

Traduzione esterna

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Commissione per lo sviluppo regionale*

6.11.2007

## **DOCUMENTO DI LAVORO**

sul seguito dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia - Verso un programma d'azione europeo per lo sviluppo spaziale e la coesione territoriale

Commissione per lo sviluppo regionale

Relatrice: Gisela Kallenbach

## **Contesto**

Il 24/25 maggio 2007 a Lipsia, al termine di un incontro ministeriale informale, i ministri dell'Unione europea responsabili delle questioni relative all'assetto territoriale e allo sviluppo urbano hanno adottato l'Agenda territoriale e la Carta di Lipsia.

Sulla base di una comune analisi delle sfide future in relazione all'assetto territoriale in Europa, i ministri dell'UE hanno raggiunto un accordo sulle priorità territoriali per lo sviluppo dell'Unione europea e sulle raccomandazioni per una politica integrata in materia di sviluppo urbano, con particolare riferimento ai quartieri urbani svantaggiati.

L'Agenda territoriale è il risultato di una pluriennale cooperazione fra i governi degli Stati membri e si basa sui tre obiettivi fondamentali dell'ancora valido Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE):

- sviluppo di un sistema urbano policentrico ed equilibrato e nuovo rapporto tra città e campagna,
- garanzia di parità di accesso alle infrastrutture e alla conoscenza,
- sviluppo sostenibile, in special modo attraverso la gestione e la tutela della natura e del patrimonio culturale.

L'adozione dell'Agenda rafforza la dimensione territoriale e si inserisce fra le iniziative tese a meglio definire e sviluppare il concetto di coesione territoriale. Sulla base degli articoli 2, 6, 16 e 158 del trattato CE, la coesione territoriale è già considerata la terza dimensione della politica di coesione. Il trattato di riforma definisce la coesione territoriale fra i suoi obiettivi e in tale ambito prevede una competenza legislativa concorrente fra l'Unione europea e gli Stati membri.

I ministri dell'UE responsabili dello sviluppo urbano hanno trovato un accordo sulla Carta di Lipsia, per quanto l'Unione europea non abbia competenze legislative in materia di sviluppo urbano. Tuttavia, la dimensione urbana si pone sempre di più al centro dell'attenzione a livello europeo, in special modo in relazione allo sviluppo della politica di coesione. I crescenti processi di agglomerazione si accompagnano a numerose sfide, quali ad esempio il declino dei quartieri urbani, la congestione delle reti di trasporto urbane, la sigillatura del suolo, i danni ambientali o i problemi sociali. La Carta di Lipsia si basa soprattutto sui seguenti contributi:

- il programma di lavoro di Lille del 2000,
- l'acquis urbano del 2004 e
- l'accordo di Bristol del 2005.

## **Verso l'adozione del primo programma d'azione**

Il 23 novembre 2007, nell'ambito del Consiglio dei ministri informale che si terrà alle Azzorre, i ministri dell'UE adotteranno il primo programma d'azione per l'attuazione dell'Agenda territoriale. Il programma d'azione offre un quadro alle singole misure concrete da realizzare per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda territoriale entro la prima valutazione, prevista per il 2010. In tale ambito, si devono distinguere cinque diverse sfere di competenza:

- attuazione dell'Agenda territoriale nell'ambito delle competenze dei ministri,

- influsso dei dossier chiave e rafforzamento della dimensione territoriale e urbana delle politiche settoriali,
- rafforzamento della *Multi-Level-Governance*,
- valutazione e confronto dello sviluppo territoriale dell'Unione europea,
- coordinamento e valutazione in merito all'attuazione del primo programma d'azione e sviluppo di una strategia di comunicazione per la coesione territoriale e lo sviluppo territoriale sostenibile.

Il programma d'azione deve avviare un processo dinamico che consenta di esercitare un influsso positivo sullo sviluppo territoriale europeo in conformità degli obiettivi dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia.

### **Il ruolo del Parlamento europeo**

Il Parlamento europeo ha preso parte all'elaborazione dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia in quanto parte interessata, si è impegnato attivamente nel processo e intende accompagnare in maniera critica il processo di attuazione.

Il 27 febbraio 2007, la commissione per lo sviluppo regionale (REGI) ha adottato un documento di sintesi contenente delle raccomandazioni sull'Agenda territoriale e la Carta di Lipsia, in cui, fra l'altro, chiede un programma d'azione che preveda criteri di valutazione precisi e obiettivi misurabili.

La relazione d'iniziativa – partendo dal contributo attivo della commissione REGI alla decisione riguardante l'Agenda territoriale, la Carta di Lipsia e il primo programma d'azione – è un ulteriore fondamentale contributo per raggiungere uno sviluppo equilibrato, sostenibile e territoriale dell'Unione europea.

La relazione deve essere adottata prima del vertice UE di primavera, che prevede all'ordine del giorno il dibattito sulla strategia di Lisbona e di Göteborg, affinché gli interessi della dimensione territoriale e urbana ottengano una maggiore considerazione nel quadro di tali strategie.

