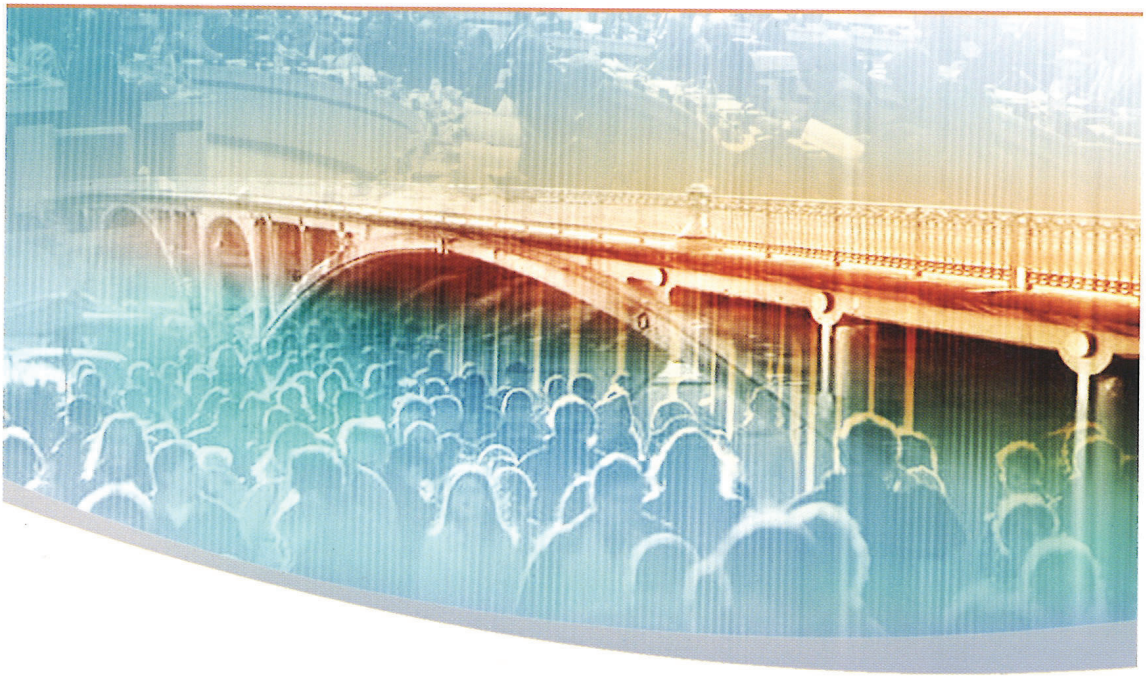
Comitato economico e sociale europeo

Omaggio a Bruno Di Odoardo



I quaderni del CESE

OMAGGIO

A

BRUNO DI ODOARDO

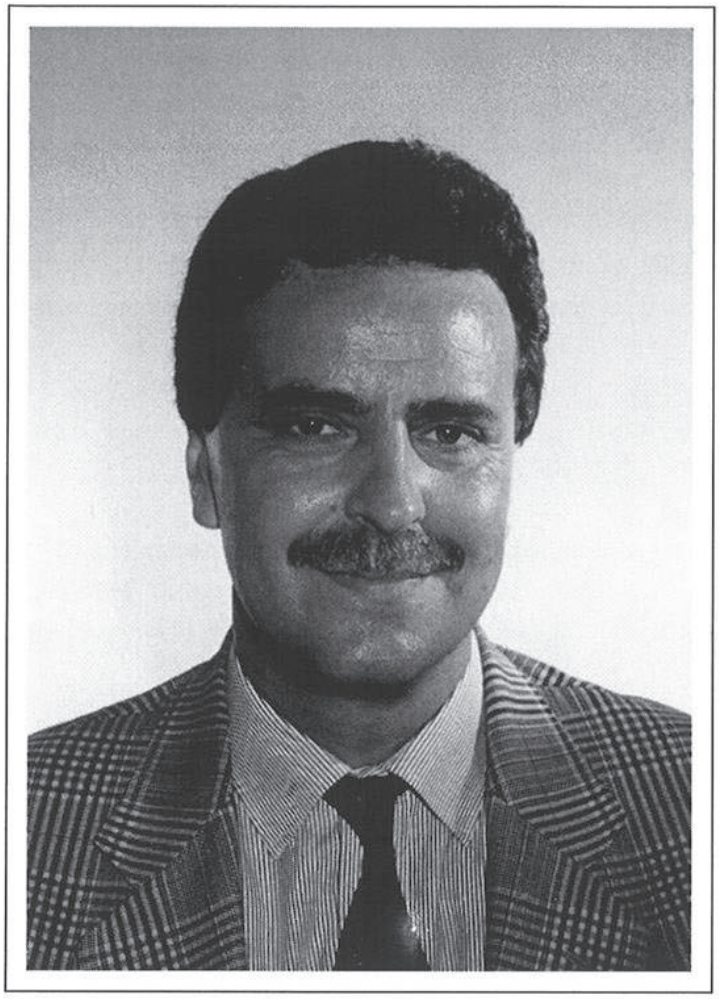
Bruxelles, Maggio 2006

A cura di Antonio GIACCHÈ
Segretariato del Gruppo II "Lavoratori" CESE

S o m m a r i o

	Pag.
IN MEMORIAM	5
INTRODUZIONI	9
Presentazione di Anne-Marie SIGMUND, Presidente del CESE	11
Introduzione di Mario SEPI, Presidente del Gruppo II del CESE	13
Il ricordo di Bruno di Luigi ANGELETTI, Segretario generale dell'Unione Italiana del Lavoro	15
L'IMPATTO DELLA EUROPEIZZAZIONE SULLA STRUTTURA DEL POTERE LOCALE DELLE CITTÀ EUROPEE di Anna SOBCZAK, Ricercatrice dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze	17
LA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI 2000-2006 : UNA PRIMA VALUTAZIONE DELL'INIZIATIVA URBAN di Bruno DI ODOARDO, Dirigente della UIL e Consigliere del Gruppo II del CESE	133

IN MEMORIAM



Bruno Di Odoardo è nato ad Ascoli Piceno l'8 Marzo del 1952.

Laureato giovanissimo in Pedagogia, è stato docente di Lettere nella Scuola secondaria.

Segretario prima della UIL Scuola e poi dell'Unione UIL della Provincia di Ascoli Piceno, nel 1989 fu nominato sia alla carica di Segretario Nazionale della UIL Scuola, che a quella di Segretario Generale aggiunto della UIL delle Marche.

Nel 1995 è stato eletto Assessore alla Regione Marche con l'incarico di Assessore ai lavori pubblici, alla protezione civile e all'edilizia residenziale.

Durante il mandato 1995-2000, ha diretto numerosi progetti nel campo dei lavori pubblici, pianificazione territoriale, riqualificazione urbana, smaltimento rifiuti etc., programmando in particolare interventi nei bacini fluviali della regione Marche, opere per la difesa della costa e numerosi interventi straordinari.

Con l'incarico di Vice-commissario per il terremoto, ha gestito gli interventi d'emergenza legati al sisma che colpì nel 1997 le Marche e l'Umbria e, successivamente, gli interventi di ricostruzione, rivelando in entrambe le fasi particolari doti d'umanità ed elevate capacità organizzative.

Nell'ambito della delega alla protezione civile, si è successivamente occupato delle missioni organizzate dalla Regione Marche in Albania per la riorganizzazione e ricostruzione dei territori devastati dalla guerra.

Nel 2000, scaduto il mandato politico, è tornato a collaborare con la UIL quale responsabile per il Centro studi nazionale in materia di relazioni con le Regioni e le autonomie locali.

Nel 2001 è stato rappresentante della UIL nel Piano Operativo Nazionale d'Assistenza tecnica dei Fondi strutturali europei - Obiettivo 1, presso il Ministero del Tesoro e rappresentante sindacale, presso la Conferenza dei Presidenti delle Regioni Italiane.

Il suo ultimo incarico è stato assunto nel 2002 a Bruxelles, quale consigliere del Gruppo "Lavoratori" del Comitato Economico e Sociale Europeo, ove è stato membro delle Sezioni ECO (Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale) e TEN (Trasporti, energia, infrastrutture, società dell'informazione).

Colpito da male inguaribile, è riuscito a concludere il parere sull'Iniziativa comunitaria Urban, di cui era relatore, e che fu adottato nel marzo del 2003.

Bruno Di Odoardo è morto il 22 ottobre 2003, a soli 51 anni.

INTRODUZIONI

Presentazione

Come molti altri membri del nostro Comitato, ho avuto modo di conoscere Bruno Di Odoardo soprattutto attraverso la sua morte.

Ricordo che la sua scomparsa mi colpì fortemente, non solo per l'età ancor giovane, ma soprattutto per il modo con cui aveva fino all'ultimo vissuto e operato, anche tra noi. Allora Presidente del Gruppo III, aderii perciò con convinzione alla proposta del Gruppo « Lavoratori » di dedicare una borsa di studio alla sua memoria.

Divenuta Presidente del CESE, ho accolto con particolare favore la pubblicazione della ricerca promossa dalla stessa borsa, attraverso questo ***"Omaggio a Bruno di Odoardo"*** che ci vuole restituire il profilo d'un collega che – vivo – abbiamo per troppo poco tempo conosciuto.

Dalle testimonianze di quanti hanno avuto modo di conoscerlo ed apprezzarlo nella sua vita di insegnante, sindacalista ed amministratore pubblico, emerge unanime il ricordo d'una persona di grande umanità e convinzioni, d'un appassionato sostenitore della coesione economica e sociale, da lui direttamente praticata a livello regionale prima di essere nominato, nel 2002, Consigliere nel nostro Comitato.

Il parere completato da Bruno Di Odoardo malgrado la gravità del male che doveva portarlo a morte da lì a pochi mesi, conferma – e non solo per i contenuti – le sue competenze e, ancor di più, la sua grande forza d'animo. Per questo è importante che esso sia ripreso – come lo è in effetti – in questa pubblicazione.

La borsa di studio ci ha fatto conoscere anche Anna Sobczak, ricercatrice polacca dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze. E' davvero una piacevole sorpresa scoprire come – malgrado la giovane età dell'autrice – la ricerca sia improntata al più grande rigore e capacità d'analisi. Il tema trattato tocca questioni prioritarie e delicate anche particolarmente vicine alle sensibilità d'un organismo che – come il Comitato economico e sociale europeo – ambisce a proporsi quale "ponte", da una parte, tra l'UE e le sue istituzioni e, dall'altra, i cittadini europei nelle loro più vitali forme d'aggregazione ed organizzazione come quelle urbane.

E' dunque con un duplice ringraziamento che voglio qui rivolgermi tanto a Bruno Di Odoardo – la cui memoria rivive attraverso i suoi cari , la sua passione civile e le sue elevate competenze - che ad Anna Sobczak – cui desidero augurare un proficuo proseguimento in questo ambito di ricerca già intrapreso con successo.

Anne Marie Sigmund
Presidente del CESE

Introduzione

Così breve è stata l'esperienza di Bruno Di Odoardo come Consigliere del CESE e come membro del Gruppo « Lavoratori »!

Insediato nell'ottobre del 2002, Bruno è morto infatti appena un anno dopo, il 22 ottobre 2003.

Pur intensa è stata comunque la corrente di stima e simpatia instaurata tra Bruno e tutti noi, così come il Suo appassionarsi nell'attività del Comitato e nella vita del Gruppo.

Malgrado i sintomi immediati del male incurabile che lo doveva portare via all'età di soli cinquantuno anni, Bruno Di Odoardo ha voluto impegnarsi nel nuovo incarico con l'entusiasmo e la competenza del dirigente sindacale e del rappresentante istituzionale quale era stato ed era.

E' percorrendo infatti l'impegno di tutta la Sua vita che meglio si può comprendere anche il Suo contributo nel Gruppo e nel CESE in neppure un anno di presenza, culminato nella redazione del parere sull'Iniziativa comunitaria "Urban" del 26 marzo 2003, che qui viene appositamente riprodotto.

Altri, in queste pagine di presentazione, hanno più evidente titolo per rendere omaggio alla memoria del dirigente sindacale dell'Unione Italiana del Lavoro.

Per quanto mi riguarda, vorrei soprattutto rendere omaggio alla "*persona semplice ed altruista, pronto a sacrificarsi per il bene comune*". Ho ripreso queste parole dalla commemorazione di chi, come il Presidente della regione Marche, ha avuto certamente modo di conoscere a fondo l'umanità e le competenze di Bruno.

Assessore regionale dal 1995 al 2000, Bruno Di Odoardo s'è soprattutto occupato di urbanistica, territorio e sviluppo sostenibile, ossia di quell'equilibrio dinamico tra politiche per la crescita, coesione sociale e ambiente, che trovano nella dimensione locale e regionale il luogo di diretto dialogo con tutte le espressioni della società civile.

Nell'esercizio di quelle funzioni, Bruno non ha solo messo in valore delle competenze indiscusse, ma anche un grande spirito di abnegazione ed umanità, come ha dato prova la Sua azione quale responsabile della Protezione civile delle Marche, sia in occasione del tragico terremoto del 1997 nel Centro-Italia, che dell'operazione "Arcobaleno" in Albania.

Quella stessa abnegazione e – aggiungo – grande dignità, Bruno l'ha mostrata fino all'ultimo, partecipando ancora – pur provato dal male – alla riunione del nostro Gruppo e alla sessione plenaria del Comitato del settembre 2003. Fu proprio in quell'occasione che avemmo un lungo e toccante colloquio tra amici in cui, alla discussioni sull'attualità politica, seguì – come accade ahimè troppo poco nel nostro ambiente – un dialogo tra persone e coscienze. La Sua consapevolezza della fine imminente e il desiderio di fare il bilancio d'una vita mi sono rimaste impresse come una delle più alte esperienze intellettuali ed emotive che abbia mai vissuto!

E' maturata così la decisione unanime di dedicare a Bruno Di Odoardo una borsa di studio sugli stessi temi che tanto hanno occupato la Sua pur non lunga vita.

Sostenuti in questa proposta dagli altri Gruppi, dalla Presidenza e dal Segretariato generale del CESE - che qui tutti teniamo a ringraziare - siamo particolarmente contenti della scelta fatta quanto all'argomento della ricerca effettuata e, soprattutto, alla qualità della sua giovane autrice.

La Dott.ssa Anna Sobczak – ricercatrice polacca presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze – ha prodotto infatti, con "L'impatto dell'europeizzazione sulla struttura del potere locale delle città europee", un' interessante analisi su processi tra i più sensibili e vitali per la qualità e il futuro dei possibili modelli di vita europei, un'analisi che è ancor più attuale nella presente fase in cui si parla tanto della necessità di nuovi rapporti tra cittadini ed istituzioni europee!

La ringrazio sinceramente a nome di tutto il Gruppo "Lavoratori" e – ne sono sicuro – del nostro caro Bruno che, anche attraverso lo studio di Anna, vive un poco di più nel nostro ricordo e nello stimolo per tutti noi a proseguire il Suo lavoro!

Mario Sepi
Presidente del Gruppo II "Lavoratori" del CESE

Il ricordo di Bruno Di Odoardo

Bruno apparteneva a quella categoria di persone che nascono per gli altri, già destinata a dedicare la sua vita per aiutare i più bisognosi, per combattere i soprusi, le ingiustizie. Persone che si connotano per la volontà di lavorare nell'intento di migliorare la realtà che ci circonda, per realizzare una società più equa e più giusta.

Dimostrò tale propensione sin dalla giovanissima età, quando, brillantemente laureato, rifiutò di proseguire il lavoro di ricerca presso l'Università. Seguiva un suo istinto ed entrò nel mondo del lavoro come insegnante, pensando che l'educazione dei ragazzi e dei giovani rappresentasse la sua vera inclinazione.

Erano anni di grandi trasformazioni e di grande fermento. Capì che il solo insegnamento era troppo limitato, che bisognava agire sul personale della scuola per formarlo meglio e farlo diventare il perno del cambiamento della società, mettendolo al riparo dai ricatti di un'amministrazione che ancora basava la sua azione sul clientelismo e su moralismi di facciata.

In pochi anni organizzò, quasi dal nulla, un forte sindacato della UIL-Scuola nella sua provincia che, grazie al suo impegno, divenne un punto di riferimento per la discussione e l'elaborazione di nuove idee e proposte, non solo per la Regione Marche, ma per lo stesso sindacato nazionale.

La UIL-Scuola premiò il suo impegno chiamandolo a ricoprire l'incarico di segretario nazionale. Ritornò poi nel "suo" territorio, a cui era molto legato, per diventare Vice-segretario della UIL regionale delle Marche.

Ma tentò anche l'avventura politica, al termine della quale mise a frutto l'esperienza maturata come Assessore regionale collaborando con la segreteria confederale della UIL, a Roma, sul tema del decentramento regionale che la riforma della Costituzione in quegli anni aveva messo in atto.

Bruno era sempre pronto a cogliere le novità e a misurarsi con esse; a volte ne era un precursore. Per queste ragioni la Confederazione lo scelse come suo rappresentante al Comitato Economico e Sociale Europeo. Un'avventura che ebbe appena il tempo di cominciare, imprimendovi comunque un segno, come questa importante e meritevole pubblicazione vuol significare.

Troppo presto Bruno ha lasciato tutto e tutti. Noi preferiamo ricordarlo sempre in positivo, impegnato a lottare, a cercare, a realizzare, a concretizzare gli obiettivi per essere utile agli altri, per essere utile ai "suoi" lavoratori.

Il suo comportamento, il suo impegno, la sua azione sono un messaggio ed uno stimolo per noi e per gli altri, in particolare per i giovani che non aveva mai smesso di amare.

Aveva il carisma di educatore e, in un'epoca in cui la diffusione della cultura e della conoscenza costituisce la vera sfida a cui far fronte, quell'impegno è davvero prezioso. Un Paese sarà tanto più forte e sviluppato quanto più cresce sul terreno del sapere, delle nuove tecnologie e della formazione. Strumenti che devono rappresentare una vera opportunità per ogni cittadino.

Bruno aveva colto, da tempo, questa verità e si era impegnato per questa causa. La sua memoria sia per noi un impegno a proseguire lungo quella strada.

Luigi Angeletti
Segretario generale dell'Unione Italiana del Lavoro

L'IMPATTO DELL' EUROPEIZZAZIONE SULLA STRUTTURA DEL POTERE LOCALE DELLE CITTÀ EUROPEE

".....L'europeizzazione sferza le città come fa il vento con le navi sull'oceano. Se vogliono avanzare nella giusta direzione, e non soltanto galleggiare, esse devono cercare di avere il vento dell'europeizzazione in poppa, sfruttando le strategie e la politica d'immagine. Ma la loro navigazione sarà pur sempre influenzata dal contesto nazionale in cui sono inserite....."

Anna Sobczak è una giovane ricercatrice presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze.

Di nazionalità polacca, s'è laureata in Economia internazionale e relazioni politiche presso la Facoltà d'economia dell'Università di Cracovia.

In occasione d'un Master Erasmus sugli scambi urbani e regionali, svolto presso l'Università di Durham - RU, ha sviluppato un particolare interesse sulle politiche territoriali.

Ha partecipato a diverse attività di ricerca e redazionali, sia presso organismi consultivi quali L'Economists Advisory Group di Londra o riviste specializzate come la Polish Market Review di Cracovia, che in campo accademico.

E' stata Research Assistant in Microeconomia presso il Collegio Andrzej Frycz Modrzewski di Cracovia e presso il Centro di Sudi Avanzati Robert Schuman di Firenze ove ha anche partecipato al progetto "Ripensare all'Europa del dopo allargamento".
Ha appena completato uno stage a Bruxelles presso la DG "Regio" della Commissione Europea.

Ha pubblicato contributi in materia d'integrazione dell'UE, di partecipazione della società civile alla *governance* europea, nonché di sviluppo urbano e regionale e di cooperazione tra le città.

L'IMPATTO DELL' EUROPEIZZAZIONE SULLA STRUTTURA DEL POTERE LOCALE DELLE CITTÀ EUROPEE

Analisi comparata di Glasgow e Cracovia

Anna SOBCZAK

Ricerca realizzata a seguito della Borsa di studio indetta
dal Gruppo II "Lavoratori" del CESE in memoria del Consigliere Bruno Di Odoardo

Istituto Universitario Europeo

Firenze, luglio 2005

Sommario

1. Struttura della relazione 27
1.1 Obiettivi 28

2. Piano della ricerca 29
2.1 Ipotesi principali 29
2.2 Ipotesi parziali 30
2.3 Approccio della ricerca 30

3. Scelta dei casi 31
3.1 Criteri per la scelta delle città 31
3.2 Periodo di riferimento 33
3.2.1 Alcune date importanti per le due città 33
1.1.1.1 Cracovia 33
1.1.1.2 Glasgow 33

4. L'europeizzazione quale fattore esogeno di influenza delle città 33
4.1 Percezione dell'europeizzazione 33
4.2 Percezione del processo di europeizzazione a Cracovia e a Glasgow 35

5. Destabilizzazione della struttura di potere basata sul centro-periferia 36
5.1 Indebolimento dello Stato 36
5.2 Europeizzazione mediata dallo Stato-nazione 37
5.2.1 Discorso europeo e discorso locale 38

6. I rapporti tra livello centrale e livello locale: Glasgow 38
6.1 I cambiamenti indotti dalla devoluzione 39
6.1.1 I rapporti con il Parlamento scozzese e il Parlamento europeo 40
6.1.2 I rapporti con l'esecutivo scozzese 40
6.1.3 I rapporti con la Commissione europea 41
6.1.4 Divergenze di interessi tra il livello centrale e quello locale 42

7. I rapporti tra livello centrale e livello locale: Cracovia 42
7.1 Indebolimento e rafforzamento dei rapporti tra il livello centrale e locale 44
7.1.1 Percorsi di carriera del livello centrale e locale 45
7.2 L'assegnazione e la gestione dei fondi strutturali europei 47
7.2.1 Gli enti responsabili dei fondi strutturali a livello centrale 47
7.2.2 La gestione e l'assegnazione dei fondi strutturali nella Małopolska 49
7.2.3 La competizione tra il livello centrale e quello locale sul piano politico 50
7.2.4 La gestione e l'assegnazione dei fondi strutturali a Cracovia 50
7.3 Cambiamenti successivi all'adesione 52
7.3.1 Differenze tra fondi preadesione e fondi strutturali 53
7.3.2 Il linguaggio dei fondi strutturali 54
7.3.3 Fondi strutturali nelle città 55

8. Destabilizzazione della struttura interna di potere 56
8.1 I principali attori nel quadro cittadino 56

8.2 La struttura di potere nelle città - Teorie urbane 58
8.3 La destabilizzazione della struttura interna di potere ad opera di nuovi soggetti 58
8.4 La destabilizzazione della struttura interna di potere determinata dalla libera circolazione delle persone 59

9. Competizione all'interno delle città 60

10. Caso di studio 1: la struttura interna di Glasgow 60
10.1 L'istituzione principale di Glasgow: il Comune (Glasgow City Council) 61
10.1.1 Emergono nuovi enti o si riciclano quelli preesistenti? 63
10.1.2 Il dualismo che caratterizza l'immagine delle città 64
10.1.3 La valorizzazione del ruolo del Comune di Glasgow da parte dell'Unione europea 65
10.1.4 Il partenariato quale tratto saliente della struttura interna di Glasgow 66
10.1.5 Nuove istituzioni - la gestione dei fondi strutturali 67
10.1.6 I partenariati principali 68

11. Caso di studio 2: la struttura interna di Cracovia 70
11.1 L'istituzione principale di Cracovia: il Comune 71
11.1.1 Divisioni politiche in seno al Comune di Cracovia 72
11.1.2 Avvicendamento al potere nel Comune di Cracovia 72
11.1.3 Nascita di nuove istituzioni 78
11.1.4 Attribuzione di maggiori poteri alle istituzioni 80
11.1.5 Mutamento del ruolo delle istituzioni 80
11.1.6 Interdipendenza di natura politica tra istituzioni 81

12. Competizione tra le città 82
12.1 Competizione tra le città per ottenere gli investimenti 82
12.2 Competizione tra le città per ottenere l'attenzione delle istituzioni UE 83
12.3 Competizione tra le città per gli eventi particolarmente importanti 84

13. La competizione tra le città a Cracovia e Glasgow 84

14. Impatto dell'europeizzazione sulla cooperazione tra città 85
14.1 Reti di città 85

15. Glasgow e la cooperazione tra le città 88
15.1 Istituzioni responsabili della cooperazione tra le città 88
15.2 Glasgow e le reti di città 90
15.2.1 I promotori delle reti di città 91
15.3 I progetti transnazionali a Glasgow 93
15.3.1 Progetto CEIS - IDELE 93
15.3.2 Il progetto SEP - Euroconnections 94
15.3.3 I progetti LAFE e Entrust della Scottish Enterprise Glasgow 95
15.3.4 L'iniziativa comunitaria EQUAL 96
15.4 Accordi di gemellaggio 96
15.5 Cooperazione tra città in forma di partenariato esteso 98

16. Cracovia e la cooperazione tra città 102
16.1 La cooperazione bilaterale tra città 102
16.1.1 Istituzionalizzazione della cooperazione bilaterale 103
16.2 Creazione d' un legame tra passato e presente nella cooperazione tra città 103
16.2.1 Primi rapporti con le istituzioni europee 103
16.3 Ruolo dell'Unione europea nella cooperazione tra città 104
16.3.1 Cooperazione con l'Europa centrorientale 105
16.4 Motivazione della scelta di un partner per la cooperazione tra città 105
16.5 Adesione alle reti di città 107
16.5.1 Partecipazione delle istituzioni cittadine 107
16.6 Coinvolgimento nei progetti transnazionali 109
16.6.1 Progetto DEMOS 109

17. Conclusioni 110

18. Sintesi della ricerca 113
18.1 Scopo principale del progetto 113
18.2 Domande principali relative alla ricerca 113
18.3 Ipotesi principali 114
18.4 Ipotesi parziali 114
18.5 Livelli in cui si articola l'analisi 115
18.6 Scelta dei casi di studio - Le città 115
18.7 Conclusioni relative a Glasgow 116
18.8 Conclusioni relative a Cracovia 116
18.9 Conclusioni relative ai progetti 117

19. Ambito di lavoro 117
19.1. Domande di carattere generale su Glasgow/Cracovia 118
19.2 Domande di carattere generale sull'Unione europea 119
19.3. Domande sulla cooperazione tra le diverse istituzioni a Glasgow/Cracovia 119
19.3.1 Partenariato 119
19.3.2 Progetti finanziati dall'UE 119
19.4. Domande sulla cooperazione, i rapporti e i contatti con le altre città 120
19.5. Domande sui rapporti tra il livello centrale e quello locale 120
19.6. Domande sulla struttura interna 120

Bibliografia 122

1. Struttura della relazione

La presente relazione, che costituisce l'esito di un ampio studio relativo all'impatto del processo di europeizzazione sulla struttura del potere locale delle città europee, pone in particolare l'accento sull'analisi comparata di due città, Glasgow e Cracovia. Nel corso della prima fase dello studio è stata eseguita un'analisi della letteratura sull'europeizzazione, nonché delle opere relative alla struttura del potere locale e alle teorie urbane. La fase successiva dello studio ha approfondito il quadro teorico, attraverso la raccolta sistematica dei dati empirici tratti dalle fonti primarie. Oggetto di analisi sono state le interviste, nonché il seguente materiale: articoli di quotidiani, documenti interni, relazioni e piani annuali, oltre alle informazioni aggiornate relative agli ultimi cambiamenti verificatisi in entrambe le città, pubblicate quotidianamente su Internet.

Per quanto concerne Glasgow, le interviste hanno coinvolto consiglieri comunali, rappresentanti dell'amministrazione locale, in particolare dei Development and Regeneration Services, eurodeputati, deputati del Parlamento scozzese, rappresentanti dell'esecutivo scozzese, della Scottish Enterprise Glasgow, della Scottish Environment Protection Agency (il Consiglio nazionale allo sviluppo sostenibile per i programmi scozzesi dei fondi strutturali europei), dello Strathclyde European Partnership, del Greater Glasgow and Clyde Valley Tourist Board, della Community Enterprise nell'ambito della Strathclyde Glasgow Alliance (Glasgow Key Fund), dello Scottish ESF Objective 3 Partnership, dello Scottish Council for Voluntary Organizations, del Glasgow Council for the Voluntary Sector, oltre ad accademici delle università di Glasgow.

La sezione dedicata a Cracovia ha tratto spunto dalle interviste a consiglieri comunali, a rappresentanti dell'amministrazione locale (il vicedirettore del Dipartimento strategia e sviluppo cittadino) e dell'Agenzia per lo sviluppo di Cracovia, nonché a eurodeputati, a rappresentanti della presidenza della regione (Dipartimento della politica regionale e dei fondi strutturali), della Camera di commercio e industria e dei centri informativi UE, accademici, rappresentanti dell'Agenzia per lo sviluppo regionale della Małopolska, rappresentanti dell'amministrazione regionale (Dipartimento per i programmi di consulenza e aiuto), persone coinvolte in progetti transnazionali e in progetti finanziati dai fondi strutturali europei, esponenti del Centro culturale internazionale, del Centro di informazione regionale della Małopolska e dell'Istituto di autogoverno e amministrazione territoriali della Małopolska (Mistia).

Nella fase finale dello studio è stata eseguita un'analisi comparata dei dati empirici raccolti in entrambe le città. Il problema studiato nel presente progetto di ricerca, intende confrontarsi con una lacuna esistente nella letteratura relativa all'analisi comparata dell'impatto dell'europeizzazione sulla struttura di potere delle città europee. L'analisi sistematica di tale tema di ricerca richiede innanzi tutto la definizione di un quadro teorico. Attraverso la trattazione di punti di vista alternativi e di spunti tratti dalla letteratura, il quadro teorico illustra i presupposti e le ipotesi che costituiscono la base del progetto di ricerca. Pertanto, la presente relazione è strutturata come segue: la prima parte illustra l'enunciazione del problema, con le principali domande relative alla ricerca e le ipotesi preliminari.

Le sezioni successive analizzano i presupposti tratti dall'esame della letteratura, un passaggio necessario a consentire lo sviluppo coerente delle ipotesi da un punto di vista logico. Ogni sezione teorica è seguita dall'analisi di casi di studio attinenti alle città, in base agli esiti della ricerca empirica. Le sezioni conclusive riuniscono gli aspetti più interessanti individuati dalla relazione in termini di differenze e somiglianze tra le due città.

1.1 Obiettivi

La letteratura mostra la città come un soggetto concorrente e cooperante sulla scena europea: città viste come nuovi soggetti del processo decisionale politico, città che entrano in competizione per gli eventi più importanti, reti di città europee, città intese come rivali trascinate nel gioco della competizione dell'arena europea, città come possibili candidate del processo di europeizzazione. Definizioni di questo genere compaiono spesso nella letteratura recente sulle città europee.

Dall'esame di quest'ultima si può inoltre desumere quanto segue: l'Unione europea esercita un'influenza rilevante su quanto accade all'interno delle città europee e sui rapporti che le legano reciprocamente, attraverso l'impulso dato alla competizione e alla creazione di coalizioni a tutti i livelli, in verticale e orizzontale. La domanda che nasce è se tale affermazione sia veritiera. Gli interrogativi che si possono porre in seconda battuta vertono su quale sia il genere di influenza e su come reagiscano le città (e i soggetti delle città) a tale influenza dell'Unione europea.

Esistono numerose ricerche e pubblicazioni relative alle modalità con cui l'Unione europea definisce le varie politiche, tra cui quelle sull'ambiente (Boerzel 2002) e sulla politica dei trasporti (Héritier 1999; Boerzel e Risse 2000; Knill e Lehmkuhl 2002), nonché sull'influenza esercitata sulle regioni (Keating 1998; Le Gales e Lequesne 1998). Invece, l'impatto dell'Unione europea sulle città europee non è stato oggetto del medesimo grado di approfondimento, se si escludono le ricerche condotte su alcune città dell'Europa occidentale (Bagnasco e Le Gales 2000; Baeten 2001; Le Gales 2002).

La lacuna più evidente si registra nella letteratura relativa alle città dell'Europa centrorientale. Sono state pubblicate opere di vari accademici, che però trattano soltanto taluni aspetti delle città, quali il ruolo della privatizzazione (Grime 1999), oppure prendono in considerazione soltanto le capitali (Keivani, Parsa e McGreal 2001; Czarniawska 2002), oppure analizzano le città esclusivamente dal punto di vista storico (Davies e Moorhouse 2003). Alcune organizzazioni internazionali, quali l'OCSE, hanno pubblicato relazioni periodiche sulle politiche urbane e la *governance* metropolitana di città appartenenti a paesi OCSE (OECD 1994, 2001). Ciononostante, tali relazioni hanno un carattere prevalentemente politico-consultivo e mancano della ricerca teorica approfondita di carattere accademico, nonché dell'analisi comparata, supportata da evidenza empirica, che invece caratterizzano il progetto di ricerca di chi scrive.

A seguito dell'ultimo allargamento dell'Unione europea e dell'adesione degli Stati dell'Europa centrorientale, sarebbe particolarmente fruttuoso e interessante studiare come l'Unione europea stia influenzando le città, non capitali, dei vecchi e dei nuovi Stati membri e in che modo la struttura del potere locale delle città stia mutando in ragione dell'impatto dell'europeizzazione.

L'obiettivo centrale della ricerca illustrata dalla presente relazione è quello di verificare se il processo di europeizzazione stia in qualche modo stimolando il cambiamento nella struttura del potere locale, nonché la mobilitazione dei vari soggetti a livello locale delle principali città non capitali. Più specificamente, lo studio intende analizzare la capacità dei soggetti locali delle città di gestire il processo di mutamento socioeconomico provocato dai fattori esogeni dell'europeizzazione e l'apertura di tali soggetti agli interessi sociali.

Ciò comporta un esame della struttura del potere dei soggetti in questione, dell'ambiente socioeconomico e politico di riferimento, oltre che del modello delle politiche di riferimento. L'elemento innovativo di questo progetto di ricerca è dato dal fatto che si concentra come obiettivo primario sulle cosiddette "seconde città", a caccia di un sostegno finanziario e di consulenza nell'ambito dei meccanismi di europeizzazione, oltre ad operare un raffronto su come l'impatto dell'Unione europea modifichi la struttura del potere locale nei vecchi e nei nuovi Stati membri dell'UE.

2. Piano della ricerca

2.1 Ipotesi principali

Lo studio contiene due ipotesi principali, secondo le quali il processo di europeizzazione produce i seguenti effetti sulle città europee:

I. destabilizza:

   a. le strutture di potere basate sulle relazioni tra il livello centrale e locale

   b. gli equilibri di potere interni:
      i. avvantaggia alcuni soggetti e genera svantaggi per altri

II. costituisce un fattore esogeno di stimolo per la mobilitazione di taluni/nuovi soggetti:

   a. in una competizione accresciuta:
      i. tra le città
      ii. nelle città

   b. nella formazione di coalizioni:
      i. tra le città
      ii. nelle città

   c. che porta a:
      i. nuove coalizioni
      ii. pluralismo

2.2 Ipotesi parziali

In base alle interviste e alla ricerca principale è stato osservato quanto segue: l'Unione europea contribuisce alla cooperazione e alla competizione tra vari i gruppi delle città, che si riflette:

I. nella creazione di partenariati tra soggetti esistenti, nell'ambito di un tema specifico:

   a. che porta al "riciclaggio" degli stessi soggetti, che formano partenariati diversi, i quali comportano:
      i. il governo di un'élite nella città
      ii. l'emergere di leader(s) cittadini

   b. che porta alla depoliticizzazione del partenariato

II. nell'emergere di nuovi soggetti desiderosi di beneficiare dei fondi strutturali:

   a. che porta alla competizione tra vari soggetti, la quale a sua volta si traduce ne:
      i. la sovrapposizione delle competenze
      ii. la diffusione della responsabilità
      iii. il pluralismo dei soggetti nella città

L'Unione europea contribuisce alla cooperazione e alla competizione tra città, che si riflette:

I. in un coinvolgimento nell'ambito delle reti di città, attorno ad un tema specifico promosso in un dato momento dall'Unione europea (quadri, programmi)

II. nel dibattito sulla valorizzazione della competitività

III. nella ricerca di fonti alternative di finanziamento per i progetti della città

IV. nella disponibilità a condividere l'esperienza e la prassi migliore:

   a. esportando il modello
   b. importando il modello

2.3 Approccio della ricerca

Lo studio si basa sull'analisi comparata di due casi, con l'ausilio del Structure Focus Comparison Method (metodo di raffronto tra strutture), la cui logica esplicativa fa riferimento alla descrizione dei casi, con un orientamento al contesto. Il motivo della scelta di tale metodo è che i due casi in questione presentano alcuni elementi di somiglianza, anche se manifestano contemporaneamente varie differenze. La presente ricerca ha riguardato in primo luogo l'analisi approfondita dei due casi in questione.

Dato che oggetto dello studio è stato l'impatto dell'europeizzazione sulla struttura del potere locale, sono stati analizzati i seguenti elementi: reti, legami, interdipendenze e interazioni tra le parti del sistema, rapporto statico e dinamico tra i soggetti in un contesto istituzionale basato sui legami politici, sociali ed economici tra le persone, analisi di tipologie sociali reali con potere causale. Tutto ciò costituisce l'approccio strutturalista al progetto di ricerca (Lichbach 1997).

3. Scelta dei casi

3.1 Criteri per la scelta delle città

Per verificare le ipotesi e trovare una risposta alle domande relative alla ricerca sono state scelte due città europee, ai due estremi del territorio dell'Unione europea: una nell'Europa centrorientale (Cracovia) e l'altra nell'Europa occidentale (Glasgow). Si è quindi deciso di scegliere una città di un nuovo Stato membro e una città di un vecchio Stato membro. Le città in questione appartengono a contesti nazionali diversi, caratterizzati da sistemi politici differenti; di conseguenza, le strutture del potere locale delle due città divergono.

Ciononostante, queste città possiedono alcune caratteristiche comuni, quale l'importanza attribuita alle questioni europee nei programmi locali (Mach e Niedzwiecki 1997; Keating e Loughlin 2002). Inoltre, nonostante la loro naturale dipendenza dal sistema nazionale, possono avvalersi delle reti per sfuggirvi. Effettivamente, il processo di europeizzazione ha creato alcune opportunità interessanti, per ridurre la dipendenza dallo Stato-nazione e trarre maggiore beneficio da altre possibilità, dato in particolare che entrambe le città sono viste come seconde per importanza rispetto alle capitali dei rispettivi Stati.

Cracovia è nota per essere la seconda città per importanza dopo Varsavia, capitale della Polonia; lo stesso si può dire di Glasgow rispetto a Edimburgo, capitale della Scozia, e a Londra, capitale della Gran Bretagna. Per effetto della competizione tra seconda città e capitale, le due città oggetto dello studio ambiscono ad ampliare la propria sfera di autonomia, o persino a rafforzare la loro indipendenza dalla capitale, la quale rappresenta lo Stato-nazione.

Glasgow è stata selezionata come caso di studio nella presente ricerca innanzi tutto perché esiste un numero significativo di opere che illustrano come essa sia stata influenzata dall'UE, abbia modificato la propria immagine e abbia tratto vantaggio dai fondi dell'Unione europea (Keating 1988; Paddison 2002; Savitch e Kantor 2003). Glasgow beneficia da tempo di progetti e finanziamenti dell'Unione europea, quindi la sua *governance* urbana è stata influenzata in maniera significativa dal processo di europeizzazione. Le relazioni pubblicate dalle organizzazioni internazionali mettono in luce la difficile transizione compiuta da Glasgow da città industriale a città postindustriale (OECD 2002). Glasgow è stata pertanto oggetto di analisi comparative, assieme ad altre città che hanno affrontato problematiche simili (Gomez 1998; Savitch e Kantor 2002), anche se finora non era stata ancora confrontata ad una città di un nuovo Stato membro.

A causa dei recenti cambiamenti associati all'adesione all'Unione europea, scarseggiano in letteratura opere sugli effetti esercitati dall'europeizzazione sulle città dei nuovi Stati membri dell'UE e sulla relativa struttura del potere locale. Anche se di recente si sta registrando un aumento del numero di studi condotti sulle città polacche (Hubácek, Rose, Grochowski, Gajduschek e Buchta 1996; Swianiewicz 2003; Swianiewicz, Mielczarek e Klimska 2005), non esistono ancora ricerche sufficienti sulle ripercussioni subite da Cracovia in seguito all'adesione all'UE, nonostante l'importanza strategica e storica di questa città.

Cracovia è stata scelta per lo studio in ragione del suo retaggio storico e strategico e dell'importanza attribuita alle questioni UE al programma locale. Cracovia guarda spesso all'Unione europea quando definisce la sua strategia ed è coinvolta in numerosi progetti finanziati dall'Unione europea, a livello cittadino e intercittadino. A seguito del rafforzamento dell'influenza dell'UE, l'immagine della città si è trasformata, passando da città industriale (una zona disastrata a livello ambientale), in cui la cultura, la storia e la tradizione erano sommerse dalla polvere, a città europea della cultura (Karwinska 1998), che apporta il proprio contributo a vari gruppi, i quali competono per ottenere il sostegno finanziario europeo, ma collaborano anche gli uni con gli altri.

Entrambe le città hanno manifestato la volontà di acquisire una maggiore indipendenza dalla capitale e quindi dallo Stato-nazione, mentre si adoperano per cercare alternative alla dipendenza da quest'ultimo. Innanzi tutto, Glasgow è stata la seconda città, per importanza e dimensioni, dell'Impero britannico (Keating 1988), mentre Cracovia è stata per molti secoli la capitale della Polonia e viene ancora vista, in molti casi, come la capitale culturale del paese. Entrambe le città affrontano i problemi provocati dall'industrializzazione, mentre lo Stato-nazione non sembra in grado di aiutarle a superare le difficoltà indotte da tale processo.

Per effetto della postindustrializzazione, le città hanno avuto bisogno di aiuti finanziari e di competenze professionali, al fine di attuare una strategia idonea a sviluppare e sostenere la crescita. L'UE offre numerose opportunità di miglioramento della situazione nelle città: tra esse il sostegno finanziario dei fondi strutturali, l'orientamento e la consulenza relativa alle politiche, nonché la possibilità di partecipare a programmi tra città.

Cracovia e Glasgow fanno parte, entrambe, di varie reti di città, quali Eurocities e Urbact. Esistono inoltre programmi speciali ai quali tali città partecipano, nell'ambito delle reti di città (DEMOS, Regenera, Chorus) e di programmi individuali (URBAN[1], ISPA[2]).

---

1 Benché l'iniziativa comunitaria URBAN, che riguarda la rigenerazione di zone urbane in crisi, non sia stata introdotta in Polonia, riteniamo probabile l'attuazione di progetti simili, visti i problemi che alcune città polacche come Cracovia stanno affrontando nella fase postindustriale. Per ulteriori informazioni sui programmi UE introdotti in Polonia cfr. Keating, Michael (2003). "Regionalization in Central Eastern Europe: the Diffusion of a Western Model?" in: The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration a cura di Michael Keating e James Hughes. Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang: 51-68.

2 L'ISPA (Strumento per le politiche strutturali di preadesione) faceva parte del pacchetto di adesione della Polonia e riguardava progetti in ambito ambientale.

3.2 Periodo di riferimento

Al fine di osservare l'impatto dell'europeizzazione sul mutamento della struttura del potere locale, è stato fissato in entrambi i casi un periodo di riferimento che consentisse di compiere un raffronto tra l'aspetto della struttura del potere all'inizio e al termine del processo. Dato che l'europeizzazione è un processo ancora in atto, iniziato con l'istituzione delle Comunità europee, risulta difficile individuare un punto temporale specifico per la nostra ricerca. Nella letteratura specializzata si sostiene che l'intensificazione dell'integrazione del mercato, e quindi l'intensificazione dell'europeizzazione, sia iniziata con l'Atto unico europeo (Moravcsik 1991); per questo tale data è stata scelta come punto di partenza dello studio.

3.2.1 Alcune date importanti per le due città

1.1.1.1 Cracovia

- 1989/1990: crollo del sistema comunista e introduzione del programma Phare
- giugno 1992: Mese culturale europeo a Cracovia
- 1998/1999: riforma amministrativa regionale, introduzione di un livello territoriale aggiuntivo; avvio dei negoziati per l'adesione all'Unione europea, fondi preadesione
- 2000: Cracovia viene nominata "Città europea della cultura"
- 2000-2005: Cracovia partecipa alle reti di città
- 2004: adesione della Polonia all'Unione europea, introduzione dei fondi strutturali.

1.1.1.2 Glasgow

- 1988/1989: firma dell'Atto unico europeo e riforma dei fondi strutturali, introduzione delle iniziative comunitarie
- 1990: Glasgow viene nominata "Città europea della cultura"
- 1996: Glasgow partecipa alla reti di città
- 1994-1999: programma URBAN a Glasgow
- 2005: Glasgow viene nominata "Intelligent Community of the Year".

4. L'europeizzazione quale fattore esogeno di influenza delle città

4.1 Percezione dell'europeizzazione

In letteratura abbondano le opere sull'europeizzazione, che analizzano i vari aspetti di tale processo e le sue ripercussioni sulla nascita, trasformazione e adattamento di politiche, istituzioni e soggetti.

