



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

AGENDA TERRITORIALE DELL'UNIONE EUROPEA

Documento delle Regioni e delle Province autonome italiane

Questo documento è stato realizzato sulla base della “Territorial Agenda of the European Union” nella sua stesura in bozza datata 8 gennaio 2007 (e reperibile sul sito del Ministero tedesco dei trasporti delle costruzioni e degli affari urbani: <http://www.bmvbs.de/territorial-agenda>) e del background document “The territorial state and perspective of the European Union” nella versione del 29 gennaio 2007 (anch'esso reperibile sul sito).

1. Premessa

Il 25 Maggio 2007 a Lipsia, in occasione dell'Incontro ministeriale informale sulla coesione territoriale, sarà presentata per l'adozione da parte dei Ministri responsabili dello Sviluppo Territoriale la “Territorial Agenda of the European Union”, basata sui risultati del documento “The territorial state and perspective of the European Union”.

I temi, le priorità e il processo di adozione sono stati concordati negli incontri informali dei Ministri responsabili dello Sviluppo Territoriale tenutisi nel Novembre 2004 a Rotterdam e nel Maggio 2005 a Lussemburgo. Le bozze sono state discusse a Espoo, il 15 e 16 Novembre 2006 nell'Incontro dei Direttori responsabili.

L'Agenda costituisce un inquadramento strategico per orientare le politiche di sviluppo territoriale, attraverso l'attuazione delle strategie di Lisbona e Goteborg. La coesione territoriale costituisce, insieme alla coesione economica e sociale, uno dei tre obiettivi politici dell'UE, individuati nel Terzo Rapporto sulla Coesione del 2005 e nelle Linee guida sulla Coesione adottate nel 2006.

Le priorità per lo sviluppo territoriale individuate dall'Agenda sono:

- la promozione di cluster regionali trans-nazionali competitivi e innovativi;
- l'esigenza di nuove forme di *governance* territoriale tra aree rurali e urbane;
- la promozione delle strutture ecologiche e delle risorse culturali;
- il rafforzamento delle reti tecnologiche trans-europee;
- la promozione della gestione trans-europea dei rischi;
- il rafforzamento dello sviluppo urbano policentrico.

L'attuazione dell'Agenda dovrà essere integrata con la Politica di Coesione nel periodo 2007-2010, con la programmazione dei Fondi Strutturali 2007-2013, con le politiche settoriali. Tali obiettivi saranno raggiunti attraverso l'azione congiunta di Stati membri, Regioni, attori locali pubblici e privati. La dimensione territoriale della coesione è

incentrata sul rafforzamento del capitale territoriale delle città e delle regioni europee, valorizzando le diversità e le specificità territoriali, superando i punti di vista settoriali, promuovendo nuovi processi e modelli di *governance* multilivello.

In tale contesto le Regioni assumono un ruolo cruciale, specie con riferimento alla situazione italiana, come luogo in cui si definiscono strategie e si esercitano competenze istituzionali in grado di promuovere e gestire le politiche di coesione e di sviluppo sostenibile.

Contemporaneamente alla Territorial Agenda, nella città tedesca verrà firmata la "Leipzig Charter on Sustainable European Cities"¹ (Carta di Lipsia sulle Città Europee Sostenibili), che intende coniugare le linee politiche definite nella "EU Sustainable Development Strategy" (il documento del 2006 che rivede la strategia di Goteborg alla luce dell'allargamento dell'Unione) con i problemi e le opportunità specifici del contesto urbano europeo. L'attenzione di questo documento è focalizzata in particolare sulla necessità di una forte integrazione delle politiche urbane, sia attraverso forme innovative di *governance* inter-istituzionale sia con il coinvolgimento delle forze economiche e sociali locali, e sulla necessità di porre un'attenzione particolare ai quartieri degradati, tanto dal punto di vista ambientale e urbanistico quanto da quello sociale e delle opportunità di crescita.

Con il presente documento le Regioni italiane intendono evidenziare alcuni nodi critici che paiono limitare la potenziale efficacia della stipula da parte dei Ministri competenti di un'Agenda Territoriale, e al contempo sollecitare l'Amministrazione nazionale ad assumere un'iniziativa forte e concertata sui tavoli di trattativa ancora aperti, in maniera tale da dare un'adeguata rappresentanza alle esigenze e alle aspettative di tutto il territorio italiano.