### **Presupposti per una positiva attuazione**

Gli obiettivi stabiliti dall'Agenda territoriale e dalla Carta di Lipsia possono essere raggiunti soltanto attraverso una strategia di sviluppo che sia completa, intersettoriale e globale. A tale fine è assolutamente indispensabile perseguire un approccio integrato, sia di tipo verticale che orizzontale.

Un **approccio integrato di tipo verticale** significa migliore coordinamento e cooperazione fra i diversi livelli statali (locale, regionale, nazionale ed europeo), coinvolgendo tutti gli attori locali e regionali e la società civile (soggetti portatori di interessi o *stakeholder*). Il programma d'azione dovrebbe non soltanto esortare all'azione i ministri UE responsabili, ma coinvolgere nel raggiungimento degli obiettivi tutti i livelli statali. In particolare, gli attori locali e regionali debbono fare propri detti obiettivi, poiché essi rivestono un'enorme importanza in relazione al raggiungimento degli obiettivi di assetto territoriale.<sup>1</sup>

Lo sviluppo urbano può dunque rivelarsi efficace solo se inteso in termini di politica "città-regione". Così come la regione trae vantaggio da ciò che la città offre, altrettanto pressante è

<sup>1</sup> Cfr., fra l'altro: Commissione europea, "*Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination*" (Impatto delle politiche comunitarie sul territorio e costo dell'assenza di coordinamento).

il bisogno che lega la città ai suoi dintorni, al fine di adempiere ad alcune funzioni che la città in sé non può adeguatamente assolvere, come le attività ricreative o l'approvvigionamento idrico. Considerando la stretta interazione, in special modo i flussi di materiali, capitali e persone fra la città e i suoi dintorni, risulta evidente che le città sono chiamate a concludere dei partenariati con le regioni limitrofe. A tal fine, occorre istituire adeguate strutture amministrative che consentano di sfruttare le sinergie ed evitare una concorrenza sleale in merito alle risorse. Le barriere burocratiche e politiche devono essere superate. A tale riguardo, la cooperazione territoriale e regionale acquisisce un ruolo fondamentale al fine di impedire una polarizzazione fra le aree urbane e le aree rurali e utilizzare in modo ottimale le sinergie. Le competenze specifiche delle zone rurali offrono un contributo rilevante alla varietà territoriale dell'Europa.

Lo sviluppo territoriale e urbano sostenibile richiede anche un **approccio integrato di tipo orizzontale**. Le politiche settoriali non possono ostacolare né gli obiettivi dell'assetto territoriale né quelli dello sviluppo urbano ma sono tenute ad armonizzarsi a tali obiettivi. A tal fine occorre prendere in esame le politiche settoriali, quali ad esempio la politica dei trasporti o quella energetica, considerando il loro impatto territoriale a corto e a lungo raggio. Un approccio di tal genere contribuisce anche a evitare l'emarginazione sociale e a promuovere i quartieri urbani svantaggiati. Pertanto, occorre mettere in atto una strategia di sviluppo integrata che tenga conto dei più diversi aspetti, quali, ad esempio, la formazione, il mercato del lavoro, la politica dei trasporti e la cultura edilizia.

Inoltre, la **politica di coesione** svolge un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia. La politica di coesione, in virtù della portata dei contributi finanziari, rappresenta lo strumento di gestione più importante per lo sviluppo territoriale e urbano sostenibile. L'assegnazione delle risorse provenienti dai fondi strutturali dovrebbe essere orientata, in misura più incisiva rispetto al passato, verso obiettivi territoriali – quali ad esempio, la promozione di una struttura urbana policentrica o di un sistema transeuropeo di gestione dei rischi con riferimento ai cambiamenti climatici.

Le città hanno una responsabilità particolare per quanto attiene al raggiungimento degli obiettivi comunitari in materia di protezione del clima. Nel contesto dell'immagine ideale della città climaticamente sostenibile, la protezione del clima deve essere consolidata in termini di obiettivo trasversale, tenendone conto in tutti i settori. I fondi strutturali possono contribuire a tale fine attribuendo, ad esempio, importanza prioritaria alla promozione di soluzioni di trasporto climaticamente sostenibili e a misure edilizie efficienti a livello energetico.

### **Proposte concrete per una migliore attuazione degli obiettivi dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia**

Uno sviluppo territoriale e urbano equilibrato è possibile solo laddove lo sviluppo economico, ecologico, sociale e culturale interagiscano fra loro. Lo sviluppo territoriale si occupa di assetto e gestione dello sviluppo dell'intero territorio (edilizia residenziale, commercio/artigianato/industria, trasporti, ambienti naturali, agricoltura), e in tale ambito le aree urbane, data la loro funzione economica e sociale, oltre che in virtù della loro complessità, hanno sempre svolto un ruolo particolare.

