



09/012/CR/C1/C3

POSIZIONE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME  
SUL  
LIBRO VERDE SULLA COESIONE TERRITORIALE – COM (2008) 616

**Definizione.**

*La coesione territoriale fa emergere nuove questioni e pone un nuovo accento su quelle esistenti.*

- *Qual è la definizione più appropriata di coesione territoriale?*
- *Quali elementi ulteriori apporterebbe all'approccio alla coesione economica e sociale attualmente seguito dall'Unione Europea?*

Nella riflessione delle Regioni e PA la coesione territoriale viene interpretata come “dimensione territoriale della sostenibilità” dello sviluppo economico e sociale, in modo strettamente interconnesso con la coesione economica e sociale.

Le politiche in cui si esprime la coesione territoriale sono orientate allo sviluppo equilibrato e sostenibile e sono adeguate alle sfide che l'Unione Europea si troverà ad affrontare nei prossimi decenni, di fatto esse mirano a ridurre le disparità esistenti tra i territori e a prevenire gli squilibri territoriali attraverso politiche settoriali e regionali più coerenti.

**Le Regioni e PA ritengono fondamentale che venga assunta una prospettiva di lettura complessa che consenta sia di programmare la politica di coesione, considerando gli aspetti territoriali come fondamento delle politiche di sviluppo, sia di valutare gli effetti territoriali delle politiche settoriali rispetto agli obiettivi strategici ed incrementare la competitività del sistema territoriale, in cui la dimensione spaziale della coesione economica e sociale diventa elemento fondamentale dell'insieme delle politiche di coesione. In tal senso si ritiene fondamentale mettere in valore le diversità e la ricchezza territoriale come patrimonio delle Regioni e delle città europee.**

Si ritiene inoltre che, tramite l'approccio alla coesione territoriale, si possa meglio declinare la programmazione delle politiche di coesione ed essere più efficaci nella relativa attuazione verso quei territori per i quali è sentita e condivisa l'esigenza della definizione di una strategia mirata, che consideri le specificità territoriali stesse per aree quali le “regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici”, e le “zone rurali”.

**Dimensioni e portata dell'azione territoriale**

---

*La coesione territoriale evidenzia la necessità di un'impostazione integrata per risolvere i problemi al livello geografico appropriato con l'eventuale cooperazione delle autorità locali, regionali e anche nazionali.*

- *L'UE ha un ruolo nel promuovere la coesione territoriale? Come si potrebbe definire tale ruolo nel contesto del principio di sussidiarietà?*
- *In che misura la dimensione territoriale dell'intervento politico dovrebbe variare in funzione della natura dei problemi considerati?*
- *Zone con caratteristiche geografiche particolari richiedono misure particolari? Se sì, quali?*

La coesione territoriale deve essere fortemente integrata in tutte le altre politiche di sviluppo (europee, nazionali e regionali) a partire da una puntuale, sensibile e concreta lettura da parte degli attori locali, i quali rivestono un ruolo decisivo in quanto portatori di specifiche conoscenze e portavoce di precisi bisogni e potenzialità del loro territorio. A tal fine punto di partenza è la valorizzazione delle iniziative in atto (Inspire, Espon, ...) e la promozione di osservatori a livello nazionale, con modalità e strumenti condivisi, al fine di leggere in maniera integrata e raffrontabile le trasformazioni in atto.

Diventa sempre più forte la necessità di concepire le politiche come frutto di un'azione congiunta e "concertata" di vari soggetti e vari livelli istituzionali, attuabile tramite una imprescindibile e reale collaborazione interistituzionale (fra Enti Locali, Regione, Stato, Unione Europea) attraverso nuovi modelli di *governance* che permettano il perseguimento delle logiche di integrazione, alla base della coesione territoriale e dello sviluppo che essa comporta.

In tal senso, si deve rafforzare il ruolo già assunto dall'Unione europea di promozione della coesione territoriale e di partecipazione alla definizione di orientamenti di politiche di sviluppo trasversali che, in seconda istanza, i singoli territori interpreteranno secondo l'assetto istituzionale e i livelli di rappresentatività dei sistemi rappresentativi locali.

Le Regioni e PA ritengono inoltre opportuno promuovere un approccio orientato a promuovere una maggiore efficienza dei sistemi di *governance* interni ad ogni Stato: un esempio di questa tendenza può essere dato dall'aggregazione delle funzioni comunali, così come avviene in Italia, con le Unioni e le Comunità Montane ed in Francia, con le *Communautés de Communes*, le *Communautés urbaines* e le *Communautés d'Agglomération*.