2. Articolazione territoriale e politiche territoriali

Il quadro conoscitivo delineato nel documento "The territorial state and perspective of the European Union" (TSP), elaborato a partire dalle ricerche condotte nell'ambito del Programma ESPON, presenta un'articolazione del territorio europeo che meriterebbe di essere discusso più approfonditamente. In particolare la suddivisione data al territorio in regioni e città, aree rurali ed urbane, zone in ritardo di sviluppo e periferiche (*lagging and periferal areas*) sembra non tenere conto delle aree svantaggiate (montagna, zone con svantaggi specifici ed altre zone svantaggiate) – (*areas with handicaps: montains areas or other areas with handicaps*) che hanno invece avuto grande spazio nel nuovo programma di sviluppo rurale il quale le dota di una nuova definizione e classificazione. Tali aree, che rappresentano una porzione significativa del territorio italiano e comunitario, meritano sicuramente una menzione vista l'estensione ed i rischi di spopolamento e marginalità demografica. Sebbene le minute dell'incontro di Espoo evidenzino il fatto che il testo del documento non debba essere oggetto di dibattito tra gli stati membri, e non venga formalmente adottato dai Ministri, una discussione sui

¹ Una bozza del documento aggiornata al 28 novembre 2006 è disponibile sul sito <http://www.bmvbs.de/en/Urban-affairs-and-housing-,1875.982774/Leipzig-Charter-on-Sustainable.htm>.

suoi contenuti non sembra irrilevante, poiché si tratta del documento sul quale si fondano le priorità politiche dell'Agenda.

D'altra parte alcuni dei limiti del documento "The territorial state and perspective of the European Union" derivano dalle difficoltà di reperire indicatori uniformi già sperimentate nell'ambito del Programma ESPON. A questo proposito, il paragrafo (38) dell'Agenda invita il Programma ESPON 2013 a sviluppare set di indicatori appropriati².

La concentrazione della varietà – non solo morfologica e geografica, ma anche delle attività e delle tipologie territoriali – tipica del sud Europa e dell'Italia è troppo sovente trascurata. Il documento sembra sottovalutare il potenziale innovativo e di sviluppo concentrato nelle regioni, e in particolare nei sistemi urbani policentrici, dell'Europa del Sud. E' possibile che ciò sia dovuto all'articolazione delle fonti e dei dati utilizzati³. Questo tipo di atteggiamento è ben rappresentato dal paragrafo 28 ("North-South Differences") del documento "The territorial state and perspective of the European Union", il quale prefigura, e implicitamente promuove, uno scenario di regioni nord-europee che beneficiano dello sviluppo nei settori dell'innovazione e dell'ICT, contrapposte a regioni del sud per le quali, in relazione alle favorevoli condizioni climatiche e alla localizzazione "strategica", si prefigura uno scenario che sembra un po' eccessivamente orientato verso politiche di sviluppo incentrate sui settori dei servizi, del commercio, del turismo, in seguito ad una domanda guidata da pensionati interessati alle vacanze e alle seconde case.

Per quanto riguarda l'articolazione dei sistemi urbani, una giusta attenzione viene riservata alle aree metropolitane, mentre solo in misura minore vengono evidenziate le potenzialità (e le criticità) della diffusione urbana e dei nuclei urbani medio-piccoli, che rappresentano una delle forme insediative più significative del nostro paese.

In questo contesto, la Territorial Agenda dovrebbe porsi esplicitamente obiettivi di riordino territoriale, tanto in termini fisici-ambientali (riorganizzazione dei servizi, limitazione degli impatti ambientali, ridisegno della mobilità, etc.), quanto in termini di *governance* (promozione di forme innovative di partenariato pubblico-pubblico e pubblico-privato a scala vasta). Il tema dello *sprawl* e della diffusione urbana (che nell'Europa del Sud si manifesta, questa volta sì, con caratteri di estrema criticità sul piano della sostenibilità ambientale) richiede l'elaborazione di strategie e politiche finalizzate alla riduzione degli impatti (in termini di consumo di suolo e risorse naturali,

² Per inciso, vale la pena di segnalare il limitato grado di significatività della mappa inserita alla pagina 34 del documento "The territorial state and perspective of the European Union", a conclusione del capitolo 2.5 (Environment, Nature and Culture) con l'obiettivo di illustrare il peso dell'"industria culturale. La mappa è tratta dal Progetto ESPON 1.3.3 "The Role and Spatial Effects of Cultural Heritage and Identities", che segnala apertamente proprio i limiti delle mappe e delle analisi realizzate a partire dalla difficile reperibilità di dati comparabili.