Ciò fa sì che le definizioni generali di europeizzazione finiscano con il racchiudere tutto quanto attiene all'Unione europea ed esercita un'influenza sull'insieme dei soggetti all'interno dei confini dell'UE[3]. Non si tratta soltanto dell'impatto dell'istituzione europea sovranazionale, ma anche della reazione dei soggetti ai livelli nazionale, subnazionale e locale (Boerzel e Risse 2000; Olsen 2002).

L'europeizzazione viene descritta come il processo che porta all'emergere di nuove strutture di *governance*, nonché di istituzioni e approcci politici, giuridici e sociali a queste associati (Green-Cowles, Caporaso e Risse 2000); oppure, come i processi simultanei di attuazione di tali politiche e istituzioni e la diffusione e istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi politici, "modi di fare" e credenze comuni (Radaelli 2000) e il conseguente adeguamento delle istituzioni nazionali, attraverso la loro graduale incorporazione nella logica dei discorsi nazionali, nelle identità, nelle strutture e nelle politiche nazionali (Héritier 1999).

In generale, l'europeizzazione implica un cambiamento nella logica del comportamento politico (Radaelli 2000:4) che influenza il mutamento della struttura del potere a tutti i livelli, vale a dire sovranazionale, nazionale, subnazionale e locale. Secondo questa definizione, l'europeizzazione sarebbe un concetto in grado di spiegare processi di mutamento culturale, di formazione di nuove identità, di trasformazione politica, di innovazione amministrativa e addirittura di modernizzazione e avrebbe un legame con quasi tutti i processi che avvengono nell'Unione europea. A causa della proliferazione delle definizioni di europeizzazione, è difficile fornire una descrizione precisa di tale processo; ecco perché alcuni autori lo ritengono un insieme distinto di priorità di ricerca (Featherstone e Radaelli 2003:333).

Esiste una letteratura ancora più copiosa sui meccanismi dell'europeizzazione, che descrive come tale processo stia influenzando i soggetti e le politiche nell'Unione europea, con particolare riferimento ai metodi coercitivi quali l'*enforcement* (Tallberg 2002), al modello istituzionale (Knill e Lehmkuhl 2002), a meccanismi quali l'imitazione, l'apprendimento reciproco e l'emulazione del modello UE (Di Maggio e Powell 1983; Lodge 2000).

Dato che la letteratura pone in luce numerosissimi elementi dell'europeizzazione e dell'impatto delle istituzioni UE, nonché degli Stati-nazione, oltre alla risposta dei gruppi di interesse e dei soggetti interessati dal processo, esiste il rischio di una "deformazione del concetto", per effetto della quale non è più possibile comprendere quello che esso realmente significa (Radaelli 2000). Pertanto, la presente relazione non si pone l'obiettivo di analizzare nel dettaglio il processo di europeizzazione, bensì soltanto quello di concentrarsi sui meccanismi e sugli elementi dell'europeizzazione che influenzano le città europee e che si possono osservare al loro interno.

---

3 Alcune definizioni di europeizzazione indicano che l'influenza dell'UE travalica i confini dell'Unione, attraverso l'esportazione di forme di organizzazione politica, emerse in Europa al di fuori del territorio UE. Per maggiori dettagli, consultare Olsen, Johan P. (2002). "The Many Faces of Europeanization", ARENA Working Papers, Oslo, Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education.

Per evitare una deformazione del concetto, ai fini della presente relazione la definizione di europeizzazione viene presentata nel contesto di come tale processo si stia diffondendo nelle città europee e ne stia influenzando la struttura di potere. Il processo di europeizzazione influenza le città attraverso la nascita di nuove istituzioni orientate all'UE, l'introduzione di nuove politiche orientate all'UE, l'offerta di nuove opportunità che nascono a seguito dell'integrazione del mercato e la presa in considerazione di questioni orientate all'UE nel discorso politico dei soggetti delle città.

Quando si analizza l'impatto sulla struttura del potere locale, emergono taluni aspetti che riguardano il modo in cui l'Unione europea destabilizza la struttura di potere basata sulle relazioni tra il livello centrale e locale, il modo in cui essa influenza la struttura del potere interno, e infine il modo in cui il processo di europeizzazione contribuisce alla competizione, ma anche alla cooperazione, nelle città e tra le città. Ciascuna sezione è supportata dalla rispettiva letteratura ed è seguita dall'analisi della situazione in entrambi i casi di studio.

4.2 Percezione del processo di europeizzazione a Cracovia e a Glasgow

In entrambe le città, il termine "europeizzazione" è ben poco conosciuto o utilizzato dai non accademici. Pertanto, quando nelle interviste è stata posta la domanda riguardante la comprensione e la definizione del termine "europeizzazione" e del suo significato e importanza per la specifica città, sono stati adoperati in prevalenza termini quali "integrazione europea" e, nel caso di Cracovia, "adesione all'Unione europea".

A Glasgow risulta radicato il convincimento che il processo di europeizzazione non riguardi soltanto quello che le istituzioni UE impongono agli altri e a Glasgow, ma anche le modalità con cui Glasgow può influenzare l'Unione europea, in modo da trarre il massimo beneficio da tale processo. L'europeizzazione viene quindi vista come un processo a doppio senso, che si muove dall'alto verso il basso, ma anche dal basso verso l'alto.

Grazie all'europeizzazione, i soggetti di Glasgow sentono di avere maggiore potere e indipendenza, poiché ritengono di potersi rivolgere direttamente a Bruxelles per influenzare taluni processi decisionali, avendo in tal modo la possibilità di scavalcare Londra e Edimburgo. Per Glasgow, l'europeizzazione nel contesto urbano significa anche condivisione delle migliori pratiche con altre città, attraverso l'esportazione del proprio modello. Invece di apprendere da altri, Glasgow sembra preferire il ruolo di insegnante, soprattutto nei confronti delle città dei nuovi Stati membri dell'Unione.

A Cracovia, il processo di europeizzazione viene visto prevalentemente in termini di fondi strutturali e di altre opportunità finanziarie offerte dall'Unione europea. Il significato simbolico dell'integrazione europea vista come il ritorno all'Europa, che era prevalente dopo il crollo del comunismo, è stato sostituito da un atteggiamento più pragmatico nei confronti dell'integrazione.

Tuttavia, prevale ancora la percezione dell'integrazione europea come un'entità che fornisce indicazioni su come comportarsi e impartisce ordini a cui obbedire, rispetto all'idea di un coinvolgimento costruttivo e attivo nel processo. È interessante notare come molti degli intervistati abbiano sottolineato che l'effetto costruttivo e benefico dell'europeizzazione viene ora indebolito dallo Stato, il quale, invece di fornire il proprio aiuto, contribuisce a creare ulteriore confusione. Per Cracovia, l'europeizzazione nel contesto delle città significa anche processo di apprendimento, ricerca del modello UE e importazione delle prassi migliori, in particolare dai vecchi Stati membri dell'Unione.

5. Destabilizzazione della struttura di potere basata sui rapporti centro-periferia

5.1 Indebolimento dello Stato

Con il processo di integrazione europea e globalizzazione, il ruolo svolto da vari fattori esogeni è cresciuto notevolmente, tanto che lo Stato non detiene più il monopolio dell'influenza sulle città. Il principale fattore esogeno di destabilizzazione della struttura del potere nelle città europee è il processo di europeizzazione, il quale incrina la struttura di potere basata sulle relazioni tra il livello centrale e locale, indebolendo lo Stato e introducendo elementi nuovi. Alcuni autori sostengono addirittura che l'Unione europea stia provocando la fine dello Stato-nazione (Ohmae 1995), lo svuotamento dello Stato (Jessop 1994), la destatalizzazione e la denazionalizzazione (Brenner 2003).

Anche se la maggior parte di tali termini si riferiva originariamente alle regioni, intese come nuovo livello intermedio emergente di governo (Keating 1998) e veicolo di cambiamento economico (Bagnasco e Le Gales 2000), è possibile applicarli anche alle città, dato che le conseguenze della destabilizzazione del potere nelle relazioni tra Stato e dimensione locale sono le stesse. Inoltre, la nuova politica urbana pone in evidenza il processo di deregolamentazione e il ritiro dell'intervento statale in ambito economico (McNeill e While 2001).

Benché tutti questi termini mettano in luce la situazione estrema in cui versa uno Stato-nazione quasi in via di dissolvimento, suggerendo che si tratti di un gioco "a somma zero", altri autori adottano un atteggiamento più cauto e sostengono che europeizzazione non significa necessariamente scomparsa dello Stato-nazione, né tanto meno gioco a somma zero, ma una nuova dinamica che contribuisce all'emergere di un ulteriore livello di governo. Ciononostante, esiste un processo generale di ritiro dell'intervento statale di tipo economico nelle città, nell'interesse dell'europeizzazione e della globalizzazione (MacLeod, Raco e Ward 2003).

L'europeizzazione muta i rapporti tra Stato e città, aggiungendo un'altra diade tra i livelli territoriali: in questo senso, lo Stato, l'Unione europea e il livello subnazionale costituiscono tre diadi (John 2000) o una triangolazione, in sostituzione di quello che un tempo era un partenariato a due[4] (Sassen 2001:265). In seguito all'introduzione di un livello aggiuntivo di *governance*, quella che era essenzialmente una *governance* bipolare, fondata sulle relazioni tra il livello centrale e locale, è diventata una *governance* triadica, costituita dai livelli sovranazionale, statale e subnazionale (Rhodes, Bache e George 1996).

Ciò vale per tutti gli Stati membri dell'UE e produce un effetto molto significativo, soprattutto nei paesi con una struttura di potere tradizionalmente centralizzata, quali il Regno Unito, e in quelli che per un certo periodo hanno vissuto in un sistema pianificato a livello centrale, dove tutto veniva deciso dallo Stato, come la Polonia. Nei nuovi Stati membri, in particolare, l'Unione europea è stata una fonte importante di modelli per i soggetti politici alla ricerca di orientamenti esterni sulle politiche e sui cambiamenti istituzionali (Grabbe 2003; Keating 2003).

5.2 Europeizzazione mediata dallo Stato-nazione

Molti effetti del processo di europeizzazione vengono tuttora mediati dallo Stato-nazione. L'europeizzazione che avviene attraverso il cambiamento politico è mediata, di solito, dallo Stato-nazione. È lo Stato membro dell'UE che accetta di attuare una determinata politica, alla quale dovranno conformarsi tutti i soggetti di quello Stato membro. Dato che la città costituisce un elemento inscindibile dello Stato-nazione, anch'essa deve rispettare la politica specifica e quindi attuare i dovuti cambiamenti. Secondo la teoria dello *spill-over*, quando una politica viene europeizzata, l'europeizzazione si estende anche ad altri ambiti.

Una volta avviata l'integrazione in un ambito, appare vantaggioso europeizzare anche l'ambito contiguo, in modo da garantirne il funzionamento, e adeguarlo maggiormente al livello europeo assimilandolo e armonizzandolo, tanto più che in ultima analisi tutti gli ambiti sono collegati. Una volta avviato, il processo deve proseguire e i vari gruppi che hanno investito nell'Unione europea continuano ad adeguarvisi, ritenendo che arrestare il processo non sarebbe vantaggioso. Troppe sono infatti le energie investite nell'integrazione europea, per cui il processo, al pari di una bicicletta, deve continuare ad avanzare per non cadere. Dalla letteratura citata emerge che l'europeizzazione avrebbe contribuito al mutamento delle relazioni tra città e Stato attraverso l'apporto di nuove opportunità e valori.

---

4 Quando parlava di triangolazione, Sassen (2001) faceva riferimento al processo di globalizzazione, ma nel caso delle città europee è l'Unione europea a costituire il terzo soggetto, per cui è possibile applicare tale concetto anche al processo di europeizzazione.

In seguito all'europeizzazione, i soggetti degli Stati membri dell'Unione, tra cui le città, diventano dipendenti gli uni dagli altri, il che contribuisce al rafforzamento dei legami reciproci. Per non subire passivamente e pedissequamente i cambiamenti indotti dal processo di europeizzazione, tali soggetti devono reagire al processo per adattarlo ai propri interessi.

A tale scopo, le città vengono coinvolte nel processo e formano coalizioni che consentono loro di diventare soggetti attivi nella fase di elaborazione delle politiche al livello sovranazionale comunitario (Le Gales 2002). Le città, o piuttosto i soggetti urbani, hanno scoperto di poter trarre beneficio da tale processo: a tal fine non occorre un atteggiamento di subordinazione, né tanto meno l'influsso dell'europeizzazione deve necessariamente giungere loro in forma mutuata, attraverso la mediazione dello Stato-nazione.

5.2.1 Discorso europeo e discorso locale

Il potere basato sul rapporto centro-periferia viene destabilizzato non soltanto dall'esistenza di un terzo livello di governo, rappresentato dalle istituzioni sovranazionali dell'UE, le quali influenzano il trasferimento delle politiche e l'integrazione di mercato, ma anche dall'importanza crescente di altri soggetti dell'Unione europea. Tale tendenza emerge sia dalla letteratura sulla *governance* a più livelli (Hooghe 1996; Marks, Hooghe e Blank 1996; Goldsmith 2003; Smith 2003), sia dal discorso politico europeo così come è presentato nei discorsi e nei documenti pubblicati dalla Commissione europea, segnatamente il Libro bianco sulla *governance*, in cui le città sono viste come uno dei principali soggetti della *governance* nell'UE (Commissione europea 2001). Questi discorsi politici sul ruolo crescente delle città come nuovi soggetti dell'Unione europea contribuiscono alla destabilizzazione delle relazioni tra la dimensione centrale e quella locale.

L'europeizzazione nelle città può anche avvenire attraverso l'introduzione di argomenti di carattere europeo nelle strategie politiche, ossia attraverso un discorso di tipo europeo. In altri termini, i decisori delle città giustificano i propri comportamenti e le proprie azioni facendo riferimento all'Unione europea e al fatto che le città ne costituiscono parte integrante. In questo modo usano l'Unione europea per i propri fini, facendo riferimento all'UE nei discorsi e nelle relazioni dei consigli comunali. Sia a Glasgow che a Cracovia, l'Unione europea costituisce una presenza tangibile nel discorso locale, dato che entrambe le città fanno riferimento all'integrazione europea citando le opportunità, specie finanziarie, offerte da quest'ultima.

6. I rapporti tra livello centrale e livello locale: Glasgow

Nel caso di Glasgow, i rapporti tra centro e periferia sono quelli intercorrenti tra gli enti locali, il Comune di Glasgow e l'esecutivo scozzese, nonché tra gli enti locali di Glasgow e il governo britannico a Londra. In seguito alla devoluzione, la maggior parte dei problemi e la catena delle informazioni passa attraverso Edimburgo e l'esecutivo scozzese, ovvero il governo decentrato della Scozia.

Uno dei soggetti intervistati a Glasgow, che ha chiesto di mantenere l'anonimato, afferma che il processo di devoluzione nel Regno Unito si è verificato grazie all'impatto dell'Unione europea, ma soprattutto per le pressioni esercitate dai politici scozzesi in seno alla Commissione europea. La devoluzione in Scozia ha determinato un forte accentramento dei poteri a Edimburgo, che è ormai il centro principale del processo decisionale e del potere esecutivo. Tuttavia, le istituzioni di Glasgow e di altre città scozzesi stanno cercando in vario modo di ridurre tale accentramento del potere.

6.1 I cambiamenti indotti dalla devoluzione

La domanda che sorge è in che modo il potere abbia modificato il rapporto centro-periferia a seguito del processo di devoluzione. Il trasferimento di poteri dal Regno Unito alla Scozia è stato tangibile: è lecito chiedersi quindi se tale trasferimento abbia apportato vantaggi o se sia invece andato a scapito delle città scozzesi. Dato che la Scozia è stata interessata da una devoluzione parziale che ha comportato il trasferimento di alcune funzioni e responsabilità al solo livello regionale, con l'esclusione del livello locale (Di Gaetano e Strom 2003:361), la posizione di potere delle città sembra immutata, nonostante il governo Blair abbia adottato alcune misure finalizzate a rilanciare la democrazia locale (Hambleton 2000:931).

Nel Regno Unito, le città non hanno tradizionalmente tante competenze quanto le regioni e la devoluzione non ha modificato tale stato di cose, nonostante i tentativi di usare il sostegno dell'Unione europea per dare più poteri alle città. L'unica differenza è che ora le città non hanno più bisogno di esercitare pressioni sui membri del Parlamento londinese, ma si rivolgono direttamente a Edimburgo. Paradossalmente, come hanno rilevato alcuni intervistati, potrebbe risultare più difficile influenzare i membri del Parlamento scozzese rispetto a quelli di Westminster. Benché i rapporti a livello europeo siano considerati di appannaggio esclusivo del governo britannico, la responsabilità di attuare le direttive europee negli ambiti soggetti a devoluzione spetta all'esecutivo scozzese (Sloat 2002:15).
I settori attinenti allo sviluppo economico e al governo locale sono stati devoluti, quindi l'esecutivo e il Parlamento scozzesi dispongono di un potere maggiore sulle città, in particolare Glasgow.

Anche se in molti ambiti il potere è stato trasferito da Londra a Edimburgo, l'esecutivo scozzese tende a promuovere politiche che non solo sono compatibili, ma nella maggior parte dei casi costituiscono addirittura una duplicazione delle politiche generali adottate dal livello nazionale. All'esecutivo scozzese sono state attribuite responsabilità aggiuntive che riguardano la distribuzione dei fondi strutturali europei, ma la negoziazione delle politiche in seno al Consiglio dell'UE resta di appannaggio del governo britannico, dato che la politica estera costituisce una competenza esclusiva del livello centrale.

6.1.1 I rapporti con il Parlamento scozzese e il Parlamento europeo

Nel Parlamento scozzese è stata istituita una commissione per le relazioni europee ed esterne, anche se il suo ruolo principale è in realtà quello di esaminare e controllare le azioni intraprese dall'esecutivo scozzese riguardo a questioni europee ed esterne. È interessante porre in luce, peraltro, come tutti i deputati del Parlamento scozzese originari della regione di Glasgow (noti anche per essere i più attivi) provengano dalle fila di tutti i partiti scozzesi, a eccezione del Partito laburista. Solo se si considerano i singoli collegi elettorali di Glasgow si trovano esponenti del Partito laburista scozzese.

Il deputato più conosciuto per la sua attività di difesa degli interessi di Glasgow è Tommy Sheridan, esponente del Partito socialista scozzese. Sheridan è membro della commissione per il governo locale e i trasporti e fa spesso sentire la propria voce a difesa di Glasgow, in particolare per quanto riguarda i problemi sociali della città: "Glasgow è ignorata da tempo dall'esecutivo scozzese. Sono state spese molte belle parole, a cui però non hanno fatto seguito i massicci investimenti che sarebbero stati necessari per far emergere l'intera città dalla palude della povertà" (Scott 2004).

Nessuno dei deputati del Parlamento scozzese originari di Glasgow è membro della commissione per gli affari europei ed esterni e può quindi difendere gli interessi relativi ai fondi strutturali europei. Su tali questioni si potrebbe pensare che i parlamentari scozzesi si rivolgano ai deputati europei: tuttavia, l'unico eurodeputato originario di Glasgow, Elspeth Attwooll, è esponente del Partito liberaldemocratico e notoriamente i liberaldemocratici difendono gli interessi degli ambienti rurali, non quelli delle città. Sia gli eurodeputati sia i membri del Parlamento scozzese sembrano essere distanti da Glasgow per via dell'incompatibilità politica esistente tra gli esponenti degli enti locali (provenienti nel 90% dei casi dal Partito laburista) e gli eurodeputati e i membri del Parlamento scozzese (provenienti da tutti i partiti tranne quello laburista).

6.1.2 I rapporti con l'esecutivo scozzese

I rapporti tra l'esecutivo scozzese e gli enti locali di Glasgow sono tradizionalmente difficili, dato che Glasgow è la città più grande della Scozia (anche più di Edimburgo) e quindi non apprezza molto di sentirsi impartire degli ordini. Questo in effetti potrebbe essere il motivo del ritiro di Glasgow dalla conferenza degli enti locali scozzesi (Convention of the Scottish Local Authorities - COSLA), istituita come piattaforma di comunicazione tra enti locali ed esecutivo scozzese. Nel creare e sostenere la COSLA, l'esecutivo scozzese voleva far sì che gli interessi delle singole città fossero prima "assimilati" e quindi diluiti in seno a questa organizzazione di coordinamento, prima di giungere all'esecutivo scozzese.

Ciò che va bene per i piccoli comuni scozzesi non vale necessariamente per gli enti locali di grandi dimensioni come il Comune di Glasgow, che ha un bilancio annuale lordo di 2,4 miliardi di sterline e dà lavoro a 35.000 persone, pari al 6% dell'intera popolazione di Glasgow. In seno alla COSLA, Glasgow non era che uno dei 31 enti locali scozzesi, i quali avevano tutti lo stesso peso. Ecco perché nel 2001 il Comune di Glasgow ha deciso di ritirarsi dalla conferenza e di dialogare direttamente con l'esecutivo e il Parlamento scozzesi in merito alle questioni che riguardano la sola Glasgow.

Come ha affermato Charlie Gordon, capo del consiglio comunale, "il Comune di Glasgow è un ente locale grande e influente, e si considera quindi in grado di trattare direttamente con l'esecutivo e il Parlamento scozzesi qualora voglia esprimere il proprio parere su una data questione. Glasgow non ne sarà intimorita e anzi farà sentire tutto il proprio peso: non occorre un'organizzazione che agisca da intermediaria a tale scopo" (Mitchell 2001).

Per queste e altre dichiarazioni dello stesso tenore, oltre che per le decisioni assunte, Glasgow è stata ribattezzata "il Rab C. Nesbitt del governo locale scozzese", sul modello dell'irriverente personaggio di un celebre telefilm, e descritta come "magnificamente provocatoria, ma sola e senza amici" (Irvine 2001). A quanto sembra, quindi, a livello di rapporti centro-periferia Glasgow non agisce "in partenariato" con altre organizzazioni, come invece avviene ampiamente nell'ambito della struttura interna della città, bensì da sola.

Per attenuare l'atteggiamento assunto dal Comune di Glasgow e garantire allo stesso tempo il controllo sui processi decisionali della città, l'esecutivo scozzese si avvale della Scottish Enterprise. Questa importante agenzia funge da anello di collegamento con l'esecutivo scozzese e, suo tramite, l'esecutivo promuove il proprio programma politico nella città. L'aspetto interessante è dato dal fatto che la sede della Scottish Enterprise non si trova a Edimburgo, bensì a Glasgow, una circostanza che da un lato mette in evidenza l'importanza dello sviluppo economico per la città, ma dall'altro può essere vista come un segnale della volontà dell'esecutivo scozzese di controllare la città, accertandosi che il suo sviluppo segua la direzione tracciata dall'esecutivo.

6.1.3 I rapporti con la Commissione europea

Benché in genere i contatti "verticali" intrattenuti dalle istituzioni di Glasgow riguardino solo il Parlamento e l'esecutivo scozzesi, in alcune occasioni esse instaurano rapporti diretti con le istituzioni di Bruxelles. Ad esempio, l'ufficio "PME Objective 3" contatta direttamente i funzionari delle DG Politica regionale e Occupazione per le questioni relative alla valutazione finale dei progetti. Tali incontri tuttavia hanno per lo più un valore simbolico, dato che la decisione viene comunque presa al livello scozzese e i responsabili regionali suggeriscono soltanto alcune modifiche e illustrano i punti di vista alternativi proposti da altri Stati membri dell'Unione.

Per quanto attiene alle relazioni con le altre istituzioni UE, Glasgow si avvale dell'organizzazione di coordinamento Scotland Europe, l'ufficio dell'esecutivo scozzese per gli affari comunitari, anche se nella maggior parte dei casi esercita la propria azione di *lobby* attraverso reti di città quali Eurocities[5]. Tuttavia, per l'approvazione degli accordi relativi a tali reti occorre rivolgersi al gabinetto del vice Primo ministro, dato che tale materia rientra fra le sue competenze.

---

5 Un'analisi più dettagliata della partecipazione di Glasgow nelle reti di città figura nella sezione sulla cooperazione tra città.

In genere, le politiche promosse dall'esecutivo scozzese sono direttamente allineate a quelle dell'Unione europea e gli obiettivi definiti nell'Accordo di partenariato sostengono fortemente il programma. A tale livello non sembrano emergere conflitti giacché, qualunque sia l'esito del programma, esso rispecchierà almeno una delle strategie dell'esecutivo. Ciò dovrebbe consentire a tutti i partner di trovare una collocazione nell'ambito del programma stesso (Yellow Book 2003:17).

6.1.4 Divergenze di interessi tra il livello centrale e quello locale

In genere spetta all'esecutivo scozzese soddisfare tutti gli interessi delle sue regioni, tenuto conto delle esigenze dell'intero paese e mediando tra gli interessi talora conflittuali delle varie regioni. Ciò non toglie che certi interessi della Scozia possano contrapporsi a quelli di Glasgow e contribuire quindi a fomentare contrasti su talune decisioni e questioni: ciò avviene in particolare per quanto concerne la ripartizione dei fondi strutturali, dato che è l'esecutivo scozzese a controllare il flusso dei finanziamenti.

Ad esempio, le Highlands e le isole vorrebbero ricevere maggiori stanziamenti per la pesca e l'agricoltura, mentre Glasgow ne desidererebbe di ulteriori per il recupero urbano. Inoltre, la riforma locale ha reso Glasgow ancora più dipendente dal governo nazionale. L'esecutivo scozzese svolge un ruolo di particolare rilevanza nella politica cittadina, dato che siede nei consigli della maggior parte dei partenariati esistenti a Glasgow e cofinanzia inoltre molte importanti istituzioni civiche, influenzando così in maniera significativa la politica cittadina. Di conseguenza, alcune istituzioni di Glasgow sembrano divise tra interessi scozzesi e interessi di Glasgow. Nonostante la rivalità che contrappone tradizionalmente Glasgow ed Edimburgo, i rapporti tra le due città si sono rafforzati.[6]

7. I rapporti tra livello centrale e livello locale: Cracovia

L'impatto del processo di europeizzazione[7], per quanto attiene alle relazioni tra il livello centrale e quello locale, presenta spunti di particolare interesse. Alcuni dei problemi attinenti al rapporto tra questi due livelli erano immaginabili, dato che è stato il governo nazionale a negoziare i periodi di transizione e l'applicazione dell'*acquis* comunitario, oltre che il rispetto di tutti i requisiti previsti per l'adesione all'Unione europea.

---

6 Per maggiori informazioni sull'evoluzione dei rapporti tra Edimburgo e Glasgow, si veda la sezione dedicata alla cooperazione tra città.

7 È difficile appurare quali elementi contribuiscano effettivamente al mutamento del rapporto centro-periferia nei nuovi Stati membri, se l'impatto del processo di europeizzazione che si riflette nell'integrazione con l'Occidente, la trasformazione da un'economia pianificata a un'economia di mercato, o solo la riforma amministrativa del 1999, dato che tutti questi aspetti sono interdipendenti. Ai fini della presente ricerca, gli esiti di tali processi sono considerati il risultato dell'europeizzazione.

Dato che il processo di chiusura di tutti i capitoli controversi si era fatto particolarmente precipitoso con l'approssimarsi della tornata finale dei negoziati di adesione e del vertice di Copenaghen del 2002, esiste il rischio che i documenti sottoscritti dai capi di governo, con cui essi si impegnano a ottemperare a tutte le norme e i regolamenti previsti, possano non tradursi in realtà. Il governo centrale polacco ha assunto ufficialmente l'impegno di rispettare l'*acquis* comunitario, dato che la Commissione europea disponeva di una notevole forza di pressione sui paesi candidati all'adesione e che l'inosservanza dell'*acquis* avrebbe potuto precludere l'adesione del paese all'Unione (Vachudova 2001).

Per quanto concerne la prospettiva "dall'alto verso il basso" e l'influenza dell'UE sulla politica dei paesi ex comunisti, è possibile distinguere una coercizione volontaria (Hoen 2001), che pone l'accento sul ruolo dell'UE in qualità di soggetto chiave nella politica dei paesi candidati all'adesione. Il governo centrale, a nome dell'intero paese, ha accettato volontariamente "la colonizzazione dell'Europa centrorientale da parte dell'UE" (Hughes, Sasse e Gordon 2003:29). L'onere di applicare tutti i nuovi cambiamenti derivanti dall'ingresso della Polonia nell'Unione europea, anche per quanto riguarda i preparativi per l'assorbimento dei fondi strutturali, compete al livello subnazionale e quindi anche alle città. L'entità del coinvolgimento di Bruxelles ha quindi fatto emergere, nel peggiore dei casi, contestazioni su una presunta colonizzazione da parte dell'UE e, nel migliore, la sensazione di una sorta di matrimonio forzato (Hughes, Sasse e Gordon 2003:29).

Il problema è che, salvo pochissimi casi, i membri delle istituzioni del livello subnazionale non hanno avuto una vera e propria possibilità di partecipare attivamente al processo di preadesione e di influenzare i preparativi per i cambiamenti. Non hanno potuto essere parte attiva nel processo di adesione, come è invece avvenuto per le istituzioni omologhe dei vecchi Stati membri dell'UE, le quali hanno avuto l'opportunità di contribuire attivamente all'integrazione europea e di partecipare alla definizione dell'intero processo, per cui hanno potuto anche adattarsi ai cambiamenti da esso indotti.

Per le città dei vecchi Stati membri dell'Unione, il processo di integrazione europea era stato più graduale ed era andato di pari passo con i loro progressi. Le città dei nuovi Stati membri hanno invece dovuto accettare tutti i cambiamenti imposti loro come una sorta di "pacchetto globale". Il periodo di preadesione non è stato sufficiente per procedere ai necessari adeguamenti, poiché è stato destinato più all'attività di negoziazione che all'attuazione graduale dei cambiamenti. Questo mutamento improvviso ha ingenerato una certa confusione, favorendo la lotta per il potere tra varie istituzioni a livello orizzontale e verticale.

Apparentemente, l'adesione all'Unione europea e l'introduzione dei fondi strutturali in Polonia hanno modificato in maniera significativa le relazioni tra le città e il governo centrale: è però da chiedersi se ciò risponda effettivamente a realtà e fino a che punto le relazioni tra città e governo centrale siano mutate. Sta di fatto che sono sorti nuovi legami tra diverse istituzioni a livello locale e centrale, mentre per i rapporti esistenti taluni si sono rinsaldati e altri indeboliti.

Per quanto attiene ai rapporti tra centro e periferia nel contesto delle città polacche, è necessario tenere in considerazione i seguenti livelli: il governo centrale, il voivoda, che rappresenta il governo nel voivodato*, l'ufficio del Presidente della regione (*marszałek*) in rappresentanza del voivodato e gli enti locali.

Nel caso di Cracovia, le relazioni tra il livello centrale e locale riguardano i rapporti tra le istituzioni locali responsabili delle questioni locali relative a Cracovia e le istituzioni regionali (ufficio del Presidente della regione della Małopolska), nonché quelli tra istituzioni locali e istituzioni nazionali centrali (i ministeri)[8]. Il principale organo rappresentativo degli enti locali a Cracovia è il comune[9] (Urząd Miasta Krakówa), che riunisce i consiglieri comunali eletti e l'amministrazione[10].

7.1 Indebolimento e rafforzamento dei rapporti tra il livello centrale e locale

Dopo la riforma amministrativa del 1999 e il processo di decentramento seguito al crollo del comunismo, i tradizionali legami tra il Comune di Cracovia e il voivoda, vale a dire il rappresentante del governo, si sono indeboliti, mentre si sono rafforzati in maniera rilevante quelli con l'ufficio del Presidente della regione, che rappresenta l'intero voivodato, e con i ministri del governo centrale.

Nel periodo comunista, il voivoda era l'istituzione più importante dell'intero voivodato: praticamente intoccabile, rappresentava il governo e garantiva l'attuazione delle politiche del livello centrale, oltre a controllare molte aziende statali. Inoltre, il voivoda delle grandi città come Cracovia equivaleva al sindaco, dato che non esisteva un governo locale, bensì un "consiglio del popolo", che avrebbe dovuto rappresentare allo stesso tempo gli interessi locali sia quelli nazionali (Regulski 2003:19-20). Ovviamente era impossibile rappresentare contemporaneamente gli interessi di entrambi i livelli, dato che questi variano e possono talvolta entrare in conflitto.

Oggi, nell'epoca dell'europeizzazione postcomunista, gli interessi nazionali/centrali[11] vengono filtrati attraverso gli interessi del voivodato e compiono un lungo percorso attraverso i numerosi livelli dell'amministrazione, i quali tendono a interpretare tali interessi a modo proprio, fino a quando non raggiungono il livello locale.

---

* I termini italiani "voivodato" e "regione", in riferimento alla Polonia, sono qui usati come sinonimi per tradurre la voce polacca *województwo* (NdT).

8 Dato che Cracovia è il capoluogo della Regione della Małopolska, vi hanno sede le istituzioni responsabili dell'intera regione. Hanno sede a Cracovia, inoltre, la rappresentanza del governo e l'ufficio del voivodato.

9 I termini "enti locali", "comune" e "consiglio comunale", in riferimento a Cracovia, verranno utilizzati come sinonimi in questa sezione.

10 Per un'analisi più dettagliata del funzionamento del Comune di Cracovia, si veda la sezione dedicata alla struttura interna della città.

11 I termini "centrale" e "nazionale" vengono utilizzati come sinonimi nel testo, con riferimento al governo centrale e alle sue istituzioni.

Ciononostante, è ancora radicata la mentalità comunista secondo cui gli interessi locali vanno subordinati a quelli nazionali. Per questo accade spesso, come lasciano intendere alcuni degli intervistati, che le esigenze e gli interessi delle città non siano presi in considerazione né a livello regionale, dal voivodato, né a livello nazionale, dal governo. La maggior parte delle iniziative sorte a livello locale non viene tenuta in alcun conto. Malgrado tutti i processi di decentramento, europeizzazione, trasformazione e democratizzazione, si ritiene ancora che il livello locale debba attuare senza obiezioni le politiche e le decisioni definite a livello nazionale, anche per quanto riguarda i fondi strutturali.

Le unità di autogoverno e gli enti locali nel resto d'Europa hanno competenze notevolmente più ampie rispetto a quelle delle rispettive istituzioni polacche. Neppure la riforma amministrativa del 1999 è riuscita a rafforzare il livello subnazionale : essa infatti ha semplicemente introdotto un livello territoriale supplementare, quello subnazionale per l'appunto, mentre il trasferimento delle competenze è avvenuto tra i livelli subnazionali e non ha comportato una devoluzione significativa di competenze da parte del governo centrale nazionale. Sono comunque in corso alcuni tentativi di modificare la situazione e attribuire maggiore potere agli uffici regionali, in vista dell'attuazione della prossima tornata dei fondi strutturali.

Anche l'Unione europea diffonde informazioni contraddittorie, visto che da un lato promuove il decentramento, la sussidiarietà, il partenariato tra le istituzioni subnazionali e il rafforzamento complessivo di regioni e città (Goldsmith 1993; Commissione europea 2001), mentre dall'altro sostiene il controllo centrale dei fondi strutturali da parte del governo e delle sue istituzioni (Keating 2003; Ferry 2004). Si potrebbe quindi concludere che il mutamento delle relazioni tra dimensione centrale e locale, e la conseguente introduzione del decentramento e della sussidiarietà, appartenga solo alla retorica dell'Unione europea, mentre nella realtà, specie per quanto attiene alla distribuzione e attuazione dei fondi strutturali, esiste ancora un forte accentramento.

7.1.1 Percorsi di carriera del livello centrale e locale

La consapevolezza che il livello locale è inferiore rispetto a quello centrale, anche in grandi città come Cracovia, ha fatto sì che i consigli comunali diventassero una sorta di trampolino di lancio utilizzato dai politici locali per arrivare alla politica nazionale. Cracovia è conosciuta per essere la città di origine di molti politici noti e influenti quali Jan Maria Rokita[12] della Piattaforma civica, visto da molti come possibile futuro primo ministro della Polonia. Già deputato influente del Sejm, Jan Maria Rokita si è candidato alle prime elezioni a suffragio diretto del sindaco di Cracovia, pur non vincendo (è giunto terzo).

---

12 C'è chi afferma che si sia trattato della vendetta dei cittadini di Cracovia per aver tradito la città, preferendole la politica nazionale di Varsavia.

L'esempio di Rokita mostra che il percorso professionale si muove unicamente dal basso verso l'alto, dal livello locale a quello nazionale. Per un politico è quindi praticamente impossibile tornare a rivestire incarichi di prestigio a livello locale dopo aver operato al livello centrale, poiché la sua influenza risulta indebolita. Al livello locale di Cracovia, chi prende parte all'attività del livello politico centrale viene considerato "contaminato" dalla "palude della politica nazionale", e quindi visto con minore fiducia in caso di ritorno.

Inoltre, è opinione diffusa che per chi abbia assaporato il gusto del potere del governo nazionale, un ritorno alla politica locale sarebbe solo temporaneo, giacché lo si vivrebbe come una retrocessione nella carriera politica.

Per questo, il politico in questione non prenderebbe a cuore le sorti della città, ma la considererebbe un luogo dove rimanere in letargo fino al ritorno al livello nazionale; oppure, come avviene negli scacchi, potrebbe aver compiuto un passo indietro nella carriera politica solo per fare poi due passi avanti in futuro e ambire a un incarico ancora più prestigioso quale, ad esempio, quello di Primo ministro. Esiste però un'altra tendenza nel percorso politico.

Il vice Primo ministro Jerzy Hausner, ad esempio, originario di Cracovia, è stato nominato ministro del Lavoro, dell'economia e della politica sociale senza aver precedentemente ricoperto alcun incarico politico importante al livello locale. L'esempio del vice Primo ministro, che era anche docente universitario, mostra chiaramente l'importanza del mondo accademico sia nella vita politica cittadina sia al livello centrale. Oltre a Hausner, anche il prof. Andrzej Wojtyna ha ricoperto l'incarico di consulente del presidente Kwasniewski ed è stato membro del Consiglio della politica monetaria (RPP), un organo molto influente che controlla i tassi di interesse in Polonia. Infine, il sindaco di Cracovia, prof. Jacek Majchrowski, era considerato il possibile candidato dell'Alleanza socialdemocratica alle elezioni presidenziali (Kursa 2005b). Tali esempi mostrano la notevole influenza esercitata dai politici di Cracovia al livello centrale.

Un altro fenomeno degno di nota nelle relazioni tra la dimensione centrale e quella locale è il fatto che spesso, nelle elezioni parlamentari, i politici vengono candidati nelle liste regionali di talune città e voivodati anche se hanno ben poco in comune con quelle circoscrizioni. Tuttavia, l'iscrizione di un politico popolare come capolista aumenta le possibilità di quel partito di raccogliere voti in una data città o regione, dato che gli elettori tendono ad associare il partito alla persona che funge da volto del partito nella regione in questione.

Il problema del sistema elettorale proporzionale adottato in Polonia è che favorisce i candidati ai primi posti delle liste elettorali, in genere persone già presenti sulla scena politica e quindi conosciute. In questo modo, la scena politica nazionale è calcata sempre dalle stesse persone, anche se cambiano partito, ed è quindi virtualmente impossibile che emergano volti nuovi. Le città, in particolare Cracovia, organizzano da tempo delle campagne per l'introduzione di collegi uninominali che aumenterebbero le possibilità dei politici locali di raggiungere la scena politica nazionale, attribuendo quindi maggiore influenza alle città. Lo scarso successo ottenuto da tale tentativo evidenzia ancora una volta la debolezza dello status delle città rispetto al governo centrale.

7.2 L'assegnazione e la gestione dei fondi strutturali europei

Il governo centrale svolge un ruolo fondamentale nella distribuzione e nell'attuazione dei fondi strutturali, poiché è esso a decidere la ripartizione delle competenze e a nominare ai vari incarichi coloro che si occuperanno dell'intero processo di assegnazione dei fondi.

Prima di raggiungere il beneficiario ultimo, i fondi strutturali devono compiere un percorso articolato in diverse fasi. In teoria, ogni ente della pubblica amministrazione, al livello verticale e orizzontale, è in qualche misura responsabile della gestione, del controllo e del monitoraggio dei fondi strutturali, per cui queste competenze possono finire talvolta col sovrapporsi. In realtà, senza l'approvazione delle istituzioni del livello centrale, nessuno dei progetti verrebbe attuato. Decentramento, quindi, significa semplicemente aggiunta di altri livelli e non trasferimento del momento decisionale al livello più basso possibile.

La maggior parte delle competenze circa la valutazione, il monitoraggio e la gestione dei fondi strutturali spetta al governo nazionale e alle istituzioni direttamente legate a quest'ultimo, quali il ministero dell'Economia, del lavoro e della politica sociale, l'Agenzia polacca per lo sviluppo dell'imprenditoria (un'agenzia governativa che dipende dal ministero dell'Economia, del lavoro e della politica sociale) e i voivodi in rappresentanza del governo nelle regioni. Il trasferimento delle competenze dal livello centrale a quello regionale è previsto per la prossima tornata di fondi strutturali (Ferry 2004; Kulesza 2005). Le competenze per i fondi di preadesione e strutturali nel periodo 2002-2006 restano nelle mani del governo centrale nazionale.

7.2.1 Gli enti responsabili dei fondi strutturali a livello centrale

Ciascun ente è dotato di un dipartimento creato appositamente per le questioni attinenti ai fondi strutturali. Nel caso del ministero del Lavoro, dell'economia e della politica sociale si tratta del dipartimento per l'attuazione dei programmi di sviluppo regionale. Un altro organo influente a livello centrale è l'Agenzia polacca per lo sviluppo dell'imprenditoria (PAED), che in realtà è un'agenzia governativa facente capo al ministero del Lavoro, dell'economia e della politica sociale. La sua creazione risale al 9 novembre 2000, quando fu adottato un apposito decreto governativo, e il suo compito consiste nella gestione di stanziamenti assegnati dal bilancio statale e dall'Unione europea a favore dell'imprenditoria e dello sviluppo delle risorse umane, con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese (PMI).

La PAED è tra gli enti responsabili dell'attuazione delle attività finanziate attraverso i fondi strutturali. Il suo obiettivo è l'attuazione dei programmi di sviluppo dell'economia, a sostegno in particolare di tre tipi di sviluppo: piccole e medie imprese, esportazioni e sviluppo regionale; applicazione di nuove tecniche e tecnologie; creazione di ulteriori posti di lavoro, lotta alla disoccupazione e sviluppo delle risorse umane (cfr. http://www.parp.gov.pl/en/).

A seguito del processo di integrazione europea sono nate molte istituzioni simili con compiti piuttosto importanti: esse supervisionano infatti i progetti relativi ai fondi strutturali, li valutano e talora fungono da vere e proprie "eminenze grigie".

A quanto si può vedere, la vera battaglia per i progetti finanziati attraverso i fondi strutturali si svolge in realtà in seno a queste istituzioni, che non hanno un ruolo di primo piano, ma sembrano detenere l'effettivo potere nel processo decisionale, dato che tutti gli esponenti più noti a livello politico, economico e accademico siedono nei loro consigli direttivi. Ciascun membro cerca di promuovere i propri interessi e di salvaguardare quelli dei gruppi che rappresenta.

Ufficialmente tali istituzioni dovrebbero essere super partes, ma non di rado i progetti che ricevono maggior credito provengono da istituzioni i cui rappresentanti intrattengono contatti con i membri dei consigli direttivi degli esperti. Il consiglio degli esperti è stato pensato come un organo indipendente che valuta i progetti al fine di collocarli in una graduatoria. Allo stesso tempo, però, la nomina dei suoi membri compete al Presidente della regione: è dunque lecito chiedersi quale sia il loro grado di indipendenza, se la loro nomina dipende da un funzionario il quale è egli stesso l'espressione di un partito.

Il consiglio degli esperti dovrebbe essere un organo indipendente con il compito di valutare le proposte di progetto per l'IORP (Programma operativo regionale integrato), tuttavia la sua indipendenza è opinabile. L'elenco dei membri del consiglio degli esperti non viene reso pubblico. Inoltre, anche se i membri di tale consiglio provengono da quattro elenchi diversi, sono l'ufficio del Presidente della regione e il governo centrale ad avere l'ultima parola sulla loro designazione.

Da quanto si è detto nella presente sezione, emerge chiaramente che per comprendere quali progetti potrebbero essere finanziati e nell'ambito di quali programmi, occorre percorrere un cammino molto lungo e tortuoso che attraversa numerose istituzioni: alcune incaricate di dare un parere, altre responsabili dell'attuazione e altre ancora della gestione. Per di più, i fondi strutturali europei non vengono introdotti in Polonia nella loro forma originaria, ma sembrano tradotti in base alle norme polacche, per cui, invece di agevolare e semplificare l'intera procedura già eccessivamente burocratizzata, la rendono in effetti più complessa.

Ad esempio, i fondi strutturali europei non rientrano in uno dei programmi operativi, ma, analogamente a quanto avviene per il Fondo sociale europeo (FSE), sono ripartiti tra il Programma operativo settoriale risorse umane, l'IROP e l'iniziativa comunitaria EQUAL. Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) è ripartito tra l'IROP e altri programmi operativi settoriali.