Le sfide legate alle disparità attengono soprattutto ai crescenti problemi di marginalità economica, degrado urbanistico, immigrazione e povertà che si pongono nell'ambito delle regioni – in alcune particolari aree – del territorio europeo.

**La dimensione territoriale delle politiche di coesione dovrebbe quindi consentire – ed esserne il metro – di prendere in carico aggregazioni territoriali a geometria variabile, anche prescindendo dalla natura dei problemi considerati, quindi di estendere e completare le politiche di sviluppo economico agli ambiti sociali e culturali e integrare la dimensione territoriale delle politiche di coesione anche con le politiche settoriali che determinano un particolare impatto sul territorio (ad esempio le politiche ambientali).**

Azioni ed iniziative che dovrebbero poi trovare attuazione – in coerenza con gli obiettivi della programmazione strategica nazionale – ai livelli regionale e locale.

E' in ambito locale, infatti, che i cittadini – e le loro molteplici forme di aggregazione - possono prendere coscienza dei problemi che caratterizzano la vita quotidiana di una comunità e delle possibili soluzioni: e dunque, di ciò che può ostacolare o favorire una maggiore coesione delle popolazioni su di un determinato territorio.

Le politiche dell'UE dovrebbero quindi accentuare i contenuti sociali e culturali della coesione territoriale promossa in Europa soprattutto a riguardo delle aree più deboli che soffrono spesso di profonde carenze di strumenti per promuovere la solidarietà sociale e l'integrazione culturale.

Adeguate azioni di animazione sociale, di confronto culturale e di approfondimento dei problemi locali dovrebbero essere dunque promosse in tali aree.

**L'UE dovrebbe adottare delle misure idonee a coordinare a livello territoriale la politica di coesione economica e sociale con le politiche settoriali: concretamente si ritiene opportuna laddove l'economia è sfavorita e limitata dai sovraccosti dovuti ai gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, come nei territori montani, la destinazione di risorse dedicate a tali territori e la definizione di politiche di concorrenza mirate per questi ambiti. Questi interventi sono tanto più necessari quanto maggiore è la loro capacità d'incidere anche al di fuori delle aree d'intervento stesso: i territori montani, infatti, sostengono indirettamente, la tutela dell'ambiente, del paesaggio e del suolo delle aree circostanti, e quindi, anche il loro sviluppo sociale, culturale ed economico.**

## **Migliore cooperazione**

*Una maggiore cooperazione transregionale e transnazionale solleva questioni di governance*

- *Quale ruolo dovrebbe scegliere la Commissione nell'incoraggiare e sostenere la cooperazione territoriale?*
- *Sono necessarie nuove forme di cooperazione territoriale?*
- *E' necessario elaborare nuovi strumenti legislativi e di gestione per facilitare la cooperazione, anche lungo le frontiere esterne?*

La cooperazione (all'interno e tra i territori, e tra istituzioni alle diverse scale) è evidentemente un elemento essenziale della coesione territoriale, in quanto:

- la dimensione spaziale trans-europea consente di avere un approccio multidimensionale all'analisi delle trasformazioni territoriali, garantendo lo scambio di risorse, il trasferimento di conoscenze e la realizzazione di reti stabili e funzionali utili allo sviluppo di un approccio integrato delle politiche.
- la cooperazione territoriale può diventare lo strumento attraverso il quale contestualizzare l'integrazione fra le politiche settoriali e quelle di sviluppo territoriale dell'UE con le dinamiche di sviluppo delle regioni attraverso un sistema più esteso di relazioni..
- infine, essa rappresenta uno strumento straordinario per la promozione di iniziative di carattere strategico rispetto ai tre concetti chiave espressi nel Libro verde (superare i confini amministrativi, le differenze di densità, la distanza e ridurre i divari).

Le esperienze già in atto da tempo di progettazione integrata, che mettono in gioco le risorse endogene e il capitale territoriale, sono un elemento prezioso su cui investire, utilizzando tale approccio alle diverse scale. In tal senso le Regioni, nel loro ruolo di cerniera fra le politiche di area vasta e la loro applicazione al livello locale e tra le politiche di *mainstream* e le azioni di cooperazione, hanno sviluppato una forte capacità di coordinare questo processo; tale capacità deve essere valorizzata, così come vanno ulteriormente rafforzate e sviluppate le forme di governance multilivello.

Il passaggio ad una dimensione più strategica delle politiche è un elemento positivo da rafforzare in futuro, riflettendo anche in questi termini rispetto alla riforma della cooperazione territoriale. Concentrazione su temi strategici e sulle potenzialità dei territori - anche valorizzando la loro capacità di auto-organizzarsi e di coordinare le politiche ed i fondi -, semplificazione, flessibilità e decentramento sono elementi chiave da rafforzare.