³ Molte delle ricerche condotte nell'ambito del Programma ESPON sono state coordinate da Università e centri di ricerca localizzati nel Nord Europa. E' possibile che ciò abbia contribuito a "spostare" verso Nord i punti vista utilizzati per la definizione sia delle dinamiche in corso sia degli scenari futuri per il territorio europeo. Analogamente, nel documento "The territorial state and perspective of the European Union" sono sistematicamente sottorappresentati i progetti di cooperazione Interreg (IIIB e IIIC) realizzati nelle regioni meridionali.

di crisi del sistema infrastrutturale, etc.) e l'individuazione di forme e modelli adeguati di *governance* territoriale.

Un'articolazione del processo di Lisbona che non tenga conto dei caratteri di specificità dei territori e che non ricorra ad una verifica di coerenza tra strategie di sviluppo, risorse e sensibilità del territorio, rischia di promuovere modelli improntati alla semplice massimizzazione dello sviluppo economico, senza spazio per verifiche di sostenibilità ambientale e senza una consapevole visione territoriale.

Proposte di emendamento:

- Il documento "The territorial state and perspective of the European Union" deve essere preceduto da un'introduzione che ne espliciti chiaramente il ruolo e limiti. In particolare deve risultare chiaro come tale documento non sia oggetto di discussione da parte dei Ministri, e come la sua funzione sia esclusivamente quella di fornire una base scientifica alla Territorial Agenda. La sezione 1 (Articolazione territoriale e politiche territoriali) deve inoltre menzionare le aree svantaggiate (montagna, zone con svantaggi specifici ed altre zone svantaggiate). A titolo di esempio, si propone, per il paragrafo (7), di sostituire il periodo "This also means that attention has to be paid especially to the lagging and peripheral areas of the EU" con: "This also means that attention has to be paid especially to the lagging, peripheral areas and areas with handicaps (mountains areas or other areas with handicaps) of the EU."
- In coda al paragrafo (5) della Territorial Agenda si propone di aggiungere il seguente punto elenco: "effects generated by the diffusion of the urban sprawl in terms of mobility, environmental, social and economical impacts, requiring specific policies and new forms of governance at local, regional and trans-regional scale⁴".

3. Fondi strutturali e Obiettivo cooperazione territoriale europea 2007-2013

Le priorità e le azioni previste dall'Agenda sono, di fatto, strettamente legate agli obiettivi e alle strategie definite – a livello comunitario, nazionale e regionale – con la programmazione dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013.

In particolare la coesione territoriale trova nell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea, e specificamente negli spazi transnazionali di cooperazione, il suo ideale terreno di costruzione e verifica. Stabilire un forte grado di coerenza fra obiettivi strategici e linee di azione previste dall'Agenda, da un lato, e progetti di cooperazione transnazionale e interregionale, dall'altro, costituisce probabilmente la strada più efficace per garantire l'implementazione delle politiche individuate e, reciprocamente, per garantire la coerenza territoriale dei progetti da finanziare.

⁴ "Gli effetti generati dalla diffusione del modello urbano di uso del suolo e dalla crescente dispersione degli insediamenti, che richiede specifiche politiche e nuove forme di *governance* alla scala locale, regionale e trans-regionale".

I programmi di cooperazione territoriale europea costituiscono un terreno cruciale per stimolare un atteggiamento cooperativo e strategico delle città e delle regioni e possono rivelarsi l'autentico valore aggiunto dell'approccio territoriale alla Politica di Coesione.

Da questo punto di vista, la formulazione dell'Agenda in termini di priorità strategiche può costituire un riferimento specifico per la programmazione dei Fondi Strutturali attraverso un processo di verifica da costruire nella fase di attuazione dell'Agenda..