Un altro problema legato all'applicazione dei fondi strutturali riguarda le risorse umane. Benché si assista a una vera fioritura di corsi relativi ai fondi strutturali e aumentino i laureati in studi europei, non vi è ancora un numero sufficiente di persone che possieda non soltanto le conoscenze teoriche, ma anche l'esperienza e la capacità di tradurre la teoria in pratica.

7.2.2 La gestione e l'assegnazione dei fondi strutturali nella Małopolska

Nella Regione della Małopolska sono diversi gli organismi che partecipano al processo di attuazione dei progetti cofinanziati con fondi strutturali: i beneficiari ultimi, l'ufficio del Presidente della regione della Małopolska, il comitato direttivo regionale, che funge da organo consultivo del consiglio regionale e il consiglio degli esperti. A livello regionale, il ruolo più importante è svolto dall'ufficio del Presidente della regione e dalle istituzioni di finanziamento regionali, che nel caso della Małopolska è la MARR (Agenzia di sviluppo regionale della Małopolska). A livello centrale, l'autorità di pagamento è il ministero delle Finanze, assieme al ministero del Lavoro, dell'economia e della politica sociale[13].

Il comitato direttivo regionale è responsabile dell'attuazione dell'IROP nella Małopolska. Il comitato direttivo della Małopolska viene nominato dal consiglio regionale. Ogni progetto è seguito da un comitato direttivo diverso, solitamente composto da rappresentanti del mondo accademico, istituti di ricerca e istituzioni che operano nell'ambito attinente al progetto e che possiedono l'esperienza e le conoscenze richieste nel relativo settore. Mentre la composizione del comitato direttivo regionale viene solitamente resa nota al pubblico, non altrettanto avviene per la composizione del consiglio degli esperti. Il comitato direttivo regionale fornisce pareri in merito alle prospettive di realizzazione e attuazione dei progetti.

L'intera struttura gestionale dei fondi strutturali europei appare estremamente complessa e occorre molto tempo per comprendere il lungo iter che i progetti devono seguire. Sembra inoltre molto difficile verificare con certezza chi detiene il potere, dato che ciascuna delle istituzioni, nel tentativo di acquisire maggiore importanza, complica ulteriormente l'intero processo coinvolgendovi quanti più dipartimenti, sezioni e sottosezioni possibile. Sembra in definitiva che il significato attribuito in Polonia a concetti come decentramento, trasparenza e democrazia coincida con il coinvolgimento del maggior numero possibile di soggetti e istituzioni, anche quando il loro ruolo appare incerto e superfluo.

In questo modo, l'intera struttura del potere appare nascosta. Se si prende in esame anche solo la struttura formale ufficiale, così come risulta da vari documenti e relazioni, è difficile capire esattamente chi sia preposto alle varie funzioni e chi assuma le decisioni più importanti e a quale livello. Tali informazioni si possono ottenere esclusivamente se si parla alle persone coinvolte nell'intero processo e si chiede loro quali compiti svolgono nell'ambito dei singoli progetti in corso. Sono questi gli aspetti che caratterizzano l'intero processo di coordinamento o proposta di progetti, che costituisce soltanto la fase preliminare per l'ottenimento dei finanziamenti dei fondi di preadesione, strutturali e di altro genere, da parte dei dipartimenti del Comune di Cracovia.

---

13 Dato che il ministero del Lavoro, dell'economia e della politica sociale ha spesso cambiato denominazione a seguito della divisione e della fusione dei ministeri, nel testo si troveranno anche le diciture "ministero degli Affari economici e del lavoro" e "ministero dell'Economia".

7.2.3 La competizione tra il livello centrale e quello locale sul piano politico

Sul piano politico vi sono conflitti, potenziali e reali, che potrebbero determinare una situazione di competizione e rivalità tra istituzioni lungo un asse verticale. Il *voivoda* è il rappresentante del governo e viene nominato da quest'ultimo, proviene dalle fila del partito al potere e risponde pertanto direttamente al governo delle proprie azioni. Il Presidente della regione, invece, viene eletto tra i membri del Sejmik, il consiglio regionale, e proviene spesso da un partito diverso da quello del governo nazionale in carica.

Nel caso di Cracovia, il Presidente della regione appartiene tendenzialmente ad un partito diverso da quello del voivoda. Abbastanza sorprendentemente, però, l'attuale sindaco di Cracovia, eletto a suffragio diretto, appartiene allo stesso partito del voivoda e del governo centrale. Tuttavia, a seguito della riforma amministrativa del 1999, i legami tra il voivoda e il Comune di Cracovia si sono indeboliti, facendo le spese del rafforzamento dei legami con l'ufficio del Presidente della regione.

7.2.4 La gestione e l'assegnazione dei fondi strutturali a Cracovia

È il dipartimento di strategia e sviluppo della città (DSSC) ad avviare il processo, con l'analisi delle possibilità di finanziamento disponibili provenienti da varie fonti. Il dipartimento funge quindi da banca dati riguardante tutte le possibilità di finanziamento a disposizione, nonché da anello di collegamento per le comunicazioni con le istituzioni esterne. Il dipartimento appare come l'ente più avanzato e adeguato ai cambiamenti in atto anche se, allo stesso tempo, è proprio con esso che il consiglio comunale ha più spesso scontri e divergenze di opinione su determinate questioni. Ciò dipende da numerosi fattori.

In primo luogo, il dipartimento è l'ufficio di più recente creazione nell'ambito del Comune di Cracovia: l'opinione generale è che esso sia stato istituito principalmente per occuparsi dei fondi comunitari e la sua strategia a livello comunale sembra essere soprattutto un pretesto e un sottoprodotto della lotta per i finanziamenti europei. Inoltre, il dipartimento è l'ente più "giovane", non soltanto sotto il profilo della data della sua creazione, ma anche in riferimento alla composizione del suo personale, formato in gran parte da giovani con un livello di istruzione molto alto[14].

L'ampliamento delle dimensioni del dipartimento, notevolmente cresciuto durante il mandato del primo sindaco eletto a suffragio diretto, il prof. Majchrowski, è stato considerato come un'inutile espansione dell'apparato burocratico da molti consiglieri comunali, in particolare da quelli dei partiti di opposizione, che hanno ribattezzato i funzionari del dipartimento "i ragazzi del sindaco".

---

14 In particolare, il direttore del DSSC è una giovane donna dinamica, nota per il suo attivissimo impegno, coronato da successo, a favore dell'aumento dei fondi strutturali per Cracovia.

Raccolte le informazioni sui finanziamenti disponibili, il dipartimento comunica agli altri uffici interessati i tipi di finanziamento cui possono accedere e la procedura da seguire per ottenerli. In questo modo, il dipartimento dispone di un potere notevole, dato che i suoi funzionari hanno facoltà di decidere se condividere le informazioni con gli altri uffici. Si può desumere da ciò che gli altri uffici abbiano interesse a intrattenere buoni rapporti con il DSSC, al fine di assicurarsi il flusso di informazioni di cui hanno bisogno.

Tuttavia, spesso si segnala che gli uffici tendono a ignorare talune informazioni, dato che l'erogazione dei fondi strutturali avviene solo a condizione che l'ufficio potenzialmente beneficiario dei fondi reperisca finanziamenti addizionali altrove oppure si impegni a effettuare certi cambiamenti. Il timore del cambiamento è uno degli aspetti più evidenti che caratterizzano gli altri uffici del Comune di Cracovia[15]. Ad eccezione del DSSC, gli altri uffici del comune appaiono rigidi e rinchiusi nel loro piccolo mondo del passato, con vecchi nomi, una vecchia amministrazione e una mentalità antiquata. È come se il vento del cambiamento [europeo] non fosse penetrato negli altri uffici del Comune di Cracovia.

Una situazione simile si riscontra anche durante le sedute del consiglio comunale, dove è evidente che vi sono consiglieri che vogliono promuovere il cambiamento e sentono di avere delle responsabilità nei confronti della città e di dover render conto ai cittadini di Cracovia che li hanno votati, e consiglieri comunali che non brillano per il loro impegno. Mentre i primi possono essere facilmente contattati e si mostrano disponibili al dialogo con i cittadini, gli altri sono semplicemente irraggiungibili. A questo punto è lecito chiedersi che cosa ne è stato degli ideali promossi dall'Unione europea, quali la democrazia, la trasparenza, l'apertura, la responsabilità e l'intensificazione dei rapporti con i cittadini. L'Unione europea si riduce alla distribuzione dei fondi strutturali[16]?

La fase successiva della competizione per i fondi strutturali prevede che gli uffici interessati debbano analizzare le informazioni ricevute dal DSSC e presentare le proprie osservazioni a quest'ultimo, che poi provvede a trasmetterle al vicesindaco. Talvolta viene allegato anche il parere sulla compatibilità con la strategia di sviluppo della città. È il vicesindaco ad accettare l'offerta per il progetto e ad autorizzare una determinata unità/ufficio del Comune di Cracovia ad avviare l'iter necessario alla predisposizione del progetto. A questo punto, nell'ambito dell'unità coinvolta, si procede alla nomina del direttore del progetto. Il direttore del progetto può chiedere al direttore dell'ufficio pertinente di creare un gruppo di sostegno al progetto.

---

15 È interessante rimarcare che quando si è chiesto di descrivere l'impatto dell'Unione europea sul funzionamento degli uffici e l'attuazione dei fondi strutturali, gli uffici del Comune di Cracovia hanno mostrato una certa reticenza rinviando costantemente al Dipartimento di strategia e sviluppo della città quale unica e più autorevole fonte di informazioni. In un certo senso, il DSSC funge da rappresentante nei confronti dell'esterno di tutti gli uffici del Comune di Cracovia.

16 E a quella dei nuovi computer portatili di alcuni consiglieri comunali, notati dopo l'ingresso della Polonia nell'Unione europea, o questa è soltanto una coincidenza?

Il direttore del progetto deve presentare la relazione sul calendario di realizzazione dei lavori non solo al direttore dell'ufficio pertinente, ma anche al responsabile del DSSC. Dopo l'adempimento di tutti i requisiti formali, sostanziali, tematici e finanziari previsti, previa firma del tesoriere e talora dei direttori dell'ufficio per l'architettura e del vicepresidente per gli investimenti strategici, la richiesta viene trasmessa al vicepresidente che ha la responsabilità per un ufficio specifico.

Dopo l'accettazione, la proposta di progetto viene inviata di nuovo al DSSC il quale, dopo un'analisi approfondita, la trasmette al comitato direttivo, che presenta le proprie osservazioni al comitato degli esperti, i cui membri sono scelti dal sindaco della città tra esponenti del mondo universitario e che ha competenze specialistiche nel settore cui si riferisce il progetto.

Il comitato degli esperti analizza i progetti dal punto di vista sostanziale e tematico, quindi trasmette il proprio parere al comitato direttivo. Il comitato direttivo approva le proposte di progetto e le presenta al sindaco, che le invia alla commissione per l'attuazione dei fondi UE e alla commissione tematica competente del Consiglio comunale di Cracovia, affinché diano il proprio parere. È il sindaco della città a prendere la decisione definitiva in merito all'approvazione delle proposte di progetto e a firmare il documento per ottenere il relativo sostegno finanziario.

L'intero iter descritto rappresenta tuttavia soltanto una goccia nel mare rispetto all'intera procedura necessaria ad ottenere i fondi strutturali. Dato che si tratta soltanto della fase iniziale, la stessa procedura deve essere ripetuta a livello di regioni e successivamente, in base al progetto, anche a livello nazionale. Occorre molto tempo e sta anche emergendo una competizione sempre più agguerrita tra gli uffici, le istituzioni e le regioni. Inoltre, ciascun livello crea altre istituzioni per risolvere i problemi che sorgono nel corso della procedura, provocando in tal modo soltanto ulteriore confusione e frazionamento delle responsabilità. Ecco perché l'inutile moltiplicazione e sovrapposizione delle competenze è il terreno ideale per la corruzione, visto che rafforza la volontà di aggirare taluni livelli per accelerare il processo.

7.3 Cambiamenti successivi all'adesione

Nei rapporti centro-periferia i cambiamenti visibili comprendono il trasferimento delle competenze da alcune istituzioni ad altre. Al trasferimento delle competenze ha fatto seguito un passaggio di poteri da alcune istituzioni ad altre. Per esempio vi è stato un trasferimento di competenze dal *voivoda* al Presidente della regione. Il voivoda è il rappresentante del governo e durante il regime comunista, era la maggiore autorità della regione. Ora il ruolo del *voivoda* sta progressivamente perdendo importanza, a vantaggio degli enti subnazionali. È però importante precisare che ciò non significa che il ruolo del governo centrale si sia indebolito. Il governo centrale è ancora l'organo politicamente più importante, segnatamente per quanto riguarda i fondi strutturali.

7.3.1 Differenze tra fondi preadesione e fondi strutturali

Nel periodo precedente all'adesione, alcune istituzioni beneficiarie dei fondi preadesione avevano creato meccanismi di gestione dei progetti e stabilito legami con le istituzioni a livello centrale, regionale e locale. Grazie all'esperienza maturata con i fondi di preadesione, il processo di attuazione dei fondi strutturali è meno problematico per le istituzioni che hanno partecipato alla gestione dei fondi preadesione, ma va ricordato che i fondi di preadesione e i fondi strutturali non sono identici e le regole applicabili sono diverse. In primo luogo, il volume dei fondi strutturali è notevolmente più consistente rispetto a quello dei fondi di preadesione.

In secondo luogo, esiste una divisione significativa tra le diverse istituzioni e i differenti livelli in tema di gestione e amministrazione, di controllo e di monitoraggio dei progetti finanziati attraverso i fondi strutturali. In terzo luogo, i fondi strutturali sono stati inseriti, in un certo senso, nel "meccanismo" nazionale, il loro modus operandi è stato adattato alle esigenze della Polonia; questo adeguamento significa, sostanzialmente, che tali fondi sono stati suddivisi in programmi operativi settoriali, tra cui l'IROP (Programma operativo regionale integrato), attuato soprattutto nelle città. Anche se i fondi di preadesione hanno aiutato talune istituzioni a prepararsi all'attuazione dei fondi strutturali, come sembrerebbe indicarlo la maggiore capacità di gestione dei fondi strutturali da parte delle istituzioni già beneficiarie di quelli di preadesione, esistono nondimeno differenze evidenti tra i fondi di preadesione e i fondi strutturali.

Un periodo di riadattamento è comunque necessario a queste istituzioni per permettere loro di creare nuovi legami, reti e meccanismi di applicazione efficienti. Per accelerare questo processo di adeguamento, la Commissione europea incoraggia le istituzioni a chiedere il sostegno dei vecchi Stati membri dell'UE. Già nel periodo precedente all'adesione, gli Stati occidentali avevano fornito consulenze e assistenza per aiutare le istituzioni dei paesi postcomunisti a gestire il sostegno finanziario, come ad esempio quello fornito dal programma Phare, e ad adattarsi all'economia di mercato (Wedel 1998).

Ciò evidenzia la tendenza delle istituzioni polacche ad importare la metodologia di gestione di alcune questioni da paesi dotati di maggiore esperienza, invece di crearsene una propria. Tale tendenza, tuttavia, deriva da una lunga tradizione di imposizione di modelli da parte del governo centrale, cui le istituzioni subnazionali, regionali e locali dovevano obbedire senza discutere. Oggi alcuni modelli sono importati dai vecchi Stati membri e verificati sul campo in Polonia[17].

---

17 La presente sezione, relativa all'importazione dei modelli, viene approfondita nella parte dedicata alla cooperazione tra città.

Nel periodo precedente all'adesione vigeva anche la tradizione di rispondere attraverso uno specifico documento alla relazione sulla strategia pubblicata dall'Unione europea. In questa fase, i progetti esistevano soprattutto sulla carta e illustravano le iniziative che la Polonia intendeva intraprendere e in che modo intendeva modificare la situazione esistente. Ora è giunto il momento di passare all'azione, di attuare in concreto quello che ci si è impegnati a fare in passato e che alla prova dei fatti non risulta poi così semplice da realizzare.

Occorre tempo per essere in grado di definire la propria strategia e metodologia di azione, di risolvere i problemi, di gestire i fondi strutturali e di trovare la propria strada in Europa. Questo vale, in particolare, per gli enti locali e le città, che sono stati in gran parte esclusi dalla partecipazione alla fase di preadesione. I fondi di preadesione riguardavano l'ambiente, come l'ISPA, l'agricoltura, come il Sapard, o la ricostruzione regionale intesa nella sua accezione generale, nel cui quadro i fondi sono stati utilizzati principalmente per il miglioramento della rete stradale e per progetti infrastrutturali. Per contro i fondi strutturali si occupano di una gamma di questioni e progetti molto più ampia e richiedono da parte dei paesi una partecipazione attiva e una grande chiarezza di idee.

7.3.2 Il linguaggio dei fondi strutturali

Il linguaggio dei fondi strutturali è fonte di confusione, dato che nel vocabolario dei fondi strutturali sono stati introdotti molti nuovi termini, sigle, abbreviazioni e persino numeri, una situazione che genera spesso perplessità e malintesi. Un esempio in questo senso viene da numerose relazioni relative all'assegnazione dei fondi strutturali, pubblicate dall'ufficio del Presidente della regione (UMWM-DPRiFS 2004, 2005); persino le pubblicazioni che dovrebbero aiutare a comprendere le relazioni strutturali sono piene di terminologia ostica (MARR 2001). Pertanto, solo un ristretto gruppo di persone, che effettivamente utilizza operativamente tali termini ogni giorno, è realmente in grado di comprenderne il significato.

Allo stesso tempo, questa terminologia risulta incomprensibile ai cittadini. In tal modo si crea un linguaggio comprensibile esclusivamente per un'élite. Inoltre, a causa della massa di sigle e abbreviazioni, diventa sempre più difficile tradurre questi termini in altre lingue, perché in queste spesso non esiste il loro equivalente, oppure l'equivalente è fonte di fraintendimenti. Ad esempio, i burocrati che si occupano di fondi strutturali in Polonia usavano spesso termini come "misura 2.3", in riferimento allo sviluppo del personale per un'economia moderna, che comprende progetti nell'ambito dell'economia sociale; tuttavia, il numero 2 è solitamente associato all'Obiettivo 2, che riguarda progetti di carattere infrastrutturale e di rivitalizzazione.

Per le città polacche è quindi difficile applicare, allo stesso tempo, i modelli e la retorica promossa dal livello centrale e imparare dall'esperienza degli altri Stati membri dell'Unione europea. Come posto in evidenza dai colloqui avuti a Cracovia, le istituzioni della città vorrebbero apprendere dalle esperienze di gestione dei fondi strutturali maturate dai vecchi Stati membri, ma si scontrano con le difficoltà rappresentate dalla complessità del linguaggio impiegato e dall'utilizzo di termini che, anche se tradotti letteralmente in altre lingue, non aiutano la comprensione. Cracovia non è in grado di superare queste difficoltà. Occorre maggiore trasparenza e semplicità nel linguaggio e magari persino un ritorno alla terminologia UE, ampiamente utilizzata nei vecchi Stati membri dell'Unione.

7.3.3 Fondi strutturali nelle città

La Polonia, al pari di tutti gli Stati membri dell'UE che vogliono beneficiare delle risorse dei fondi strutturali, ha dovuto redigere il proprio piano di sviluppo nazionale, il quale trova attuazione attraverso vari programmi operativi, che definiscono taluni obiettivi strategici per l'intero paese e illustrano le modalità secondo le quali dovrebbero essere attuati i fondi strutturali. La maggior parte dei progetti realizzati nelle città è finanziata dal Programma operativo regionale integrato (IROP 2004), uno dei sette programmi di realizzazione del Piano di sviluppo nazionale 2004-2006 (MGPiS e MF 2003). Tale programma ha una rilevanza particolare per le città, dato che si pone l'obiettivo di creare condizioni in grado di favorire la competitività, la sostenibilità dello sviluppo economico in Polonia, nonché la coesione economica, sociale e territoriale.

In generale, determina gli indirizzi, gli obiettivi e l'importo dei fondi strutturali per la realizzazione della politica regionale della Polonia. Tutti questi elementi riguardano le priorità definite nel Sesto programma quadro dell'Unione europea. Il coordinamento dell'IROP spetta al ministero dell'Economia e del lavoro, che costituisce l'autorità di gestione del programma. L'attuazione dell'IROP avviene a livello regionale, da parte degli uffici della regione, degli uffici del lavoro (per quanto attiene al FSE) e degli organi regionali di finanziamento (aiuti agli imprenditori nell'ambito del FESR). Gli enti che intendono ottenere un cofinanziamento per l'attuazione dei progetti devono presentare le proposte, in base alla tipologia del progetto, all'ufficio del Presidente della regione oppure all'ufficio del lavoro della regione.

È un fatto che l'Unione europea influenza i rapporti tra il centro e la periferia. La domanda che ci si pone è in che modo essa influenzi questi rapporti. Conferisce forse maggior potere alle città, come affermato nel progetto di Trattato costituzionale, come la maggior parte dei tecnocrati e dei politici dell'UE vorrebbe che fosse (Commissione europea) e come si afferma nel linguaggio "europeizzato" dei funzionari e delle élite politiche? Oppure, come sempre più accademici mettono in evidenza, il potere e le decisioni, in particolare quelle relative alla distribuzione dei fondi strutturali europei, sono in realtà ancora appannaggio del governo centrale? E quindi, invece dell'idea ampiamente incoraggiata di decentramento, il risultato effettivamente ottenuto sarebbe un maggiore accentramento.

È lecito anche chiedersi quali siano le conseguenze concrete di tale processo. Da un lato abbiamo trasferimenti visibili di potere, o perlomeno il tentativo di trasferire poteri al livello subnazionale, e quindi alle città, almeno da quanto emerge dalle numerose relazioni e pubblicazioni delle autorità ufficiali, sia in ambito UE, sia in Polonia. Ma tra le intenzioni di agire in tal senso, affermate anche molto chiaramente e giustamente in queste relazioni, e la realtà potrebbe esserci una grande differenza.

Per le istituzioni UE, segnatamente per la Commissione europea, potrebbe semplicemente essere troppo complicato mettersi in contatto con una serie di istituzioni a tutti i livelli. Si preferirebbe quindi, in nome dell'efficienza, trattare esclusivamente con il governo nazionale centrale, a cui spetterebbe il compito di rappresentare gli interessi delle istituzioni del livello subnazionale. Ma è effettivamente così? Il governo è veramente interessato e disposto a rappresentare tutti gli interessi delle istituzioni, e, se invece adotta un approccio selettivo, che cosa determina la scelta a favore di una particolare istituzione?

8. Destabilizzazione della struttura interna di potere

8.1 I principali attori nel quadro cittadino

Analogamente a quanto avviene nelle relazioni tra il livello centrale e quello locale, l'impatto dell'europeizzazione può destabilizzare anche la struttura interna di potere, costituita dall'insieme degli attori, soggetti politici, burocratici, economici e sociali. I soggetti politici compongono il governo locale[18], rappresentato dal consiglio comunale e dal sindaco. Il governo locale è percepito come il principale fornitore di beni e servizi pubblici (Wolman 1998). La caratteristica del gruppo è la legittimità del suo potere, dato che gli abitanti della città eleggono la maggior parte dei soggetti che appartengono a tale gruppo attraverso elezioni democratiche.

Ufficialmente, tali soggetti governano la città e sono anche considerati come i rappresentanti dello Stato-nazione, responsabili dell'esecuzione delle sue decisioni. In contrapposizione ai soggetti politici, eletti democraticamente, vi sono i soggetti burocratici, professionisti dell'amministrazione, incaricati per nomina (Keating 1991). Entrambi i gruppi hanno interessi comuni, anche se i soggetti burocratici, una volta nominati, non devono preoccuparsi di rendere conto delle proprie decisioni agli abitanti della città tanto quanto i soggetti eletti. In alcuni casi, la classe burocratica e quella politica possono intrecciarsi e i funzionari eletti possono diventare burocrati, e viceversa.

I soggetti privati includono le imprese, le associazioni imprenditoriali, i proprietari fondiari, le piccole e medie imprese, nonché i gruppi di interesse economici e multinazionali. Disponendo di risorse finanziarie, tale gruppo di soggetti, esercita una notevole influenza sul processo decisionale.

---

18 Il termine governo locale è utilizzato come sinonimo di termini quali enti locali, governo cittadino e governo metropolitano.

Da un punto di vista strutturale, i soggetti privati sono responsabili della creazione della crescita economica (Jones 1998), si può quindi desumere che costituiscano il motore dello sviluppo economico e della modernizzazione, dato che producono capitale e investono nella città. Essi partecipano al processo decisionale per garantirsi che le politiche adottate dagli enti locali siano in linea con i loro interessi. I soggetti sociali consistono prevalentemente di diversi movimenti sociali, organizzazioni di base, gruppi di protesta, organizzazioni non governative e gruppi religiosi.

Si tratta di una categoria particolarmente ardua da definire, dato che la definizione dipende dal contesto e persino dalla singola città, ragione per cui i movimenti sociali presenti in una città vengono definiti movimenti sociali urbani (Fainstein e Hirst 1998). Alcuni dei soggetti sociali possono avere carattere istituzionale, come avviene nel caso delle organizzazioni non governative e dei gruppi religiosi, mentre altri, come i movimenti sociali, sono considerati non istituzionalizzati (Della Porta e Diani 1999). Il più ampio tra i gruppi summenzionati è costituito dai movimenti sociali. L'emergere e la scomparsa di soggetti sociali sono collegati in gran parte a particolari eventi o conflitti che si verificano nella città. I movimenti sociali sono considerati reti informali di interazione fondate su convinzioni, solidarietà e identità condivise, che si concentrano sui conflitti che utilizzano la protesta quale mezzo di espressione (Della Porta e Diani 1999).

Attraverso le reti informali di interazione, vengono diffuse risorse essenziali per l'azione quali le informazioni, le competenze e le risorse materiali. I movimenti sociali sono andati soggetti a trasformazioni sostanziali soprattutto nei paesi postcomunisti. In epoca comunista, in particolare quando vigeva la legge marziale in Polonia, i movimenti sociali erano oggetto di repressione. Pertanto si potrebbe presumere che l'impatto dell'Unione europea abbia intensificato la mobilitazione dei soggetti sociali esistenti e promosso l'emergere di nuovi soggetti. Inoltre, poiché alcuni progetti finanziati dall'UE non sono condivisi da taluni gruppi, questi possono servirsi della protesta per esprimere la propria opposizione a determinati progetti nella loro città.

In ragione del processo di europeizzazione, alcuni dei movimenti sociali possono istituzionalizzarsi e trasformarsi in partiti politici e/o organizzazioni non governative. L'europeizzazione può contribuire all'emergere di nuove tipologie di divisione strutturale tra i vari gruppi. Nello stesso tempo, possono fare la loro comparsa nuovi movimenti sociali, per protesta contro l'europeizzazione.

La combinazione di tali soggetti può costituire l'élite dominante della città, che potrebbe essere destabilizzata dalle opportunità e dalle minacce che emergono dal processo di europeizzazione. Ciò vale, in particolare, per i paesi postcomunisti, in cui dopo il crollo del comunismo si è verificato un cambio di regime. In epoca comunista, il governo locale non era eletto democraticamente, ma era composto da funzionari nominati dal centro (imposti dall'alto), che formavano il gruppo di potere dominante della città.

Tale *nomenklatura* era direttamente responsabile delle proprie decisioni dinanzi ai leader del partito a livello nazionale. Pertanto la conseguenza logica del crollo del comunismo non poteva non essere la defenestrazione dell'élite al potere e l'emergere di una nuova élite. Tale situazione viene descritta dalla teoria della circolazione delle élite (Szelenyi e Szelenyi 1995; Bozoki 2003).

D'altro canto, se nel caso dei paesi postcomunisti l'europeizzazione viene vista come un elemento del processo di trasformazione (Grabbe 2003), allora possiamo ritenere l'europeizzazione un processo guidato dalle élite e un gioco di élite (Przeworski 1992). Ciò significa, secondo la teoria della riproduzione, che nonostante il cambio di regime l'élite resta la stessa, perché è stata abbastanza forte da sopravvivere.

Può non occupare ufficialmente posizioni politiche di potere, ma i suoi membri sono riusciti a trasformarsi nella nuova borghesia possidente (Szelenyi e Szelenyi 1995:616). Grazie all'esperienza, alla conoscenza e alle reti già sviluppate, l'élite conosce e comprende il funzionamento del sistema ed è quindi ancora in grado di controllarlo, benché da una posizione diversa. Alcuni degli ex leader del partito comunista delle città sono entrati a far parte dei nuovi partiti, mentre altri, grazie alla nuova ricchezza acquisita, hanno potuto investire in nuove imprese e quindi diventare soggetti economici.

8.2 La struttura di potere nelle città - Teorie urbane

Da anni gli studiosi discutono e dissertano sulla struttura locale di potere, domandandosi in che modo venga ripartito il potere nella città, chi governi e chi detenga realmente il potere. Gli elitisti affermano che il potere è stratificato e concentrato nelle mani di un unico gruppo, chiamato élite, che riunisce soggetti di un gruppo o di molti gruppi (Hunter 1953; Harding 1998). I pluralisti, invece, affermano che il potere nelle città è disperso e che numerosi gruppi d'interesse sono in competizione gli uni con gli altri per ottenere tale potere (Polsby 1960; Dahl 1961; Judge 1998).

Mentre secondo i pluralisti il potere è una questione di competizione tra vari gruppi, la teoria del regime presenta la struttura di potere come l'esito della costituzione di una coalizione tra i gruppi che ambiscono al potere (Stone 1993; Stoker 1998; Imbroscio 2003). Il processo di europeizzazione destabilizza anche la struttura di potere già esistente nella città, perché i soggetti cittadini reagiscono alle sfide dell'europeizzazione e cercano di adeguarsi al processo. Colgono sia i rischi, sia le opportunità che accompagnano l'europeizzazione (Le Gales 2002).

L'europeizzazione contribuisce all'emergere di nuovi soggetti, al rafforzamento del potere di altri, mentre, allo stesso tempo, vi sono soggetti che perdono il proprio status e si vengono a trovare in una situazione di svantaggio. I soggetti delle città formano coalizioni e competono gli uni con gli altri in reazione a tali cambiamenti.

8.3 La destabilizzazione della struttura interna di potere ad opera di nuovi soggetti

La struttura interna di potere può essere destabilizzata anche dall'emergere di nuovi soggetti nelle città, a seguito dell'istituzionalizzazione delle politiche e della nascita di nuove opportunità per nuove istituzioni.

Queste ultime possono assumere la forma di soggetti economici, sociali e politici. Esempi di nuovi soggetti economici sono le agenzie specializzate in questioni europee, gruppi di professionisti e centri di ricerca che forniscono consulenze a terzi che vogliano ottenere il sostegno finanziario dei programmi dell'Unione europea. Tra i soggetti sociali si annoverano le nuove ONG, i movimenti sociali europei e i centri informativi finanziati dall'UE.

Tra i soggetti politici emergono, ad esempio, i dipartimenti di nuova creazione per l'integrazione europea a livello dei comuni. Tali istituzioni tengono di solito i collegamenti con istituzioni simili in altre città europee, oppure con le istituzioni sovranazionali dell'UE. Come avviene nel caso dei soggetti che già esistono a livello locale, queste istituzioni possono essere estremamente eterogenee e svolgere molteplici ruoli in qualità di soggetti economici, sociali, amministrativi e politici. Pertanto la città non è una comunità chiusa: sul palcoscenico cittadino appaiono soggetti nuovi, mentre altri scompaiono o cambiano. L'europeizzazione ha solo l'effetto di intensificare tale tendenza.

8.4 La destabilizzazione della struttura interna di potere determinata dalla libera circolazione delle persone

La struttura interna di potere può inoltre subire una destabilizzazione indotta dalla migrazione verso le città o da una città all'altra. In una certa misura, tale migrazione è agevolata dalla libera circolazione di capitali, persone, merci e servizi all'interno dell'Unione europea. Se intravedono migliori opportunità in un'altra città, gli abitanti di una città possono decidere di lasciarla alla ricerca di una vita migliore, non necessariamente in un'altra città dello stesso paese, ma anche in città degli altri paesi dell'Unione europea.

Ciò contribuisce alla fuga dei cervelli e provoca un calo della popolazione. Molte città non capitali dell'Unione europea sono state interessate da tali processi, tra cui anche Glasgow, la cui popolazione è diminuita da più di 1 milione di abitanti nel 1950 a 710.000 nel 1980, per poi scendere ulteriormente a 622.000 abitanti nel 2000 (Le Gales 2002:60). Tuttavia, nel caso di Glasgow, la riduzione della popolazione potrebbe essere la conseguenza della deindustrializzazione e dell'alto tasso di disoccupazione, più che delle opportunità create dalla libera circolazione all'interno dell'Unione europea (Keating 1988; Gomez 1998; Paddison 2002). Ciononostante, l'Unione europea produce un effetto significativo sulle città dei suoi Stati membri.

Nel caso dei nuovi Stati membri, le opportunità create dalla libera circolazione delle persone e la minaccia della disoccupazione hanno già contribuito ad un cambiamento demografico. Nei sondaggi d'opinione, molti cittadini hanno espresso la propria disponibilità a lasciare il paese alla ricerca di una vita migliore. Ad esempio, in Polonia, il 60% della popolazione di età compresa tra i 15 e i 29 anni vorrebbe andare a lavorare all'estero (Pentor citato in Krzyzak e Sieradzki 2004).

Cracovia fa parte del gruppo delle città non capitali che hanno subito un calo della popolazione, in particolare dei cittadini più istruiti, a vantaggio di Varsavia, dove giungono maggiori investimenti e quindi esistono maggiori opportunità, per i neolaureati, di trovare un lavoro ben remunerato.

Ecco perché le città possono entrare in competizione le une con le altre non soltanto quando si tratta di attrarre capitali, ma anche per "trattenere" i propri abitanti, che possono investire nella città e contribuire al suo sviluppo economico.

9. Competizione all'interno delle città

In base alle teorie urbane, la competizione tra i soggetti delle città si riflette nella teoria pluralista, dato che, secondo quest'ultima, il potere è disperso; pertanto, i soggetti sono in competizione gli uni con gli altri per influenzare il processo decisionale e ottenere potere (Polsby 1960; Judge 1998). La politica cittadina, che stimola la competizione all'interno della città, è legata al conflitto tra vari soggetti, incentrati, per la maggior parte, sul controllo delle opportunità e la distribuzione di risorse scarse tali la terra.

Si può quindi desumere che la competizione pluralista sia una caratteristica significativa della politiche distributive, con vincitori e vinti identificabili, nonché criteri in competizione tra loro e politicamente connotati per la valutazione delle politiche (Keating 1991:36). Nella presente ricerca si cercherà di individuare i vincitori e i vinti di un particolare progetto finanziato dall'UE in entrambe le città.

Con l'Atto unico europeo, è iniziato un maggiore impegno dei gruppi di interesse transnazionali nell'ambito del processo decisionale (Moravcsik 1991). Ciò ha contribuito ad incrementare la competizione tra i vari soggetti presenti nelle città. Le città esposte al processo di europeizzazione sono meno protette dai governi nazionali ed è pertanto più probabile che si concentrino sullo sviluppo economico e che entrino in competizione le une con le altre (Keating 1991:38).

I soggetti in competizione sono caratterizzati da un potere di comando, che comporta la mobilitazione attiva delle risorse (informazioni, finanza, reputazione, conoscenze) al fine di prevalere su altri interessi (Stone 1989; Stoker 1998). Pertanto, tale tipologia di potere implica la competizione tra vari soggetti per mobilitare le risorse migliori al fine di ottenere il potere; tuttavia, dato che nel contesto della città le risorse sono in genere scarse, l'estensione di tale potere è limitata e quindi ristretta ad ambiti circoscritti. Si tratta del genere di potere che caratterizza i soggetti economici, le società, le multinazionali e tutte le imprese, ecc.

10. Caso di studio 1: la struttura interna di Glasgow

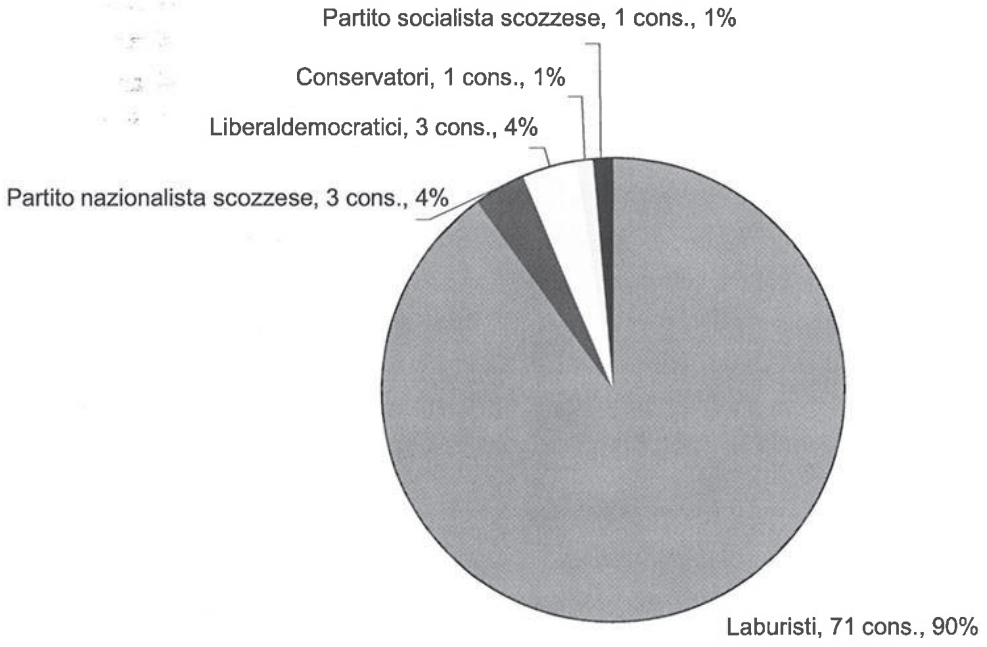
La presente sezione illustra le caratteristiche dei principali soggetti coinvolti nella politica cittadina di Glasgow, in particolare per quanto attiene alla gestione dei fondi strutturali dell'UE. La scelta di esaminare qui certe istituzioni e determinati altri soggetti si fonda sul ruolo che essi svolgono nel processo decisionale. La struttura interna di Glasgow è caratterizzata principalmente dalla presenza di numerosi partenariati, nonché dal fatto che tutte le istituzioni cittadine sono dominate da persone legate al Partito laburista. Ciò fa sì che a Glasgow non sembri esistere una chiara divisione di ruoli tra i diversi attori, riferibile alla ripartizione classica tra soggetti politici, amministrativi, economici e sociali, visto che alcune istituzioni sembrano perseguire scopi comuni.

10.1 L'istituzione principale di Glasgow: il Comune (Glasgow City Council)*

L'istituzione che a Glasgow svolge il ruolo più importante è indubbiamente il Comune, un ente omogeneo, attivo e dinamico, che partecipa a numerosi partenariati con altre istituzioni della città. Vista la sua onnipresenza nei vari aspetti della politica cittadina, potrebbe addirittura sembrare che il comune detenga il monopolio del processo decisionale nella città. Al riguardo, è interessante notare come il termine "Comune di Glasgow" sia comunemente impiegato per indicare l'insieme delle componenti dell'ente territoriale unitario di Glasgow, comprendente quindi sia i membri eletti del consiglio comunale sia i funzionari di nomina amministrativa.

Il Consiglio comunale di Glasgow collabora con l'amministrazione all'insegna del sostegno reciproco e dell'unitarietà di azione, tanto che non è necessario operare una distinzione netta tra la componente burocratico/amministrativa e quella politica e non sembra esservi alcun conflitto tra queste due componenti del comune. Dalla letteratura e dalle varie interviste condotte emerge l'immagine di un ente locale stabile, forte e compatto (Keating 1988; Kantor 2000; Savitch e Kantor 2002b; Di Gaetano e Strom 2003; Begg 2004; Purdue, Diani e Lindsay 2004; Turok e Bailey 2004). Il fattore decisivo di tale stabilità è il fatto che la stragrande maggioranza dei seggi del Consiglio comunale di Glasgow (71 su 79) appartiene a un unico partito.

Composizione del Consiglio comunale di Glasgow



Fonte: (Comune di Glasgow 2004a)

---

* Qui e in prosieguo per "Comune di Glasgow" si intende, con l'inevitabile approssimazione dovuta alla diversità dell'ordinamento britannico rispetto a quello italiano, un ente territoriale unico (*unitary authority*), istituito dalla riforma del 1996, cui sono stati devoluti poteri prima attribuiti alla Regione dello Strathclyde e alla Provincia ("Distretto") di Glasgow, abolite da detta riforma (NdT).

Per effetto di tale situazione, a Glasgow non vi sono conflitti politici interni e non vi è competizione tra i vari partiti politici della città. Il Partito laburista è al potere da molto tempo ed è tradizionalmente legato alla vita politica di Glasgow, visto che la città è considerata, da decenni, una roccaforte laburista (Kantor 2000:798).

Tuttavia, l'onnipresenza dei laburisti comporta anche alcuni svantaggi: sembra infatti che persino funzionari non eletti e di nomina amministrativa siano legati, in un modo o nell'altro, al Partito laburista, il che contribuisce al diffondersi del clientelismo, basato sul favoritismo nei confronti dei vecchi amici, indipendentemente dalle loro qualifiche, riguardo alle nomine ai vari incarichi politici. Tale malcostume emerge con particolare evidenza nelle cosiddette "*quango*" (le organizzazioni quasi non governative, ossia semiautonome), che dominano ogni aspetto della vita pubblica scozzese, un fenomeno spesso descritto e criticato dalla stampa locale (MacDonnel 2002; Chamberlain 2005).

In teoria i tecnocrati, essendo nominati anziché eletti, dovrebbero avere interessi e priorità diversi rispetto ai consiglieri comunali, i quali sono soggetti a un mandato elettivo limitato nel tempo. Visto che i consiglieri sono eletti dai cittadini, si presume che siano maggiormente propensi ad adottare decisioni volte a conseguire risultati immediati entro il termine del mandato elettorale, per compiacere i loro elettori. Nel caso di Glasgow, tuttavia, i cittadini votano tradizionalmente per il Partito laburista, per cui gli stessi candidati hanno maggiore probabilità di essere rieletti.

I consiglieri comunali non hanno quindi l'esigenza di conseguire solo obiettivi a breve termine durante il loro mandato, ma possono adottare decisioni in un'ottica più strategica, per conseguire risultati anche sul lungo periodo. Sorprendentemente, invece, è nell'amministrazione che sembra esservi un maggiore avvicendamento di personale, il che comporta l'ingresso di nuovi funzionari nei vari dipartimenti.

Tuttavia, tali persone provengono in genere da enti collegati, come la Strathclyde European Partnership (Jane Harrison), l'esecutivo scozzese (Richard Cairns) o la Scottish Enterprise Glasgow (come nel caso dell'ultimo presidente del Consiglio comunale di Glasgow, Steven Purcell, membro del consiglio di amministrazione della Scottish Enterprise Glasgow). Il caso di Steven Purcell è particolarmente significativo perché esemplifica il predominio del Partito laburista anche in seno ad organismi non elettivi come la Scottish Enterprise, la *quango* più influente di Glasgow.

Il fatto che il Partito laburista sia sempre stato forte a Glasgow ha contribuito a provocare alcuni scontri con il governo nazionale britannico, negli anni in cui questo era appunto nelle mani dei conservatori. Ciò ha condotto alla decisione politica di indebolire il potere dei laburisti nella Regione dello Strathclyde, dividendola in due unità amministrative di minori dimensioni per diluire, espandendola, l'influenza del Partito laburista. Nel 1996 il governo Major ha preso la decisione di riformare la struttura del governo locale scozzese, mediante l'abolizione delle regioni e l'istituzione di un unico livello di governo locale.

Il distretto di Glasgow è stato quindi sostituito da un ente territoriale unitario, il Comune di Glasgow. Le attribuzioni degli enti soppressi sono state trasferite a varie istituzioni; al Comune di Glasgow sono state devolute le competenze prima attribuite al governo regionale dello Strathclyde (OECD 2002:31). L'attribuzione di maggiori poteri al comune non è però stata accompagnata da un incremento dei trasferimenti finanziari a suo favore.

Ciò ha aumentato la dipendenza del Comune di Glasgow dalle proprie risorse, come ad esempio il gettito fiscale, che però sono risultate insufficienti a soddisfare le esigenze della città e hanno imposto di tagliare le spese nel bilancio cittadino. In definitiva, quindi, l'aumento delle competenze attribuite al comune si è tradotto in un aumento di potere solo formale, che ha esacerbato la dipendenza di Glasgow da fonti alternative di sostegno finanziario, in ragione della scarsità delle risorse proprie.