Sono necessarie forme più flessibili di cooperazione, basate meno sulle regole e più sulla capacità di dialogo dei territori e degli attori, premiando gli sforzi già in atto in questo senso, e ponendo l'accento maggiormente sui risultati e sugli impatti effettivi delle azioni condotte.

***Alla luce di queste considerazioni la zonizzazione (cooperazione transfrontaliera e transnazionale) dovrebbe essere ripensata per adattarla alle reali necessità dei territori, con un processo di negoziazione più aperto alle istanze territoriali. Inoltre, per migliorare l'efficacia dell'intervento sulle aree transnazionali una riforma complessiva che consenta maggiore flessibilità di attuazione è necessaria (ad esempio, la possibilità di individuare grandi iniziative strategiche coinvolgendo anche i livelli politici, accanto alla definizione di programmi integrati per sotto-aree specifiche).***

In questo senso dovrebbero essere incoraggiate le nuove opportunità strategiche scaturite dall'esperienza delle Euroregioni, espressione della volontà delle Regioni di costruire un territorio senza frontiere e che offrono la possibilità di sperimentare forme di *governance* innovative mirate alla risoluzione di differenti problematiche. Le Regioni ritengono inoltre opportuno rafforzare il ruolo del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT), strumento che può essere ulteriormente perfezionato per adattarlo ai diversi contesti (frontiere interne ed esterne). Nei

confronti delle frontiere esterni altri strumenti quali gli Accordi di Cooperazione potrebbero essere considerati.

Lo scambio di esperienze quale opportunità di miglioramento delle politiche regionali va rafforzato. Da un lato, esso va legato ai programmi *mainstream* in modo più efficace e flessibile, anche attraverso indicazioni più vincolanti a livello di regolamentazione comunitaria. Dall'altro, lo scambio di esperienze dovrebbe essere ampliato, sia tematicamente che introducendo ulteriori modalità quali gli scambi tra funzionari pubblici.

### **Migliore coordinamento**

*Il potenziamento della coesione territoriale comporta un migliore coordinamento delle politiche settoriali e territoriali e una maggiore coerenza degli interventi territoriali*

- *Come si può migliorare il coordinamento fra politiche territoriali e settoriali?*
- *Quali politiche settoriali dovrebbero tener maggiormente conto dell'impatto territoriale nella fase di elaborazione? Quali strumenti potrebbero essere messi a punto a tal fine?*
- *Come si può rafforzare la coerenza delle politiche territoriali?*
- *Come si possono combinare più efficacemente le politiche comunitarie e nazionali ai fini della coesione territoriale?*

Le strategie settoriali e le strategie territoriali dovranno rispettivamente considerare l'altra dimensione, in un approfondito processo cognitivo e ricognitivo del territorio e della condivisione di obiettivi e strumenti elaborati nell'ambito della responsabilità programmatica di ciascun soggetto che partecipa al processo di definizione delle politiche di sviluppo.

Al fine di ottimizzare il raggiungimento dei risultati, è necessario affrontare il problema di relazione tra territori e di integrazione tra le specializzazioni di ciascun territorio.

In questo senso, non bisogna concentrare le risorse finalizzate all'incremento della coesione territoriale solo nei territori a bassa dotazione e/o a sottoutilizzazione di capitale. L'intero territorio oggetto di intervento deve essere coinvolto in questo processo di integrazione, anche sotto il punto di vista dell'integrazione tra fondi e tra strumenti al fine di migliorare l'efficacia degli interventi, valutando come ogni potenzialità territoriale contribuisce al conseguimento dell'obiettivo definito.

La programmazione coerente e coordinata tra le diverse politiche dovrà essere svolta tramite strumenti che si focalizzano sull'interdipendenza dell'economia. Questo può essere raggiunto tramite, ad esempio, i seguenti approcci da adottare negli strumenti applicativi:

- 1) strumenti intersettoriali, per esempio tramite strategie di filiera o specializzazioni produttive che si sviluppano dal settore primario al settore manifatturiero industriale e poi dei servizi;
- 2) strumenti interfiliera, al fine di rispondere alla forte interconnessione tra alcune fasi delle diverse filiere o specializzazioni produttive;
- 3) strumenti interterritoriali – interregionali, interprovinciali ed intercomunali, etc. – dal momento che il trasferimento e la condivisione di benefici tra settori e aree territoriali dipende sempre più da come e quanto un certo territorio è integrato con i territori a lui vicini.