Proposte di emendamento:

- Il paragrafo (39) dovrebbe essere riscritto, evidenziando in modo più esplicito e ambizioso il ruolo della Cooperazione Territoriale Europea e dovrebbe precedere i paragrafi dedicati al Programma ESPON 2013.
- A titolo di esempio, si propone per il paragrafo (39) il seguente testo: “The opportunities offered by the EU Programmes for European Territorial Cooperation (Objective 3) are to be fully exploited. Actions supported through territorial cooperation programmes, especially those of transnational character, should promote integrated territorial development of the respective areas. A strict link has to be established between the Territorial Agenda priorities and actions and the projects financed under the European Territorial Cooperation Objective. Moreover, a more coherent and better coordinated implementation of different types of territorial cooperation programmes is required through multi-level governance tools, such as the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) at a more strategic level within the European macro-regions as well as between cities and regions is to be supported. These governance tools have to guarantee the continuity of territorial cooperation, as well as a permanent assessment of the implemented cooperation policies ⁵”
- Il paragrafo (46) dovrebbe includere, nell'elenco delle attività congiunte che i Ministri si impegnano a svolgere per il periodo 2007-2010, uno specifico riferimento alla valutazione intermedia della programmazione dei Fondi Strutturali.

4. Modello di *governance* e integrazione con le politiche settoriali

Una questione di estrema rilevanza sollevata tanto dalla Territorial Agenda quanto dalla Leipzig Charter on Sustainable European Cities è quella della integrazione delle politiche settoriali. Dare attuazione a questi principi significa dare vita a un processo di profonda innovazione del sistema di *governance* territoriale, agendo sugli assetti istituzionali e spostandosi progressivamente da un approccio alle questioni territoriali

⁵ "Le opportunità offerte dai programmi dell'UE per l'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea devono essere pienamente sfruttate. Le azioni supportate attraverso i programmi di cooperazione territoriale, specialmente quelli a carattere transnazionale, devono promuovere uno sviluppo territoriale integrato nelle rispettive aree. È necessario stabilire uno stretto legame fra le priorità e le azioni della Territorial Agenda e i progetti finanziati nell'ambito dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea. Inoltre, è necessario dare attuazione in maniera più coordinata e coerente ai differenti tipi di programmi di cooperazione territoriale attraverso strumenti di *governance* multilivello, quali i Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT). La cooperazione con maggior grado di strategicità deve essere supportata all'interno delle macro-regioni europee così come tra città e regioni. Tali strumenti di *governance* dovranno garantire la continuità della cooperazione territoriale e inoltre fungere da centri permanenti per la valutazione delle politiche di cooperazione in atto".

imperniato sulle competenze a uno orientato ai problemi. Su questo piano sarebbe importante che la Territorial Agenda sottolineasse la necessità di introdurre forme innovative di partenariato pubblico-pubblico e pubblico-privato alle diverse scale, ovvero di immaginare forme più flessibili, inclusive ed efficaci per i processi decisionali che riguardano le trasformazioni territoriali.

Un secondo ordine di questioni riguarda la necessità di pensare e strutturare la Territorial Agenda come un processo aperto piuttosto che come un documento statico; in concreto ciò significa introdurre dei meccanismi di valutazione (ed eventualmente di revisione) che coinvolgano pienamente ciascuno dei livelli di governo interessati alle politiche territoriali, dagli enti locali agli Stati Membri.

A tale proposito, le Regioni europee, in quanto “laboratorio” di verifica e applicazione delle politiche territoriali, dopo due periodi di programmazione sembrano mature per partecipare ad un processo di *feedback* delle esperienze, nel quale vengono riportate le testimonianze della sperimentazione e messi in luce i fattori di successo e le criticità delle politiche messe in atto. Tale processo è di primaria utilità, consentendo alle istituzioni Europee e agli Stati Membri di valutare l’efficacia delle politiche, di individuare i punti deboli del processo, ed alle Regioni di ottimizzare e condividere le esperienze rivelatesi più interessanti.

Proposte di emendamento:

