini: rafforzare e migliorare la comunicazione a livello locale” (2015/C 019/09).