E' necessario prevedere dunque delle specifiche e continuative attività di coordinamento tra le diverse strutture amministrative preposte alle diverse politiche settoriali in fase di programmazione, implementazione e valutazione.

Particolare rilevanza assume in tal senso la necessità di garantire alle politiche settoriali un'adeguata flessibilità nella loro declinazione a livello territoriale, sia in termini di *governance*, sia dimensionali, sia di interconnessione con altre componenti socio-economiche (altre filiere e cluster, etc.).

## **Nuovi partenariati territoriali**

*Anche una più ampia partecipazione all'elaborazione e all'attuazione delle politiche può risultare necessaria per la coesione territoriale.*

- *E' necessario per la coesione territoriale che al processo decisionale partecipino nuovi soggetti, quali rappresentanti dell'economia sociale, portatori di interesse, organizzazioni di volontariato e ONG?*
- *Come si può raggiungere il livello di partecipazione auspicato?*

Il profilo multidimensionale del territorio e delle politiche che lo interessano (economiche, ambientali, sociali), oltre alle nuove sfide poste dal raggiungimento di uno sviluppo maggiormente armonioso e bilanciato e ai principali cambiamenti nelle dinamiche sociali e relazionali in atto nelle diverse regioni europee, richiede che i processi di coesione debbano coinvolgere un ampio spettro di attori capaci di rappresentare effettivamente l'insieme dei bisogni e delle istanze sociali, e che le scelte vengano condivise dall'intera collettività.

Una più ampia partecipazione all'elaborazione e all'attuazione delle politiche del partenariato economico e sociale e della sua rete di riferimento sono elementi fondamentali ai fini di una corretta rappresentazione, lettura e definizione strategica dello sviluppo territoriale.

Dovrebbe inoltre essere considerato il contributo dei nuovi partenariati territoriali rispetto a spazi di cooperazione strutturata che si stanno via via consolidando in Europa con la creazione delle Euroregioni, anche grazie all'istituzione della figura giuridica del GECT.

È altresì auspicabile, per raggiungere un soddisfacente livello di partecipazione, la creazione di strumenti permanenti di condivisione e confronto che raggruppino gli attori di uno specifico ambito territoriale, facilitando lo scambio di informazioni ed attività.

Lo sforzo di conduzione dell'approccio partecipativo deve essere orientato alla risoluzione delle due principali criticità che si manifestano durante tale attività: in primo luogo, la garanzia dell'efficacia della rappresentazione delle posizioni derivanti dal confronto degli attori della *governance* multilivello, che deve essere affrontata in un vero spirito di leale collaborazione istituzionale. In secondo luogo, la necessità di condurre il rapporto con il partenariato economico e sociale in modo tale da valorizzare le sensibilità e i contributi di tutti gli attori secondo modalità e tempistiche tali da consentire di agire efficacemente e tempestivamente con gli strumenti della politica di coesione, secondo la contingenza delle dinamiche socio-economiche.

In questo contesto, il livello regionale ricopre un ruolo fondamentale nell'aggregare il partenariato locale intorno a obiettivi condivisi di sviluppo sostenibile, basati sul capitale endogeno e sulle risorse proprie del territorio.

## **Approfondire la comprensione della coesione territoriale**

*Quali indicatori quantitativi/qualitativi dovrebbero essere messi a punto a livello UE per monitorare le caratteristiche e le tendenze della coesione territoriale?*

Gli attuali indicatori Eurostat a livello regionale prendono in considerazione solamente alcuni aspetti demografici ed economici.

**L'opportunità dell'introduzione della dimensione territoriale nella coesione determina in questo caso, la possibilità di prendere in considerazione, ai fini della valutazione dello stato e delle dinamiche delle politiche di coesione, accanto ai consueti indici di sviluppo (ad esempio, il PIL pro capite), anche indicatori in grado di rappresentare gli svantaggi territoriali, che andrebbero opportunamente approfonditi in un confronto che consideri il punto di vista di tutti i soggetti partecipanti alla governance multilivello.**

A partire da alcune riflessioni in atto a livello comunitario, ad esempio la comunicazione *Regions 2020*, e nei singoli Paesi membri, le Regioni e PA ritengono importante avviare un processo di confronto e valutazione di indicatori a valenza territoriale, che prendano in conto le caratteristiche territoriali relative alle grandi sfide nei confronti delle quali il territorio comunitario si è impegnato,

fra cui l'approvvigionamento energetico, il cambiamento climatico, le dinamiche demografiche e la pressione migratoria, l'impatto della globalizzazione sui sistemi produttivi e sociali.

Roma, 26 febbraio 2009