- Dovrebbe essere stabilito un più chiaro ed esplicito legame tra le singole priorità dell’Agenda e le azioni previste per la sua attuazione, cioè tra la parte II e la parte III del documento.
- Dovrebbe essere posta in maggiore rilievo la necessità di integrare le politiche settoriali in strategie territoriali coerenti, e di promuovere un approccio alle questioni territoriali imperniato sulle competenze piuttosto che uno orientato ai problemi.
- Dovrebbe essere evidenziata la necessità di mobilitare le potenzialità territoriali attraverso processi decisionali aperti, ovvero tramite forme più innovative, inclusive ed efficaci di partenariato e di partecipazione.
- Al paragrafo (8) la dizione “territorial governance and cooperation with the private sector” dovrebbe essere sostituita con: “territorial governance, public-public and public-private partnership, participation processes”.
- Alla fine del paragrafo 23, dopo le “urban and rural areas”, dovrebbero essere citate le “areas with handicaps (mountains areas or other areas with handicaps)”.
- Al paragrafo (37) la frase “Consideration of territorial impacts must be ensured in designing both EU and national policies by making use of existing assessment and planning procedures” dovrebbe essere sostituita con “Consideration of territorial impacts and the integration of sectorial policies into coherent territorial frameworks must be ensured in designing both EU and national policies by making use of existing assessment and planning procedures”.
- Al paragrafo (48) la frase “This should be enriched by an in-depth discussion amongst us about the future scenarios of the territorial development of Europe” dovrebbe essere sostituita con: “This should be enriched by an in-depth

discussion amongst Member States, regions, cities and local stakeholders, about the future scenarios of the territorial development of Europe”

5. Paesaggio

Il paesaggio – “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni” secondo la Convenzione Europea del Paesaggio siglata a Firenze il 20 ottobre 2000 – costituisce un cruciale snodo della dimensione territoriale dello sviluppo: come elemento costitutivo delle identità locali, come risorsa naturale e culturale da tutelare e valorizzare, come luogo di verifica delle politiche orientate alla sostenibilità ambientale, economica e sociale.

La nozione di paesaggio è stata inserita nei più recenti emendamenti al testo dell'Agenda, come aggettivazione successiva alla dimensione ecologica e culturale (nell'ambito della priorità “promoting ecological structures and cultural resources”). Il rischio sin troppo evidente è che si tenda a confinare questi temi in un ambito settoriale, una condizione i cui difetti sono già stati sperimentati.

Il paesaggio come dimensione di progetto, oltre che di tutela, è invece un possibile luogo di integrazione tra politiche, anche in relazione agli obiettivi di sostenibilità e riordino territoriale, di limitazione dei processi di diffusione urbana e consumo di suolo precedentemente citati (cfr. punto 2).

Proposte di emendamento:

- Sembra necessario un riferimento più esplicito al paesaggio come luogo integrazione tra risorse identitarie e potenzialità progettuali, ed una specifica menzione della Convenzione Europea del Paesaggio come riferimento di carattere politico e tecnico.
- Si propone di inserire fra il paragrafo (17) e il paragrafo (18) il seguente testo: “Landscape is the place where cultural resources, local identities and project potentialities meet. The European Landscape Convention is in this respect a strong reference point, whose aims and legal obligations have to be fully integrated in territorial policies ⁶”
-

6. Valutazione ambientale strategica e Valutazione d'impatto territoriale

In tema di integrazione tra politiche settoriali, i processi di Valutazione ambientale di piani e programmi (VAS, Direttiva 01/42/CE) sembrano complessivamente sottovalutati, sia dall'Agenda Territoriale che dal documento “The territorial state and perspective of the European Union”. Anche dopo i più recenti emendamenti al testo – paragrafo (37) –, che esplicitano la volontà di utilizzare gli strumenti di valutazione già

⁶ Il paesaggio è il luogo di incontro delle risorse culturali, delle identità locali e delle potenzialità progettuali. La Convenzione Europea del Paesaggio costituisce a questo proposito un forte punto di riferimento, i cui obiettivi e i cui obblighi legali devono essere integrati pienamente nelle politiche territoriali”.

esistenti, non sono del tutto chiari i contenuti e le caratteristiche della Valutazione di Impatto Territoriale (European Territorial Impact Assessment – ETIA).

In considerazione del lungo e faticoso processo di attuazione della Direttiva 01/42/CE, che gli Stati Membri e le Regioni hanno messo in atto anche attraverso sperimentazioni e progetti di cooperazione transnazionale, sembrerebbe particolarmente inopportuno appesantire i processi di valutazione delle politiche territoriali con un'ulteriore procedura formalizzata.

Proposte di emendamento:

- Il paragrafo (37) dovrebbe essere riformulato menzionando la Direttiva 01/42/CE come strumento di attuazione (indiretta) dell'Agenda ed esplicitando in modo chiaro il ruolo e le caratteristiche della European Territorial Impact Assessment – ETIA.
- Si propone per il paragrafo (37) di aggiungere, dopo “existing assessment and planning procedures”, la frase“(such as Strategic Environmental Assessment - Directive 01/42/CE)”.