

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Documento di seduta*

**A6-0028/2008**

31.1.2008

## **RELAZIONE**

sul seguito dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia - Verso un programma d'azione europeo per lo sviluppo spaziale e la coesione territoriale (2007/2190(INI))

Commissione per lo sviluppo regionale

Relatrice: Gisela Kallenbach

PR\_INI

## INDICE

	<b>Pagina</b>
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	3
MOTIVAZIONE.....	11
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	16

## PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

### **sul seguito dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia - Verso un programma d'azione europeo per lo sviluppo spaziale e la coesione territoriale (2007/2190(INI))**

Il Parlamento europeo,

vista l'Agenda territoriale dell'UE (Agenda territoriale) e la Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili (Carta di Lipsia), entrambe approvate al Consiglio dei ministri informale responsabile dello sviluppo urbano e l'assetto del territorio svoltosi a Lipsia il 24 e 25 maggio 2007 e il Primo programma d'azione per l'attuazione dell'Agenda territoriale dell'Unione europea, approvato al Consiglio dei ministri informale (Carta di Lipsia) svolto a Ponta Delgada, Azzorre il 23 e 24 novembre 2007 (Primo programma d'azione),

- vista la quarta relazione sulla coesione economica e sociale (COM(2007)0273) (Quarta relazione sulla coesione),
  - visto la Prospettiva di sviluppo del territorio europeo (ESPD) approvata dal Consiglio dei ministri informale responsabile per la programmazione dell'assetto territoriale svoltosi a Postdam l'11 maggio 1999,
  - visti i risultati del programma di lavoro 2006 dell'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ESPON),
  - vista la proposta del programma di lavoro 2013 di ESPON,
  - visti gli articoli 158 e 159 del trattato che istituisce la Comunità europea
  - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
  - vista la relazione della commissione per lo sviluppo regionale (A6-0028/2008),
- A. considerando che la molteplicità territoriale, il policentrismo e un centro urbano compatto sono caratteristiche essenziali del territorio europeo,
- B. considerando che le cittadine e i cittadini europei vivono oggi in maggioranza in centri urbani,
- C. considerando che le attuali sfide allo sviluppo territoriale nell'Unione europea includono il cambiamento climatico e la sovraccrescita urbana ("urban sprawl") e l'uso delle superfici, il consumo energetico, le infrastrutture di trasporto, il cambiamento demografico, incluso lo spopolamento delle zone rurali e di altre regioni dell'Unione europea, l'impatto dell'ampliamento sulla coesione sociale, economica e territoriale e gli effetti squilibrati a livello regionale della globalizzazione, incluso l'approfondimento del gap tra regioni ricche e quelle meno prospere, nonché uno sviluppo ineguale delle zone urbane e rurali combinato con il cambiamento strutturale,