10.1.1 Emergono nuovi enti o si riciclano quelli preesistenti?

Visto che il Regno Unito ha fatto il suo ingresso nell'Unione europea molti anni or sono, si potrebbe immaginare che tutte le istituzioni necessarie alla gestione dei fondi strutturali europei esistano già da diverso tempo. Il quadro politico che emerge, tuttavia, sembra contraddire tale convinzione. Si assiste infatti non soltanto alla nascita di nuovi dipartimenti, come ad esempio quello per i Servizi di sviluppo e rigenerazione (Development and Regeneration Services) del Comune di Glasgow, ma anche alla creazione di nuove organismi. La riforma del governo locale scozzese del 1996 ha favorito nettamente tale tendenza.

Ci si può legittimamente chiedere quanto "nuove" siano queste istituzioni, se cioè si tratti semplicemente di una ridenominazione di enti preesistenti, come nel caso della Scottish Enterprise Glasgow (già Glasgow Development Agency), o se si possa effettivamente parlare di organismi nuovi. Per quanto riguarda Glasgow, si assiste all'emergere, tra enti già esistenti, di nuovi partenariati, che vengono progressivamente istituzionalizzati.

Al riguardo la Scottish Enterprise Glasgow (SEG) fornisce un esempio interessante, visto che è l'esito della riorganizzazione della Scottish Enterprise (già Scottish Development Agency) sotto forma di una rete di società private (le LEC - local enterprise companies), dove la Glasgow Development Agency (ora Scottish Enterprise Glasgow) è una delle 13 LEC costitutive (Kantor 2000:809). La Scottish Enterprise Glasgow è la più grande LEC della Scozia. Anche se la SEG è, al pari di altre LEC, una società privata dominata dai rappresentanti nominati dalle imprese (Savitch e Kantor 2002b:231) - il che dovrebbe garantire il perseguimento degli interessi di queste ultime - essa svolge in sostanza il ruolo di una *quango*.

La SEG non rappresenta in maniera indipendente gli interessi delle imprese, come invece ci si potrebbe aspettare, poiché è ancora fortemente controllata dall'esecutivo scozzese e dipende quindi dalle linee guida generali definite da quest'ultimo. Una delle ragioni che spiegano tale situazione è che le imprese, per tradizione, non hanno mai svolto un ruolo importante in ambito cittadino, in ragione del predominio del Partito laburista (Keating 1988).

Pertanto, la nascita della Scottish Enterprise Glasgow non ha rafforzato l'influenza delle imprese nella misura attesa. La SEG, inoltre, collabora strettamente con gli enti locali, perseguendo una politica di sovvenzioni concertata con i soggetti pubblici (Savitch e Kantor 2002b:231) che la rende dipendente sia dal Comune di Glasgow sia dall'esecutivo scozzese.

Il Comune di Glasgow e la Scottish Enterprise hanno ulteriormente rafforzato la loro collaborazione e, insieme ad altre istituzioni a loro collegate, nel 2003 hanno creato il Glasgow Economic Forum, in realtà un'ulteriore *quango*, concepita come un partenariato di organismi già esistenti. Oltre al Comune di Glasgow e alla Scottish Enterprise Glasgow, i partners del Glasgow Economic Forum sono la Camera di commercio di Glasgow, la Federazione delle piccole imprese (Federation of Small Businesses), la Glasgow Alliance, i Glasgow FE Colleges, il Greater Glasgow and Clyde Valley Tourist Board, il Job-centre Plus e lo Scottish Trades Union Congress.

In questi casi, i partner non sono sufficientemente forti da influenzare il processo decisionale in maniera significativa (è il caso della Camera di commercio di Glasgow) oppure sono strettamente legati al Comune di Glasgow o alla Scottish Enterprise Glasgow e quindi all'esecutivo scozzese (è il caso della Glasgow Alliance e del Greater Glasgow and Clyde Valley Tourist Board). Pertanto, sono il Comune di Glasgow e, tramite la Scottish Enterprise Glasgow, l'esecutivo scozzese a esercitare a Glasgow il potere più forte in materia di sviluppo economico e di riconversione.

10.1.2 Il dualismo che caratterizza l'immagine delle città

Nonostante il recente tentativo di migliorare la promozione dello sviluppo economico attraverso la creazione del Glasgow Economic Forum (un partenariato costituito da varie istituzioni cittadine), la situazione interna della città non è mutata. Nei vari partenariati lo sviluppo economico continua ad essere argomento di discorsi retorici, che però non si sono ancora tradotti in azioni concrete e in risultati tangibili.

Nel contempo, numerose istituzioni operanti nel settore dell'economia sociale chiedono di beneficiare dei fondi strutturali europei, segnatamente nell'ambito dell'Obiettivo 3, che promuove l'inclusione sociale. Ciò contraddice l'immagine che Glasgow vuole invece dare alle altre città e ai potenziali investitori, nonché ai turisti e al mondo esterno in generale, ossia quella di un centro urbano che riscuote un notevole successo economico.

Da un certo punto di vista, è l'integrazione europea a consentire questo dualismo e la coesistenza di due immagini quasi contraddittorie. Una città che vuole sopravvivere sul mercato e partecipare alla cooperazione e alla competizione tra le varie città deve presentarsi come un partner forte e affidabile, che offre potenzialità economiche. In caso contrario, infatti, nessun'altra città o istituzione vorrebbe instaurare rapporti di cooperazione con Glasgow.

Per quanto attiene ai fondi strutturali e ai problemi interni della città, ad ogni modo, le istituzioni che operano nel settore dell'economia sociale tendono – al fine di ottenere il sostegno finanziario da parte dell'UE - a mostrare una città afflitta da gravi problemi e con un alto livello di disoccupazione di lunga durata. Emerge quindi un contrasto tra due immagini: quella di una città ricca, che mira in particolare a favorire lo sviluppo economico e la diffusione della cultura, e quella di una città in fase di declino economico, con zone svantaggiate e gravi problemi sociali.

La prima immagine della città è quella proiettata all'esterno, una maschera che indossa per mostrarsi al mondo, mentre la seconda immagine è quella interna, opprimente, del passato postindustriale. Mentre la prima immagine favorisce la cooperazione tra le città e consente a Glasgow di partecipare, in qualità di partner forte, alla competizione e alla cooperazione intercittadina nell'ambito dei progetti transnazionali, la seconda immagine le permette in sostanza di continuare a ricevere il sostegno finanziario europeo per progetti che favoriscano l'inclusione sociale e il miglioramento urbano.

In un certo senso, quindi, è nell'interesse di Glasgow mantenere entrambe queste immagini, pur contraddittorie, per assicurarsi da un lato l'afflusso dei finanziamenti per i progetti transnazionali legati alla cooperazione intercittadina, e dall'altro quello dei fondi strutturali europei finalizzati alla soluzione dei problemi interni della città.

10.1.3 La valorizzazione del ruolo del Comune di Glasgow da parte dell'Unione europea

L'Unione europea valorizza il ruolo del comune perché, nella maggior parte dei progetti, i soggetti operanti in ambito cittadino devono rivolgersi a tale ente per richiedere l'assegnazione dei fondi strutturali europei. La creazione di partenariati con numerosi interlocutori è stata inoltre una delle condizioni principali per l'ottenimento dei fondi strutturali europei (Danson, Fairley, Lloyd e Turok 1997), tanto che il Comune di Glasgow svolgeva spesso un ruolo di coordinamento di tali partenariati (Turok e Bailey 2004:151).

Tale valorizzazione di ruolo è emersa con particolare evidenza negli ultimi anni, a seguito del passaggio della responsabilità dello sviluppo economico dalla Scottish Development Agency al Comune di Glasgow, per effetto, in parte, della creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale, che si occupa di progetti infrastrutturali (Kantor 2000). Il settore privato ha iniziato a rivolgersi al Comune di Glasgow affinché assumesse le funzioni di sponsor nella richiesta di fondi europei, visto che i privati non possono accedere direttamente a tali finanziamenti.

Ciò significa che, quando il Comune propone un determinato progetto per conto del settore privato, ha la possibilità di imporre determinate regole, norme e condizioni ai soggetti privati. Una delle condizioni che il Comune impone è quella di favorire, attraverso il progetto, l'aumento e la valorizzazione dell'occupazione tra i cittadini di Glasgow. Ne consegue che i soggetti economici sviluppano una dipendenza nei confronti del comune.

Un funzionario comunale che desidera mantenere l'anonimato ha descritto la situazione in questi termini:

> "Quando concediamo un appalto a delle imprese edili, chiediamo al costruttore, per contratto, di rivolgersi alle agenzie locali per garantire alcune opportunità di impiego agli abitanti del luogo. Ciò non sarebbe mai stato possibile senza i fondi europei, dato che in genere le imprese private non sono interessate ad assumere personale del luogo. Assumono semplicemente chiunque venga a chiedere loro un lavoro. Spesso le imprese appaltatrici provengono da vari paesi e se, ad esempio, un'impresa viene dall'Irlanda, tenderà a dare lavoro a personale irlandese. I progetti UE permettono di offrire i posti di lavoro agli abitanti di Glasgow, migliorando in tal modo la situazione occupazionale della città"[19].

Ci si può domandare in che modo l'Unione europea stia effettivamente modellando e influenzando la struttura del potere interno. Per tradizione, il Comune di Glasgow ha sempre svolto un ruolo di rilievo nella città e l'Unione europea non fa che consolidare tale posizione di forza. Il Comune di Glasgow si è adattato alle esigenze dettate dall'integrazione europea attraverso la creazione di nuovi dipartimenti e il trasferimento di alcune competenze tra vari dipartimenti, il più importante dei quali è quello per i Servizi di sviluppo e riconversione, spesso chiamato il "dipartimento del futuro".

Inoltre il Comune partecipa ad un numero crescente di partenariati cittadini, controllando in tal modo la maggior parte delle istituzioni. Ogni volta che occorre lanciare un nuovo programma o attuare un nuovo progetto, si procede alla costituzione di un partenariato tra varie istituzioni.

10.1.4 Il partenariato quale tratto saliente della struttura interna di Glasgow

Il partenariato costituisce la principale forma di cooperazione tra soggetti nella città di Glasgow. Molti degli intervistati, perlopiù provenienti dal settore dell'economia sociale, affermano che la forma associativa del partenariato potrebbe essere intesa come un contributo significativo dell'Unione europea alla formazione della struttura del potere a Glasgow.

Essi osservano inoltre che, da quando l'Unione europea promuove i partenariati tra le varie istituzioni, è questa la forma che assume a Glasgow la maggior parte delle nuove iniziative ed il Comune vi è sempre coinvolto. Anche se il partenariato è stato introdotto dalla Commissione europea soltanto nel 1988 quale principio guida per l'attuazione della politica strutturale dell'UE (Bache 2000), all'interno della città esistevano già forme simili di cooperazione quali, ad esempio, il progetto GEAR (Glasgow Eastern Area Renewal), inaugurato nel 1976 (Keating 1988:97-101).

---

19 Intervista ad un funzionario del Comune di Glasgow, del novembre 2004.

La differenza sta nel fatto che la cooperazione tra le varie istituzioni non veniva chiamata partenariato, come invece avviene nel contesto europeo in riferimento ai progetti finanziati dai fondi strutturali, ma cooperazione tra soggetti all'interno della città. Nel caso del progetto GEAR, tale cooperazione ha riguardato la Scottish Development Agency (SDA, ora Scottish Enterprise) e il governo locale (Kantor 2000:804), assumendo una forma simile a quella del partenariato tra soggetti privati e pubblici, se si considera la SDA un'istituzione in parte pubblica e in parte privata. Anche ora, quando si tratta di partenariati per progetti finanziati con fondi strutturali europei, vengono coinvolti il Comune di Glasgow e/o la Scottish Enterprise Glasgow (già Glasgow Development Agency).

Se ne deduce che l'Unione europea ha, in realtà, semplicemente favorito l'uso della retorica del partenariato da parte dei soggetti operanti a Glasgow, piuttosto che introdurre tale forma collaborativa nella prassi cittadina. In un certo senso, quindi, è incerto se sia stata l'Unione europea a introdurre il partenariato come forma di cooperazione tra i vari gruppi nell'ambito dei progetti cofinanziati con i fondi strutturali europei, oppure se la retorica del partenariato promossa dall'UE abbia riscosso un tale successo presso le élite di Glasgow da essere poi inglobata nelle forme preesistenti di cooperazione.

10.1.5 Nuove istituzioni - la gestione dei fondi strutturali

Alcune delle istituzioni sorte di recente, quali la Strathclyde European Partnership (SEP) e l'Objective 3 Programme Management Executive (PME), si occupano della gestione dei fondi strutturali. Apparentemente si tratta di istituzioni recenti, dato che la SEP è stata costituita nel 1996 ed il PME nel 1998; in realtà, però, si tratta di partenariati tra istituzioni già esistenti a Glasgow, segnatamente il Comune di Glasgow e l'esecutivo scozzese.

La SEP opera per conto del maggior partenariato di attuazione dei programmi finanziati con fondi europei nella regione della Scozia occidentale (Strathclyde European Partnership Ltd 2001) e la maggior parte dei progetti riguarda le infrastrutture, oltre a progetti dell'Obiettivo 2 e URBAN, in ambiti geografici localizzati in particolare nella Scozia occidentale. L'Objective 3 Programme Management Executive gestisce in tutta la Scozia i progetti finanziati nell'ambito dell'Obiettivo 3. La SEP realizza quindi progetti rivolti a determinati ambiti geografici, mentre l'Objective 3 Programme Management Executive si occupa di settori specifici dell'economia sociale.

Molte delle nuove istituzioni di Glasgow appaiono, a prima vista, come autentici partenariati tra pubblico e privato, ma in realtà l'elemento privatistico di tali istituzioni è piuttosto limitato e non svolge alcuna funzione significativa; oppure l'istituzione che dovrebbe costituire l'organismo privato in seno al partenariato è controllata dal Comune di Glasgow, dall'esecutivo scozzese o, nella maggior parte dei casi, da entrambi. Ad esempio, il Greater Glasgow and Clyde Valley Tourist Board, istituito nel 1996, si presenta formalmente come un autentico partenariato tra settore pubblico e privato (Ggcvtb 2004:1), anche se in realtà è finanziato in prevalenza dal Comune di Glasgow e dalla Scottish Enterprise Glasgow, vale a dire da enti non privati.

Si potrebbe dunque legittimamente concludere che il principio del partenariato e la sua promozione da parte dell'Unione europea abbiano in pratica favorito e rafforzato indirettamente il ruolo del comune nell'ambito della politica cittadina, poiché tale ente è presente in ogni singolo partenariato e controlla in tal modo quanto avviene all'interno dei progetti cofinanziati dall'Unione europea. Ad esempio, la Strathclyde European Partnership, che si occupa dello stanziamento e della distribuzione dei fondi strutturali, è in realtà una delle articolazioni del comune ed è controllata da quest'ultimo.

La struttura del potere di Glasgow non si basa unicamente sul partenariato, ma anche sul dualismo tra le dimensioni centrale (scozzese) e locale; ciò significa che a Glasgow ogni istituzione locale ha un proprio omologo a livello centrale. Ad esempio, il Glasgow Council for Voluntary Sector ha il suo omologo a livello centrale nello Scottish Council for Voluntary Organizations, il Comune di Glasgow nell'esecutivo scozzese, la Glasgow Alliance nella Scottish Community Planning, la Scottish Enterprise Glasgow nella Scottish Enterprise *tout court*.

Le istituzioni locali sono responsabili dinanzi alle istituzioni centrali. Anche se tutte le istituzioni centrali scozzesi (ad eccezione di una, la Scottish Enterprise), hanno sede ad Edimburgo, esse hanno a Glasgow le rispettive rappresentanze. In tal modo viene mantenuto l'equilibro tra istituzioni centrali e locali. Il ruolo di "eminenza grigia" è svolto dall'esecutivo scozzese, che, ancorché non rappresenti Glasgow ufficialmente, è comunque presente nella maggior parte dei consigli direttivi di varie istituzioni cittadine, assieme al Comune di Glasgow, influenzando in tal modo il processo decisionale nella città e dando l'impressione di detenere il potere in ambito urbano.

10.1.6 I partenariati principali

Gli attori fondamentali della politica cittadina sono anche le principali istituzioni che traggono beneficio dai fondi strutturali, grazie al fatto di essere responsabili della loro gestione, amministrazione o procedura di richiesta oppure per la consulenza che forniscono in merito. La presente sezione ha l'obiettivo di illustrare i rapporti che intercorrono tra i vari attori con riferimento ai fondi strutturali, in particolare per quanto attiene alla loro amministrazione. A differenza di quanto si potrebbe immaginare, vale a dire partner diversi coinvolti in progetti diversi, in realtà intervengono le stesse istituzioni che compaiono nei progetti.

Dato che la struttura del potere di Glasgow si basa sul principio del partenariato, le stesse istituzioni che detengono il potere creano anche nuovi partenariati, che diventano istituzionalizzati e controllati. Il controllo esercitato dalle istituzioni sui partenariati può manifestarsi in varie forme: la qualità di partner ufficiale, la presenza nel consiglio di amministrazione del partenariato o il finanziamento dell'istituzione. A Glasgow esiste quindi un'élite di istituzioni al potere, che partecipano ai partenariati assumendo denominazioni diverse, anche se in realtà le redini del potere restano nelle mani dei medesimi soggetti.

A titolo esemplificativo vorremmo delineare i tratti essenziali delle principali istituzioni che amministrano i fondi strutturali a Glasgow, vale a dire la Scottish ESF Objective 3 Partnership e la Strathclyde European Partnership (Strathclyde European Partnership Ltd 2001, 2003). L'Objective 3 Programme Management Executive è responsabile dei progetti previsti dall'Obiettivo 3 e finanziati principalmente dal Fondo sociale europeo (http://www.objective3.org/Web/Site/obj3/about_us/about.asp 2005).

La struttura di questa società rispecchia la rappresentanza settoriale presente in tale partenariato. In particolare, la società è costituita da sette membri, ciascuno dei quali nomina un rappresentante che siede nel consiglio di amministrazione. I membri di tale consiglio provengono dalla Scottish Enterprise, dallo Scottish Council for Voluntary Organizations (SCVO), dalla Universities Scotland, dalla Convention of Scottish Local Authorities (COSLA)[20], dalla Ssascot (Sector Skills Alliance Scotland), dall'Association of Scottish Colleges e dall'esecutivo scozzese.

Il programma scozzese relativo all'Obiettivo 3 è una fonte significativa di finanziamenti da parte del Fondo sociale europeo (FSE) e contribuisce ad apportare un'ampia gamma di aiuti finanziari in tutta la zona delle Lowlands scozzesi. L'Objective 3 Programme Management Executive (PME) si occupa della gestione ordinaria e della realizzazione del Programma 2000-2006. La Strathclyde European Partnership Ltd (SEP Ltd) è stata costituita come società a responsabilità limitata (company limited by guarantee) nel 1996.

Le sue funzioni principali sono la gestione di tutti i compiti di attuazione, relativi ai fondi europei, delegatile dall'esecutivo scozzese in qualità di ente di gestione, nonché il perseguimento dei più generali obiettivi della Strathclyde European Partnership. In sostanza i membri della società sono la Scottish Enterprise, i 12 comuni, le 5 local enterprise companies (LEC) della regione e la West of Scotland Colleges' Partnership. Tra i 200 organismi coinvolti nella Strathclyde European Partnership, vale a dire enti locali, istituti di istruzione superiore e di formazione, organizzazioni locali e di volontariato e agenzie per l'ambiente e per le pari opportunità, il principale è l'esecutivo scozzese.

Il principio del partenariato, cui Glasgow attribuisce una così grande importanza, offre indubbi vantaggi in quanto consente di evitare la competizione non costruttiva all'interno della città e contribuisce a promuovere molte nuove iniziative in ambito cittadino. Tuttavia, l'eccessiva strutturazione degli interessi sotto forma di partenariati, nella misura osservata a Glasgow, potrebbe in effetti costituire uno svantaggio per la vita politica cittadina. Come sottolineato da Turok e Bailey (2004:138), gli interessi organizzati possono diventare compiacenti e le istituzioni inflessibili o addirittura corrotte, tanto da paralizzare l'evoluzione economica, la modernizzazione e l'aumento della produttività. Ci si potrebbe chiedere se ciò risponda effettivamente al vero, in particolare con riferimento ad alcuni problemi interni come l'elevato tasso di disoccupazione.

---

20 Il rappresentante della COSLA è un consigliere comunale di Glasgow, il portavoce per gli affari europei.

Gli interessi organizzati potrebbero rivelarsi troppo rigidi, tanto da impedire alla città di uscire dal "guscio" della sua struttura di potere, deviando quindi qualunque moto spontaneo verso una nuova imprenditorialità. Sembra che a Glasgow persino le organizzazioni di volontariato e i movimenti sociali si siano strutturati in forma organizzata e facciano riferimento a un loro proprio organismo di coordinamento, vale a dire il Glasgow Council for the Voluntary Sector (GCVS). Inoltre, al fine di garantire la tutela e la rappresentanza degli interessi scozzesi, nella città è presente anche lo Scottish Council for the Voluntary Organizations.

Gli interessi organizzati in questione corrono il rischio di sovrapporsi, e quindi di entrare in competizione gli uni con gli altri. Inoltre, in un contesto come quello descritto, caratterizzato dall'organizzazione degli interessi, un'istituzione deve provvedere a istituzionalizzare i propri se vuole far sentire il suo peso in ambito politico. In un certo senso, a Glasgow l'organizzazione e l'istituzionalizzazione degli interessi si traduce nella creazione di una sorta di legame con il Comune di Glasgow, con la Scottish Enterprise Glasgow e/o, nel caso in cui si vogliano far risaltare anche gli interessi scozzesi, con l'esecutivo scozzese.

Tutto, gli interessi, i gruppi, i movimenti, risulta distinto, collocato nel giusto "contenitore" e classificato di conseguenza. Tale situazione potrebbe di fatto irrigidire fortemente la struttura del potere della città, rendendo impossibili il cambiamento e l'evoluzione. A Glasgow, quindi, non esistono i presupposti per un radicale rinnovamento. L'influenza esercitata dall'integrazione europea viene "metabolizzata" a livello locale e quindi classificata nel modo ritenuto più idoneo.

11. Caso di studio 2: la struttura interna di Cracovia

La presente sezione illustra le caratteristiche dei principali attori della politica cittadina, che svolgono anche un ruolo di primo piano nella politica di cooperazione tra città. La prima parte si occupa del Comune di Cracovia, con un accento particolare sulle divisioni politiche interne al consiglio comunale e sulle modifiche apportate alla sua struttura dopo la fine dell'era comunista. La struttura del governo locale, nella sua forma attuale, è stata definita dalla legge sulle autonomie locali del marzo 1990.

Tuttavia, la riforma che ha maggiormente inciso sull'organizzazione del governo locale è stata quella amministrativa, ampiamente trattata in letteratura (Kowalczyk 2000; Kulesza 2002; Regulski 2003; Korzeniowska 2004). Dopo la riforma del 1999, i comuni sono diventati uno dei tre livelli di governo. Benché la maggior parte dei comuni e delle città polacche rientri nel livello 5 della NUTS (Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica), Cracovia si colloca al livello 4, per il fatto di espletare compiti aggiuntivi: è infatti capoluogo di regione, sede del Presidente della regione (*marszałek*) e sede del Commissario di governo presso la regione (*voivoda*).

La riforma amministrativa del 1999 è stata in larga misura influenzata dalla futura adesione all'Unione europea, tanto che le regioni sono state strutturate nella maniera che attualmente le contraddistingue al fine di poter accedere ai fondi strutturali europei e per adeguarsi al sistema NUTS[21].

11.1 L'istituzione principale di Cracovia: il Comune

La principale istituzione di Cracovia è il comune, i cui organi sono l'amministrazione comunale, il consiglio comunale e il sindaco (che ha il titolo di *prezydent*). Dal 2002 il sindaco viene eletto a suffragio diretto dai cittadini di Cracovia, mentre ai tempi del comunismo era il *voivoda*, delegato ufficialmente dal governo comunista nazionale di Varsavia, a fungere da primo cittadino (Regulski 2003). A Cracovia esiste una ripartizione netta tra la componente amministrativa del comune[22], formata da una serie di dipartimenti, e la componente politica, che riunisce i consiglieri eletti dai cittadini.

È interessante notare come l'amministrazione, nonostante le funzioni ausiliarie che le spetterebbero rispetto al consiglio comunale, cui fornisce l'apporto delle sue conoscenze e della sua esperienza, abbia di fatto svolto fino a questo momento una sorta di ruolo di opposizione, probabilmente a causa della competizione politica.

L'amministrazione, infatti, è nota per il suo sostegno incondizionato al sindaco, il quale, benché eletto a suffragio diretto, proviene comunque dalle fila di un determinato partito politico. La competizione tra il consiglio comunale e l'amministrazione - e nella fattispecie il dipartimento per la strategia e lo sviluppo della città (DSSC) - è emersa chiaramente nello scontro scoppiato a seguito del tentativo del dipartimento di promuovere la "strategia per Cracovia" e della conseguente opposizione da parte del consiglio comunale, che mirava invece a impedirne l'approvazione; un fatto, questo, abbondantemente messo in rilievo dalla stampa locale (Jalowiec 2005; Pelowski 2005c).

Il consiglio comunale riunisce esponenti di vari partiti politici: la maggior parte di essi si oppone al sindaco e quindi all'amministrazione comunale, che è spesso associata al primo cittadino.

---

21 **La Nomenclatura delle unità territoriali per la statistica (NUTS)** è un codice geografico utilizzato dall'Unione europea per identificare la ripartizione amministrativa dei vari paesi a fini statistici. Le divisioni NUTS non corrispondono necessariamente alle divisioni amministrative adottate da un determinato paese. L'acronimo è composto dalle iniziali del nome francese *Nomenclature des unités territoriales statistiques*. Per ulteriori informazioni su NUTS e le regioni polacche, cfr. ad esempio Hughes, James, Gwendolyn Sasse e Clair Gordon (2003). "Imposing Europe? The Commission as an Agent of Regionalization in Central and Eastern Europe" in: The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration a cura di Michael Keating e James Hughes. Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, Regulski, Jerzy (2003). Local Government Reform in Poland: An Insider's Story. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

22 È interessante notare che, mentre in altre città europee si usa un unico termine (ad esempio, "comune") per indicare tutte le componenti di uno stesso ente locale, a Cracovia si usa l'espressione "amministrazione comunale" (*Urząd Miasta Krakowa*), che sottolinea la netta distinzione tra la componente politica (il consiglio comunale) e quella amministrativa dell'ente.

11.1.1 Divisioni politiche in seno al Comune di Cracovia[23]

Durante l'era comunista vi era un unico partito al potere e i leader locali subivano le imposizioni e il controllo del livello centrale. La caduta del comunismo ha contribuito all'emergere graduale di numerosi nuovi partiti, un processo che ha in seguito influenzato anche la composizione del Consiglio comunale di Cracovia e causato al suo interno numerose divisioni politiche, le quali assumono tratti sempre diversi di mandato in mandato. Nel periodo immediatamente successivo alla caduta del comunismo, a livello locale i partiti non sono riusciti, come tali, a organizzarsi in maniera ben definita e ad operare in modo efficace.

Pertanto, in occasione delle prime elezioni libere i candidati si sono presentati come rappresentanti di comitati e non di partiti. Tra i comitati che hanno svolto il ruolo di una sorta di piattaforma e riunito vari leader locali del vecchio e del nuovo regime si può citare in particolare il Comitato civico per la città di Cracovia, che nel primo mandato successivo alla caduta del comunismo ha vinto a larga maggioranza le elezioni per il consiglio comunale, ottenendo 73 seggi su 75. Solo nel corso del primo mandato, nel consiglio comunale sono stati costituiti tre diversi gruppi politici: quello democratico, quello dell'autodifesa, quello liberale e quello civico[24], quest'ultimo nato da una costola del gruppo dell'autodifesa. Le modalità di funzionamento dei gruppi consiliari sono state formalizzate soltanto nel secondo mandato del consiglio comunale[25].

11.1.2 Avvicendamento al potere nel Comune di Cracovia

La fase immediatamente successiva alla caduta del regime comunista è stata caratterizzata da un sistema di potere estremamente instabile e da una confusione generalizzata, che hanno portato al frequente avvicendamento di sindaci e presidenti dei consigli comunali. Nel corso del primo mandato del consiglio comunale (1990-1994), ad esempio, si sono avuti quattro sindaci diversi e vari presidenti del consiglio comunale. La seguente tabella mostra la successione tra i vari presidenti e sindaci in carica dopo la caduta del comunismo: da essa emerge il fatto che tali esponenti politici appartengono a partiti diversi, il che ha come conseguenza il passaggio del potere da un partito politico all'altro.

---

23 La presente sezione trae spunto dai documenti interni del Consiglio comunale di Cracovia, oltre che dai dati disponibili *on line* nelle pagine web del sito del Comune di Cracovia, quali http://www.um.krakow.pl/rada_miasta/2kadencja/kluby.html e http://www.krakow.pl/samorzad/rmk/

24 Il termine "gruppo" viene qui utilizzato per tradurre il termine "club", usato nella versione inglese del sito web ufficiale del Comune di Cracovia (http://www.krakow.pl/en/rmk/kluby/) per indicare, appunto, i gruppi politici, di norma composti da consiglieri dello stesso partito, costituitisi in seno al consiglio comunale dopo le elezioni. Nella maggior parte dei casi la denominazione del gruppo coincide con quella del partito politico, anche se con alcune eccezioni, come specificato nel prosieguo.

25 Le informazioni sono tratte da un documento interno, privo di data, disponibile *on line* all'indirizzo http://www.krakow.pl/samorzad/rmk/kadencja1.pdf

Sindaci e Presidenti del Consiglio comunale di Cracovia (dal 1990)

Data di elezione	Sindaco	Partito	Data di elezione	Presidente del consiglio comunale	Partito
20.6.1990	Jacek Woźniakowski	Unione democratica	8.6.1990	Kazimierz Barczyk	Solidarność
7.2.1991	Krzysztof Bachmiński	sconosciuto			
9.10.1992	Józef Lassota	Unione della libertà (ora nel gruppo La tua città)	23.3.1993	Tadeusz Kołaczyk	
13.7.1994	Józef Lassota	Unione della libertà (ora nel gruppo La tua città)			
29.10.1998	Andrzej Gołaś	Azione elettorale Solidarność	29.10.1998	Stanisław Handzlik	Piattaforma civica (già nell'Azione elettorale Solidarność)
10.11.2002	Jacek Majchrowski	Alleanza della sinistra democratica	11.11.2002	Paweł Pytko	Legge e giustizia (già nell'Azione elettorale Solidarność)

Le informazioni riportate nella tabella sono tratte dalla pagina *web* e da Gazeta Wyborcza (Gazeta Wyborcza 2005)

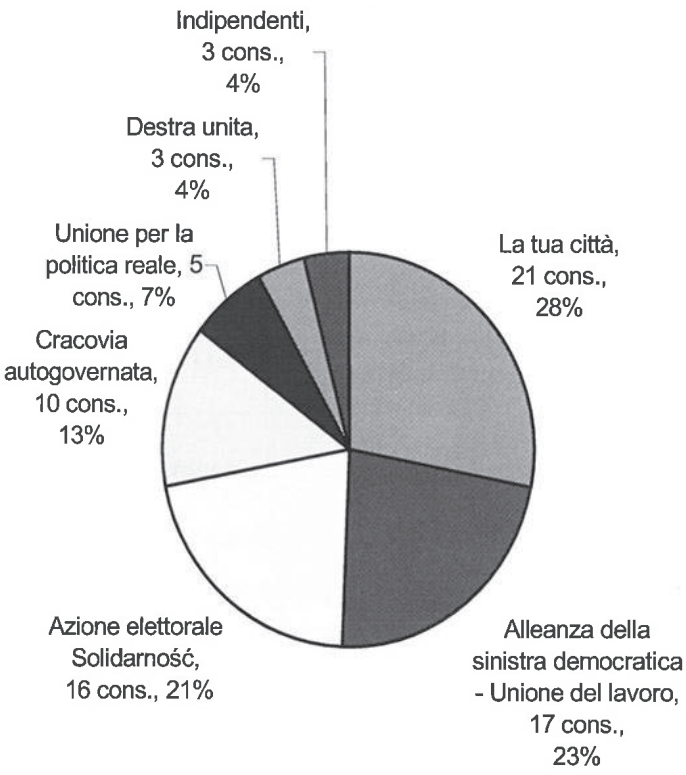
Come messo in rilievo dalla letteratura sui partiti politici costituitisi nei paesi ex comunisti (Wasilewski 1995; Hausner e Marody 2000; Kowalczyk 2000; Wendt 2001; Marody e Wilkin 2002; Ferry 2004; Hardy 2004; Kulesza 2005; Swianiewicz e Mielczarek 2005) nonché dalla stampa locale, con riferimento ai contrasti tra le varie istituzioni di Cracovia (Fijalek, Kursa e Pelowski 2004; Kuras 2004; Blumsztajn 2005; Niklewicz 2005; Pelowski 2005b, 2005a), in Polonia la struttura del potere politico è caratterizzata da una notevole instabilità, avvicendamenti al potere e frequenti cambiamenti.

Le stesse osservazioni valgono anche per la struttura di potere nelle singole città polacche, come illustrato nella presente sezione, dall'avvicendarsi al potere di vari partiti politici dal 1990 ad oggi e dai cambiamenti nelle denominazioni dei gruppi consiliari sempre a partire dal 1990.

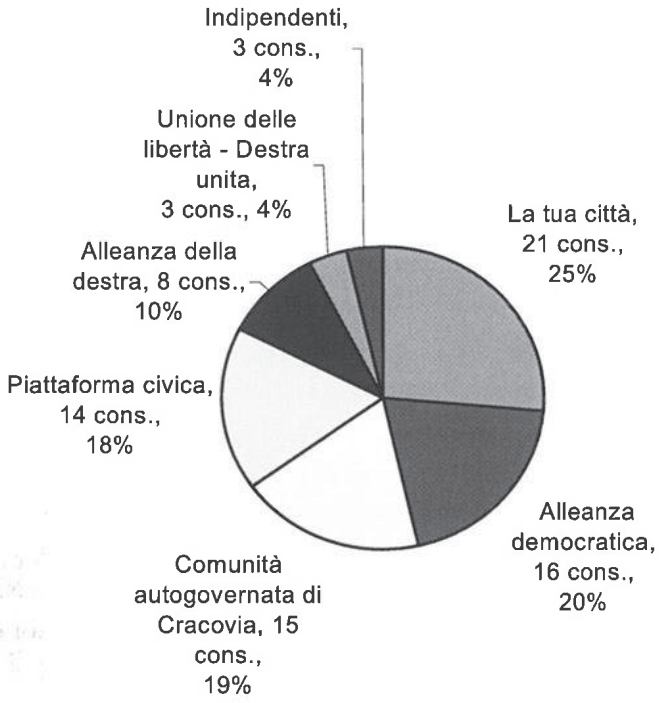
A Cracovia sia il mandato del consiglio comunale che quello del sindaco ha una durata quadriennale. Nel corso del primo mandato consiliare il sindaco è cambiato per ben tre volte: il primo, il prof. Jacek Woźniakowski, è stato sfiduciato dopo appena sei mesi dall'elezione. I frequenti avvicendamenti dei sindaci, nonché dei presidenti e vicepresidenti del consiglio comunale durante i primi due mandati di quest'ultimo, mostrano chiaramente l'instabilità della politica cittadina.

I consiglieri comunali sembravano preoccupati piuttosto di sfiduciare sindaci, vicesindaci, presidenti e vicepresidenti del consiglio comunale e di cambiare gruppo di appartenenza, che dell'amministrazione e della gestione della città. I seguenti grafici a torta mostrano la ripartizione dei seggi all'interno del consiglio negli ultimi tre mandati successivi non a partire dal 1994:

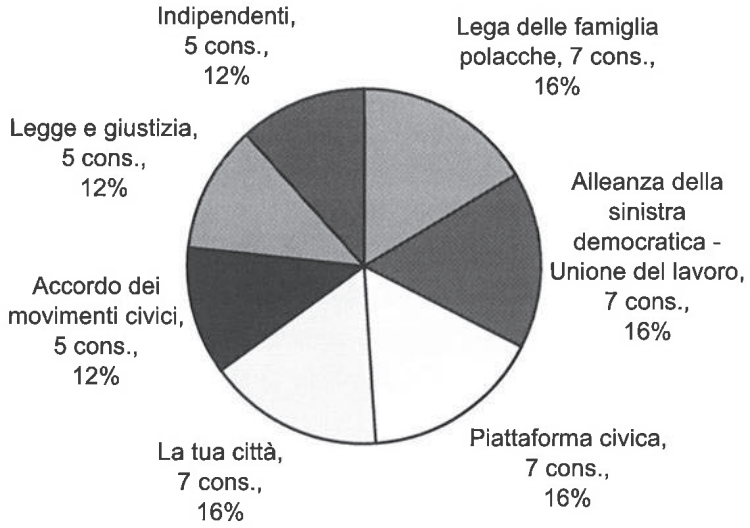
Composizione del Consiglio comunale di Cracovia, secondo mandato, 1994-1998



Composizione del Consiglio comunale di Cracovia, terzo mandato, 1998-2002



Composizione del Consiglio comunale di Cracovia nel 2002-2006



Analizzando i cambiamenti intervenuti nella composizione del Consiglio comunale di Cracovia è possibile individuare i seguenti elementi: in primo luogo, dal 1990 in poi il numero dei consiglieri è passato da 75 nel primo mandato a 80 nel terzo, per poi scendere a soli 45 nel quarto mandato[26]; inoltre, l'ultimo grafico evidenzia una ripartizione dei seggi più equilibrata.

Nel corso del secondo mandato il consiglio comunale è stato dominato da tre partiti politici, che detenevano complessivamente il 65% dei seggi: l'Alleanza socialdemocratica e i due partiti di destra "Azione elettorale Solidarność" e "La tua città". Durante il terzo mandato il consiglio era ancora notevolmente frazionato, ma gli altri partiti e gruppi politici si erano rafforzati, anche se non in misura tale da impensierire i partiti maggiori. Al riguardo si può osservare che, con lo stabilizzarsi della struttura del potere cittadino, questo ha finito per ripartirsi in maniera più equilibrata tra i vari gruppi presenti nel consiglio comunale. Ciascuno dei gruppi vanta più o meno lo stesso numero di consiglieri comunali, un fatto indicativo dell'accresciuta frammentazione politica all'interno del consiglio.

Inoltre, per comprendere meglio la complessa struttura del potere che caratterizza Cracovia, è importante osservare che i partiti che formano la maggioranza nel consiglio comunale sono sia di destra sia di sinistra, con conseguente difficoltà di creare una coalizione tra gli stessi. Per tutti gli anni Novanta i comunisti, ribattezzatisi socialdemocratici, hanno continuato a dominare la scena politica della sinistra. D'altro canto, la destra si presentava estremamente divisa e i suoi esponenti politici, perlopiù associati al movimento sindacale Solidarność, non erano in grado di creare una coalizione compatta capace di fare da stabile contrappeso al "monolito" della sinistra.

Infatti, i partiti di destra continuavano a fondersi, a dividersi e a cambiare denominazione. La scena politica odierna sembra invece maggiormente equilibrata, anche se va detto che la generale disaffezione nei confronti della politica e dei politici in generale ha portato tutti i maggiori partiti a eliminare la parola "partito" dalle rispettive denominazioni, sostituendola con termini non direttamente associati alla politica, quali "unione", "piattaforma", "lega" o "alleanza".

Un altro aspetto che mette in evidenza l'instabilità della struttura del potere in seno al Consiglio comunale di Cracovia è il frequente cambio di denominazione dei partiti ivi rappresentati. Ad esempio, l'Unione democratica è diventata Unione della libertà, mentre a livello locale è conosciuta come gruppo "La tua città". Assicurando un altro nome, i raggruppamenti politici cercano di evitare di essere associati ai partiti nazionali, nel tentativo di apparire maggiormente radicati nel territorio locale. È importante osservare che i gruppi presenti nel consiglio comunale non corrispondono esattamente ai partiti ed è per questo che possono cambiare spesso denominazione. Questa tendenza non riguarda soltanto i partiti politici come tali, visto che anche i singoli consiglieri "vagano" di partito in partito.

---

26 La diminuzione nel numero di consiglieri comunali registrata nel 2002 è il risultato della riforma.

Di conseguenza, benché ad ogni mandato sembrino sorgere partiti e gruppi diversi, in realtà sono sempre le stesse persone a sedere nel consiglio comunale, formando così una sorta di élite che domina la città. Non si tratta, però, di un'élite omogenea, bensì di un gruppo estremamente frammentato, caratterizzato da continui conflitti interni. Il fenomeno del permanere al potere delle stesse persone è stato analizzato (Szelenyi e Szelenyi 1995; Bozoki 2003) nell'ambito della teoria della riproduzione delle élite, secondo cui, nonostante il cambio di regime, l'elite non cambia, dato che è sufficientemente forte da sopravvivere a tutti i cambiamenti adattandosi alle nuove condizioni.

È interessante notare come una situazione opposta sembri invece caratterizzare l'amministrazione comunale, dove si sarebbe portati a pensare che la stabilità sia la norma e dove invece si hanno avvicendamenti più frequenti. I cambiamenti del personale amministrativo dipendono dai mutamenti politici che avvengono al vertice, come ampiamente sottolineato dalla stampa locale (Urzad Miasta Krakowa 2004) (Fijalek 2004b). Ogni nuovo sindaco crea un proprio gruppo di fedelissimi, attraverso la nomina di nuovi funzionari nei posti chiave dell'amministrazione e alla guida delle agenzie controllate dal comune. La stessa tendenza si osserva nell'amministrazione regionale, dove in genere il Presidente della regione nomina il direttore dell'agenzia per lo sviluppo regionale della Małopolska (Fijalek 2004a).

Un altro aspetto di grande rilievo che caratterizza la struttura del potere politico in Polonia è il fatto che i partiti politici di destra sono estremamente frammentati e non sono in grado di formare coalizioni con la facilità che invece ci si potrebbe attendere. Al contrario, essi si trovano spesso a competere gli uni con gli altri. Spesso, inoltre, gli esponenti di un partito di destra escono dalle sue file per formare un nuovo raggruppamento politico, con una nuova denominazione. Da questo deriva il rapido avvicendamento interno che caratterizza i partiti politici di destra.

Tuttavia può anche accadere, come è avvenuto a Cracovia e nella regione (*voivodato*) Małopolska, che i partiti politici di destra riescano in qualche modo a collaborare insieme: il Presidente della regione Małopolska, esponente della Piattaforma civica, sembra aver raggiunto una buona intesa, per esempio, in seno al consiglio regionale (*seymik*), con una coalizione costituita da altri tre partiti di destra: Legge e giustizia, Lega delle famiglie polacche e Comunità della Małopolska, che insieme riuniscono il 69% dei seggi di tale consiglio (la ripartizione del potere tra i diversi partiti è mostrata nel terzo grafico della serie).

L'obiettivo comune è garantire alla Regione Małopolska il massimo finanziamento possibile da parte dei fondi strutturali, una finalità spesso indicata come il fattore principale che ha contribuito alla riuscita della collaborazione tra detti partiti (Kuras 2004). Tale esempio mostra quindi l'impatto positivo dei fondi strutturali europei, che hanno contribuito a trasformare la competizione tra i vari partiti in una cooperazione finalizzata al raggiungimento dell'obiettivo comune di ottenere maggiori fondi strutturali per la loro regione.

11.1.3 Nascita di nuove istituzioni

La struttura del potere cittadino è cambiata notevolmente con la comparsa sulla scena politica di Cracovia di nuove istituzioni, che svolgono in prevalenza una funzione consultiva per i soggetti potenzialmente interessati ai finanziamenti comunitari (piccole e medie imprese, ma anche singoli cittadini), fornendo loro informazioni su come trarre vantaggio dall'integrazione europea e su come compilare le richieste relative ai fondi strutturali. Sembra che quest'ultima funzione abbia riscosso un successo particolare, tanto che numerose istituzioni intravedono nella procedura prevista per i fondi strutturali un'opportunità di guadagno.

Tra le principali istituzioni di Cracovia che forniscono informazioni e consulenza sui fondi strutturali si possono citare lo sportello informativo istituito dal Comune di Cracovia l'anno scorso e l'Euro-Info Centre della Camera di commercio e industria. Mentre lo Sportello informativo offre informazioni generali sui fondi strutturali disponibili, consigliando ai richiedenti di leggere le pagine *web* del comune o fornendone direttamente alcune parti su carta, l'Euro-Info Centre si occupa, in particolare, di fornire informazioni, specificamente rivolte alle piccole e medie imprese, sulle richieste per ottenere i fondi strutturali. Inoltre, l'Euro-Info Centre è cofinanziato dalla Commissione europea e riconosciuto formalmente come uno dei suoi centri di consulenza.

Oltre alle nuove istituzioni, nascono anche nuovi dipartimenti collocati all'interno di istituzioni già esistenti. Un dipartimento di nuova istituzione è il già citato Dipartimento per la strategia e lo sviluppo della città del Comune di Cracovia (DSSC) , noto per essere particolarmente influente nel quadro dell'attuazione dei fondi strutturali europei. Il suo ambito di attività riguarda lo sviluppo strategico ed economico della città, nonché la supervisione delle attività di investimento previste soprattutto nel quadro dell'integrazione europea. È il dipartimento che elabora la strategia cittadina, pubblicata per la prima volta solo nel 1999, ad un anno di distanza dall'inizio dei negoziati per l'adesione all'Unione europea. Cracovia ha ormai capito la necessità di pianificare il proprio futuro secondo le modalità normalmente adottate in Europa, vale a dire attraverso la fissazione di obiettivi e fini specifici (Comune di Cracovia 2004).