La realizzazione degli obiettivi dell'Agenda territoriale è una delle priorità della Presidenza portoghese. In tale contesto, gli Stati membri hanno deciso di fissare al 2010, sotto la presidenza ungherese, la prima valutazione dell'Agenda territoriale. Una valutazione di tal

genere ha un senso solo nel caso in cui gli obiettivi concreti dell'Agenda territoriale siano messi a confronto con lo sviluppo reale. A tal fine è necessario che, nel quadro dell'attuazione del primo programma d'azione, siano stabiliti indicatori concreti e misurabili che consentano di valutare lo sviluppo territoriale dell'Unione europea. A riguardo, andrebbero prese in considerazione le proposte che scaturiscono dagli studi ESPON (ad esempio lo studio ESPON 1.1.1 sul policentrismo, lo studio ESPON 1.1.4 sullo sviluppo demografico, lo studio ESPON 1.2.1 sui trasporti).

Il trattato di riforma di Lisbona considera la coesione territoriale fra i suoi obiettivi e in tale settore conferisce all'Unione europea una competenza concorrente con gli Stati membri. La Commissione dovrebbe utilizzare tale base per accelerare, tramite opportune iniziative, l'attuazione dell'Agenda territoriale e per raggiungere ulteriori progressi nel quadro dell'*Open Method of Coordination*.

In tale contesto – accanto alla valutazione d'impatto territoriale dei nuovi strumenti legislativi a livello comunitario – occorre una più approfondita analisi delle politiche dell'Unione europea in relazione alle loro ripercussioni territoriali. In tale ambito, alcuni progetti ESPON hanno già prodotto i primi risultati, dei quali occorrerebbe tenere conto in fase di elaborazione delle politiche<sup>1</sup>. Un'analisi più sistematica delle politiche settoriali dell'Unione europea in termini di impatto territoriale è un presupposto indispensabile per un'efficace attuazione dell'approccio integrato. Per questo settore, ESPON ha sviluppato una metodologia per valutare l'impatto territoriale: TEQUILA offre un metodo che consente un'analisi di tipo multidimensionale<sup>2</sup>. Il nuovo programma ESPON 2013, con una dotazione di bilancio di 34 milioni di euro, potrebbe offrire ulteriori contributi a riguardo.

La consapevolezza dell'impatto territoriale della politica regionale e delle politiche comunitarie settoriali andrebbe approfondita avviando un dibattito sull'attuazione dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia nel corso del vertice UE di primavera, nel quadro delle discussioni sui fondi strutturali. Un'attenzione particolare andrebbe rivolta al significato dell'approccio integrato e alla salvaguardia della varietà territoriale.

Su proposta della Commissione e sulla base dei lavori di ESPON, andrebbe elaborato un quadro unitario a livello europeo per valutare l'impatto territoriale in fase progettuale. Alcuni Stati membri, come la Germania, l'Austria, la parte vallone del Belgio o il Portogallo, già possiedono uno strumento simile e le esperienze in tal modo acquisite potrebbero confluire nella discussione. Un quadro di verifica di tale natura potrebbe soprattutto trovare applicazione nell'ambito dei grandi progetti finanziati tramite i fondi strutturali. Ciò risulta in special modo necessario per attribuire maggiore rilievo alla compatibilità territoriale in fase di selezione dei progetti ammissibili ai finanziamenti. Anche la riduzione del consumo di suolo e l'utilizzo multifunzionale dei centri urbani come luoghi residenziali e di lavoro rappresentano obiettivi di politica territoriale che ora più che mai andrebbero considerati quali presupposto fondamentale per ottenere gli aiuti dei fondi strutturali.

Nel quadro dell'attuazione della strategia di Lisbona, una maggiore attenzione va riservata alla dimensione territoriale e urbana all'interno dei quadri strategici nazionali, che deve essere

---

<sup>1</sup> Cfr., fra l'altro, "Territorial effects of structural funds" (Gli effetti territoriali dei fondi strutturali), Progetto ESPON 2.2.1".

<sup>2</sup> Draft ad-hoc note, Policy Department B, EP, "Follow-up of the TA and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion" (Sul seguito dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia - Verso un programma d'azione europeo per lo sviluppo spaziale e la coesione territoriale).

parte del *benchmarking* della Commissione nel contesto dell'“*Open Method of Coordination*”. Inoltre, occorre tenere in maggior conto gli aspetti territoriali e urbani nella fase di valutazione ed elaborazione delle politiche europee, ad esempio nel quadro della revisione di bilancio, della politica di sviluppo rurale e della politica UE in materia di trasporti.

### **Conclusioni**

La realizzazione degli obiettivi stabiliti nell'Agenda territoriale e nella Carta di Lipsia non è fine a sé stessa, ma è funzionale a una strategia di sviluppo sostenibile tesa a migliorare la qualità di vita di tutti i cittadini dell'UE. L'Unione europea si caratterizza non solo per una grande varietà territoriale in uno spazio ristretto ma anche per un'elevata qualità di vita – non da ultimo in virtù di una sensibilità europea per l'assetto territoriale e di una politica urbana e regionale sostenibile. L'Unione europea deve continuare a valorizzare tale carta vincente. Un'efficace attuazione dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia può offrire, a tale riguardo, un contributo decisivo.