La predisposizione di tale strategia ha rappresentato un momento importante per la politica cittadina, dato che per la prima volta Cracovia ha dovuto descrivere se stessa in modo critico. Invece di concentrarsi sui problemi quotidiani e sulle attuali questioni di politica locale, sono stati definiti obiettivi importanti a lungo termine per consentire alla città di tracciare una direzione di sviluppo ben precisa. Le modalità adottate per predisporre la strategia sono simili a quelle previste per le perizie di consulenza, come è dimostrato dalla presenza nelle prime di numerose espressioni tipiche delle seconde, quali "analisi SWOT" e "successo". In ogni caso l'analisi SWOT si è rivelata di particolare utilità soprattutto per identificare le opportunità da cui Cracovia potrebbe trarre vantaggio.

La relazione non è rimasta, fortunatamente, lettera morta e alcuni degli aspetti trattati sono stati effettivamente realizzati nella pratica, in particolare per quanto attiene al settore turistico (Pelowski 2004; Kursa 2005a). Le raccomandazioni e gli obiettivi illustrati dalla relazione non avrebbero potuto essere realizzati senza l'apporto di persone che si sono impegnate con grande serietà e hanno capito la necessità di concentrarsi specialmente su taluni di essi.

Un ruolo importante nella promozione turistica è stato ricoperto dall'assessore al turismo di Cracovia, Grażyna Leja, la quale è riuscita a portare nella città gli scali di alcune linee aeree a basso costo, aumentando di conseguenza l'afflusso di visitatori. La creazione dell'ufficio dell'assessore al turismo, intervenuta nel 2002 ad opera del sindaco Majchrowski, ha rappresentato sicuramente un ottimo investimento per la città di Cracovia.

Quindi, mentre il sindaco precedente, Adam Gołaś, verrà ricordato come il "sindaco dei ponti", visto che durante il suo mandato è stato posto un forte accento sulle infrastrutture e le grandi opere pubbliche e sono stati edificati nuovi ponti, il sindaco attuale, prof. Majchrowski, diventerà probabilmente il "sindaco del turismo", per l'impulso dato dalla sua amministrazione alla promozione turistica.

La strategia di sviluppo della città prevede tre obiettivi principali: quello di fare di Cracovia una città caratterizzata da un'economia avanzata e competitiva, quello di valorizzarne l'importanza nel settore scientifico, culturale e sportivo e quello di renderla attraente da un punto di vista residenziale (Urzad Miasta Krakowa 2004).

Scopo della strategia è consentire alla città di cogliere appieno le nuove opportunità offerte dall'integrazione europea, tanto che abbondano i riferimenti all'Unione europea, come quando si dice che:

> "L'obiettivo del Comune di Cracovia è realizzare uno sviluppo urbano che tragga forza dalle capacità dei suoi cittadini, sia sostenuto dall'attivazione e dall'integrazione delle funzioni del governo locale finalizzate all'attuazione di un modello civico di gestione urbana e sfrutti, nel contempo, le opportunità offerte dall'integrazione europea e le potenzialità di Cracovia nella sua dimensione urbana (Urzad Miasta Krakowa 2004)"[27].

Un fenomeno nuovo, associato alla nascita delle istituzioni a seguito del processo di integrazione europea, è la costituzione, da parte degli enti locali, di proprie rappresentanze a Bruxelles; basti pensare non soltanto alla Regione della Małopolska, ma anche al Comune di Cracovia[28].

---

27 Traduzione della dichiarazione programmatica contenuta nel documento interno, che in lingua originale recita:

"Misją miasta jest urzeczywistnianie wizji rozwoju Krakowa siłą jego mieszkańców, przy aktywizujących i integrujących funkcjach władz samorządowych, wprowadzających obywatelski model zarządzania miastem, z wykorzystywaniem szans, jakie stwarza integracja europejska oraz metropolitalny potencjał Krakowa" (pag. 19).

28 Il Comune di Cracovia è rappresentato da una sola persona, Dorota Olbrycht Strzelecka.

Entrambe queste rappresentanze raccolgono e ridistribuiscono informazioni relative soprattutto alle possibilità di partecipare a progetti transnazionali, ai cambiamenti avvenuti nelle diverse politiche e alle questioni relative al bilancio. La delegazione di Cracovia, inoltre, promuove l'immagine della città presso le istituzioni. Le due summenzionate rappresentanze, in collaborazione con gli eurodeputati originari di Cracovia, hanno organizzato anche una manifestazione per promuovere Cracovia e la Małopolska (PAP 2005).

11.1.4 Attribuzione di maggiori poteri alle istituzioni

Benché il potere di alcune istituzioni si sia indebolito, l'europeizzazione ha certamente rafforzato l'influenza di altri enti. I vincitori evidenti del processo di europeizzazione sembrano essere state le università e gli istituti di ricerca. Infatti, non solo i loro esponenti siedono nei gruppi di esperti e nei comitati direttivi che forniscono pareri e stilano le graduatorie dei progetti che verranno finanziati dai fondi strutturali, ma numerose università partecipano esse stesse ai progetti finanziati dall'UE, fatto questo che talvolta può essere visto come un conflitto di interessi, in ragione della presenza di molti esponenti di tali università e istituti di ricerca nei gruppi di esperti che esprimono un giudizio sui progetti.

11.1.5 Mutamento del ruolo delle istituzioni

La Chiesa cattolica è sempre stata una presenza molto importante sulla scena politica di Cracovia. Persino in epoca comunista, la Chiesa era coinvolta nella vita politica, seppur in modo informale e non ufficiale. La Chiesa, inoltre, è tuttora il più importante proprietario di immobili della città. La sua influenza si fa sentire in numerosi ambiti e la sua voce è ascoltata con rispetto e interesse, soprattutto poiché Cracovia è la città di Papa Giovanni Paolo II, che ha sempre sostenuto l'integrazione europea. Perfino all'interno del Comune, uno dei plenipotenziari del sindaco è un sacerdote, il rev. Andrzej Augustyński, che ricopre l'incarico di rappresentante del sindaco per la prevenzione e la lotta alla delinquenza giovanile.

Il caso del rev. Augustyński è particolarmente interessante, poiché egli è al tempo stesso un sacerdote, e quindi un rappresentante della Chiesa, un consulente e plenipotenziario del sindaco, e quindi un responsabile amministrativo e in un certo senso anche politico, e infine il direttore generale del Centro diurno socioterapeutico per giovani "U Siemachy", e quindi un rappresentante delle organizzazioni non governative. Il rev. Augustyński costituisce dunque un esempio della possibilità di avere un coinvolgimento attivo in istituzioni di diverso tipo: religiose, sociali e amministrative.

Nonostante gli sforzi profusi dall'Unione europea per promuovere l'inclusione sociale attraverso i suoi progetti, i movimenti sociali e le organizzazioni di volontariato hanno ancora un peso estremamente limitato sulla scena politica di Cracovia. Se hanno un certo potere, è solo grazie ai legami con i partiti politici al potere, oppure, come nel caso del centro giovanile "U Siemachy", devono il proprio coinvolgimento in numerosi progetti al loro leader, il rev. Augustyński, che è una persona attiva, influente, di ampie vedute, illuminata e ha molti contatti.

Si tratta, in questo caso, dell'ennesimo esempio dell'importantissimo ruolo svolto da persone carismatiche, che fungono da catalizzatori e iniziatori del coinvolgimento di taluni gruppi e istituzioni nei progetti e nella vita locale.

Il ruolo della Chiesa a Cracovia presenta caratteristiche uniche e quindi degne di menzione. Si tratta di una Chiesa molto aperta, nota per essere "illuminata" rispetto alla Chiesa di altre zone della Polonia, di tendenza molto più conservatrice. La Chiesa cattolica di Cracovia è la più proeuropea della Polonia e spesso i suoi rappresentanti partecipano attivamente ai dibattiti sull'integrazione europea. Ad esempio, il vescovo Tadeusz Pieronek, ex cancelliere della Pontificia accademia di teologia di Cracovia, è noto per la sua posizione decisamente a favore dell'integrazione europea ed è inoltre membro dello Studium Generale Europa, un centro di ricerca dell'Accademia di teologia cattolica, che studia il ruolo della Chiesa cattolica nell'integrazione europea. L'autorevolezza di monsignor Pieronek è riconosciuta non soltanto a livello locale, ma nell'intera Polonia.

11.1.6 Interdipendenza di natura politica tra istituzioni

Molte delle istituzioni presenti a livello locale a Cracovia, nonostante l'apparente indipendenza e la presunta apoliticità, hanno in realtà molti legami con il mondo politico. L'agenzia per lo sviluppo della città, ad esempio, è all'apparenza un'istituzione indipendente, ma il suo direttore è tradizionalmente nominato dal sindaco di Cracovia; pertanto, quando quest'ultimo lascia l'incarico, cambia anche il direttore dell'agenzia. Inoltre, il Comune di Cracovia controlla interamente l'attività dell'agenzia, tanto che quest'ultima non può assumere iniziative indipendenti, con conseguente indebolimento dell'efficacia del suo processo decisionale.

La funzione principale svolta dall'agenzia è la promozione dello sviluppo cittadino, in particolare per quanto attiene agli investimenti; essa è inoltre coinvolta, per conto del comune, nel progetto transnazionale europeo Civitas per i trasporti urbani puliti, cofinanziato dall'Unione europea. L'ambito di attività dell'agenzia si sovrappone per certi versi a quello del dipartimento per la strategia e lo sviluppo della città. Quest'ultimo, infatti, si occupa anche dello sviluppo cittadino, predispone la strategia della città ed è coinvolto, per conto di essa, in vari progetti transnazionali europei.

L'agenzia per lo sviluppo regionale della Małopolska (MARR) costituisce un ulteriore esempio di ente indipendente all'apparenza, ma nei fatti subordinato ad un'altra istituzione, vale a dire l'ufficio del Presidente della regione. Molti degli intervistati, che hanno voluto mantenere l'anonimato[29], hanno messo in luce che l'inconveniente principale che emerge in caso di contatti e comunicazioni con la MARR sono i frequenti avvicendamenti di personale al suo interno.

---

29 Le interviste sono state condotte a Cracovia nel dicembre 2004 e nell'aprile 2005. Per consultare l'elenco completo delle istituzioni interpellate, cfr. l'introduzione della relazione. Il commento in merito alla MARR è stato riproposto in varie occasioni dalla maggior parte degli intervistati, nonché dalla stampa locale.

È infatti un "segreto di Pulcinella" che ogni volta che nella Małopolska viene eletto un nuovo Presidente di regione, oppure in caso di variazioni della coalizione in consiglio regionale, viene sostituito anche il presidente della MARR, come rimarcato peraltro anche dalla stampa locale (Fijalek 2004a). Si tratta di un aspetto unanimamente descritto come irritante, che ostacola non soltanto il buon funzionamento della MARR, ma anche le comunicazioni con tale istituzione.

12. Competizione tra le città

12.1 Competizione tra le città per ottenere gli investimenti

L'europeizzazione realizzata attraverso l'integrazione del mercato può creare, accanto alle opportunità, anche difficoltà per le città, dato che stimola l'emergere di una maggiore competizione tra centri urbani. Da un lato si assiste alla nascita di nuove opportunità finanziarie, create dalla liberalizzazione e dall'integrazione del mercato, soprattutto sotto forma di nuovi investimenti (John 2000). La libera circolazione di capitali, merci, servizi e persone favorisce l'interconnessione e agevola gli investimenti nelle città in grado di offrire le condizioni più favorevoli. D'altro canto, però, qualora una città non abbia attrattive particolari per gli investitori, si trova in una condizione di svantaggio sul mercato, poiché le città europee non vengono tutelate dallo Stato-nazione. Per questa ragione, i soggetti che per tradizione operano in ambito cittadino devono reagire a tali cambiamenti.

Nel quadro della competizione tra città, l'europeizzazione può essere vista come un amplificatore della globalizzazione (Scharpf 1996; Bukowski, Piattoni e Smyrl 2003) e quindi come un indice di integrazione negativa. Il meccanismo dell'europeizzazione è d'altronde in parte una conseguenza del processo di globalizzazione. È proprio guardando ai risultati economici, per le città europee, della globalizzazione e dell'europeizzazione, che è possibile cogliere gli elementi di affinità tra le due. I presupposti che giustificano l'asserzione che globalizzazione e europeizzazione hanno risultati economici simili sono tratti dalla letteratura sull'argomento (Moulaert, Rodriguez e Swyngedouw 2001; Sassen 2001; Verdier e Breen 2001).

L'europeizzazione e la globalizzazione hanno fatto sì che la competizione tra città sia diventata tangibile e più agguerrita (Paddison 2001). Le città sono in competizione per accaparrarsi gli investimenti, ma anche per ridefinire il proprio ruolo nell'ambito di una nuova gerarchia urbana mondiale: esse si orientano ormai verso i compiti direzionali e di controllo, i servizi di esportazione e le funzioni di ricerca a maggiore valore aggiunto. La loro riuscita dipende dalla capacità di offrire processi istituzionalizzati in grado di attirare flussi di investimenti e imprese, nonché di garantire una gamma di economie esterne di scala sufficientemente interessante per le aziende (Amin e Thrift 1994). Le città sono in competizione per riuscire a mantenere il proprio posto all'interno della gerarchia economica globale e cercano di diventare sempre più innovative e di trovare dei metodi per essere competitive sul mercato globale (Goldsmith 2003).

L'integrazione del mercato presenta, tuttavia, elementi di analogia con un mercato aperto liberale caratterizzato dalla presenza della "mano invisibile" delle forze di mercato. I soggetti economici devono reagire ai cambiamenti con rapidità e cercare la propria collocazione nel quadro delle mutate condizioni; a tale scopo entrano nel gioco, creano coalizioni e competono gli uni con gli altri per accaparrarsi le scarse risorse disponibili. L'intero processo appare come una sorta di "darwinismo urbano", dove sopravvive il più forte.

In seguito ai processi di globalizzazione ed europeizzazione, le città vengono ora considerate luoghi di potere economico e di mobilitazione di capitali, lavoro, informazioni e know-how. Dato però che la ricchezza urbana è legata a quella delle imprese, le città competono le une con le altre per attirare le aziende più importanti e influenti. Molti studiosi, quando trattano la questione della competizione tra città, fanno riferimento al concetto di vantaggio competitivo (Begg 1999; Amin 2000; Verdier e Breen 2001; Beaverstock, Doel, Hubbard e Taylor 2002; Malecki 2002; Brenner 2003). L'europeizzazione è in grado di accrescere tale vantaggio competitivo, ma può anche ridurlo.

In genere, quando si pensa alla concorrenza tra diversi soggetti, si ragiona in termini economici e vengono in mente le imprese o le aziende in competizione tra loro per ottenere investimenti, conquistare un determinato mercato, attirare clienti, conseguire prezzi migliori. È interessante però notare che in questo ambito le città stanno modificando la propria immagine: sono oramai esse che competono fra loro per attirare gli investimenti delle imprese. Con l'europeizzazione il potere economico diventa un elemento importante delle città competitive (Amin 2000).

Le città vengono inoltre oramai viste come nuovi soggetti economici della scena europea, che agiscono secondo le stesse modalità adottate dalle imprese sui mercati (Begg 1999), realizzano politiche di sviluppo per motivi economici (Peterson 1981) e di conseguenza tendono a manipolare le risorse e le infrastrutture di cui dispongono per attirare gli investimenti (Beaverstock, Doel, Hubbard e Taylor 2002). Generalmente gli autori che trattano la problematica della competizione tra città sottolineano che questo aspetto è il risultato della globalizzazione (Cox 1993; Amin e Thrift 1994; Keivani, Parsa e McGreal 2001; Sassen 2001; Scott 2001; Beaverstock, Doel, Hubbard e Taylor 2002) e il processo di europeizzazione sembra inserirsi in questo discorso con esiti simili a quelli riscontrati nell'ambito della globalizzazione.

12.2 Competizione tra le città per ottenere l'attenzione delle istituzioni UE

Le città non entrano in competizione le une con le altre solo per attirare nuovi investimenti e migliorare la propria condizione economica, ma anche per ottenere l'attenzione della Commissione europea e del Comitato delle regioni. È questo un tratto che distingue le città dell'UE dalle altre città del mondo; le città dell'Unione europea, infatti, possono contare sul sostegno finanziario delle istituzioni europee, sotto forma di progetti specifici finanziati dall'UE e di iniziative comunitarie, come ad esempio URBAN (Le Gales 2001). Per potersi assicurare le risorse dell'UE per un determinato progetto, le città devono rendersi visibili attraverso azioni di *lobby* presso le istituzioni europee.

Durante la presidenza di Jacques Delors, la Commissione europea aveva lanciato l'idea dell'"Europa delle regioni", seguita da quella dell'"Europa delle città" (Le Gales 2002:99-103). Tale iniziativa ha contribuito a incrementare la visibilità delle regioni e delle città sulla scena europea, ma ha creato, nel contempo, una controversa gerarchia delle città; ne è seguita una esacerbazione della competizione tra le città stesse e tra queste e gli Stati-nazione per ottenere la rappresentanza del territorio, benché sempre in presenza di una Commissione al centro della scena, che agisce come una sorta di arbitro, dato il suo ruolo fondamentale di depositaria dell'iniziativa politica (Goldsmith 2003).

Le città competono tra loro per ottenere i finanziamenti UE, giocando una sorta di partita finalizzata alla concessione delle sovvenzioni (Goldsmith 2003:120) ed esercitando nel contempo un'azione di *lobby* presso la Commissione europea, per convincerla ad adottare politiche e decisioni a loro favorevoli. Dato che il sostegno finanziario dell'UE non può essere attribuito a tutte le città e a tutti i soggetti, esistono regole e criteri in base ai quali esso viene concesso. Tali criteri, però, possono essere modificati e le città europee competono tra loro proprio per convincere la Commissione europea che meritano i finanziamenti.

12.3 Competizione tra le città per gli eventi particolarmente importanti

Le città sono in competizione tra loro anche per accaparrarsi gli eventi particolarmente importanti, per ottenere un sostegno finanziario una tantum o migliorare le infrastrutture e la qualità della vita (Lever 2001:278). Nel quadro temporale di riferimento di ogni città esiste un punto che segna l'avvio di una nuova fase di sviluppo, in cui il processo di europeizzazione è particolarmente evidente a causa della sua spinta perpetua e di alcune date ritenute simboliche.

Per Cracovia, la data in questione è stata il 2000 vale a dire l'anno in cui, anche grazie alla nomina a Capitale europea della cultura, ha potuto beneficiare di un vero e proprio boom di progetti europei, con conseguente mobilitazione di vari soggetti che hanno compreso appieno le opportunità offerte da una partecipazione attiva alle iniziative legate al processo di europeizzazione. Per Glasgow, invece, la data simbolo è stata il 1990, quando l'immagine della città si è rinnovata, anche in questo caso, a seguito della nomina a Città europea della cultura. Questi grandi eventi svolgono la funzione di catalizzatori del cambiamento e incrementano lo sviluppo economico della città (Hiller 2000). Si può quindi desumere che essi modificano in modo sostanziale la struttura del potere delle città.

13. La competizione tra le città a Cracovia e Glasgow

Le modalità con cui Cracovia da un lato e Glasgow dall'altro competono con le altre città possono essere considerate analoghe soltanto ad un'analisi superficiale. Attualmente, infatti, in aggiunta alla competizione tradizionale, generalmente finalizzata ad attirare investitori e risorse finanziarie, le città tendono sempre più a competere tra loro creandosi un'immagine e attribuendosi un "marchio di fabbrica".

Ma nel caso delle nostre due città, taluni aspetti di questa immagine che ciascuna di esse sta cercando di creare risultano assai diversi. Mentre Cracovia ha costruito la sua immagine sul passato storico e sull'attrattiva esercitata da determinate tradizioni, Glasgow ha valorizzato maggiormente la proiezione verso il futuro, enfatizzando le caratteristiche che la città aspira ad avere. È interessante notare come nessuna delle due immagini attinga al presente. Un elemento comune alle due città è invece l'aspetto culturale, benché con sfumature diverse: per Cracovia, ancora una volta, la cultura è legata al suo passato storico, ai monumenti, alle mostre e ai teatri costruiti nel corso dei secoli, mentre Glasgow preferisce far risaltare la galleria di arte moderna, il Centro delle scienze e i concerti, senza esitare ad importare la cultura di altre città per valorizzare la propria. Ancora una volta emerge come Cracovia faccia affidamento sul proprio glorioso passato, laddove invece Glasgow crea la propria cultura guardando al futuro.

14. Impatto dell'europeizzazione sulla cooperazione tra città

La cooperazione tra le città viene considerata una premessa istituzionale fondamentale per favorire lo sviluppo territoriale nell'Unione europea (Brenner 2003:298). L'UE promuove la cooperazione e la formazione di partenariati tra le città mettendo a disposizione incentivi finanziari quali il cofinanziamento della cooperazione intercittadina nell'ambito delle rispettive reti. Per quanto riguarda l'impatto della formazione di coalizioni tra le città, la sezione seguente si soffermerà, in particolare, sulle reti di città.

14.1 Reti di città

Le reti di città costituiscono un punto d'incontro tra centri urbani europei e rappresentano una conseguenza importante dell'impatto del processo di europeizzazione[30]. L'europeizzazione ha creato un'interdipendenza di carattere sia verticale sia orizzontale tra le città (Le Gales 2002). L'interdipendenza orizzontale riguarda il rapporto tra le città e assume la forma delle reti di città, mentre quella verticale riguarda la dipendenza esistente tra città e istituzioni europee. Le reti costituiscono un mezzo di comunicazione tra le città, nonché tra città e istituzioni sovranazionali europee, in merito a particolari problematiche. Creano inoltre interazioni orizzontali tra città e interazioni verticali tra città e istituzioni europee. Il loro scopo principale è quello di agevolare la comunicazione tra città e favorire la condivisione delle esperienze. Le reti sono caratterizzate da una determinata struttura e organizzazione.

A differenza dei progetti a cui partecipano le città della rete, i programmi offerti direttamente dall'Unione europea, tra cui rientrano le iniziative comunitarie, vengono perlopiù adattati alle esigenze di una determinata città. I programmi delle reti hanno, in una certa misura, un effetto di *spill-over* su base isomorfica.

---

30 Secondo alcuni storici, le reti di città erano preesistenti alla creazione dell'Unione europea e del mercato unico europeo; la Lega anseatica, ad esempio, potrebbe essere considerata una sorta di rete di città.

Le città condividono le esperienze e imparano le une dalle altre come affrontare problemi specifici quali la criminalità, l'ambiente, la rigenerazione postindustriale, lo sviluppo economico, la pianificazione territoriale ecc. (John e Cole 2000). L'iniziativa di attuare progetti specifici nell'ambito di una rete di città può provenire da qualunque centro urbano con problemi che desideri risolvere problemi comuni anche ad altre città. Le città interessate, pertanto, si organizzano per presentare una richiesta di finanziamenti UE.

Le reti agevolano l'accesso ai finanziamenti UE poiché, se ne sono membri, le città possono partecipare ad una serie di programmi per i quali ricevono il sostegno finanziario delle istituzioni europee (METREX 2000). Grazie alla partecipazione a tali reti, le città non soltanto imparano le une dalle altre, si incentivano reciprocamente ad ottenere risultati migliori e apprendono come risolvere determinati problemi e attuare talune politiche, ma ottengono anche il sostegno finanziario dell'Unione europea.

È importante mettere in evidenza che l'interazione tra città non è una novità: gli accordi di gemellaggio, attraverso i quali le città collaborano le une con le altre, esistevano già prima che si intensificasse l'impatto dell'europeizzazione. Le reti transnazionali di città presenti in Europa riuniscono la maggior parte dei centri urbani più importanti (Le Gales 2002). Il processo di europeizzazione ha dunque semplicemente stimolato una maggiore collaborazione tra città; in pratica, infatti, non ha portato alla creazione di nuove reti transnazionali, ma all'intensificazione delle relazioni, dei contatti e delle comunicazioni transnazionali in ragione del fatto che, in seguito all'integrazione europea, i contatti tra città sono divenuti più semplici (Phelps, McNeill e Parsons 2002).

Si può pertanto concludere che l'europeizzazione abbia rafforzato i rapporti non solo tra le città, ma anche tra le reti transnazionali. Grazie all'integrazione e alla liberalizzazione del mercato, alla libera circolazione di capitali, persone, merci e servizi, le città sono maggiormente incoraggiate a collaborare, soprattutto a causa degli incentivi finanziari.

Si potrebbe sostenere che le reti costituiscono il meccanismo isomorfico mimetico[31] dell'europeizzazione, dato che, attraverso la partecipazione alle reti e ai programmi che queste offrono, le città imparano le une dalle altre, talvolta anche imitandosi, delle "ricette" politiche o le modalità per beneficiare del sostegno finanziario o per esercitare azioni di *lobby* presso le istituzioni europee. Le reti di città svolgono un'azione di *lobby* presso le istituzioni sovranazionali perché vogliono essere certe che gli interessi dei centri urbani europei vengano discussi e tutelati a livello europeo (Phelps, McNeill e Parsons 2002).

---

31 Con isomorfismo mimetico si intende l'apprendimento, imitazione ed emulazione del modello UE o del modello di un altro Stato membro a causa di uno stato di incertezza. Per una trattazione generale sull'isomorfismo cfr. DiMaggio, Paul J. e Powell, Walter W. (1983): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". American Sociological Review, **48**(2): 147-160.

Attraverso la partecipazione alle reti di città, i centri urbani possono sentirsi coinvolti nel processo di integrazione europea, grazie ad una partecipazione attiva che consente loro di "superare le mura cittadine". In questo modo, hanno la possibilità di importare soluzioni nuove, precedentemente adottate da altre città per risolvere i medesimi problemi, ma anche di esportare le proprie pratiche verso altri paesi. Questo vale in particolare per i nuovi Stati membri che hanno un passato comunista. La letteratura sulle reti di città poggia su taluni presupposti tratti dalla letteratura sulle reti politiche (Boerzel 1997; Malecki 2002; Phelps, McNeill e Parsons 2002), dato che anche in questo caso la rete è caratterizzata dall'assenza di una struttura gerarchica, vale a dire dalla mancanza di soggetti principali incaricati della loro guida. Inoltre, entrambe le tipologie di reti dipendono da una varietà di risorse.

Nel caso delle reti di città, le risorse sono costituite dai finanziamenti e dalle conoscenze, entrambi forniti, in una certa misura, dall'Unione europea. Ciascun membro di una determinata rete è tenuto ad apportare il proprio contributo alla struttura. Mentre le reti politiche sono formate da soggetti istituzionali della Commissione europea, del Consiglio o del Parlamento, da rappresentanti di imprese private, da gruppi di interesse pubblici, da esperti in ambito tecnico e scientifico nonché da funzionari nazionali, le reti di città sono piuttosto omogenee e sono costituite dai vari funzionari delegati dalle singole città, in genere consiglieri comunali, che rappresentano gli enti locali.

La letteratura sulle reti politiche mette in rilievo come i soggetti vengano coinvolti in esse non soltanto perché nutrono un interesse nei confronti di determinate politiche, ma anche perché possiedono la capacità di influenzarle (Peterson e Bomberg 1999; Bomberg e Stubb 2003). Si può dunque concludere che le città partecipano alle reti perché, da un lato, condividono l'interesse ad imparare le une dalle altre come affrontare determinati problemi e, dall'altro, perché sono in grado di influenzare le decisioni adottate a livello sovranazionale UE attraverso l'azione di *lobby* che esercitano in seno alle istituzioni europee al fine di ottenere il sostegno finanziario per i progetti intercittadini.

Le reti di città sono organizzate attorno ad una serie di categorie: possono essere orientate al miglioramento della cooperazione settoriale tra centri urbani, come nel caso, ad esempio, di Recite, e/o finalizzate ad attività di *lobby*, come nel caso di Eurocities ed Eurometrex. Le reti basate sulla cooperazione settoriale sono state istituite per aiutare le città che si trovavano ad affrontare un processo di ristrutturazione nel medesimo settore. La seconda categoria di reti è orientata principalmente alle attività di *lobby*. Gli enti locali hanno compreso rapidamente che le azioni di *lobby*, finalizzate all'ottenimento dei finanziamenti UE o ad una maggiore influenza politica, sono più efficaci se esercitate da un gruppo rappresentativo, piuttosto che da una singola autorità.

La Commissione europea ha inoltre mostrato un atteggiamento di favore nei confronti degli enti locali, intesi come il mezzo attraverso il quale colmare il "deficit democratico" che grava in modo evidente sulla legittimità dell'Unione europea[32].

---

32 Tale aspetto trova un riscontro, in particolare, nei numerosi documenti pubblicati dall'Unione europea, dove viene messo in rilievo il ruolo dei livelli subnazionali. Per ulteriori informazioni, cfr. Commissione europea (2001): La *governance* europea - Un Libro bianco, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

15. Glasgow e la cooperazione tra le città

Come evidenziato in letteratura, Glasgow è nota per la sua partecipazione ad un gran numero di progetti di cooperazione tra città, finanziati in particolare dall'Unione europea, e per essere molto attiva nell'arena europea (Glasgow Economic Forum 2002; OECD 2002; Savitch e Kantor 2002b, 2003; Comune di Glasgow 2004c; Turok e Bailey 2004). Glasgow non svolge semplicemente un ruolo passivo in una serie di reti di città, ma partecipa attivamente alle loro iniziative, attraverso gemellaggi, accordi bilaterali e programmi vari che riuniscono molti centri urbani. Viene inoltre citata spesso come esempio di città che condivide volentieri le migliori pratiche (Kantor 2000; OECD 2002).

Esistono vari tipi di fattori che spiegano il coinvolgimento di Glasgow nell'ambito della cooperazione tra città. Il consigliere comunale Malcolm Green, portavoce per gli affari europei e internazionali del Comune di Glasgow, ha rimarcato come negli ultimi dieci anni la città scozzese abbia cercato di dare di sé l'immagine di un centro internazionale, per attirare investimenti, creare opportunità di lavoro, rendersi conto di quali pratiche vengono adottate altrove e promuovere la fiducia nelle capacità dei cittadini[33].

15.1 Istituzioni responsabili della cooperazione tra le città

L'istituzione che rappresenta ufficialmente la città in ambito europeo ed è pertanto coinvolta nella cooperazione tra i centri urbani è il Comune di Glasgow. Al suo interno è stato creato il Dipartimento per i servizi di sviluppo e rigenerazione, che si occupa della gestione dei programmi economici e sociali del comune (Development and Regeneration Services 2004b:2). Il nome stesso del dipartimento indica già quali sono gli ambiti di cui si occupa e a cui attribuisce maggiore importanza. Si tratta di un organo piuttosto ampio, gestito come una sorta di società di consulenza, che occupa un intero edificio in stile moderno. Il dipartimento stesso è stato creato abbastanza recentemente: la sua nascita, infatti, risale al 1998 e fa pensare, quindi, che sia stato istituito per soddisfare le esigenze legate ad una più intensa cooperazione tra le città europee.

Sempre in seno al dipartimento, un ruolo importante è svolto dall'Ufficio internazionale, che si occupa dello sviluppo e del coordinamento dei rapporti con la Commissione europea, con i segretariati dei programmi e con le organizzazioni che rappresentano gli interessi di Glasgow e della Scozia in sede UE, con le città gemellate, con i comuni e le reti, esercitando conseguentemente un'attività di *lobby* a livello europeo e internazionale, attraverso l'adesione alle reti più idonee allo scopo (http://www.glasgow.gov.uk/en/Business/InternationalOffice/).

---

33 Intervista a Malcolm Green, portavoce per gli affari europei del Comune di Glasgow, del 15 novembre 2004.

L'Ufficio internazionale, ribattezzato "il dipartimento del futuro"[34], svolge da un lato la funzione di coordinatore dei progetti e dall'altro quella di promotore della cooperazione internazionale. È inoltre responsabile della valorizzazione dell'immagine cittadina in ambito europeo e internazionale, con riferimento al tema "Glasgow - Capitale europea della Scozia" lanciato nell'ambito della nuova strategia europea e internazionale (Glasgow City Council 2004c), che definisce cinque programmi per valorizzare rispettivamente la competitività della città, i gemellaggi, le reti, i servizi, nonché le risorse e la pianificazione (Glasgow City Council DRS 2004). Tutti questi aspetti sono legati, in un modo o nell'altro, alla cooperazione tra le città.

Tutte le azioni finalizzate alla valorizzazione della città, che ne promuovono il ruolo in ambito europeo, sono apprezzabili. Colpisce però un fatto in particolare, e cioè che a Glasgow tutte le azioni connesse con la cooperazione tra città, la maggiore visibilità della città all'estero e la definizione di una strategia internazionale ed europea distinta, siano relativamente recenti. Hanno infatti preso avvio dalla nomina a Città europea della cultura nel 1990, un evento che si può dunque ritenere una pietra miliare lungo il cammino di apertura di Glasgow alle forze esterne dell'europeizzazione. Con il progredire dell'integrazione europea, città come Glasgow accolgono con crescente favore i vantaggi offerti da tale processo. Benché Glasgow non goda di una posizione geografica favorevole all'interno dell'Unione europea, dato che si trova nella sua estrema fascia nord-occidentale e pertanto distante dal centro, la città riesce ad inserirsi nella nuova realtà e a partecipare al gioco della cooperazione e competizione.

L'Ufficio internazionale svolge il ruolo di comunicatore e coordinatore, dato che coordina le iniziative del Comune in risposta alle politiche europee, nonché i rapporti con le altre città. Inoltre, dopo l'adesione di Glasgow a reti di città come Eurocities, l'ufficio è impegnato in una serie di azioni di *lobby* presso le istituzioni europee, oltre a fornire tutte le consulenze, le informazioni e la formazione necessarie per trarre beneficio dalle opportunità di finanziamento disponibili e gestire le iniziative europee intraprese dal dipartimento per i servizi di sviluppo e rigenerazione (http://www.glasgow.gov.uk/en/Business/InternationalOffice). Tutti questi compiti rendono l'Ufficio internazionale un punto di collegamento importante tra il Comune, l'ambito politico interno, le istituzioni esterne e le altre città.

La disponibilità di Glasgow a collaborare con altre città è stata ribadita in vari documenti, segnatamente nella "Strategia europea e internazionale", pubblicata dal Comune di Glasgow nel 2004. L'obiettivo principale della strategia è quello di migliorare la posizione di Glasgow nell'ambito dell'economia globale, valorizzarne l'immagine, l'impatto e la presenza in Europa e far sì che il programma di politica urbana di Glasgow sia preso in considerazione a tutti i livelli (Glasgow City Council 2004c:3).

---

34 Peter Russell, responsabile dell'Ufficio internazionale, lo ha definito in questi termini nel corso dell'intervista del 15 novembre 2004.

Da questa dichiarazione programmatica emerge chiaramente che la strategia internazionale e il coinvolgimento nell'ambito della cooperazione intercittadina dovrebbero migliorare la capacità di Glasgow di competere sul piano internazionale, attraverso varie forme di collaborazione a tutti i livelli (nazionale, locale e internazionale).

Uno degli aspetti interessanti è che il Comune non è l'unico ente di Glasgow ad occuparsi di cooperazione intercittadina. Cresce infatti sempre di più il numero delle istituzioni coinvolte in tale ambito, per effetto della maggiore integrazione europea, e sensibili alle opportunità offerte dalla cooperazione con le altre città europee. La Scottish Enterprise Glasgow[35] è, ad esempio, una delle istituzioni che rappresentano Glasgow sulla scena europea. Si tratta di una *quango*[36] estremamente influente che, da quanto emerge ampiamente in letteratura, svolge un ruolo di grande rilievo nella politica della città (OECD 2002; Paddison 2002; Savitch e Kantor 2002b, 2003; Begg 2004).

La letteratura accademica la definisce "un'agenzia di sviluppo finanziata attraverso fondi pubblici" (Begg 2004:5), il "soggetto principale per lo sviluppo economico in seno ad un'alleanza di organizzazioni della città di Glasgow" (OECD 2002:85), nonché una sorta di "*longa manus* dell'esecutivo scozzese" (Savitch e Kantor 2002b:118). È bene sottolineare, tuttavia, che lo Scottish Enterprise Glasgow non fa capo solo all'esecutivo scozzese, ma intrattiene anche legami molto stretti con il Comune di Glasgow, dato che accoglie nel suo consiglio direttivo alcuni membri di quest'ultimo, cosa che ne mette in luce l'importante ruolo.

La letteratura relativa alla politica cittadina di Glasgow, e in particolare quella che si occupa dei rapporti tra pubblico e privato (Keating e Boyle 1986; Savitch e Kantor 2002b), sottolinea che, nonostante la presenza di diversi soggetti privati nei consigli direttivi di varie istituzioni, tra cui la Scottish Enterprise Glasgow, nonché in numerosi partenariati, compresa la Glasgow Alliance, in realtà sono però gli enti locali, rappresentati dal Comune di Glasgow, a svolgere un ruolo preminente nell'ambito politico cittadino.

15.2 *Glasgow e le reti di città*[37]

La cooperazione tra città si traduce, nel caso di Glasgow, nel suo coinvolgimento attivo in numerose reti, scelte prevalentemente in base al tema, all'ambito di attività e all'importanza della rete stessa, nonché alle esigenze della città. In altri termini, Glasgow partecipa ad una determinata rete dopo aver valutato le seguenti caratteristiche: la tematica principale, il ruolo che andrebbe a svolgere e l'ambito geografico di intervento della rete.

---

35 La Scottish Enterprise Glasgow era denominata in precedenza Glasgow Development Agency, ma nel 1995 la denominazione è stata mutata in quella di Scottish Enterprise. Nonostante le finalità quasi non governative e semipubbliche perseguite dall'istituzione, il nuovo nome riecheggia il suo nuovo carattere più economico e maggiormente orientato al lucro.

36 Una "quango" è un'organizzazione "quasi non governativa".

37 La presente sezione attinge in prevalenza alle informazioni tratte dal sito http://www.glasgow.gov.uk e alle interviste condotte con numerosi funzionari del Comune di Glasgow nel novembre 2004 e nell'aprile 2005.

Tra le reti di città in cui Glasgow ricopre una funzione importante si possono citare Eurocities, POLIS e Eurometrex. Per quanto attiene a Eurocities, Glasgow presiede la commissione per lo sviluppo economico e la rigenerazione urbana (http://www.eurocities.org/_about/actors/act_set.html) e ha quindi la possibilità di controllare e raccogliere tutte le informazioni, oltre a definire la direzione di tutti i progetti su questi due aspetti. Questi figurano d'altronde tra le tematiche di maggior interesse per Glasgow nelle numerose relazioni e strategie sullo sviluppo interno della città (Glasgow Economic Forum 1999, 2002; Glasgow City Council 2003; Glasgow Economic Forum 2003; Development and Regeneration Services 2004a; Glasgow City Council 2004b). Si ha così un esempio di come Glasgow stia effettivamente realizzando in concreto quanto teorizzato nei documenti, attraverso la sua partecipazione attiva e il ruolo chiave da essa ricoperto nelle commissioni nell'ambito delle reti di città.

Si può dire, in un certo senso, che la partecipazione alle reti attribuisca maggior potere a Glasgow in quanto città: il fatto di presiedere una commissione le consente infatti di assumere una posizione di privilegio rispetto alle altre città della rete. In questo caso, diventa inoltre visibile il rapporto di compatibilità e complementarità tra la strategia internazionale, quale emerge dall'ultima relazione sulla strategia internazionale ed europea di Glasgow (Glasgow City Council 2004c), e la strategia di sviluppo interno della città (Glasgow City Council 2003). Inoltre, l'importanza dell'impatto e della presenza di Glasgow in Europa, nonché della sua partecipazione alle reti europee, è messa in luce nel Bollettino europeo e internazionale pubblicato dal Comune di Glasgow (Glasgow City Council DRS 2003, 2004).

Tra gli altri esempi che mettono in rilievo come Glasgow ricopra un ruolo privilegiato nell'ambito delle reti di città, si possono citare la rete POLIS, presieduta da Glasgow dal 1994 al 1996, nonché la rete Metrex, di cui Glasgow è fondatrice e di cui ospita anche la sede principale. Da quanto esposto nella presente sezione è possibile concludere che Glasgow sceglie con cura le reti a cui partecipare e il ruolo da ricoprire, al fine di assicurarsi il controllo delle decisioni principali che influenzano in via diretta lo sviluppo della città. La cooperazione di Glasgow con le altre città è determinata dalla politica intercittadina ed è strettamente correlata con la strategia urbana.

15.2.1 I promotori delle reti di città

Quando si analizza il coinvolgimento di Glasgow nella cooperazione tra città, è anche importante citare il ruolo svolto da istituzioni che, pur non partecipando direttamente ai progetti transnazionali e alla cooperazione tra città, agevolano quest'ultima in maniera significativa. Glasgow trae notevoli benefici dai contatti e dalle conoscenze che la legano a istituzioni quali la COSLA (Convention of Scottish Local Authorities - convenzione degli enti locali scozzesi) e Scotland Europa.

La COSLA è la voce unitaria degli enti locali scozzesi. Il suo obiettivo principale è quello di sviluppare e mantenere rapporti di lavoro efficaci con il Parlamento e l'esecutivo scozzesi, il governo britannico, le istituzioni europee e gli organismi suoi omologhi, attraverso la promozione del ruolo dei comuni e la garanzia di un maggiore controllo sulle questioni interne da parte delle amministrazioni locali (http://www.cosla.gov.uk).

Glasgow potrebbe usare la COSLA come organo di mediazione a Bruxelles, nell'ambito della cooperazione tra città, mentre invece sembra considerare Scotland Europa una piattaforma più efficace per la promozione di tale cooperazione. Ciò potrebbe dipendere dal fatto che Scotland Europa abbraccia tutti gli interessi della Scozia, mentre la COSLA rappresenta soltanto gli enti locali scozzesi ed è maggiormente attenta agli interessi dei centri minori, i quali hanno priorità ed esigenze diverse rispetto a Glasgow, la più grande città della Scozia (Irvine 2001; Mitchell 2001). Pertanto Glasgow si appoggia maggiormente a Scotland Europa, dove sono rappresentate tutte le istituzioni scozzesi[38].

L'importanza dell'Unione europea per la Scozia, e quindi per Glasgow, trova un riscontro nella presenza a Bruxelles di un ufficio di rappresentanza dell'esecutivo scozzese, considerato un'organizzazione di *lobby* (Watson e Shackleton 2003). I vari gruppi di interesse scozzesi che hanno i loro uffici a Scotland Europa sono lo specchio delle priorità generali definite dall'Agenda di Lisbona, il documento nel quale si afferma che l'Unione dovrà divenire l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo. Da ciò si potrebbe quindi desumere che Scotland Europa contribuisce in maniera significativa a garantire che, in Scozia, vengano perseguite le priorità contenute nell'Agenda di Lisbona. Per quanto ambizioso sia tale obiettivo, è comunque essenziale che esista un'istituzione in rappresentanza della Scozia, e quindi delle sue città, almeno in quanto mira a soddisfare taluni criteri fissati nel documento dell'Unione (Scott 2002:4).

Scotland Europa dedica molti dei suoi sforzi al compito essenziale di raccogliere informazioni e *intelligence*, nonché di mantenere costantemente aggiornati i suoi membri in merito alla miriade di sviluppi e opportunità offerte dalle politiche comunitarie (Scott 2002:4). Grazie alle informazioni raccolte e divulgate, quindi, la cooperazione tra città è notevolmente agevolata, giacché le istituzioni presenti a Glasgow ottengono non soltanto le informazioni necessarie in merito ai potenziali partner, ma anche i dati relativi alle modifiche intervenute nelle politiche e alle fonti potenziali di finanziamento per progetti transnazionali specifici.

Fornendo tutte queste informazioni, Scotland Europa potrebbe - a quanto sembra - costituire una valida alternativa alle reti di città. Scotland Europa è la sede dove si riuniscono tutte le istituzioni, nonché i vari gruppi presenti sul territorio scozzese, animati da interessi legati all'Unione. Non costituisce pertanto solo una piattaforma per lo scambio di informazioni tra gruppi, ma anche il luogo dove si formano coalizioni e si creano legami reciproci, contribuendo in tal modo alla cooperazione su un determinato progetto. In questa sede trovano un punto d'incontro anche gli interessi scozzesi dei vari gruppi, i quali acquisiscono così una forza maggiore - rispetto ad altre regioni e paesi - nel rappresentare la Scozia.

---

38 È interessante sottolineare come alcuni degli intervistati abbiano affermato che talvolta è più facile esercitare azioni di *lobby* ed entrare in contatto con i rappresentanti dell'esecutivo scozzese a Bruxelles, presso la sede di Scotland Europa, che non a Edimburgo.

A differenza delle reti di città, che sono organizzazioni maggiormente orientate al profitto e prevedono una quota di adesione piuttosto costosa indipendentemente dal coinvolgimento o meno della città in un progetto transnazionale, Scotland Europa è un ente pubblico e può pertanto costituire una piattaforma valida e gratuita di cooperazione tra centri urbani e quindi una valida alternativa rispetto alle reti suddette.

15.3 I progetti transnazionali a Glasgow

La maggior parte dei progetti transnazionali a cui Glasgow aderisce riguarda l'economia sociale. Tra i motivi che spiegano tale scelta e che hanno attinenza sia con l'Unione europea sia con gli interessi della città stessa, si può in primo luogo citare il fatto che tali progetti hanno maggiori probabilità di ottenere finanziamenti comunitari; emerge così l'effetto diretto dell'Unione sulla scelta dei progetti a cui Glasgow partecipa. Un altro dei motivi di questa scelta può essere la pura e semplice curiosità: l'istituzione coinvolta potrebbe voler vedere, semplicemente, come le sue omologhe gestiscono le problematiche dell'economia sociale, comuni alla maggior parte delle città europee. Tuttavia, la partecipazione ad un determinato progetto transnazionale non significa necessariamente apportare cambiamenti, o applicare i nuovi metodi appresi, ma può limitarsi a contribuire alla creazione di banche dati contenenti informazioni su come altre città affrontano talune problematiche.

D'altro canto, il coinvolgimento in progetti dell'economia sociale conferma la possibilità di esportare il modello adottato. Dato il successo ottenuto, finora, nel migliorare l'economia sociale della città, ad esempio attraverso il reinserimento nel mercato del lavoro di cittadini svantaggiati e disoccupati di lunga durata, Glasgow sarebbe felice di esportare il proprio modello verso altri paesi. In questo senso, il coinvolgimento in progetti transnazionali può servire a Glasgow da potente strumento promozionale. La sezione successiva analizza i vari progetti transnazionali in cui è coinvolta Glasgow.

15.3.1 Progetto CEIS - IDELE

L'istituzione principale coinvolta a Glasgow nel progetto IDELE è la Community Enterprise in Strathclyde (CEIS). L'obiettivo principale del progetto, che vede il coinvolgimento di centri urbani europei delle regioni minerarie e industriali storiche, è l'inserimento lavorativo, che in termini europei significa aiutare i disoccupati ad accedere al mercato del lavoro. La relazione finale sul progetto mette in evidenza come la maggior parte delle attività di inserimento lavorativo siano finalizzate a fornire migliori opportunità a persone e gruppi con difficoltà di accesso al mercato del lavoro (Ecotec 2004:27).

Il tema del progetto è stato visibilmente influenzato dall'Unione, dato che sono presenti riferimenti diretti alla comunicazione della Commissione *Agire a livello locale in materia di occupazione* (COM(2000) 196 def.), che intende in particolare promuovere le possibilità di occupazione offerte dagli enti locali. Inoltre, è stata la Direzione generale "Occupazione, affari sociali e pari opportunità" della Commissione a finanziare il progetto IDELE (Ecotec 2004).

L'Unione ha esercitato, quindi, un'influenza e un controllo visibili sul progetto, al fine di garantire il soddisfacimento di taluni dei criteri e dei temi che essa promuove.

15.3.2 Il progetto SEP - Euroconnections

Un altro esempio di cooperazione tra centri urbani, in questo caso di tipo ex ante, è il partenariato di esperti SEP Euroconnections che promuove la rigenerazione socioeconomica delle varie regioni, in particolare nei paesi dell'Europa centrorientale (http://www.euroconnections.info/). L'istituzione che rappresenta gli interessi della Scozia occidentale, e quindi di Glasgow, in seno a tali progetti transnazionali è la Strathclyde European Partnership (SEP), la quale si sta orientando, al momento, maggiormente verso est, al fine di valutare le opportunità create dall'ultimo allargamento dell'Unione europea e analizzare in anticipo i vantaggi futuri assicurandosi il controllo dei mercati e degli scambi commerciali in Europa orientale. La SEP promuove gli interessi di Glasgow attraverso la cooperazione con alcune città dell'Europa centrorientale. Euroconnections è una forma di collaborazione relativamente recente.

Scopo principale della SEP Euroconnections è promuovere il benessere economico sia nei nuovi Stati membri, sia in Scozia, ricorrendo alla propria esperienza per creare rapporti solidi e duraturi con altre organizzazioni, finalizzati alla realizzazione di progetti regionali, nazionali e transnazionali. Benché ufficialmente Euroconnections si occupi di cooperazione regionale, in realtà si rivolge specificamente alle maggiori città dei nuovi Stati membri, in particolare Kaunas in Lituania e Danzica in Polonia. In questo caso, viene posto un accento particolare sull'esportazione delle buone pratiche verso i nuovi Stati membri, al fine di condividere con questi ultimi le conoscenze e le capacità (Strathclyde European Partnership Ltd 2004:8). La SEP Euroconnections persegue l'obiettivo di sviluppare rapporti a lungo termine con i paesi beneficiari e di creare benefici economici duraturi per la Scozia.

Come indicato dalla presidente della SEP Laurie Russell, nell'ambito di Euroconnections, Glasgow sta utilizzando le conoscenze e l'esperienza acquisite da numerose istituzioni sui fondi strutturali, in particolare per quanto riguarda l'ottenimento di finanziamenti e la gestione dei fondi nonché la realizzazione dei progetti. In genere, Glasgow è disponibile a condividere l'esperienza di tutte le varie istituzioni e agenzie che si occupano dello studio, dell'esecuzione e della valutazione dei progetti. I nuovi Stati membri, che si trovano nella fase iniziale dello stesso processo vissuto da Glasgow e dalla Scozia 15 anni, fa potrebbero trarre vantaggio da tali conoscenze. Lo scopo principale è quello di istituire rapporti a lungo termine e legami culturali, economici e politici con le regioni dei nuovi Stati membri.

Come già accennato nell'introduzione, i progetti in cui intervengono le città possono avere carattere di cooperazione ex ante ed ex post: nel primo caso le città decidono di collaborare perché devono risolvere un determinato problema e desiderano beneficiare di un effetto sinergico, visto che lavorando insieme riescono ad ottenere risultati migliori rispetto a quelli conseguibili con interventi separati. Nel caso della cooperazione ex ante, vi è almeno una città alla ricerca di nuove soluzioni, effettivamente disposta ad applicarle in concreto.

Le città presentano una richiesta congiunta di finanziamento all'Unione per la realizzazione di un determinato progetto di cooperazione: tale richiesta ha maggiori probabilità di essere accolta in quanto realizza obiettivi, come lo scambio di informazioni e la collaborazione tra centri urbani, ampiamente promossi dall'Unione. Un esempio in tal senso viene da *Euroconnections*, attraverso il quale i nuovi Stati membri si avvalgono della consulenza di istituzioni scozzesi, dotate di maggiore esperienza, per apprendere a gestire i fondi strutturali; in questo modo, il modello adottato dalle istituzioni scozzesi viene esportato verso i nuovi Stati membri.

Le città coinvolte nel progetto IDELE non hanno collaborato alla soluzione di un determinato problema, ma hanno presentato e discusso i metodi adottati per affrontare talune problematiche urbane (ECOTEC 2004). Tale progetto, pertanto, costituisce un esempio di cooperazione ex post tra città, con un'attenzione particolare rivolta allo scambio delle informazioni e delle prassi correnti, piuttosto che alla ricerca di un nuovo modello specifico.

A completamento del progetto, le istituzioni coinvolte non adottano un approccio diverso nell'affrontare determinate questioni, ma si trovano in possesso di informazioni che potrebbero rivelarsi utili in futuro, eventualmente per altri progetti, una volta adattate al proprio contesto locale. Per il momento, le informazioni in questione vengono per così dire "congelate" in attesa di un loro eventuale utilizzo.

15.3.3 I progetti LAFE e Entrust della Scottish Enterprise Glasgow

Un'altra istituzione coinvolta a Glasgow in progetti transnazionali è la Scottish Enterprise Glasgow, che ha partecipato ai seguenti progetti: LAFE (Local Actions for Employment) e Entrust (Empowering Neighbourhoods through Recourse of Urban Synergies with Trades). Entrambi i progetti hanno ottenuto il sostegno finanziario della Commissione europea. Il progetto LAFE riguarda la promozione delle migliori pratiche in tutta Europa, attraverso lo sviluppo di una risposta locale alla strategia europea per l'occupazion. L'obiettivo di Entrust, invece, è quello di raccogliere nuove esperienze innovative che riguardino i partenariati misti tra settore pubblico e privato (Scottish Enterprise Glasgow 2004:9).

A Glasgow, il progetto Entrust si è occupato in special modo del risanamento del quartiere urbano disagiato di Gorbals, con l'obiettivo di aumentare il tasso di occupazione tra i residenti e di attrarre gli investimenti del settore privato. Un risultato significativo ottenuto dal progetto, noto come "iniziativa Gorbals", è stata la devoluzione al livello locale del compito di realizzare uno sviluppo economico flessibile e integrato, vicino al punto di origine della domanda (Entrust 2004:23). Se si riflette su questo risultato e sulla definizione che ne è stata data, si riesce a coglierne l'eco nel Libro bianco sulla *governance* (Commissione europea 2001) e in una serie di documenti della Commissione che richiamano spesso i concetti di decentramento, sussidiarietà e ravvicinamento - per quanto possibile - tra il processo decisionale comunitario e i cittadini.

15.3.4 L'iniziativa comunitaria EQUAL

Il programma transnazionale più noto a cui ha aderito, a Glasgow, la maggioranza delle istituzioni, è EQUAL. Si tratta di un'iniziativa comunitaria dotata di una precisa prospettiva transnazionale europea, un programma destinato al settore dell'economia sociale che mira soprattutto a garantire la parità per quanto attiene al sesso, alle disabilità, all'appartenenza a gruppi etnici di minoranza e a qualunque altro gruppo escluso a livello sociale (http://www.objective3.org/equal).

Il programma EQUAL è finanziato, nel quadro dell'Obiettivo 3, a favore dell'economia sociale. Benché EQUAL si rivolga principalmente alle regioni, sono poi le città ad attuarlo e a trarne beneficio, in quanto è a livello urbano che si realizzano principalmente i progetti che interessano l'economia sociale. Per quanto concerne Glasgow, le organizzazioni che beneficiano del programma EQUAL sono le seguenti: Comune di Glasgow, Scottish Council for Voluntary Organizations (SCVO) e Community Enterprise in Strathclyde (CEIS). L'istituzione responsabile della gestione di EQUAL per l'intera Scozia è Objective 3[39].

Mentre il Comune di Glasgow ha collaborato con alcune città dei vecchi Stati membri occidentali, SCVO e CEIS hanno invitato alla cooperazione congiunta, nella seconda tornata di EQUAL, alcune città dei nuovi Stati membri. SCVO collabora ora con Cracovia e CEIS con Praga (Europe and Scotland. Making it work together 2005:2). Entrambe le istituzioni hanno mostrato la disponibilità a condividere il proprio patrimonio di conoscenze con i nuovi Stati membri, il che, ancora una volta, comporta per Glasgow il fatto di esportare il proprio modello in altre città.

15.4 Accordi di gemellaggio

Gli accordi di gemellaggio, attraverso i quali una città istituisce una stretta collaborazione con un altro centro urbano, esistevano ancor prima che si rafforzasse l'influenza dell'integrazione europea. In genere, l'accordo di gemellaggio viene sottoscritto per un tempo indeterminato e riveste una valenza simbolica. Le città gemellate non sono pertanto soggette né a vincoli di tempo, né a imposizioni di carattere finanziario, per cui tendono ad adottare un atteggiamento passivo, che non apporta alcun valore aggiunto alla cooperazione che le lega. Glasgow, di conseguenza, ha scelto di aderire a programmi transnazionali, finanziati dall'Unione europea, con città che sono specializzate in determinati ambiti.

Molti degli intervistati hanno messo in evidenza che tali accordi bilaterali hanno finalità esclusivamente simboliche e si limitano allo scambio annuale di doni tipici e di visite di cortesia (Glasgow City Council 2004c). Attualmente non sono molti gli accordi bilaterali tra Glasgow e altre città, le quali non appartengono soltanto - si noti bene - all'Unione, ma anche a un'ampia gamma di paesi terzi.

---

39 In Scozia, e più precisamente nella regione di Glasgow, il nome dell'istituzione che gestisce il programma EQUAL, Objective 3, coincide con la denominazione Obiettivo 3 presente nei fondi strutturali, mentre l'istituzione che gestisce i progetti finanziati nel quadro dell'Obiettivo 2 si chiama Strathclyde European Partnership.

Per quanto attiene ai gemellaggi a livello europeo, il Comune di Glasgow privilegia la cooperazione con le città dei vecchi Stati membri. Si potrebbe quindi affermare che tali rapporti bilaterali, che hanno scarsa attinenza con la strategia europea e internazionale adottata dalla città, non siano influenzati dall'Unione, ma siano piuttosto legati alla tradizione e alla storia di Glasgow.

Il numero di accordi di gemellaggio conclusi dalla città di Glasgow - cinque - è notevolmente inferiore rispetto a quello dei progetti transnazionali e delle reti di città. La scelta delle città gemellate appare casuale, e discontinua è la loro distribuzione geografica, visto che i centri gemellati sono Norimberga, Rostov sul Don (Russia), Dalian (Cina), Torino e L'Avana. Apparentemente, gli accordi di gemellaggio sottoscritti da Glasgow hanno creato una sorta di cerchio storico che si apre e si chiude in Europa, dato che la prima città con cui Glasgow si è gemellata nel 1985 è stata Norimberga e l'ultima Torino.

Il gemellaggio con Torino si distingue notevolmente dagli altri. E' stato infatti deciso con particolare cura, tenendo conto delle caratteristiche della città e dell'utilità di condividere le esperienze e le conoscenze di questo grande agglomerato urbano, capitale dell'industria italiana, nonché riuscito esempio di integrazione delle culture e di rigenerazione urbana. Poiché in genere gli accordi di gemellaggio sembrano frenare la cooperazione tra città, Glasgow, comportandosi con grande raziocinio, si orienta verso una cooperazione che apporti un contributo dal punto di vista delle conoscenze, dello scambio di informazioni o dei vantaggi finanziari.

Il recente riorientamento verso una scelta più razionale delle città con cui concludere accordi di gemellaggio si riscontra, inoltre, nella cooperazione da poco instaurata con la città finlandese di Oulu (Stewart 2004), un'eccezione rispetto alla regola generale che attribuisce ai gemellaggi un valore poco più che simbolico. I comuni di Glasgow e Oulu intendono, infatti, presentare una richiesta congiunta di finanziamenti europei per sviluppare una "Regione della conoscenza" transnazionale, in cui promuovere lo sviluppo di nuove tecnologie e nuovi prodotti (Stewart 2004).

La scelta della città è stata valutata in maniera approfondita e si basa sull'esigenza specifica di imparare dall'esperienza della prima "Technopolis" della Scandinavia. Il vicedirettore dell'ufficio per i servizi allo sviluppo e alla rigenerazione del Comune di Glasgow, Steve Inch, ha rilevato che tra le potenzialità di una collaborazione rafforzata con Oulu si possono citare i partenariati civici e culturali, le innovazioni in ambito commerciale, i partenariati tra aziende con sede in Finlandia e a Glasgow, i possibili investimenti finlandesi a Glasgow, l'opportunità di promuovere una maggiore innovazione tecnologica presso le aziende di Glasgow e di creare vantaggi competitivi per le piccole e medie imprese - sempre con sede a Glasgow - che operano nel settore delle tecnologie (Stewart 2004).

Tale forma di cooperazione costituisce uno dei pochi esempi di modello specifico importato a Glasgow.

15.5 Cooperazione tra città in forma di partenariato esteso

L'analisi della cooperazione tra città a cui Glasgow aderisce ha mostrato che, nonostante la partecipazione a varie forme di tale cooperazione, quali le reti di città, i progetti transnazionali e gli accordi di gemellaggio, la città scozzese vede in esse una sorta di estensione passiva della politica interna. Glasgow dispone di un portafoglio diversificato di forme di cooperazione tra città, che spazia dalle reti di città alle iniziative comunitarie, ai progetti transnazionali e agli accordi di gemellaggio di valore simbolico.

Il suo coinvolgimento nei progetti transnazionali non è finalizzato a modificare le modalità di gestione della città, né le scelte adottate per la risoluzione dei suoi problemi, ma rappresenta piuttosto un'ulteriore ramificazione della politica interna la quale, pertanto, non è influenzata direttamente dalla cooperazione tra città. Lo scopo di tale forma di cooperazione è attualmente quello di raccogliere informazioni sulle modalità con cui altre città europee affrontano e gestiscono problemi specifici, informazioni che potrebbero dimostrarsi particolarmente preziose e utili in futuro. Molti degli intervistati hanno sottolineato il fatto che la cooperazione tra città rende gli abitanti di Glasgow fieri dei risultati che conseguono e di come affrontano i loro problemi. In tale cooperazione si potrebbe pertanto vedere una sorta di meccanismo di rinforzo dell'autostima, nonché una campagna promozionale della città.

La collaborazione con le altre città sembra essere animata, in particolare, da finalità promozionali per Glasgow e diventa una sorta di ramificazione della campagna internazionale ed europea definita a tale scopo. La città scozzese sembra maggiormente disposta a esportare il proprio modello all'estero che a importare nuove soluzioni; infatti, la condivisione delle pratiche migliori consiste soprattutto nella raccolta di informazioni che vengono poi "congelate" e non nell'applicazione di modelli altrui, ma piuttosto nella disponibilità ad insegnare i propri. Per queste ragioni Glasgow svolge, nell'ambito della cooperazione tra città, un ruolo piuttosto di insegnante che di studente, mostrando alle altre il suo modo di affrontare le difficoltà. Se un grave problema affligge la città, Glasgow tende ad affrontarlo al suo interno, senza ricorrere alle soluzioni adottate da altri, anche se è comunque disposta a condividere con gli esterni la propria esperienza.

Secondo uno degli intervistati (rimasto anonimo), la novità nella cooperazione tra città attiene al fatto che Glasgow vi è coinvolta collettivamente e non tramite singoli soggetti e aziende che fanno esclusivo riferimento al proprio settore. Infatti, il Comune di Glasgow persegue la politica di sfruttare al massimo le opportunità offerte dai rapporti di collaborazione con le altre città europee.

Gli intervistati hanno dichiarato, in genere, che, pur esistendo ancora una preferenza evidente per i progetti a carattere locale, i finanziamenti dell'Unione per i progetti nazionali stanno diminuendo. Onde garantire la continuità dei finanziamenti, quindi, le organizzazioni vengono spinte verso la cooperazione transnazionale e sono quindi coinvolte in maniera sempre più visibile in progetti transeuropei, anche se con risultati alterni.

La cooperazione tra città presenta uno svantaggio notevole: l'adesione alle reti è costosa. Pertanto Glasgow e le sue istituzioni, che si comportano con un certo raziocinio, scelgono con cura il tipo di rete a cui vogliono unirsi. Per evitare di versare la quota di adesione, la città deve svolgere un ruolo particolare, ad esempio di esperto in un ambito specifico.

I progetti transnazionali si concentrano, in particolare, sull'economia sociale, dove maggiori sono le possibilità di scambi di migliori pratiche e di conoscenze, anche se il prodotto finale non è visibile. Esiste il rischio che l'internazionalizzazione dei fondi strutturali porti ad una minore attenzione nei confronti dei progetti riguardanti l'economia sociale, in ragione del fatto che l'esito finale di tali iniziative non è chiaramente e immediatamente visibile, a differenza di quanto avviene, invece, per i progetti d'investimento. Nell'economia sociale possono trascorrere anni prima di vedere i risultati di un progetto antidiscriminazione o antidisoccupazione, mentre nel caso dei progetti d'investimento, gli esiti sono evidenti, dato che riguardano la creazione di strutture, reti viarie e opere di miglioramento dell'edilizia abitativa.

Una volta rinazionalizzati i fondi, spetterà ai rappresentanti eletti a livello nazionale decidere le priorità di spesa. Dato che di norma i politici rispondono delle loro azioni dinanzi agli elettori, essi preferiscono presentare prodotti tangibili e concentrare quindi gli investimenti su progetti per grandi opere, quali le strade, invece di impiegare i fondi per migliorare l'accesso al mercato del lavoro, poiché i risultati di tali azioni potrebbero essere visibili soltanto a distanza di anni.

Tenuto conto di tali considerazioni, si potrebbe concludere che i fondi strutturali consentono effettivamente di superare questo genere di logiche politiche e di investire il denaro in progetti non particolarmente popolari. Occorre anche ricordare, però, che se le istituzioni sono in grado di compilare le richieste di fondi in maniera corretta (barrando cioè le caselle giuste, ecc.), esse hanno una garanzia sufficiente di ricevere il sostegno finanziario dell'Unione, indipendentemente dall'esito ottenuto e dalle spese sostenute. Esistono quindi organizzazioni che si occupano esclusivamente di compilare le richieste in maniera corretta, al fine di ottenere l'erogazione dei fondi strutturali.

Non necessariamente, tuttavia, i progetti indicati sulla carta vengono realizzati, come ha giustamente sottolineato un intervistato che lavora nel settore dell'economia sociale. Alcune delle richieste di fondi non tengono conto della realtà dei fatti, né delle possibilità di effettiva attuazione del progetto. Ciò riguarda in particolare le tematiche orizzontali, come le questioni ambientali e le pari opportunità. Numerosi operatori si occupano di tematiche orizzontali al solo scopo di ottenere i finanziamenti dell'Unione, mentre in realtà non sono interessati ai programmi per migliorare l'ambiente o alle pari opportunità. Esiste il fondato timore che qualora il sostegno finanziario a tali progetti venga ritirato, scompaia anche qualunque interesse a realizzarli e non resti più nulla di duraturo. L'influenza esercitata dall'europeizzazione sarebbe, in questo caso, di breve durata e dipenderebbe dall'afflusso dei finanziamenti. I promotori dei progetti non credono veramente nelle tematiche orizzontali, ma se ne occupano perché è quanto ci si attende da loro.

Alcuni dei progetti si inseriscono nei programmi predisposti dalla Commissione europea, come l'iniziativa EQUAL, a cui partecipano attivamente numerose istituzioni. A differenza dei fondi strutturali, che vedono il coinvolgimento di soggetti locali e regionali nell'ambito di un progetto specifico, le iniziative comunitarie risultano imposte dall'elemento transnazionale introdotto dall'Unione. Ciò significa che i soggetti che vogliano beneficiare del sostegno finanziario previsto dal programma devono collaborare con le istituzioni di altri paesi europei.

I progetti che rientrano tra le iniziative comunitarie, quale EQUAL, non hanno, in genere, carattere d'investimento e sono finalizzati a promuovere lo scambio di competenze e di migliori pratiche. Lo svantaggio principale di tali progetti è che in realtà non apportano il valore aggiunto sperato; infatti, il loro valore è stimato esclusivamente sulla carta, come hanno fatto notare, a Glasgow, numerosi intervistati. Nella richiesta di finanziamento si dovrebbe specificare che il progetto contribuisce a dare risalto a talune questioni e ai metodi adottati in altri paesi da istituzioni simili; tuttavia, se tali metodi non vengono adottati dalle istituzioni di altri paesi, il progetto non consegue il proprio obiettivo. Lo scambio di informazioni e buone pratiche non porta quindi a risultati visibili: i soggetti e le istituzioni continuano a seguire i loro metodi, mentre l'unico elemento di novità è dato dalla consapevolezza dell'esistenza di altre metodologie per affrontare un determinato problema. I risultati verrebbero per così dire "congelati" in una banca dati delle conoscenze e delle informazioni, da utilizzare, in futuro, in caso di necessità.

Il problema che caratterizza i programmi transnazionali è che, apparentemente, non portano nessun cambiamento nel comportamento dell'istituzione interessata. A differenza dei progetti d'investimento, dove l'esito finale è visibile e tangibile (realizzazione di strade e nuovi edifici), i progetti transnazionali di altro tipo non danno risultati immediatamente evidenti. Si potrebbe ribattere che le conoscenze e le informazioni acquisite attraverso la cooperazione internazionale restano in realtà in attesa di essere utilizzate quando occorre. D'altro canto, le istituzioni hanno ancora timore ad attuare soluzioni e prassi innovative che provengano dai partners internazionali e giustificano tale ritrosia adducendo la diversità delle condizioni e delle circostanze che prevalgono a livello nazionale. Le istituzioni non sono quasi mai tanto coraggiose, innovative e intraprendenti da correre il rischio di applicare nuove soluzioni apprese da altri paesi.

Ciò vale in particolare per i paesi dell'Europa occidentale, che hanno sviluppato proprie procedure di azione, ritenute corrette in quanto sviluppate tramite la cooperazione interna a livello locale e a seguito di ripetuti tentativi. Nelle città dell'Europa occidentale vi è una maggiore disponibilità a condividere le proprie conoscenze consolidate e le prassi sviluppate a livello locale attraverso i partenariati. Se però queste città prevedono soltanto di fornire le proprie conoscenze e migliori pratiche alle città omologhe e non di attuare realmente quanto viene offerto loro dai partners europei, la cooperazione transeuropea non sembra presentare un valore aggiunto. Essa infatti non modifica la realtà dei fatti, ma produce esclusivamente una banca dati statica, che raccoglie conoscenze e pratiche condivise. Se tale banca dati fosse utilizzata, potrebbe costituire un ottimo strumento di cambiamento, in quanto fornirebbe una visione d'insieme di cosa viene fatto da altri paesi e delle relative modalità di esecuzione.

In genere, Glasgow manifesta una notevole disponibilità a esportare il proprio modello verso altre città europee. Condivisione delle pratiche ottimali significa, in realtà, mostrare alle altre città le soluzioni adottate per combattere l'esclusione sociale, la criminalità, ecc.. Ciò vale segnatamente per i nuovi Stati membri, che hanno un interesse particolare ad apprendere come affrontare talune problematiche per loro nuove, dal "modello UE" e dai vecchi Stati membri. A Glasgow, ad esempio, grazie ad Euroconnections, i membri della SEP si recano regolarmente nei nuovi Stati membri per istruirli e condividere le conoscenze ed esperienze in merito ai fondi strutturali.

Dalla descrizione appena fornita del coinvolgimento di Glasgow nella cooperazione tra città, si può evincere una sua attenzione particolare nella scelta dei partners e delle tematiche per i progetti transnazionali e le reti di città. Glasgow, infatti, valuta i possibili vantaggi a lungo termine, quale l'accesso futuro ai mercati dell'Europa centrorientale, ottenibili attraverso Euroconnections, nonché il mantenimento di una posizione di privilegio in seno a tali reti, la promozione del proprio modello all'estero, l'osservazione eventuale di come altre città affrontino talune problematiche al fine di individuarne i punti forti e deboli.

Emerge quindi chiaramente come Glasgow aderisca alla cooperazione tra città allo scopo di esercitare il proprio potere e misurare la propria competitività rispetto alle altre città. In tal modo, Glasgow può operare un raffronto tra le proprie potenzialità e la forza delle altre città, al fine di migliorare la propria posizione di partenza nel gioco della competizione.

La cooperazione transnazionale tra città viene vista a Glasgow come una forma estesa di partenariato. Gli operatori rilevano che, nonostante a Glasgow riescano a collaborare con successo nell'ambito del partenariato locale per superare divergenze anche profondamente radicate, tutto risulta più difficile quando si tratta di cooperazione transnazionale, data la presenza di numerose altre barriere (culturali, linguistiche, amministrative) da superare. Molti operatori soppesano con cura l'opportunità di impegnarsi in progetti di cooperazione transnazionale, anche se l'Unione spinge - convinta - in tale direzione con una serie di iniziative comunitarie orientate all'elemento transnazionale.

Le tematiche legate alla cooperazione tra città, ma anche le istituzioni che vi prendono parte attiva, sono caratterizzate da una notevole varietà. Di norma queste ultime sono istituzioni solide, create diverso tempo fa, che, esauriti i legami di partenariato disponibili a livello cittadino, sono disposte a guardare all'Europa, alla ricerca di nuovi partners in altri paesi dell'Unione. Un aspetto degno di nota è che, nonostante parte della cooperazione internazionale a cui aderiscono le istituzioni presenti a Glasgow abbia carattere interregionale, questa città finisce con il partecipare ad iniziative in cui si trova a trattare da pari a pari non soltanto con le regioni, ma anche con istituzioni che rappresentano interi paesi.

La cooperazione tra città tende sempre più spesso ad est, verso i nuovi Stati membri dell'Unione. I motivi di tale scelta sono numerosi: tra di essi figura la possibilità di esplorare nuovi mercati, la disponibilità a condividere le esperienze e le conoscenze acquisite nell'ambito dei fondi strutturali, gli incentivi a cooperare con i nuovi Stati membri, offerti dall'Unione, nonché il desiderio, in nome del profitto, di assicurarsi ed esplorare nuovi mercati per futuri rapporti commerciali.

Inoltre, i progetti che coinvolgono soggetti dei nuovi Stati membri tendono a ricevere maggiori finanziamenti comunitari. Esistono numerosi motivi per cui Glasgow non mette in pratica quanto appreso dalla cooperazione tra città. Come messo in rilievo dagli intervistati, ogni città è inserita in un diverso contesto nazionale, caratterizzato da un quadro politico a sé. É quindi piuttosto difficile vedere applicata la propria esperienza in un altro Stato membro, con conseguente limitazione delle possibilità di replicare quanto già realizzato altrove. La principale lezione da trarre, per il futuro, dalla cooperazione tra città è che le conoscenze e le esperienze raccolte grazie ai progetti transnazionali e al coinvolgimento nelle reti di città apportano benefici solo se vengono assimilate a livello locale.

16. Cracovia e la cooperazione tra città

La cooperazione tra città a cui aderisce Cracovia rientra in vari tipi e segue direzioni diverse. Essa consiste principalmente in una cooperazione bilaterale, senza peraltro il bisogno di sottoscrivere un accordo formale. Questo, infatti, è il genere di cooperazione tradizionalmente più diffuso a Cracovia, anche se la città partecipa con sempre maggiore frequenza a progetti transnazionali cofinanziati dall'Unione europea, che riuniscono varie istituzioni di numerose città europee.

16.1 La cooperazione bilaterale tra città[40]

La strategia adottata da Cracovia per la cooperazione bilaterale presenta una notevole dispersione geografica, dato che coinvolge numerose città di tutto il mondo. L'elemento interessante di tale collaborazione è dato dai contatti che Cracovia intrattiene con varie città dell'America Latina. Anche se tali rapporti rivestono esclusivamente un valore simbolico, ad eccezione di quelli con Quito, è comunque degno di nota il fatto che, a dispetto della distanza geografica e delle differenze culturali, Cracovia abbia sottoscritto accordi con tali città. Kuritiba (Brasile) e La Serena (Cile), inoltre, sono legate a Cracovia da accordi bilaterali di alto profilo, trattandosi di città gemellate onorarie. La cooperazione con Quito è la conseguenza del fatto che entrambe le città sono state tra le prime ad essere inserite nel patrimonio dell'Unesco; in tal caso, quindi, questo loro tratto in comune ha effettivamente favorito la firma dell'accordo.

Dalla cooperazione bilaterale emerge chiaro che la sottoscrizione di un accordo formale non garantisce necessariamente una maggiore collaborazione tra le città. Da un lato, infatti, la cooperazione tra città finalizzata all'organizzazione di eventi in vari ambiti, tra cui la cultura e la promozione di attività locali, coinvolge anche città con le quali Cracovia non ha sottoscritto accordi formali, come ad esempio Vienna; dall'altro lato, il gemellaggio con una determinata città non assicura necessariamente una più stretta collaborazione visto che, per fare un esempio, nonostante gli accordi di gemellaggio siglati con Bratislava e alcune città dell'America Latina, i rapporti con queste città hanno un carattere alquanto simbolico. Ciò non esclude, tuttavia, anche il contrario, come testimonia la vitalità della cooperazione con la città gemellata di Norimberga.

---

40 L'elenco delle città con cui Cracovia intrattiene rapporti di collaborazione, nonché alcune caratteristiche di tale cooperazione sono riportate nella tabella allegata alla fine della relazione.

16.1.1 Istituzionalizzazione della cooperazione bilaterale

L'istituzionalizzazione della cooperazione tra città - attraverso la creazione, ad esempio, di un'istituzione distinta, autonoma rispetto agli enti locali, che si occupi specificamente della collaborazione tra città e svolga il ruolo di ambasciatrice - è uno dei fattori che contribuiscono al suo rafforzamento.

A Cracovia, ad esempio, sono stati creati un ufficio per la promozione della città di Norimberga (il suo equivalente, ossia la struttura di promozione di Cracovia, ha sede a Norimberga), nonché uno per la promozione di Vienna, che si preoccupano esclusivamente di favorire una maggiore cooperazione e l'organizzazione di eventi promozionali di vario tipo legati alle rispettive città di competenza. Un'ulteriore alternativa per sfuggire alla trappola della cooperazione simbolica e delle visite di rito è la promozione della collaborazione tra le istituzioni già esistenti, quali i centri per la gioventù, le università e le scuole. In tal modo, è possibile organizzare scambi tra istituzioni e contribuire ad una cooperazione regolare.

16.2 Creazione di un legame tra passato e presente nella cooperazione tra città

I legami di Cracovia con l'Europa sono ampiamente documentati in letteratura (Karwinska e Belniak 1994; Mikulowski-Pomorski 1996; Purchla 1996; Krawczuk 2000). È degno di nota il fatto che i rapporti con l'Europa vengano presentati, di solito, nel contesto di una tradizione storica, in cui si analizza la situazione di Cracovia nel 21° secolo, facendo riferimento ancora una volta, però, ai suoi forti legami con il passato.

16.2.1 Primi rapporti con le istituzioni europee

Cracovia è stata tra le prime città polacche a instaurare rapporti ufficiali con le istituzioni europee (Purchla 1993, 2003). Il 28 maggio 1991, infatti, ha ospitato un simposio sul retaggio culturale degli Stati partecipanti alla Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Già nel 1991, quindi, a Cracovia le istituzioni avevano acquisito consapevolezza delle potenzialità offerte loro dall'Unione europea e di come la città potesse trarre beneficio dal suo ritorno in seno alla famiglia europea dopo gli anni del comunismo. Immediatamente dopo tale evento, è stato istituito il Centro culturale internazionale, responsabile dell'organizzazione del Mese culturale europeo, un importante primo passo di Cracovia sulla scena comunitaria (Purchla 1993, 2003).

Cracovia è stata, infatti, la prima città non appartenente all'Unione a organizzare questa manifestazione nel giugno 1992. Gli eventi associati al Mese culturale europeo sono stati curati interamente dal Centro culturale internazionale (Purchla 1993), soprattutto grazie al ruolo attivo svolto dal suo direttore, nonché ex vicesindaco della città, prof. Jacek Purchla, e dal suo team. L'istituzione si è attivata in numerosi ambiti grazie alla guida e alle doti del suo direttore, nonché ai numerosi contatti creati da quest'ultimo nel corso della sua carriera accademica e del suo mandato politico.

Tale esperienza è esemplificativa di come i contatti internazionali e la carriera accademica, nonché le conoscenze e l'esperienza, possano contribuire alla riuscita organizzativa di una manifestazione.

16.3 Ruolo dell'Unione europea nella cooperazione tra città

Il ruolo svolto dall'Unione europea nella cooperazione tra città basata su accordi bilaterali può essere diretto o indiretto. In primo luogo, le città organizzano insieme l'evento promosso e eventualmente cofinanziato dall'Unione. Gli accordi bilaterali, ad esempio, possono fungere da base per la ricerca di partners per progetti transnazionali quali DEMOS o EURO-ECO-GAZ. Le città che hanno già collaborato tra loro sono maggiormente propense a partecipare insieme a progetti transnazionali di cooperazione, dato che dispongono già di modelli di collaborazione consolidati e possono omettere la fase iniziale della conoscenza reciproca, iniziando subito a lavorare al progetto.

L'unico problema, in questo caso, è che i funzionari dell'amministrazione di Cracovia responsabili dei progetti transnazionali si avvicendano con una certa frequenza, e ciò viene considerato l'ostacolo principale ad una cooperazione agevole tra i vari partner internazionali[41]. Non appena infatti le controparti instaurano rapporti personali con i funzionari di Cracovia direttamente responsabili dell'attuazione e della gestione del progetto, questi vengono sostituiti, spesso per motivi politici, e l'intero processo di illustrazione del progetto e di reciproca conoscenza tra i soggetti coinvolti deve ricominciare da capo. Si tratta di una grave carenza della struttura interna di Cracovia, che getta un'ombra sulla cooperazione.

L'Unione è una presenza costante nella cooperazione tra città, non solo in quanto finanziatrice, ma anche quale argomento principale di discussione nell'ambito delle conferenze, dei seminari e dei gruppi di lavoro organizzati da Cracovia e dalle sue città partners (Vienna, Orleans, Francoforte sul Meno). Cracovia ha organizzato, in collaborazione con Vienna, numerosi eventi legati ai periodi di preadesione e post-ampliamento, quali il seminario, destinato alle città d'Europa, sul tema "L'Unione europea e l'impatto dell'europeizzazione sui governi locali". Orleans ha organizzato la Giornata europea della gioventù durante la quale i giovani partecipanti (molti dei quali provenienti da Cracovia) hanno discusso i vari aspetti dell'integrazione europea.

Un'altra attività di orientamento europeo ha visto Cracovia e Kiev partecipare assieme nel 2003 al Ponte per l'integrazione europea. La riuscita di tali eventi dipende in gran parte dal numero di istituzioni che vi partecipano, da entrambe le parti, visto che il Comune di Cracovia si limita a indicare le forme di cooperazione, rivestendo pertanto il ruolo di soggetto simbolico che talora interviene per formalizzare la collaborazione instaurata. La cooperazione che si basa unicamente sugli accordi sottoscritti dagli enti locali tende ad avere un carattere meramente simbolico, mentre si mantiene valida, attiva ed efficace quando vi partecipano numerosi soggetti.

---

41 Durante le interviste ai consiglieri comunali di Edimburgo in merito al progetto DEMOS e a un membro dello Scottish Council for Voluntary Organizations in merito al progetto EQUAL, la frequente rotazione in seno all'amministrazione polacca è stata indicata come il maggiore ostacolo alla cooperazione con Cracovia.

Gli accordi di gemellaggio sono stati sottoscritti per la maggior parte dopo la caduta del comunismo e stavano ad indicare l'apertura di Cracovia al resto del mondo. In realtà la cooperazione tra città esisteva anche in precedenza, specie in epoca comunista, benché allora fosse il governo centrale a decidere, per conto delle città, con quale controparte esse dovessero collaborare e per quali finalità. L'intero processo, infatti, doveva essere approvato a livello centrale dai dirigenti del partito. Per questa ragione, la politica di cooperazione tra città era assai accentrata e politicizzata, tanto da riguardare prevalentemente le città del blocco comunista, e quindi dell'Europa centrorientale.

16.3.1 Cooperazione con l'Europa centrorientale

Un fenomeno interessante riscontrabile anche a Cracovia, nell'ambito della cooperazione tra città, è la maggiore propensione, da parte delle città dell'Europa centrorientale, a collaborare tra loro piuttosto che con i rispettivi paesi di appartenenza. Una collaborazione particolarmente proficua lega le città dell'ex Impero austroungarico. Ciò potrebbe essere dovuto al passato che unisce le istituzioni, profondamente radicato nelle città dell'Impero, visto che queste collaboravano già nel 19° secolo. Un elemento degno di nota è che tale cooperazione non si è indebolita in maniera significativa neppure durante il regime comunista, anche se all'epoca aveva assunto un carattere maggiormente informale.

16.4 Motivazione della scelta di un partner per la cooperazione tra città

Dopo la caduta del comunismo, la cooperazione tra città si è orientata visibilmente verso l'occidente, con un vero e proprio boom degli accordi di gemellaggio. Oggi Cracovia è la città con il maggior numero di gemellaggi (164) della Polonia. La scelta della città con cui gemellarsi appare piuttosto casuale, dato che numerose città hanno proposto a Cracovia il gemellaggio, semplicemente perché si trattava della città polacca più conosciuta. Uno degli effetti della democrazia e della transizione politica è stata la possibilità di scegliere liberamente i partner della cooperazione.

Il processo, però, non è stato strutturato in maniera efficace: non vi era infatti alcuno scopo reale nella firma di un accordo di gemellaggio con città scelte spesso in maniera casuale, con le quali non è stata poi instaurata alcuna collaborazione tangibile. Generalmente gli accordi sono stati firmati senza logica apparente, talvolta su iniziativa di Cracovia, talvolta su iniziativa dell'altra città. Esistono comunque alcune eccezioni: in taluni casi gli accordi di gemellaggio con determinate città hanno portato alla cooperazione nell'ambito di progetti transnazionali finanziati dall'Unione europea.

Il notevole proliferare di contatti internazionali ha portato alla definizione, da parte di Cracovia, di una propria politica estera, i cui principi e le cui regole sono stati illustrati in un documento pubblicato nel 1993[42]. Un aspetto interessante che emerge da tale documento è l'indicazione delle città ritenute le principali concorrenti di Cracovia sulla scena europea, vale a dire Budapest e Praga.

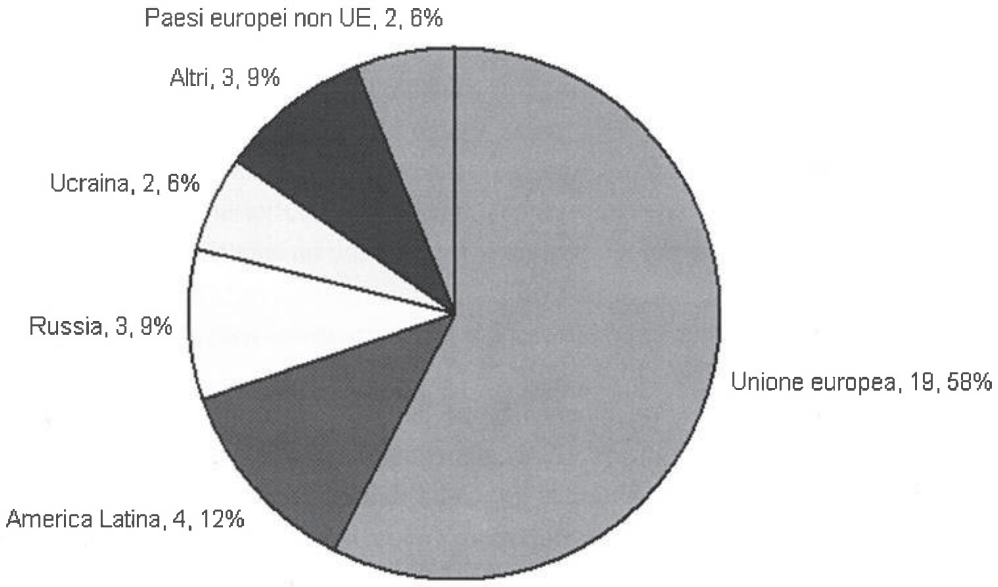
---

42 *UCHWAŁA NR LXX/466/93 Rady Miasta Krakowa z dnia 8 stycznia 1993 r. w sprawie polityki zagranicznej samorządu Miasta Krakowa*. Legge LXX/466/93 del Consiglio comunale di Cracovia dell'8 gennaio 1993 sulla politica estera del governo locale della città.

Si tratta, in entrambi i casi, di città dell'Europa centrorientale appartenenti all'ex blocco comunista.

Ciò dimostra che all'inizio degli anni Novanta, Cracovia temeva soprattutto la competizione delle città dell'ex blocco comunista, mentre le interviste condotte nel 2005 lasciano intendere che ad essere viste come possibili concorrenti, siano ora le città occidentali, in particolare Barcellona, considerata un modello in termini di modello turistico e crescita economica (Urzad Miasta Krakowa 2004),.

Cooperazione fra Cracovia e altre città



Attualmente la cooperazione più intensa, rafforzatasi in particolare nel 2000 con la sottoscrizione di ulteriori accordi, è quella con Vienna. Gli ambasciatori austriaci sono molto attivi a Cracovia nell'organizzazione di concerti, mostre, conferenze e seminari. È stato persino istituito un ufficio per la promozione di Vienna e in numerose occasioni le due città si sono reciprocamente dedicate delle manifestazioni promozionali.

Questa cooperazione affonda le sue radici nel passato; basti pensare che gli abitanti di Cracovia definiscono spesso la loro città "una piccola Vienna". Anche le caratteristiche architettoniche delle due città presentano vari elementi di analogia, visto che numerosi edifici di Cracovia sono stati costruiti nel 19° secolo, quando l'Impero austroungarico esercitava una notevole influenza. Pertanto la cooperazione tra le due città è legata alla tradizione e ai vincoli storici che le accomunano.

La cooperazione tra città è cresciuta in maniera significativa a seguito dell'integrazione europea Cracovia ha tratto particolare beneficio dalla collaborazione con Edimburgo. Entrambe le città prendono parte attiva alle reti di città e ai progetti transnazionali, grazie anche al sostegno dell'Unione europea, che finanzia i progetti in cui sono coinvolte.

16.5 Adesione alle reti di città

Cracovia intrattiene stretti rapporti con oltre 30 città di tutto il mondo. Con molte di esse ha sottoscritto accordi di partenariato. La partecipazione a numerosi progetti e programmi per lo sviluppo economico e culturale consente non soltanto di organizzare e realizzare eventi e azioni congiunte, ma anche di utilizzare i fondi esteri (Phare, ECOS, Ouverture).

Cracovia appartiene inoltre a organizzazioni quali l'Associazione delle città europee, Eurocities (rete di metropoli europee), l'Associazione delle città anseatiche (Hansa) e l'Associazione delle città patrimonio mondiale dell'umanità. Le autorità di Cracovia intrattengono rapporti con il Consiglio europeo, il Congresso ebraico europeo, il Centro culturale internazionale dell'Unesco e hanno organizzato la conferenza CSCE (Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa) del 1991. Questi contatti internazionali hanno avuto un peso fondamentale nella decisione di scegliere Cracovia come Città europea della cultura per il 2000.

16.5.1 Partecipazione delle istituzioni cittadine

Dal punto di vista istituzionale, un elemento di novità della cooperazione tra le città è dato dal fatto che il compito di attivarsi su tale fronte e di rappresentare Cracovia non è riservato unicamente al Comune: altre istituzioni si mobilitano infatti per rappresentare la città all'estero e per promuovere le iniziative dell'Unione europea. Gli enti maggiormente attivi a Cracovia sono il Centro culturale internazionale (CCI) e l'Istituto Villa Decius.

In occasione della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa svoltasi a Cracovia il 30 maggio 1991, sulla scena cittadina sono comparse due nuove istituzioni, che hanno avviato contatti intensi con altre città europee e dato così il via a una nuova fase indipendente e particolarmente attiva di cooperazione fra Cracovia e le altre città.

Le istituzioni in questione sono i già citati Centro culturale internazionale e Villa Decius, che si possono considerare il frutto dei rapporti più stretti instaurati dalla Cracovia postcomunista con l'Europa occidentale democratica. Entrambe le istituzioni presentano caratteristiche comuni e aderiscono a numerose reti di città europee. In tal modo possono accedere alle informazioni sulla politica culturale e sulle modalità di finanziamento adottate in altri paesi europei, dato che le reti costituiscono la piattaforma ideale per azioni di *lobby* volte a forgiare la politica culturale al livello dell'Unione europea.

Il Centro culturale internazionale è un istituto di ricerca specialistico che si occupa, tra l'altro, d'istruzione e di promozione della cultura e dell'arte in tutte le sue manifestazioni in ambito europeo. Esso sembra nutrire un interesse del tutto particolare nei confronti della cooperazione tra città dell'Europa centrorientale e quelle dell'Europa occidentale.

Il Centro culturale internazionale aderisce a numerose organizzazioni e reti culturali internazionali quali la Rete europea dei centri culturali/monumenti storici, la Rete europea dei centri di formazione per l'amministrazione culturale, la Rete delle città europee della cultura e dei mesi culturali, il Forum delle reti culturali europee, l'Associazione internazionale degli istituti di storia dell'arte (RIHA) (http://www.mck.krakow.pl 2005), laddove Villa Decius appartiene alle seguenti reti: ACCR (Rete europea dei centri culturali/monumenti storici), Circle (Cultural Information and Research Centres Liaison in Europe); European Policy Centre, Associazione per il premio Librex Montale, Fondazione culturale europea (http://www.villa.org.pl 2005).

Rispetto a Villa Decius, che è un'istituzione maggiormente legata all'Europa centrorientale, il CCI appare orientato con maggiore decisione verso l'UE, come risulta dalle organizzazioni e associazioni internazionali con cui collabora: Commissione europea, Consiglio d'Europa, Fondazione culturale europea, Europa Nostra, Circle.

Da tale elenco emerge chiaramente il fatto che il CCI sta cercando d'istituire un collegamento da una parte, tra il futuro, il passato e il patrimonio culturale di cui si fanno carico le varie reti cui appartiene e, dall'altra, il futuro rappresentato dal potere politico che promana dalle istituzioni con cui collabora. In tal modo esso ha la possibilità di gettare un ponte tra passato e presente, conseguendo uno degli obiettivi che Cracovia si prefigge come città. Sembra tuttavia che per Cracovia e le sue istituzioni la cultura rimanga ancora legata nettamente più al passato che al futuro. Di conseguenza, molte delle attività organizzate dalla città guardano esclusivamente al suo grandioso passato storico, il che sembra trasmettere inconsciamente un certo messaggio al resto del mondo.

Alcuni tratti interessanti comuni a Villa Decius e al CCI sono il profilo storico che caratterizza le due istituzioni, nonché i riferimenti al passato, soprattutto quando si tratta di promuovere e valorizzare i legami storici tra Cracovia e l'Europa. Il profilo storico del CCI potrebbe dipendere dal fatto che sia il suo direttore, prof. Jacek Purchla, sia il dott. Krzysztof Broski, responsabile dell'Istituto di ricerca per il patrimonio culturale europeo, sono storici di formazione.

Entrambi hanno inoltre legami con l'Università di economia di Cracovia, un ulteriore esempio dell'influenza indiretta delle istituzioni accademiche nella cooperazione tra città. L'Università di economia di Cracovia, inoltre, è nota per essere stata tra le prime università polacche ad aderire al programma in materia d'istruzione Erasmus/Socrates, che ha promosso lo scambio di studenti tra le varie università dell'Unione europea e i paesi all'epoca candidati all'adesione all'UE. Questo programma, varato nel 1999, ha segnato la prima tappa importante degli scambi accademici finanziati dall'UE: essi hanno contribuito in maniera significativa alla formazione di un'identità europea tra gli studenti polacchi, in particolare di Cracovia, che hanno partecipato in gran numero a tale programma (Sobczak 2004).

16.6 Coinvolgimento nei progetti transnazionali

Una novità che caratterizza la cooperazione fra Cracovia e altre città è la sua partecipazione alle reti transnazionali e alle reti di città cofinanziate dall'Unione europea. Uno dei programmi più imponenti lanciati a Cracovia è il progetto DEMOS, a cui la città ha aderito su invito di Edimburgo, con la quale è gemellata da tempo.

Anche nei progetti transnazionali e nella cooperazione tra città, Cracovia mantiene comunque uno stretto legame con il passato. C'è tuttavia ancora motivo di sperare che essa impari ad adottare strategie rivolte a settori più moderni. Grazie alla collaborazione con altre città che hanno già sviluppato un modello in grado di proiettarle nel futuro, definito un'apposita strategia e sanno fare efficacemente pressione sulle istituzioni europee grazie alle loro soluzioni innovative, Cracovia potrebbe anch'essa apprendere tali tecniche e adottare un approccio più dinamico e proattivo, non solo per attirare il turismo, ma anche per sfoggiare risultati innovativi in grado di schiuderle un nuovo avvenire.

Non basta infatti riprendere il proprio posto tra le nazioni europee memore di un passato glorioso: occorre anche saper plasmare un'Europa animata da nuove idee e in grado di costruire un nuovo futuro.

16.6.1 Progetto DEMOS

Tra i programmi transnazionali più importanti cui Cracovia ha partecipato, si può citare il progetto DEMOS, finanziato dal Quinto programma quadro europeo di R&S nell'ambito dell'azione chiave "La città del futuro e il patrimonio culturale" del programma per l'energia, l'ambiente e lo sviluppo sostenibile. Altre 7 città europee, oltre a Cracovia, hanno aderito al progetto, che ha istituito un collegamento fra gli enti locali di sette paesi e vari istituti di ricerca, soprattutto di carattere accademico, dell'intera Europa, al fine di stimolare nuove modalità di partecipazione dei cittadini al governo locale. Essenzialmente il progetto si proponeva di rivitalizzare la democrazia locale e coinvolgere maggiormente i cittadini nei processi che caratterizzano la *governance* (DEMOS 2004).
È importante sottolineare che Cracovia è stata l'unica città di un nuovo Stato membro dell'UE a prendere parte al progetto, il che evidenzia ancora una volta la sua partecipazione particolarmente attiva alla cooperazione tra centri urbani.

Nonostante le difficoltà create dalle barriere linguistiche, che talvolta hanno distorto la comunicazione tra i partecipanti delle varie città e hanno portato ad interpretazioni diverse del contesto in cui erano inseriti i progetti, un intervistato ha fatto notare che le relazioni finali preparate dai partecipanti hanno offerto uno strumento molto utile per la valutazione e comprensione del progetto malgrado le differenze. Un aspetto positivo del progetto è stata la sua capacità di mobilitare e riunire vari soggetti delle città interessate a collaborare alla realizzazione del programma transnazionale.

Per quanto concerne Cracovia, il successo del progetto DEMOS può essere attribuito all'attività e alla collaborazione di tre partner molto influenti: il Comune di Cracovia, l'Università e l'ONG "U Siemachy", guidata dal rev. Augustyński, rappresentante del sindaco per la prevenzione e la lotta alla delinquenza giovanile.

La principale difficoltà che Cracovia ha dovuto sormontare nell'ambito del progetto DEMOS è stata quella di promuovere una partecipazione attiva delle ONG alla *governance* locale. In effetti, a Cracovia, come peraltro nella maggior parte delle città polacche, esiste ancora una certa riluttanza a partecipare alle attività del governo locale, un atteggiamento che risale all'epoca comunista, quando i cittadini erano costretti a partecipare ad attività "di volontariato" e alla vita politica.

Per molti cittadini, quindi, una tale partecipazione non è per niente un segno di democrazia, per cui non vedono la necessità di lasciarsi coinvolgere e preferiscono, per così dire, "essere lasciati tranquilli". Malgrado tutto ciò, il progetto ha messo in evidenza un aspetto di particolare importanza, vale a dire la possibilità di scambiare buone pratiche e informazioni. Anche se le migliori pratiche non sono a tutt'oggi ancora utilizzate e applicate, è comunque utile sviluppare la conoscenza e la sensibilizzazione generali circa la misura e le modalità del coinvolgimento dei vari soggetti nella *governance* locale, perché questo tipo d'informazioni potrebbe risultare utile per l'avvenire.

17. Conclusioni

Il presente studio ha messo in luce alcuni fenomeni interessanti, legati all'impatto dell'europeizzazione sulla struttura del potere locale in due Stati membri, rispettivamente uno vecchio e uno nuovo. Sotto alcuni aspetti, nonostante la diversità dei rispettivi contesti nazionali, le parti interessate di Cracovia e di Glasgow reagiscono in modo analogo alle sfide poste dall'europeizzazione, ma un'analisi più dettagliata evidenzia differenze significative.

Entrambe le città mobilitano le proprie risorse per fruire dei fondi strutturali europei. Tuttavia, mentre Glasgow appare maggiormente attiva, sforzandosi di adattare alle proprie esigenze le opportunità offerte dall'integrazione europea, Cracovia resta abbastanza passiva, attendendo istruzioni su come comportarsi, senza adottare iniziative proprie. Tale differenza sembra dipendere dalle diverse realtà a livello nazionale e dalle opportunità e barriere create dai governi nazionali. L'analisi delle strutture interne di Cracovia e Glasgow permette di trarre alcune conclusioni. La prima, di carattere generale, è che l'impressione e l'immagine complessiva che le città vogliono proiettare all'esterno non corrispondono esattamente alla realtà.

La politica di Glasgow è di presentarsi come la città dei partenariati, della collaborazione idilliaca tra settore privato e settore pubblico, mentre in realtà sono sempre le stesse istituzioni (segnatamente il Comune di Glasgow e la Scottish Enterprise, peraltro soggetti all'influenza dell'esecutivo scozzese) che detengono il potere e controllano tutte le altre. Tali istituzioni hanno forti legami con il Partito laburista e inoltre i loro esponenti siedono nei consigli di amministrazione di vari enti e tendono a "migrare" da un'istituzione all'altra.

Il potere in ambito cittadino è quindi detenuto da un'élite, che si nasconde dietro la facciata dei partenariati promossi dall'Unione europea: in pratica sono sempre le medesime persone e istituzioni a influenzare il processo decisionale. Tutti sembrano conoscersi: la comunicazione in seno alla rete è ottima e avviene senza difficoltà, ma al contempo risulta difficile, per altri gruppi, accedere ad essa senza avere precedentemente instaurato legami stretti con il Comune di Glasgow o senza un qualche rapporto con il Partito laburista. L'influenza dell'Unione europea è solo formale: è proprio grazie al fatto di utilizzare la terminologia dell'UE per descrivere la propria struttura interna che Glasgow riesce a presentare un'immagine diversa dalla realtà dei fatti.

Nel caso di Cracovia, benché a prima vista la struttura interna sembri estremamente frammentata e presenti una accesa competizione sia a livello politico che tra amministrazione e consiglieri eletti, un'analisi più accurata mostra come sono sempre le stesse persone a influenzare indirettamente il processo decisionale e a detenere il potere. La città è però anche caratterizzata dalla nascita costante di nuovi enti, gestiti dalle istituzioni principali o soggetti al loro controllo, il che è fonte di confusione. I conflitti tra i vari interessi portano le diverse istituzioni a competere tra di loro, tanto che, invece di beneficiare delle opportunità create dall'integrazione europea, finiscono con l'intralciarsi a vicenda e creano barriere sempre più nette, a livello sia orizzontale che verticale. A Cracovia, quindi, l'Unione europea da un lato favorisce la nascita di nuovi enti, creati per beneficiare delle opportunità da essa stessa offerte, mentre dall'altro genera confusione e promuove la duplicazione delle funzioni. Il potere a livello locale, estremamente frammentato e diluito, risulta quindi fortemente influenzato dal livello centrale, con conseguente accentramento dei poteri.

In entrambe le città l'impatto più visibile e costruttivo del processo di europeizzazione si osserva nella cooperazione e competizione fra i vari centri urbani: l'UE favorisce infatti la mobilitazione di vari soggetti attorno a progetti transnazionali europei e la partecipazione attiva dei centri urbani europei a reti e programmi di cooperazione, che sono spesso finanziati dall'Unione stessa o che comunque hanno forti legami con le sue istituzioni. Recentemente si è avuto un netto incremento sia della cooperazione della competizione tra le città. Gli intervistati hanno rimarcato che tale tendenza si rafforzerà ulteriormente, in particolare perché il futuro dei fondi strutturali non è chiaro. Attraverso la partecipazione ai progetti transnazionali le città possono quindi fare affidamento sul sostegno finanziario dell'Unione europea, soprattutto se ai progetti partecipano insieme città dei vecchi e dei nuovi Stati membri.

Nonostante la cooperazione tra le città non produca effetti immediatamente visibili, i suoi benefici sono innegabili. La logica su cui si basano i progetti transnazionali tra città parte dal presupposto che i centri urbani partecipanti si scambino le migliori pratiche, le informazioni e le conoscenze. L'ideale sarebbe che le città mettessero effettivamente in pratica le nuove soluzioni apprese grazie a tale cooperazione: molti intervistati di Cracovia e Glasgow hanno invece sottolineato che tale scambio rimane soltanto teorico.

Fino a questo momento c'è stata esclusivamente una raccolta passiva delle esperienze di altri centri urbani. Glasgow tende ad esportare il proprio modello verso i nuovi Stati membri e a condividere le sue migliori pratiche con loro, mentre Cracovia, nonostante la disponibilità ad imparare dalle controparti occidentali, non mette in pratica le esperienze apprese a causa delle differenze insite nelle realtà nazionali e per altri ostacoli di natura giuridica, politica e sociale.

Un aspetto importante, nonché visibile, della cooperazione tra le città è che i progetti transnazionali riuniscono e mobilitano numerosi e diversi soggetti cittadini, che in tal modo lavorano insieme alla realizzazione di un obiettivo specifico. In tal modo, il valore aggiunto dello scambio tra i diversi soggetti aumenta in maniera significativa e la cooperazione fra le città si esplica a livello sia verticale che orizzontale.

Quando l'impatto del processo di europeizzazione sulla struttura interna porta alla creazione di nuove istituzioni e dipartimenti e assume una dimensione maggiormente istituzionale agli occhi dei cittadini, nell'ambito dei rapporti tra città esso accelera e intensifica i processi della globalizzazione e dello scambio reciproco, nonché della competizione e cooperazione tra soggetti. Nel quadro di questa più intensa interazione tra le città, i soggetti devono reagire di conseguenza. L'europeizzazione consente alle città europee di proporsi con una data immagine e con un certo "marchio di qualità". Per questo motivo esse compiono sforzi notevoli per costruirsi una immagine, che talvolta differisce però notevolmente dalla realtà dei fatti. L'unico modo per emergere tra la miriade di soggetti e città è crearsi un'immagine ben caratterizzata, un marchio di qualità chiaro e una strategia ben definita per conseguire i propri obiettivi.

Oggi le città non si confrontano più con gli altri centri urbani dello stesso Stato, ma cercano di competere con le città di altri paesi: quindi la concorrenza diventa più aggressiva, visto che ciò che conta non è più l'arena nazionale, bensì quella europea. La competizione tra città travalica i confini degli Stati e diviene più intensa e agguerrita con l'aumentare del numero di città che vi prendono parte. Per reggere la concorrenza e trarre benefici, i centri urbani devono poter dimostrare di possedere dei veri *atout*, che li distinguano da tutti gli altri.

Paradossalmente, questa ricerca di un'immagine "conveniente" e al tempo stesso appropriata e pertinente, fa sì che siano molte le città che, su raccomandazione dei consulenti che curano la loro immagine, si propongono come centri "di cultura". Se però l'idea presenta grandi potenzialità, quello che doveva essere un marchio distintivo, inizialmente voluto come unico, finisce per diventare pressoché identico a quello di molti altri centri. L'europeizzazione contribuisce a rendere simili sia i punti forti e i punti deboli, sia le opportunità e le minacce che le varie città incontrano. Le immagini create dalle città tendono pertanto a presentare tratti analoghi, nonostante la diversità dei rispettivi contesti nazionali.

Attualmente molte città reagiscono in maniera diretta o indiretta alle sfide e alle opportunità del processo di europeizzazione non solo creando nuove istituzioni e dipartimenti, ma anche adottando apposite strategie.

L'europeizzazione sferza le città come fa il vento con le navi sull'oceano. Se vogliono avanzare nella giusta direzione, e non soltanto galleggiare, esse devono cercare di avere il vento dell'europeizzazione in poppa, sfruttando le strategie e la politica d'immagine. Ma la loro navigazione sarà pur sempre influenzata dal contesto nazionale in cui sono inserite.

Alcune città hanno ricevuto dai governi nazionali un forte sostegno, consistente in mezzi finanziari o strumenti politici, per procedere a vele spiegate e reggere le forze di mercato. I vantaggi dei sussidi e dell'influenza dello Stato, che in un certo senso costituiscono la materia di cui sono fatte le città, possono essere però sfruttati al meglio solo se il vento dell'europeizzazione, nonché il contesto nazionale di riferimento, spingono la città nella medesima direzione. In caso contrario si crea confusione.

L'analisi esposta nella presente relazione si basa su di uno studio empirico delle due città considerate, condotto sulla scorta della letteratura sull'europeizzazione e sulla struttura del potere locale nelle città europee. La maggior parte delle conclusioni si basa sull'osservazione e sull'analisi specifica di Glasgow e Cracovia, per cui alcuni aspetti dell'analisi potrebbero risultare non pertinenti, o non applicabili ad altre città europee. Sarebbe pertanto opportuno verificare, attraverso un'ulteriore ricerca che coinvolga un maggior numero di città, se le tendenze che attengono all'impatto dell'europeizzazione sulla struttura di potere nelle città europee descritte nella relazione siano generalizzate e in via di diffusione.

18. Sintesi della ricerca

18.1 Scopo principale del progetto

Lo scopo principale del progetto è analizzare se il processo di europeizzazione stia favorendo:

- un cambiamento nella struttura del potere locale
- la mobilitazione di vari soggetti a livello locale in grandi città non capitali

L'analisi si è concentrata, in particolare, sulla capacità dei soggetti locali delle città di gestire il processo di cambiamento socioeconomico indotto dai fattori esogeni dell'europeizzazione, nonché sulla sensibilità di tali soggetti alle tematiche sociali. La domanda che ci si pone, di conseguenza, è se la competizione e la cooperazione tra i soggetti presenti nelle città contribuisca alla formazione di nuove alleanze, nuove *leadership* e/o all'emergere di altri attori.

18.2 Domande principali relative alla ricerca

In che modo gli esiti dell'europeizzazione:

- intervengono nella competizione e cooperazione:
  - nella città
  - tra le città

- si differenziano in due città, ubicate rispettivamente:
    - in un nuovo Stato membro dell'UE
    - in un vecchio Stato membro dell'UE

18.3 Ipotesi principali

Il processo di europeizzazione produce i seguenti effetti sulle città europee:

- destabilizza:
    - le strutture di potere basate sui rapporti tra il livello centrale e locale
    - gli equilibri di potere interni
- avvantaggia alcuni soggetti e genera svantaggi per altri
- costituisce un fattore esogeno di stimolo per la mobilitazione di taluni/nuovi soggetti:
    - in una competizione accresciuta:
        a. tra le città
        b. nelle città
    - nella formazione di coalizioni:
        a. tra le città
        b. nelle città
    - che porta a:
        a. nuove coalizioni
        b. pluralismo
        c. *leadership* di un determinato gruppo/soggetto

18.4 Ipotesi parziali

In base alle interviste e al sondaggio è stato osservato quanto segue:
L'Unione europea contribuisce alla cooperazione e alla competizione tra i vari gruppi presenti nelle città. Ciò implica:

- la creazione di partenariati tra soggetti preesistenti, nell'ambito di un tema specifico:
    - che porta al "riciclaggio" dei medesimi soggetti, i quali formano partenariati diversi che si traducono ne:
        a. il governo di un'élite nella città
        b. l'emergere di un leader nella città
    - che porta alla depoliticizzazione del partenariato
- l'emergere di nuovi soggetti desiderosi di beneficiare dei fondi strutturali:
    - che porta alla competizione tra vari soggetti, la quale provoca:
        a. la sovrapposizione delle competenze
        b. la diffusione della responsabilità
        c. il pluralismo dei soggetti nella città

L'Unione europea contribuisce alla cooperazione e alla competizione tra le città. Ciò implica:

- il coinvolgimento nell'ambito delle reti di città attorno ad un tema specifico promosso in un dato momento dall'Unione europea ("quadri", programmi)
- un dibattito sulla promozione della competitività
- la ricerca di fonti alternative di finanziamento per i progetti della città
- la disponibilità a condividere l'esperienza e le migliori pratiche:
    - esportando il modello
    - importando il modello

18.5 Livelli in cui si articola l'analisi

Lo studio effettuato si articola su due diversi piani.

Il primo livello di analisi è di carattere ideologico e riguarda il coinvolgimento complessivo delle città dell'Unione europea, nonché il modo in cui quest'ultima è vista dalle città stesse, soprattutto per quanto riguarda la possibilità di beneficiare delle risorse europee disponibili. Nell'insieme si analizza l'importanza che i vari soggetti coinvolti nella vita politica cittadina (politici, funzionari, gruppi di volontariato e soggetti privati) attribuiscono all'Unione europea, al fine di comprendere come questa entità sia interpretata nelle città. Lo studio ha rilevato l'introduzione di molti termini nuovi (competitività e sostenibilità), che sono entrati a far parte del linguaggio politico-economico-amministrativo delle città europee. Da ciò si può desumere che le élite cittadine hanno adottato la retorica europea per la comunicazione a livello locale.

Il secondo livello di analisi riguarda i singoli progetti finanziati dall'UE nelle città, allo scopo di osservare il loro impatto sui programmi politici. Sono state studiate le modalità della mobilitazione dei vari soggetti per un progetto particolare, e segnatamente il ruolo svolto da taluni di essi nelle città, nonché il tipo di rapporti che emergono tra detti soggetti riguardo al processo di integrazione europea. Combinando questi due livelli di analisi è possibile valutare a che punto l'Unione europea dovrebbe trovarsi in teoria, e dove invece si trova nella pratica.

18.6 Scelta dei casi di studio - Le città

Per verificare le ipotesi e rispondere ai quesiti della ricerca sono state scelte due città europee, ai due estremi del territorio dell'UE: una situata nell'Europa centrorientale (Cracovia) e l'altra nell'Europa occidentale (Glasgow). La scelta ai fini dell'analisi comparata è stata operata in ragione delle analogie e delle differenze che contraddistinguono tali città. I loro sistemi politici sono diversi, come peraltro il loro patrimonio storico e culturale; ciò significa che le realtà nazionali rispettive sono diverse, con conseguente probabilità che lo sia anche la struttura di potere della comunità locale. Le due città, tuttavia, possiedono anche caratteristiche analoghe, quali l'importanza che entrambe attribuiscono ai programmi locali e alle problematiche europee.

Nonostante la loro naturale dipendenza dal rispettivo sistema nazionale, possono però sfuggirvi servendosi delle reti. In effetti il processo di europeizzazione ha creato alcune opportunità interessanti, che riducono la dipendenza dallo Stato-nazione e consentono di trarre maggiori benefici da altre possibilità.

18.7 Conclusioni relative a Glasgow

La struttura interna di Glasgow sembra caratterizzata da un "riciclaggio" costante dei partenariati, dove i soggetti partecipanti sono i medesimi; cambia soltanto il nome, mentre il potere resta nelle mani delle principali istituzioni interessate, vale a dire il Comune di Glasgow e la Scottish Enterprise. Inoltre, per effetto del predominio esercitato da un unico partito in ambito cittadino, le élite tecnocratiche di Glasgow hanno subito un processo di notevole depoliticizzazione e parlano all'unisono di "partenariati", adottando una terminologia chiaramente ispirata dall'UE. Notoriamente Glasgow aderisce a numerose reti, ma sulla base delle analisi effettuate è lecito chiedersi se la sua fama e la sua immagine rispecchino la realtà e, pertanto, domandarsi quale forma assuma realmente il suo coinvolgimento in seno alle reti. Glasgow non ama partecipare alle reti di città tanto quanto ci si potrebbe aspettare e visibilmente continua a privilegiare la politica interna.

L'altra domanda che ci si può porre è perché i soggetti cittadini di Glasgow non siano disponibili alla collaborazione con le altre città, benché siano spinti in tale direzione dall'Unione europea. In realtà la cooperazione tra Glasgow e le altre città è estremamente frammentata, mentre quella all'interno della città risulta molto ben integrata, grazie all'attività e al coinvolgimento delle élite, nonché alla loro capacità d'impiegare le risorse UE all'interno di Glasgow. Dunque, per quanto attiene alla cooperazione tra città, si constata un alto grado di frammentazione e una resistenza evidente all'europeizzazione.

18.8 Conclusioni relative a Cracovia

Cracovia sembra essere caratterizzata da un'estrema frammentazione, che ostacola la cooperazione all'interno della città. I numerosi partiti politici sono in competizione gli uni con gli altri. I livelli politico e amministrativo degli enti locali non collaborano, anzi sono tra di loro in concorrenza per effetto della politicizzazione dell'attività cittadina. Esiste inoltre un conflitto visibile tra governo locale, ufficio del voivoda (rappresentante del governo centrale a livello della regione) e ufficio del *marszałek* (Presidente della regione).

Si può pertanto desumere che il conflitto e la competizione caratterizzino non soltanto i livelli orizzontali, ma anche quelli verticali, con la conseguente comparsa di numerose fratture all'interno della città. In un certo senso l'UE offre una via d'uscita al vicolo cieco provocato dai conflitti in atto, dato che, grazie al coinvolgimento nei progetti finanziati dall'UE, i soggetti cittadini possono finalmente collaborare. A differenza di quanto avviene nell'ambito della politica interna, in questo caso è possibile superare i profondi contrasti che contrappongono i diversi gruppi, dato che tali divergenze passano in secondo piano rispetto al lavoro da svolgere nell'ambito dei progetti finanziati dall'UE.

Si potrebbe quindi affermare che il processo di europeizzazione abbia contribuito a far superare le divergenze tra i vari soggetti. Tenuto conto, inoltre, del numero elevato di accordi di cooperazione sottoscritti, Cracovia sembra avere sviluppato una maggiore disponibilità a partecipare alle reti di città e ai programmi di partenariato, nonché a lanciare progetti in collaborazione con altre città: si tratta di un comportamento che è possibile spiegare con il desiderio d'importare il modello UE nella città.

18.9 Conclusioni relative ai progetti

Tra i progetti della città che hanno maggiori probabilità di essere finanziati attraverso i fondi strutturali europei, si possono citare i progetti infrastrutturali. La maggior parte dei progetti a cui partecipano le città organizzate in reti e per i quali queste sono disposte a condividere le migliori prassi, riguardano soprattutto la rigenerazione, l'inclusione sociale, lo sviluppo economico, la società dell'informazione, la sicurezza e il patrimonio culturale: tali progetti comportano anche il coinvolgimento di numerosi soggetti anche all'interno delle città interessate.

19. Ambito di lavoro

Interviste condotte nel 2004 e 2005 nelle città oggetto dello studio:

- Glasgow (novembre 2004 e aprile 2005)
  - Comune di Glasgow
    a. consiglieri comunali
    b. rappresentanti dell'amministrazione locale
      i. Development and Regeneration Services
  - Eurodeputati
  - Deputati del Parlamento scozzese
  - Rappresentanti dell'esecutivo scozzese
  - Scottish Enterprise Glasgow
  - Scottish Environment Protection Agency (SEPA)
    a. Consigliere nazionale allo sviluppo sostenibile per i programmi scozzesi dei fondi strutturali europei
  - Strathclyde European Partnership
  - Greater Glasgow and Clyde Valley Tourist Board
  - Community Enterprise in Strathclyde
  - Glasgow Alliance
    a. Glasgow Key Fund
  - Objective 3 Programme Management Executive (PME)
  - Scottish Council for Voluntary Organizations (SCVO)
  - Glasgow Council for the Voluntary Sector (GCVS)
  - Accademici delle università di Glasgow

- Cracovia (dicembre 2004 e aprile 2005)

  - Comune di Cracovia
    a. consiglieri comunali
    b. rappresentanti dell'amministrazione locale
       i. Dipartimento di strategia e sviluppo della città (DSSC), vicedirettore
       ii. Vicesindaco, assessore al turismo
       iii. Segretario del sindaco
  - Agenzia per lo sviluppo di Cracovia
  - Eurodeputati
  - Ufficio del *marszałek* (Presidente della regione)
    a. Dipartimento della politica regionale e dei fondi strutturali
  - Camera di commercio e industria
    a. Euro-Info
  - Centri di informazione UE
  - Agenzia per lo sviluppo regionale della Małopolska (MARR)
  - Ufficio del *voivoda* (rappresentante del governo centrale a livello della regione)
    a. Dipartimento per le consulenze e i programmi di assistenza
  - Centro culturale internazionale
  - Centro di informazione regionale della Małopolska
  - Istituto di autogoverno e amministrazione territoriale della Małopolska (Mistia)
  - Cittadini coinvolti in progetti transnazionali e in progetti finanziati attraverso i fondi strutturali europei
  - Accademici delle università di Cracovia

Nel corso delle **interviste** sono state posti quesiti riguardanti:

- la struttura interna della città
- le relazioni tra il livello centrale e quello locale
- la cooperazione tra istituzioni diverse (partner nei progetti finanziati dall'UE)
- la cooperazione e i rapporti con altre città: gemellaggi, cooperazione tra città
- l'Unione europea.

19.1. Domande di carattere generale su Glasgow/Cracovia

- Quali sono, secondo Lei, i punti di forza di Glasgow/Cracovia rispetto alle altre città europee?
- Quali sono i pericoli principali che Glasgow/Cracovia si trova ad affrontare?

19.2 Domande di carattere generale sull'Unione europea

- A Suo avviso, quali sono, rispettivamente, l'influenza dell'Unione europea su Glasgow/Cracovia e il ruolo della città nell'UE?
- Come interpreta il termine "europeizzazione"? Che cosa significa per Lei il processo di europeizzazione?
- Qual è, in generale, l'atteggiamento del pubblico nei confronti dell'Unione europea?
- L'ultimo ampliamento dell'Unione europea ha modificato la posizione di Glasgow/Cracovia sulla scena europea? In caso affermativo, in che modo?
- Quali sono le opportunità offerte dall'europeizzazione? E quali le minacce che questa pone?

19.3. Domande sulla cooperazione tra le diverse istituzioni a Glasgow/Cracovia

19.3.1 Partenariati

- Chi sono i vostri partner principali? Con quali istituzioni intrattenete contatti più frequenti?
- Nella politica cittadina sono coinvolti organizzazioni o movimenti sociali?
- Qual è il ruolo del settore privato nella politica cittadina?
- Quali sono i rapporti e le reti esistenti tra i vari gruppi coinvolti nella politica cittadina, come funziona il partenariato tra soggetti pubblici e privati, quali sono i ruoli chiave svolti da alcuni soggetti?

19.3.2 Progetti finanziati dall'UE

- Quali sono i principali progetti finanziati dall'UE ai quali Lei ha partecipato?
- Quali tipologie di progetti tendono ad essere più diffuse, quali sono le istituzioni coinvolte in tali progetti? Qual è il ruolo delle singole istituzioni nell'ambito del progetto?
- Cosa rende i progetti idonei a ricevere i finanziamenti UE? Come si sono evoluti di recente i progetti finanziati dall'UE, come è cambiata nel tempo la priorità attribuita ai progetti?
- Che differenza esiste tra un partenariato pubblico-privato cofinanziato dall'UE e i partenariati pubblico-privato che attingono esclusivamente ai finanziamenti comunitari e/o nazionali?
- Come funzionano i partenariati pubblico-privato, come sono cambiati con il trascorrere del tempo?
- Quali sono le nuove istituzioni che svolgono un ruolo importante nell'ambito della politica cittadina?
- Quali sono i modelli di cooperazione tra le varie istituzioni?
- Che differenza c'è tra i progetti a livello europeo, quelli nazionali e quelli a livello di comunità locale?

19.4. Domande sulla cooperazione, i rapporti e i contatti con le altre città

- Negli ultimi tempi quali cambiamenti ha subito il ruolo di Glasgow/Cracovia nell'ambito delle reti di città?
- Su quali elementi si fonda la cooperazione tra le varie città?
- Quali sono i costi e i benefici della partecipazione alle reti di città?

– **Gemellaggi, cooperazione tra città**

- In che modo Glasgow/Cracovia è coinvolta nella cooperazione tra città?
- Perché cooperate con determinate città?
- Quali sono stati gli elementi che hanno influenzato la scelta delle città con cui avviene il programma di gemellaggio?
- Quali sono i modelli di cooperazione tra le varie istituzioni?
- Che aspetto assume la partecipazione alle reti di città?
- Quali tipologie di cooperazione hanno maggiore successo?
- Qual è il ruolo dell'Unione europea?

19.5. Domande sui rapporti tra il livello centrale e quello locale

- Quali istituzioni estranee a Glasgow/Cracovia influenzano il processo decisionale e in che modo?
- Che tipo di rapporti e contatti intrattenete con Edimburgo, Londra/Varsavia e Bruxelles?
- In che circostanze avete contatti con gli uffici e le istituzioni di Edimburgo, Londra/Varsavia e Bruxelles?
- Quali delle decisioni assunte dalle istituzioni di Edimburgo, Londra/Varsavia e Bruxelles hanno avuto ripercussioni sulla politica cittadina di Glasgow/Cracovia, quali sono state positive e quali invece hanno provocato effetti negativi?
- Qual è il grado di dipendenza di Glasgow/Cracovia dal governo europeo, regionale e nazionale?

19.6. Domande sulla struttura interna

- Quali istituzioni di Glasgow/Cracovia influenzano il processo decisionale e in che modo?
- Che genere di nuove istituzioni hanno influenzato la politica cittadina di Glasgow/Cracovia?
- Con quali istituzioni di Edimburgo, Londra/Varsavia e Bruxelles intrattenete contatti?
- I cittadini di Glasgow/Cracovia partecipano alla politica cittadina? In caso affermativo, in che modo?
- Con quali istituzioni avete interrotto i rapporti di collaborazione? Vi sono istituzioni che, pur avendo avuto in passato un ruolo importante nella politica cittadina, ora non hanno più un'influenza di rilievo?

Qual è la tipologia e la qualità dei rapporti tra i vari soggetti nell'ambito dei progetti finanziati a livello di comunità locale e dei progetti di cooperazione tra le città?

*

* *

Bibliografia

Amin, Ash (2000). Competitive Cities? Annual Conference: The Institutions of Local Development, Trento, University of Trento, (Italy). 19-21 ottobre 2000

Amin, Ash e Thrift Neil (1994). Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe. Oxford, Oxford University Press.

Bache, Ian (2000). "Europeanization and Partnership: Exploring and Explaining Variations in Policy Transfer", Queens's Papers on Europeanization 8/2000.

Baeten, Guy (2001). "The Europeanization of Brussels and the Urbanization of 'Europe'. Hybridizing the City: Empowerment and Disempowerment in the EU district." European Urban and Regional Studies, **8**(2): 117-130.

Bagnasco, Arnaldo e Le Gales Patrick, ed. (2000). Cities in Contemporary Europe. New York, Cambridge University Press.

Beaverstock, J.M, Doel M.A., Hubbard P.J. e Taylor P.J. (2002). "Attending the World: Competition, Cooperation and Connectivity in the World City Network", Global Network, **2**(2): 111-132.

Begg, Iain, ed. (2004). Urban Competitiveness. Policies for dynamic cities. Bristol, The Policy Press.

Begg, Iain (1999). "Cities and Competitiveness." Urban Studies, **36**: 795-809.

Bertaud, Alain (1999). "Cracow in the Twenty First Century: Princes or Merchants? A city's structure under the conflicting influences of land markets, zoning regulations and a socialist past", ECSIN Working Papers: giugno 1999.

Blumsztajn, Seweryn (2005). "Lustracja po krakowsku - komentarz Seweryna Blumsztajna". Gazeta Wyborcza, 5 gennaio 2005.

Boerzel, Tanja A. (1997). "Policy Networks. A New Paradigm for European Governance", EUI Working Papers RSCAS1997/19, Firenze, Istituto universitario europeo.

Boerzel, Tanja A. (2002). "Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization". Journal of Common Market Studies, **40**(2): 193-214.

Boerzel, Tanja A. e Risse Thomas (2000). "When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change", EUI Working Papers 2000/56, Firenze, Istituto universitario europeo.

Bomberg, Elizabeth e Stubb Alexander, ed. (2003). The European Union: How Does it Work? Oxford, Oxford University Press.

Bozoki, Andras (2003). "Theoretical Interpretations of Elite Change in East Central Europe." Comparative Sociology, **2**(1): 215-247.

Brenner, Neil (2003). "Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe." European Urban and Regional Studies, **10**(4): 297-324.

Bukowski, Jeanie, Piattoni Simona e Smyrl Marc, ed. (2003). Between Europeanization and Local Societies. the Space for Territorial Governance. Lanham, Oxford, Rowman and Littlefield Publishers Inc.

Chamberlain, Gethin (2005). "Quango kings and queens profit amid Labour bonfire". The Scotsman. 13 giugno 2005.

COM(2000). Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comité economico e sociale e al Comitato delle regioni - Agire a livello locale in materia di occupazione - Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione. COM(2000) 196, 7 aprile 2000, Lussemburgo, Commissione europea.

Cox, Kevin (1993). "The Local and the Global in the New Urban Politics: A Critical View." Environment and Planning D: Society and Space, **11**: 433-448.

Czarniawska, Barbara (2002). A Tale of Three Cities or the Globalization of City Management. Oxford, Oxford University Press.

Dahl, Robert A. (1961). Who Governs? Democracy and Power in American City. New Haven, Yale University Press.

Danson, Mike, Fairley John, Lloyd Greg e Turok Ivan (1997). "The governance of European structural funds: The Experience of the Scottish Regional Partnerships", Scotland Europa Papers n. 10: marzo 1997.

Davies, Norman e Moorhouse Roger (2003). Microcosm: Portrait of a Central European City. Londra, Pimlico.

Della Porta, Donatella e Diani Mario (1999). Social Movements: An Introduction. Oxford, Basil Blackwell.

DEMOS (2004). Citizens Innovation Local Governance. A 21st century Approach. Report and Guidlines form the DEMOS Project, Edinburgh Conference.

Development and Regeneration Services, Glasgow City Council (2004a). Focus. Highlights of the Annual Perfomance Report 2004 of Development and Regeneration Services, Glasgow, Glasgow City Council.

Development and Regeneration Services, Glasgow City Council (2004b). Service Plan 2004-2007. April 2004 Summary, Glasgow, Glasgow City Council.

Di Gaetano, Alan e Strom Elisabeth (2003). "Comparative Urban Governance." Urban Affairs Review, **38**(3): 356-395.

Di Maggio, Paul J. e Powell Walter W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." American Sociological Review, **48**(2): 147-160.

ECOTEC (2004). Old Industrial and Mining Areas: The Added Value of Local Employment Development. A First Thematic Report of the IDELE Project, Birmingham, ECOTEC, Research and Consulting Ltd.

Entrust (2004). Regenerating Neighbourhood in Partnership - learing form emergent practices, June 2004, Copenaghen, Entrust Partners.

Europe and Scotland. Making it work together (2005). Equal. Draft Transnational Co-operation Agreement involving the following Development partnerships: Italy -Reti.Qu.Q.L; Scotland - Social Economy Scotland; Finland- HOT DP; Poland - Krakow Initiative for Social Economy, 28 marzo 2005, Glasgow, Europe and Scotland. Making it work together.

Commissione europea (2001). La *governance* europea - Un libro bianco, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

Fainstein, Susan S e Hirst Clifford (1998). "Urban Social Movements". in: Theories of Urban Politics, a cura di David Judge, Gerry Stoker e Harold Wolman. Londra, SAGE.

Featherstone, Kevin e Radaelli Claudio M. (2003). "A Conversant Research Agenda". in: Politics of Europeanization, a cura di Kevin Featherstone e Claudio M. Radaelli. Oxford, Oxford University Press.

Ferry, Martin (2004). "Regional Policy in Poland on the eve of EU membership: regional empowerment or central control?" European Policies Research Paper 53: marzo 2004, European Policies Research Centre, University of Strathclyde.

Fijalek, Krzysztof (2004a). "Nowa prezes Malopolskiej Agencji Rozwoju". Gazeta Wyborcza, 28 novembre 2004.

Fijalek, Krzysztof (2004b). "Struktura koryta - jak przebiegaly negocjacje i co z nich wyniklo?" Gazeta Wyborcza, 6 maggio 2004.

Fijalek, Krzysztof, Kursa Magdalena e Pelowski Wojciech (2004). "Bez nadziei na odmiane. Rada Miasta Krakowa na pólmetku kadencji". Gazeta Wyborcza, 18 novembre 2004.

Gazeta Wyborcza (2005). "15 lat w Krakowie. 1990-2004". Gazeta Wyborcza, 17 marzo 2005.

GGCVTB (2004). Membership: What's in it for you? 2004/2005, Glasgow, Greater Glasgow and Clyde Valley Tourist Board.

Glasgow City Council (2003). Metropolitan Glasgow. Our vision for the Glasgow City Region, maggio 2003, Glasgow, Glasgow City Council.

Glasgow City Council (2004a). Annual Performance Report 2003/4, Glasgow, Glasgow City Council.

Glasgow City Council (2004b). Glasgow Means Business, novembre 2004, Glasgow, Glasgow City Council's Development and Regeneration Services.

Glasgow City Council (2004c). Glasgow's International and European Strategy 2004, Glasgow, Glasgow City Council, Development and Regeneration Services.

Glasgow City Council DRS (2003). "Glasgow- Scotland' European Capital". European & International Bulletin. maggio 2003.

Glasgow City Council DRS (2004). "Glasgow- Scotland' European Capital". European & International Bulletin. ottobre 2004.

Glasgow Economic Forum (1999). Glasgow's Renewed Prosperity. A Joint Economic Strategy for Glasgow, March 1999, Glasgow, Glasgow City Council.

Glasgow Economic Forum (2002). Glasgow's Continuing Prosperity. A Joint Strategy for Glasgow 2003-2005, Glasgow, Scottish Enterprise Glasgow, Glasgow City Council, DRS.

Glasgow Economic Forum (2003). Glasgow Economic Audit. An independent analysis of the performance of the Glasgow economy and labour market, Glasgow, Scottish Enterprise Glasgow and Glasgow City Council.

Goldsmith, Mike (1993). "The Europeanisation of Local Government." Urban Studies, **30**(4/5): 683-699.

Goldsmith, Mike (2003). "Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millenium", in: Politics of Europeanization, a cura di Kevin Featherstone e Claudio M. Radaelli. Oxford, Oxford University Press.

Gomez, Maria (1998). "Reflective Images: The Case of Urban Regeneration in Glasgow and Bilbao." International Journal of Urban and Regional Research, **22**: 106-121.

Grabbe, Heather (2003). "Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process", in: Politics of Europeanization, a cura di Claudio Radaelli e Kevin Featherstone. Oxford, Oxford University Press.

Green-Cowles, Maria, Caporaso James e Risse Thomas, ed. (2000). Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change. Ithaka e Londra, Cornell University Press.

Grime, Keith (1999). "The Role of Privatization in Post-socialist Urban Transition: Budapest, Krakow, Prague and Warsaw." GeoJournal, **49**: 35-42.

Hambleton, Robin (2000). "Modernising Political Management in Local Government." Urban Studies, **37**(5-6): 931-950.

Harding, Alan (1998). "Elite Theory and Growth Machines", in: Theories of Urban Politics, a cura di David Judge, Gerry Stoker e Harold Wolman. Londra, SAGE Publications: 35-53.

Hardy, Jane (2004). "Rebuilding Local Governance in Post-Communist Economies. The Case of Wrocaw, Poland", European Urban and Regional Studies, **11**(4): 303-320.

Hausner, Jerzy e Marody Miroslawa, ed. (2000). Jakosc rzadzenia: Polska blizej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV, (The Quality of Governance: Poland closer to the European Union EU-Monitoring IV). Warszawa-Kraków, Friedrich Ebert Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce and Malopolska Szkola Administracji Publicznej.

Héritier, Adrienne (1999). Policy-making and Diversity in Europe: Escaping Deadlock. Cambridge, Cambridge University Press.

Hiller, Harry H. (2000). "Mega-Events, Urban Boosterism and Growth Strategies: An Analysis of the Objectives and Legitimations of the Cape Town 2004 Olympic Bid", International Journal of Urban and Regional Research, **24**(2): 441-458.

Hoen, Herman, ed. (2001). Good Governance in Central and Eastern Europe, the Puzzle of Capitalism by Design,. Cheltenham, Edward Elgar.

Hooghe, Liesbet, ed. (1996). Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance. Oxford, Clarendon Press.

http://www.mck.krakow.pl (2005). "International Cultural Centre". 25 maggio 2005.

http://www.objective3.org/Web/Site/obj3/about_us/about.asp (2005). 15 maggio 2005.

http://www.villa.org.pl (2005). "Villa Decius". 25 maggio 2005

Hubácek, Ondrej, Rose Lawrence, Grochowski Miroslav, Gajduschek György e Stanislav Buchta (1996). "Political Culture and Citizen Involvement", in: Local Democracy and the Processes of Transformation in Central and Eastern Europe, a cura di Harald Baldersheim, Michal Illner, Audun Offerdal, Lawrence Rose e Pawel Swianiewicz. Boulder Co., Westview Press.

Hughes, James, Sasse Gwendolyn e Gordon Clair (2003). "Imposing Europe? The Commission as an Agent of Regionalization in Central and Eastern Europe", in: The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration, a cura di Michael Keating e James Hughes. Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang.

Hunter, Floyd (1953). Community Power Structure: A Study of Decision Makers. Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Imbroscio, David (2003). "Overcoming the Neglect of Economics in Urban Regime Theory." Journal of Urban Affairs, **25**(3): 271-284.

IROP (2004). Poland- Integrated Regional Operational Programme 2004-2006

Community Support Framework for 2004-2006, febbraio 2004, Varsavia, Ministero del lavoro, dell'economia e della politica sociale.

Irvine, Mark (2001). "Why Glasgow is the Rab C Nesbitt of Scottish politics". The Guardian. 25 gennaio 2001.

Jalowiec, Jolanta (2005). "Co radni chca poprawic w budzecie Krakowa na 2005." Gazeta Wyborcza. 5 dicembre 2004.

Jessop, Bob (1994). "Post-Fordism and the State". in: Post-Fordism. A Reader, a cura di Ash Amin. Oxford, Blackwell.

John, Peter (2000). "The Europeanization of Sub-national Governance." Urban Studies, **37**(5-6): 877-894.

John, Peter e Cole Alistair (2000). "When Do Institutions, Policy Sectors, and Cities Matter? Comparing Networks of Local Policy Makers in Britain and France." Comparative Political Studies, **33**(2): 249-268.

Jones, Bryan D. (1998). "Bureaucrats and Urban Politics: Who Controls? Who Benefits?" in: Theories of Urban Politics, a cura di David Judge, Gerry Stoker e Harold Wolman. Londra, SAGE Publications: 72-95.

Judge, David (1998). "Pluralism", in: Theories of Urban Politics, a cura di David Judge, Gerry Stoker e Harold Wolman. Londra, SAGE Publications: 13-34.

Kantor, Paul (2000). "Can Regionalism Save Poor Cities? Politics, Institutions, and Interests in Glasgow." Urban Affairs Review, **35**(6): 794-820.

Karwinska, Anna (1998). "Miasto w Okresie Radykalnych Przemian. Przypadek Krakowa. (The City in the Period of Radical Transformation. A Case of Krakow)", in: Wartosci i Potrzeby Spoleczne a Przemiana Srodowiska Miejskiego (Social Values and Needs and Changes in the Urban Environment, a cura dell'Akademia Ekonomiczna w Krakowie (Cracow University of Economics), Cracovia.

Karwinska, Anna e Belniak Stanislaw (1994). Report: Krakow. The City Profile, University of Salford, European Studies Research Institute.

Keating, Michael (1988). The City that Refused to Die. Glasgow: The Politics of Urban Regeneration. Aberdeen, Aberdeen University Press.

Keating, Michael (1991). Comparative Urban Politics. Power and the City in the United States, Canada, Britain and France. Aldershot, Edward Elgar.

Keating, Michael (1998). New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change. Aldershot, Edward Elgar.

Keating, Michael (2003). "Regionalization in Central Eastern Europe: the Diffusion of a Western Model?", in: The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration, a cura di Michael Keating e James Hughes. Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang: 51-68.

Keating, Michael e Boyle Mark (1986). Remaking Urban Scotland. Edinburgh, Edinburgh University Press.

Keating, Michael e Loughlin John (2002). "Territorial Policy Communities and Devolution in the United Kingdom", EUI Working Papers SPS N. 2002/1, Firenze, Istituto universitario europeo.

Keivani, Ramin, Parsa Ali e McGreal Stanley (2001). "Globalisation, Institutional Structures and Real Estate Markets in Central European Cities." Urban Studies, **38**(13): 2457-2476.

Knill, Christoph e Lehmkuhl Dirk (2002). "The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms." European Journal of Political Research, **41**: 255-280.

Korzeniowska, Agnieszka, ed. (2004). ABC Samorzadu Terytorialnego. Bydgoszcz-Lodz, Oficyna Wydawnicza Branta.

Kowalczyk, Andrzej (2000). "Local Government in Poland", in: Local Government in Central and Eastern Europe, a cura della Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest,.

Krawczuk, Aleksander (2000). "Cracow's Political Thinking". Krakow, Magazyn Kulturalny, Special Edition: 36-38.

Krzyzak, Tomasz e Sieradzki Slawomir (2004). "Spadamy z Polski (We are getting out of Poland)". WPROST. 7 marzo 2004.

Kulesza, Michal (2002). "Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in the CEE Countries: The Polish Experience." in: Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe, a cura del Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, Budapest.

Kulesza, Michal (2005). Wspolczesne dylematy zarzadzania publicznego w Polsce. opracowanie przygotowane na posiedzenie seminaryjne Kolegium NIK pt. "Dobra administracja". 20 aprile 2005

Kuras, Bartlomiej (2004). "Zmiany w koalicji rzadzacej Malopolska". Gazeta Wyborcza. 28 novembre 2004.

Kursa, Magdalena (2005a). "Danuta Hübner: Kraków jest magnesem". Gazeta Wyborcza. 4 marzo 2005.

Kursa, Magdalena (2005b). "Majchrowski do Warszawy?" Gazeta Wyborcza. 30 maggio 2005.

Le Gales, Patrick (2001). "Urban Governance and Policy Networks: On the Urban Political Boundedness of Policy Networks. A French Case Study." Public Administration, **79**(1): 167-184.

Le Gales, Patrick (2002). European Cities. Social Conflicts and Governance. Oxford, Oxford University Press.

Le Gales, Patrick e Lequesne Christian (1998). Regions in Europe: The Paradox of Power. Londra, Routledge.

Lever, W.F. (2001). "The Post-fordist City", in: Handbook of Urban Studies, a cura di Paddison. Londra, SAGE.

Lichbach, Mark I. (1997). "Social Theory and Comparative Politics", in: Comparative Politics, a cura di Mark I. Lichbach e Alan S. Zuckermann. Cambridge, Cambridge University Press.

Lodge, Martin (2000). "Isomorphism of National Policies? The 'Europeanisation' of German Competition and Public Procurement Law." West European Politics, **23**(1): 89-107.

MacDonnel, Hamish (2002). "Why there's only one party in town". The Scotsman. 23 maggio 2002.

Mach, Zdzislaw e Niedzwiecki Dariusz (1997). European Enlargement and Identity. Cracovia, Universitas.

MacLeod, Gordon, Raco Mike e Ward Kevin (2003). "Negotiating the Contemporary City: Introduction." Urban Politics, **40**(9): 1655-1671.

Malecki, Edward J. (2002). "Hard and Soft Networks for Urban Competitiveness." Urban Studies, **39**(5-6): 929-945.

Marks, Gary, Hooghe Liesbet e Blank Kermit (1996). "European Integration form 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance." Journal of Common Market Studies, **34**(3): 341-378.

Marody, Miroslawa e Wilkin Jerzy, ed. (2002). Meandry instytucjonalizacji: Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej, EU-monitoring VI, (Meanders of institutionalization: Adjustment to the European Union, EU-Monitoring VI). Warszawa-Kraków, Friedrich Ebert Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce and Malopolska Szkola Administracji Publicznej.

MARR (2001). Programy pomocowe w Malopolsce. Rozwoj Lokalny i Regionalny, 28-29 giugno 2001, Malopolska Agencja Rozwoju Regionalnego, Cracovia.

McNeill, Donald e While Aidan (2001). "The New Urban Politics", in: Handbook of Urban Studies, a cura di Ronan Paddison. Londra, SAGE.

METREX (2000). The Metrex Report. Position Statement for the First Five Years of Metrex 1996-2000. Prospectus for the period 2001-2006, Glasgow, The Network of European Metropolitan Regions and Areas.

MGPiS and MF (2003). "Ogolne Zasady Wdrazania funduszy strukturalnych w Polsce." Podrecznik dla Instytucji Zarzadzajacych, Posredniczacych i potencjalnych Beneficjentow koncowych programow realizowanych z udzialem funduszy strukturalnych. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Spolecznej, Ministerstwo Finansow, Varsavia.

Mikulowski-Pomorski, Jerzy (1996). "The City and its Genius Loci". in: The Historical Metropolis. A Hidden Potential, a cura di Jacek Purchla. Krakow, International Cultural Centre.

Mitchell, David (2001). "Glasgow spurns Cosla". The Guardian. 8 febbraio 2001.

Moravcsik, Andrew (1991). "Negotiating the Single European Act; National Interests and Conventional Statecraft in the European Community." International Organization, **45**(1): 19-56.

Moulaert, Frank, Rodriguez Arantxa e Swyngedouw Erik, ed. (2001). The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities. Oxford, Oxford University Press.

Niklewicz, Konrad (2005). "Jak urzednicy torpeduja unijne dotacje". Gazeta Wyborcza. 5 gennaio 2005.

OECD (1994). Cities for the 21st Century, Parigi, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

OECD (2001). Cities for Citizens: Improving Metropolitan Governance, Parigi, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

OECD (2002). Urban Renaissance. Glasgow: Lessons for Innovation and Implementation, Parigi, OECD Publications.

Ohmae, Kenitchi (1995). The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies. New York, Free Press.

Olsen, Johan P. (2002). "The Many Faces of Europeanization", ARENA Working Papers, Oslo, Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education.

Paddison, Ronan, ed. (2001). Handbook of Urban Studies. Londra, SAGE.

Paddison, Ronan (2002). "From Unified Local Government to Decentred Local Governance: The 'Institutional Turn' in Glasgow." GeoJournal, **58**: 11-21.

PAP (2005). "Kraków reklamuje sie wsród eurodeputowanych". Gazeta Wyborcza. 30 gennaio 2005.

Pelowski, Wojciech (2004). "Wiecej turystów w Malopolsce". Gazeta Wyborcza. 27 dicembre 2004.

Pelowski, Wojciech (2005a). "Odwolanie prezydenta - dolacza PiS". Gazeta Wyborcza. 25 aprile 2005.

Pelowski, Wojciech (2005b). "Prezydent bez absolutorium". Gazeta Wyborcza. 27 aprile 2005.

Pelowski, Wojciech (2005c). "Radni chca dopracowac strategie Krakowa". Gazeta Wyborcza. 12 gennaio 2005.

Peterson, John e Bomberg Elizabeth (1999). Decision Making in the European Union? Londra e New York, Palgrave.

Peterson, Paul (1981). City Limits. Chicago, University of Chicago Press.

Phelps, Nick, McNeill Donald M. e Parsons Neil (2002). "In Search of a European Edge Urban Identity: Trans-European Networking Among Edge Urban Municipalities." European Urban and Regional Studies, **9**(3): 211-224.

Polsby, Nelson (1960). "How to Study Community Power: The Pluralist Alternative." Journal of Politics, **22**: 474-484.

Przeworski, Adam (1992). "The Games of Transition", in: Issues in Democratic Consolidation, a cura di Guillermo O'Donnell e Samuel Valenzuela. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Purchla, Jacek (1993). Europejski Miesiac Kultury w Krakowie czerwiec 1992. European Cultural Month in Cracow June 1992. Miedzynarodowe Centrum Kultury, International Cultural Centre, Cracovia.

Purchla, Jacek (1996). "Management of Historical Cities and Market Forces. The Central European Experience", in: The Historical Metropolis. A hidden Potential, a cura di Jacek Purchla. International Cultural Centre, Cracovia.

Purchla, Jacek (2003). International Cultural Centre. Krakow, Drukarnia Pasaz.

Purdue, Derrick, Diani Mario e Lindsay Isobel (2004). "Civic networks in Bristol and Glasgow." Community Development Journal, **39**(3): 277-288.

Radaelli, Claudio M. (2000). "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change." European Integration online Papers, **4**(8).

Regulski, Jerzy (2003). Local Government Reform in Poland: An Insider's Story. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Rhodes, R.A.W., Bache Ian e George Steven (1996). "Policy Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal." in: Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance, a cura di Liesbet Hooghe. Oxford, Clarendon Press.

Sassen, Saskia (2001). "Cities in the Global Economy", in: Handbook of Urban Studies, a cura di Ronan Paddison. Londra, SAGE.

Savitch, H.V. e Kantor Paul (2002a). Cities in the International Marketplace. The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

Savitch, H.V. e Kantor Paul (2002b). Cities in the International Marketplace. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

Savitch, H.V. e Kantor Paul (2003). "Urban Strategies for a Global Era." American Behavioral Scientist, **46**(8): 1002-1033.

Scharpf, Frtitz (1996). "Negative and Positive Integration to the Political Economy of European Welfare State", in: Governance in the European Union, a cura di Gary Marks, Frtitz Scharpf, Phillippe C. Schmitter e Wolfgang Streek. Londra, SAGE.

Scott, Allen J., ed. (2001). Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. New York, Oxford University Press.

Scott, Drew (2002). "10 Years of Networking Scotland in Europe", Scotland Europa Paper 23: 21 luglio 2002, Bruxelles.

Scott, Kirsty (2004). "Miles better - or miles apart?" The Guardian. 18 giugno 2004.

Scottish Enterprise Glasgow (2004). European Funded Projects, Glasgow, Scottish Enterprise Glasgow.

Sloat, Amanda (2002). Scotland in Europe. A Study of Multi-Level Governance. Oxford, Peter Lang.

Smith, Anthony (2003). "Multi-level Governance: What It Is and How It Can be Studied". in: Handbook of Public Administration, a cura di Guy Peters e Jon Pierre.

Sobczak, Anna (2004). "Ksztattowanie tozsamosci europejskiej polskich studentów poprzez program edukacyjny Unii Europejskiej Erasmus Socrates", in: Narody wobec Europy. Negocjowanie Tozsamosci, a cura di Jerzy Mikulowski-Pomorski. Krakow, Akademia Ekonomiczna w Krakowie (Cracow University of Economics).

Stewart, Stephen (2004). "Twins with the Finns: Glasgow forges stronger links". The Herald Tribune, 30 novembre 2004.

Stoker, Gerry (1998). "Regime Theory and Urban Politics", in: Theories of Urban Politics, a cura di David Judge, Gerry Stoker e Harold Wolman. Londra, SAGE Publications: 54-71.

Stone, Clarence (1989). "Paradigms, Power and Urban Leadership", in: Leadership and Politics, a cura di Bryan D. Jones. Lawrence, University Press of Kansas.

Stone, Clarence (1993). "Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach." Journal of Urban Affairs, **15**(1): 1-28.

Strathclyde European Partnership Ltd (2001). Business Plan 2001-2008 and Operational Plan for 2001, giugno 2001, Glasgow, Strathclyde European Partnership Ltd,.

Strathclyde European Partnership Ltd (2003). Annual Report, Glasgow, Strathclyde European Partnership Ltd.

Strathclyde European Partnership Ltd (2004). "SEP euroconnections". Strathclyde European Partnership News: giugno 2004.

Swianiewicz, Pawel (2003). "Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes", in: Reforming Local Government in Europe, a cura di Norbert Kersting e Vetter Angelika. Opladen:, Leske +Budrich.

Swianiewicz, Pawel e Adam Mielczarek (2005). "Parties and Political Culture in Central and Eastern European Local Governments", in: Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe, a cura di Gábor Soós e Violetta Zentai. Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Swianiewicz, Pawel, Mielczarek Adam e Klimska Urszula (2005). "Uneven Partnerships: Polish City Leaders in Search of Local Governance", a cura di Panagiotis Getims, Hubert Heinelt e David Sweeting. Londra-New York, Routledge.

Szelenyi, Ivan e Szelenyi Szonja (1995). "Circulation or Reproduction of Elites during the Postcommunist Transformation of Eastern Europe." Theory and Society, **24**(5): 615-638.

Tallberg, Jonas (2002). "Path to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union." International Organization, **56**(3): 609-643.

Turok, Ivan e Bailey Nick (2004). "Twin Track Cities? Competitiveness and Cohesion in Glasgow and Edinburgh." Progress in Planning, **62**: 135-204.

UMWM-DPRiFS (2004). Raport a pierwszego naboru wnioskow w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego 2004-2006 w Wojewodztwie Malopolskim dla dzialan w obrebie priorytetu 1 i 3, Krakow, Urzad Marszalkowski Wojewodztwa Malopolskiego UMWM. Departament Polityki Regionalnej i Funduszy Strukturalnych DPRiFS.

UMWM-DPRiFS (2005). Fundusze Pomocowe w Malopolsce. nr 1 (6), styczen 2005, Urzad Marszalkowski Wojewodztwa Malopolskiego UMWM. Departament Polityki Regionalnej i Funduszy Strukturalnych DPRiFS, Cracovia.

Urzad Miasta Krakowa (2004). Strategia Rozwoju Krakowa, 25 agosto 2004, Cracovia, Urzad Miasta Krakowa.

Vachudova, Milada Anna (2001). "The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union", EUI Working Papers 2001/33, Firenze, Istituto universitario europeo.

Verdier, Daniel e Breen Richard (2001). "Europeanization and Globalization. Politics Against Markets in the European Union." Comparative Political Studies, **34**(3): 227-262.

Wasilewski, J. (1995). "The Forming of the New Elite: How Much of Nomenklatura is Left?" Polish Sociological Review, **2**(110).

Watson, Rory e Shackleton Michael (2003). "Organized Interests and Lobbying in the EU". in: The European Union: How Does it Work? a cura di Elizabeth Bomberg e Alexander Stubb. Oxford, Oxford University Press.

Wedel, Janine R. (1998). Collision and Collusion. The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe 1989-1998. New York, St. Martin's Press.

Wendt, Jan (2001). Geografia wladzy w Polsce. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdanskiego, Danzica.

Wolman, Harold (1998). "Local Government Institutions and Democratic Governance". in: Theories of Urban Politics, a cura di David Judge, Gerry Stoker e Harold Wolman. Londra, SAGE Publications: 135-159.

Yellow Book (2003). Mid Term Evaluation of European Structural Funds Western Scotland 0bjective 2 Programme, novembre 2003, Final Report. Yellow book.

LA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI 2000/2006 : UNA PRIMA VALUTAZIONE DELL'INIZIATIVA URBAN

PARERE

del Comitato economico e sociale europeo
in merito alla
Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – La programmazione dei fondi strutturali 2000/2006: una prima valutazione dell'iniziativa URBAN
COM(2002) 308 def.

Relatore : Bruno Di Odoardo

La Commissione europea, in data 14 giugno 2002, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla

> *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni – La programmazione dei fondi strutturali 2000/2006: una prima valutazione dell'iniziativa URBAN*
> (COM(2002) 308 def.).

La sezione specializzata Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale, incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del relatore DI ODOARDO, in data 6 marzo 2003.

Il Comitato economico e sociale nel corso della 398a sessione plenaria del 26 marzo 2003 ha adottato, all'unanimità, il seguente parere.

1. Introduzione

1.1 Il documento della Commissione presenta una prima analisi degli sviluppi dell'iniziativa URBAN II concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile. Tale analisi fa seguito al documento della Commissione del 28 aprile del 2000 sugli orientamenti relativi a questa iniziativa comunitaria[43] e fotografa la situazione quale si presenta a conclusione della fase di selezione dei nuovi programmi. Tutti i programmi di URBAN II sono stati infatti adottati alla fine del 2001.

1.2 URBAN è una delle quattro iniziative adottate nell'ambito dei fondi strutturali UE ed è finalizzata a promuovere interventi in favore delle aree urbane in crisi. Le sue tre principali direttrici di spesa sono: la riqualificazione ambientale, l'integrazione sociale, l'imprenditorialità e l'occupazione.

1.3 La comunicazione della Commissione ricorda che il Secondo rapporto sulla coesione[44] ha definito fondamentale la questione urbana ai fini della coesione economica e sociale dell'Europa. Analogamente, la risoluzione del Parlamento europeo su URBAN II[45] ha evidenziato che l'approccio integrato, caratteristica fondamentale dei programmi URBAN, sembra essere l'unico mezzo per affrontare i problemi delle aree urbane.

1.4 L'iniziativa URBAN, pertanto, costituisce uno degli strumenti strategici per lo sviluppo di una politica comunitaria in ambito urbano e può fungere da modello per le politiche nazionali.

2. Gli elementi essenziali della proposta della Commissione

2.1 I programmi selezionati sono stati 70, per un contributo complessivo FESR di 730 milioni di euro circa. La popolazione interessata è di circa 2,2 milioni di abitanti. Benché la dotazione complessiva di fondi di URBAN II sia inferiore rispetto al programma precedente, l'intensità dell'aiuto, sia pro-capite sia per programma, è aumentata. Le dimensioni relativamente ridotte delle aree geografiche interessate dai programmi hanno determinato altresì un elevato livello di finanziamento per Km^2.

2.2 Una delle principali novità di URBAN II è l'inserimento di città di piccole e medie dimensioni, essendo stato abolito il limite di 100.000 abitanti per l'intera città quale previsto da URBAN I. Le zone interessate ai nuovi programmi hanno come unico vincolo la presenza di almeno 20.000 abitanti (10.000 in casi eccezionali).

---

43 Comunicazione della Commissione agli Stati membri del 28 aprile 2000 recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile - URBAN II, GU C 141 del 19.5.2000.

44 "Unità dell'Europa, solidarietà dei popoli, diversità dei territori – Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale –" Commissione europea (2001)

45 GU C 339 del 29.11.2000, pagg. 44-47

2.3 La Commissione sottolinea come gli Stati membri abbiano potuto selezionare i propri siti sulla base delle rispettive priorità ed esigenze locali e nazionali. Contemporaneamente, l'adozione di criteri espliciti ed oggettivi stabiliti dalla Commissione per la loro individuazione ha garantito una maggiore trasparenza nelle procedure di scelta ed una maggiore coerenza dei programmi con gli obiettivi dell'UE.

2.4 L'ubicazione dei siti dei 70 programmi è risultata equamente ripartita tra zone obiettivo 1 (39%), zone obiettivo 2 (27%) e zone non comprese negli obiettivi generali (34%). Sul totale dei programmi, 31 sono ubicati in quartieri centrali delle città, 27 in quartieri periferici, 8 riguardano intere città di piccole e medie dimensioni e 4 interessano zone miste, centrali e periferiche, di cui mirano a migliorare la connessione.

2.5 I programmi di URBAN II intervengono in aree di forte degrado, caratterizzate da tassi di disoccupazione, povertà, criminalità e immigrazione molto più alti rispetto alla media UE.

2.6 In relazione alle priorità di spesa, dall'analisi dei programmi selezionati emerge che il 40% della spesa prevista è destinato alla riqualificazione ambientale e materiale, il 21% all'integrazione sociale, il 21% allo sviluppo dell'imprenditorialità e dell'occupazione, l'8% al miglioramento dei trasporti ed il 4% alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

2.7 La comunicazione della Commissione rileva all'interno dei programmi un elevato grado di partenariato sia con le autorità locali sia con rappresentanze della società civile e sottolinea come questo aspetto sia uno dei tratti caratteristici di URBAN II rispetto ad altri fondi strutturali. Un terzo dei programmi ha infatti come autorità di gestione un consiglio comunale, per un altro terzo l'autorità locale svolge un ruolo fondamentale nell'ambito del partenariato con il governo centrale e ben 57 dei 70 programmi hanno attivato per l'elaborazione del documento di programmazione una consultazione con partner locali.

2.8 URBAN II ha mobilitato investimenti complessivi per circa 1.600 milioni di euro, pari a più del doppio delle risorse FESR. Ciò è stato possibile grazie all'impiego di risorse aggiuntive provenienti, in gran parte, da fonti pubbliche nazionali e locali. Molto minore è risultato invece l'apporto del settore privato.

2.9 Particolarmente positivi sono risultati gli effetti della semplificazione procedurale e amministrativa attuata con URBAN II. In particolare la Commissione ritiene vantaggiosa sia la scelta di finanziare i programmi solo con il Fondo di sviluppo regionale sia la creazione, all'interno della Commissione europea, di una unità specializzata URBAN II. Tali semplificazioni hanno consentito una definizione dei programmi particolarmente rapida rispetto ai programmi generali dei fondi strutturali.

2.10 Il 2% dei fondi dell'iniziativa è stato destinato allo scambio di esperienze tra le città beneficiarie di URBAN. Tale scambio è strutturato per la prima volta come programma comunitario.

3. Osservazioni di carattere generale

3.1 In linea generale è da ritenere estremamente positiva la scelta della Commissione di dare continuità all'iniziativa URBAN, che nella sua precedente edizione avviata nel 1994 (e la cui valutazione definitiva è attesa per il 2003) aveva già ottenuto importanti risultati. Sia i progetti pilota urbani che URBAN I hanno dimostrato di poter essere strumenti efficaci per attuare politiche di incremento della qualità dell'ambiente urbano e del benessere dei cittadini.

3.3 Altrettanto positivamente va accolta la scelta di aumentare il numero dei programmi ammessi ad URBAN II dai previsti 54 a 70, così come richiesto dal CESE.

3.4 Vi è invece insoddisfazione per la riduzione dell'ammontare complessivo della dotazione di URBAN, scesa dai 950 milioni di euro dell'edizione 1994/1999 (distribuiti su 118 siti) agli attuali 743.6 milioni di euro. Essendo convinto dell'importanza di URBAN come strumento per il sostegno alla politica urbana dell'Unione, il Comitato ritiene necessario compiere ogni sforzo per incrementare, in futuro, le risorse di questo programma comunitario.

3.5 È altresì molto apprezzato lo sforzo di semplificazione amministrativa delle procedure di URBAN e si concorda con la valutazione positiva della Commissione in merito sia alla scelta di utilizzare un unico Fondo (vale a dire il FESR) sia alla citata creazione di un'unità specializzata che ha consentito di massimizzare l'esperienza e le conoscenze specifiche acquisite in tema di riqualificazione urbana

3.6 A tale riguardo il CESE fa proprio l'invito di proseguire quest'azione di semplificazione delle pratiche amministrative rivolto da diversi sindaci delle città dell'Unione, in occasione della Conferenza di Londra dell'8 e 9 luglio 2002 sul tema *"Città per la coesione: gli insegnamenti dei programmi comunitari URBAN"*[46]. Questa esigenza è ancor più necessaria in conseguenza del coinvolgimento di un maggior numero di realtà urbane medio-piccole.

3.7 Una particolare importanza per un pieno conseguimento degli obiettivi di URBAN II riveste la creazione di una rete per promuovere lo scambio delle prassi migliori sperimentate grazie ad URBAN e l'intenzione di incrementare una cultura di statistiche ed indicatori urbani.

3.8 L'aver strutturato per la prima volta come programma comunitario lo scambio di esperienze tra città beneficiarie di URBAN costituisce un progresso significativo.

3.9 Una valutazione positiva va espressa sulla scelta di destinare il 40% della spesa prevista ad azioni di riqualificazione ambientale e materiale. In tal modo è confermato il ruolo decisivo che la qualità dell'ambiente edificato, degli spazi vuoti e del patrimonio architettonico assumono in qualsiasi processo di rivitalizzazione e sviluppo economico-sociale di realtà urbane degradate.

---

46 *Conclusioni della conferenza "Città per la coesione: gli insegnamenti dei programmi comunitari URBAN"* – Londra 8-9 luglio 2002.

È importante incoraggiare programmi che, come nel caso di quelli francesi, attribuiscono un'importanza strategica alla qualità architettonica e più in generale alla qualità degli interventi di trasformazione del territorio.

4. Osservazioni particolari

4.1 Il partenariato locale

4.1.1 Il partenariato con le autorità e le comunità locali è considerato come una delle sfide decisive e delle migliori fonti di valore aggiunto del programma URBAN: si riconosce che questa scelta rappresenta il modo migliore di promuovere il modello europeo di *governance* e la partecipazione della società civile.

4.1.2 La citata conferenza di Londra ha ribadito la necessità di un sempre maggiore coinvolgimento diretto delle città nella programmazione e nella gestione dei progetti che le riguardano.

4.1.3 Tuttavia, pur sottolineando i progressi compiuti, si valuta negativamente il fatto che in una percentuale ancora molto alta la gestione dei programmi resta formalmente affidata alle autorità nazionali.

4.1.4 Il Comitato ritiene che si debba in futuro richiedere esplicitamente che la gestione sia sempre affidata ad un'autorità locale. Sulla base delle esperienze fatte, si può affermare che tale scelta contribuisce anche alla semplificazione amministrativa dei programmi.

4.1.5 In subordine, andrebbe per lo meno garantita la presenza di rappresentanti delle autorità locali in tutti i comitati di sorveglianza previsti dall'art. 35 del regolamento generale del Consiglio sui fondi strutturali[47].

4.1.6 Per quanto riguarda il coinvolgimento diretto dei gruppi di interesse sociale organizzato, il CESE ha già avuto modo di sottolinearne l'importanza in numerose occasioni, ed in particolare nel suo parere sulla comunicazione della Commissione agli Stati membri sugli orientamenti per URBAN II[48].

4.1.7 In tale parere il Comitato ha evidenziato il valore e la specificità del contributo delle parti sociali in un programma come URBAN, caratterizzato da una forte rilevanza dei problemi occupazionali ed economici ed ha raccomandato la promozione di partenariati ampi ed efficaci con la partecipazione delle forze economiche e sociali, delle ONG e delle associazioni locali.

---

47 GU L 161 del 26.6.1991.

48 Parere CESE in merito alla *Comunicazione della Commissione agli Stati membri recante gli orientamenti relativi all'iniziativa comunitaria concernente la rivitalizzazione economica e sociale delle città e delle zone periferiche in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile - URBAN* - GU C 51 del 23.2.2000, pag. 89.

4.1.8 Nel sintetizzare i dati salienti dei programmi la comunicazione della Commissione non fornisce tuttavia elementi sufficienti per valutare il reale coinvolgimento di tali soggetti, limitandosi a considerazioni generiche sulla partecipazione di associazioni locali nelle procedure di selezione e nella gestione dei programmi.

4.1.9 Il CESE considera quindi necessario elaborare un quadro analitico su quali e quanti dei 70 programmi abbiano visto la partecipazione effettiva di rappresentanze della società civile, sia nella fase di elaborazione e selezione dei progetti che in quella di gestione, e su come si sia concretizzata tale partecipazione.

4.1.10 Occorre inoltre individuare regole certe per garantire la concertazione con tali soggetti facendo in modo che questa prassi non sia più soltanto una raccomandazione ma diventi un requisito imprescindibile dei programmi URBAN. Questo al fine di rendere effettivo il diritto delle comunità locali e delle rappresentanze sociali di partecipare alla formazione delle scelte di pianificazione che incidono sulla qualità della vita e sulle prospettive di sviluppo, diritto sancito, tra l'altro, dalla Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani *Habitat II* del 1995[49].

4.1.11 Anche per le rappresentanze sociali, il CESE chiede che sia garantita una loro presenza nei comitati di sorveglianza o negli eventuali comitati di gestione.

4.1.12 Questo contribuirebbe in modo significato a raggiungere l'obiettivo di un maggior avvicinamento dell'Europa ai cittadini e consentirebbe una migliore visibilità dei programmi URBAN.

4.2 Il coinvolgimento di risorse private

4.2.1 Il documento della Commissione analizza l'effetto moltiplicatore ottenuto con i programmi URBAN, vale a dire la capacità di mobilitare risorse e investimenti aggiuntivi sia dal settore pubblico che da quello privato.

4.2.2 Il risultato ottenuto con i partner pubblici è sicuramente positivo, dato che ha portato a mobilitare risorse pari ad oltre il doppio di quelle messe a disposizione dal FESR.

4.2.3 Del tutto insoddisfacente è invece il dato inerente alle risorse private, le quali hanno interessato solo 35 dei 70 programmi URBAN, con un apporto, in questi casi, pari solo all'8% degli stanziamenti del programma. La Commissione attribuisce tale risultato al fatto che le zone URBAN II, caratterizzate da un forte degrado, hanno difficoltà ad attirare investimenti privati, ma tale giustificazione rischia di apparire parziale.

---

49 Cfr. ONU Assemblea generale, Comitato organizzatore della Conferenza delle Nazioni Unite sugli insediamenti umani (Habitat II) – *Versione preliminare della dichiarazione dei principi e degli impegni e del Piano globale d'azione – Agenda Habitat"* 26 ottobre 1995.

4.2.4 Il CESE ritiene che un'incidenza così bassa di investimenti privati sia anche da attribuire ad uno scarso coinvolgimento, soprattutto nella fase di elaborazione dei programmi, delle forze economiche private locali, e segnatamente delle piccole e medie imprese e dell'artigianato che, soprattutto nelle città medio-piccole, costituiscono lo strumento principale per la creazione di lavoro e di ricchezza.

4.2.5 Per tali ragioni è auspicabile procedere ad un'analisi più approfondita dei 70 programmi per comprendere la loro effettiva capacità di attrarre risorse dal settore privato. Tale capacità, pur in un quadro di compatibilità tra gli obiettivi di efficienza e di competitività economica e gli obiettivi di equità sociale, rappresenta un fattore decisivo per la rivitalizzazione economica e sociale dei quartieri in crisi, oltre ad essere un indice di verifica dell'efficacia degli interventi pubblici. D'altra parte, la ricerca più avanzata sugli strumenti di pianificazione ha indicato in questi anni la strada dell'*urbanistica concertata* come efficace metodologia per attivare sinergie pubblico-privato in grado di garantire realizzabilità e fruibilità concreta degli interventi di riqualificazione urbana.

4.3 Le politiche abitative ed i programmi URBAN

4.3.1 Il Fondo di sviluppo regionale europeo non può finanziare direttamente interventi di edilizia abitativa. Tuttavia la questione urbana ed i problemi di degrado urbano non sono scindibili dalla questione abitativa, intesa sia come realizzazione di nuovi alloggi che di recupero e ristrutturazione di edifici residenziali.

4.3.2 L'Allegato I al documento sugli orientamenti della Commissione per URBAN II[50] precisa che se un intervento nell'ambito dello sviluppo urbano non può prescindere dal miglioramento delle condizioni abitative i programmi debbano prevedere congrui stanziamenti aggiuntivi a carico delle autorità locali e/o nazionali. Il CESE ritiene al riguardo che la Commissione debba estendere a tutti i Paesi dell'UE le agevolazioni fiscali ai fini IVA sui lavori di ristrutturazione delle residenze.

4.3.3 Nel suo parere sugli orientamenti il CESE ha particolarmente apprezzato tale precisazione, evidenziando come in tal modo si possa evitare il rischio di effettuare interventi in definitiva inefficaci in quanto menomati di una componente importante come quella dell'edilizia abitativa.

4.3.4 Sarebbe utile analizzare in quali dei 70 progetti di URBAN II le autorità locali e nazionali abbiano stanziato fondi aggiuntivi specificatamente destinati all'edilizia abitativa.

4.3.5 Resta comunque l'interrogativo sul perché il Fondo di sviluppo regionale europeo, anche in progetti di iniziativa comunitaria con un forte carattere sperimentale, debba escludere ogni possibilità di intervento nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

---

50 Cfr. nota 1

4.3.6 Tale strumento, ad esempio, assumerebbe una particolare rilevanza per il problema dell'integrazione degli immigrati, soprattutto nelle zone URBAN dove si registra una presenza di minoranze etniche, immigrati e profughi quadrupla rispetto all'UE nel suo complesso. Uno dei fattori di disagio maggiormente avvertiti da questi soggetti è sicuramente legato alla condizione abitativa e al suo degrado.

4.4 I servizi come indicatori di qualità urbana

4.4.1 Il degrado di molte realtà urbane è sicuramente legato alla mancanza di servizi, ed in particolare di quelli di tipo socio-sanitario. Il raggiungimento di un adeguato livello di servizi è uno degli strumenti più efficaci per garantirne anche una più equa redistribuzione nella città. Nel parere sulla *comunicazione della Commissione: "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo"*[51], il CESE ha sottolineato "l'importanza fondamentale dei servizi pubblici nello sviluppo urbano, in particolare per garantire la produzione di beni e servizi socialmente utili e per rafforzare la coesione sociale", nonché la necessità di una "identificazione delle esigenze prioritarie di servizi nella gestione della città e del territorio".

4.4.2 Tale aspetto andrebbe esplicitamente inserito tra i gli indicatori socioeconomici delle aree urbane dell'iniziativa URBAN II. Un'analisi della qualità e della quantità dei servizi – soprattutto pubblici - e della loro accessibilità costituisce infatti un parametro indicatore significativo per l'individuazione dei livelli e delle cause di degrado.

4.4.3 Il CESE pertanto sottolinea la necessità di prevedere, soprattutto nelle valutazioni intermedie dei programmi, un monitoraggio specifico della capacità di URBAN di contribuire ad incrementare qualità e quantità dei servizi nei quartieri interessati dagli interventi.

4.5 Sviluppo urbano sostenibile e popolazione anziana

4.5.1 Il fenomeno del progressivo invecchiamento della popolazione coinvolge tutti i paesi dell'Unione europea e rappresenta una delle sfide cruciali per le future politiche di sviluppo, a partire da quelle rivolte alle aree urbane. In quartieri abbandonati (soprattutto nei centri storici degradati delle città) si assiste in molti casi a un fenomeno di coabitazione tra i residenti tradizionali anziani, che hanno particolari difficoltà ad abbandonare i propri luoghi di vita, e gli immigrati, che si insediano principalmente nelle zone di degrado urbano. Gli anziani, d'altra parte, sono tra i soggetti che maggiormente soffrono delle condizioni di crisi urbana, della mancanza di servizi e della criminalità diffusa.

4.5.2 Più in generale, la sempre più elevata percentuale di ultra-sessantenni nella popolazione europea richiede un cambiamento di strategia nelle politiche urbane ed interventi mirati non solo a migliorare nell'immediato le condizioni di vita degli anziani, ma a ripensare strutturalmente le nostre città per una società che invecchia.

---

51 Parere CES del 28 gennaio 1998, GU C 95 del 30.3.1998.

4.5.3 Questo problema quindi andrebbe inserito tra le priorità delle politiche di coesione dell'Unione, allo stesso titolo del reinserimento degli immigrati, delle pari opportunità e della disoccupazione.

4.5.4 L'analisi dei programmi di URBAN II effettuata dalla Commissione fa solo un generico accenno a questo aspetto, laddove ricorda che la piramide di età delle zone URBAN registra una percentuale di anziani leggermente maggiore rispetto a quella riscontrata nelle città selezionate per l'Audit urbano.

4.5.5 Si auspica pertanto che si proceda ad un'analisi più approfondita delle misure previste dai programmi e rivolte specificatamente alla popolazione anziana e che, soprattutto, si inserisca questo problema tra le priorità di URBAN.

4.6 La dispersione urbana (urban sprawl)

4.6.1 Il programma comunitario URBAN è rivolto ai quartieri in crisi e si basa su categorie interpretative tradizionali del concetto di area urbana: la città, il quartiere, il centro, la periferia.

4.6.2 Una delle principali novità strategiche di URBAN II consiste nel rivolgersi ad aree di piccole e medie dimensioni. Nella sua comunicazione la Commissione rileva come, oltre alla popolazione, anche la dimensione ridotta delle zone interessate dai programmi abbia contribuito ad elevare l'intensità di aiuto per km^2 ed evidenzia come la concentrazione territoriale degli interventi abbia conseguenze positive sulla pianificazione locale e sulle possibilità di riqualificazione del territorio urbano.

4.6.3 Le più recenti ricerche nel campo degli studi urbani hanno tuttavia messo in luce come, in gran parte del territorio europeo, negli ultimi anni sia entrato in crisi il tradizionale modo di intendere la realtà urbana. Se esaminiamo le carte di ampie zone dell'Unione, e ancor più se percorriamo o abitiamo questi territori, l'immagine che ci si presenta mette in crisi molte delle categorie con cui siamo abituati a considerare la "forma-città".

4.6.4 Il grande aumento della mobilità individuale e delle reti infrastrutturali di trasporto e di comunicazione, i crescenti fenomeni di decentramento della produzione e di internazionalizzazione della distribuzione, le nuove strategie dislocative delle attività produttive e commerciali hanno accresciuto i fenomeni di *dispersione urbana*, di *città diffusa*. Ci troviamo di fronte a forme di occupazione del territorio sempre più invasive e al dilagare di condizioni di urbanità in ampie aree di quel territorio che eravamo abituati a considerare campagna. Si moltiplicano in tal modo anche le pressioni ambientali tipiche dei fenomeni urbani.

4.6.5 I territori della dispersione urbana sono spesso aree di forte degrado, di povertà, di bassa qualità materiale e ambientale dei luoghi, nonché di perdita di identità: essi pongono quindi sfide nuove. Rispetto a queste realtà, molti dei criteri di lettura e di intervento dei programmi URBAN appaiono inefficaci.

Si indeboliscono i concetti di città, di quartiere, di centro e di periferia e soprattutto perde qualsiasi senso il parametro della dimensione fisica delle zone geografiche interessate da URBAN. L'intensità di aiuto di un intervento su un'area di dispersione urbana non è certo misurabile in termini di rapporto tra risorse impiegate e km^2.

4.6.6 Il CESE ha già in passato posto l'accento su questo problema. In particolare, nel parere espresso sul tema *"Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile dell'Unione europea"*[52] esso ha ricordato come lo sviluppo della città del terzo millennio come "città lacunale", dilatata a dismisura, rappresenti una sfida per l'UE verso un governo alternativo, competitivo e compatibile dello sviluppo delle città e del territorio.

4.6.7 È importante verificare se, in futuro, le nuove forme della *questione urbana* verranno effettivamente affrontate dal programma URBAN in modo sperimentale ed innovativo, con interventi finalizzati a governare i fenomeni di dispersione urbana ed a introdurre politiche di riqualificazione di tali aree.

4.7 Conclusioni

4.7.1 La comunicazione della Commissione si conclude con un interrogativo sul futuro dell'iniziativa URBAN. Il CESE raccomanda di proseguire questi programmi innovatori e di incrementarli, anche dal punto di vista delle risorse economiche impiegate, e auspica l'applicazione di molte delle metodologie e delle pratiche messe a punto attraverso i programmi URBAN alla più generale gestione dei fondi strutturali.

4.7.2 Ribadita la specificità della problematica urbana, occorre sempre più sviluppare strategie di azione capaci di affiancare la necessità degli interventi settoriali alla cultura dell'integrazione tra sviluppo economico, coesione sociale ed economica, occupazione, partecipazione degli agenti economici e sociali, valorizzazione e tutela della qualità ambientale e dell'ambiente edificato, il tutto in un quadro di compatibilità e di coerenza dello sviluppo.

Bruxelles, 26 marzo 2003.

Il Presidente del Comitato economico e sociale europeo	Il Segretario generale del Comitato economico e sociale europeo
Roger BRIESCH	Patrick VENTURINI

52 Parere CESE del 20 ottobre 1999, GU C 368 del 20.12.1999, pag. 62.

ISBN 92-830-0616-X

QE-X1-06-005-IT-C

IT

Comitato economico e sociale europeo
Unità Visite e pubblicazioni
Per ulteriori informazioni rivolgersi a:
publications@eesc.europa.eu
Tel.+(32-2) 546 96 04 • Fax.+(32-2) 546 97 66

Rue Belliard, 99 • B–1040 Bruxelles
Internet: http://www.eesc.europa.eu

N. di catalogo: CESE-C-2006-06-IT