- D. considerando che gli obiettivi stabiliti nell'Agenda territoriale sono lo sviluppo di un sistema urbano policentrico equilibrato e un nuovo partenariato tra città e campagna, la formazione di aggregati regionali innovativi, la garanzia di parità di accesso all'infrastruttura e alle conoscenze, la promozione di una gestione transeuropea dei rischi, lo sviluppo sostenibile, la gestione proiettata al futuro e la protezione del patrimonio naturale e culturale,
- E. considerando che gli obiettivi fissati nella Carta di Lipsia sono: il rafforzamento dei principi di una politica di sviluppo urbano integrato con la creazione e la garanzia di spazi pubblici di qualità, la modernizzazione delle reti infrastrutturali e il potenziamento dell'efficienza energetica, la promozione attiva dell'innovazione e della formazione nonché, specialmente per i quartieri sfavoriti, la promozione di un trasporto pubblico compatibile con l'ambiente, efficiente e a basso prezzo, il consolidamento delle strategie di valorizzazione urbanistica, il rafforzamento dell'economia locale e della politica locale per il mercato del lavoro, un'attiva politica di istruzione e formazione per bambini e giovani,
- F. considerando che la pianificazione spaziale è lo strumento adatto per orientare l'uso delle superfici e la struttura degli insediamenti negli Stati membri, nelle loro regioni e città e per definire le condizioni di vita e l'evoluzione delle opportunità in loco,
- G. considerando che accanto alla politica di coesione quale misura di governance sono necessarie altre misure per conseguire gli obiettivi dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia, specialmente la valutazione di impatto ambientale, l'approccio integrato e il monitoraggio territoriale,
- H. considerando che accanto alla politica di coesione anche la politica di sviluppo delle zone rurali esercita notevoli effetti territoriali; che l'integrazione di queste due politiche resta tuttora carente e pertanto sono necessarie maggiori sinergie che consentiranno reali potenziali di sviluppo e promuoveranno l'attrattiva e la competitività delle zone rurali, contribuendo a combattere lo spopolamento delle zone rurali stesse;
- I. considerando che la qualità dello spazio pubblico, il patrimonio naturale e culturale e l'architettura assumono un ruolo rilevante per quanto riguarda le condizioni di vita della popolazione urbana e rurale e costituiscono altrettanti fattori determinanti l'ubicazione "SOFT" delle attività economiche,
- J. considerando che la creatività e l'innovazione sono risorse decisive nella transizione verso la società globalizzata della conoscenza; che pertanto il successo di uno sviluppo spaziale e urbano sostenibile dipende sostanzialmente dallo sviluppo del potenziale di creatività in loco,
- K. considerando che la cultura urbanistica (BanKultur) (la cultura di un'ambiente costruito di alta qualità), ossia l'insieme degli aspetti culturali, economici, tecnologici, sociali ed ecologici che influenzano la qualità e i metodi della pianificazione e della costruzione, costituisce un elemento essenziale dello sviluppo urbano integrato,
- L. considerando che l'approccio integrato implica che i progetti sviluppati debbano costituire un piano coerente e di lungo termine che integri le dimensioni economica, sociale e

ambientale, e che associ pienamente i partner chiave alla pianificazione, alla messa in atto e alla valutazione dei programmi di sviluppo urbano,

- M. sottolineando che un approccio integrato alla dimensione territoriale della coesione non consiste solo in azioni e politiche di pianificazione territoriale e di sviluppo dello spazio urbano, dal momento che l'obiettivo ultimo è di garantire l'uguaglianza dei cittadini europei qualunque sia il luogo in cui vivono, un obiettivo che non può essere raggiunto solo sulla base della pianificazione territoriale,
1. ritiene che gli obiettivi dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia possano essere raggiunti soltanto realizzando una strategia impostata globalmente, proiettata oltre i settori e unitaria, tale da concretizzare l'approccio integrato;
  2. propone, nel contesto della valutazione intermedia della politica di coesione e alla luce delle considerazioni riguardanti la politica di coesione dopo il 2013, di esaminare come l'applicazione di un approccio integrato nella pianificazione del programma e nella selezione dei progetti dei Fondi strutturali possa essere un requisito vincolante; a tal fine invita chi è investito dei poteri decisionali d'impegnarsi volontariamente ad attuare nuovi metodi di cooperazione;
  3. si compiace della decisione presa dai ministri dell'Unione europea responsabili per lo sviluppo urbano, riuniti informalmente a Lipsia il 24 e 25 maggio 2007, di istituire un gruppo di lavoro intergovernativo, presieduto dalla Germania, per individuare e chiarire le varie questioni relative alla messa in atto dell'iniziativa Jessica;
  4. chiede in tale contesto la creazione di un gruppo interservizi della Commissione che si occupi dei suggerimenti relativi all'attuazione dell'approccio integrato e invita la Commissione a operare in stretta concertazione con tutti i partner sociali ed economici e garantirne il coinvolgimento in tutte le decisioni relative alla coesione territoriale; chiede alla Commissione di tenere il Parlamento informato sull'evoluzione di questi lavori;
  5. chiede che per l'articolazione della politica di coesione dopo il 2013, vengano tenute in particolare considerazione le specificità e le esigenze spaziali e una conseguente differenziazione specifica per regione; raccomanda l'uso di strumenti di programmazione orientati all'attuazione, come menzionato nella Carta di Lipsia, basati sulla ricerca e il monitoraggio permanente;
  6. invita la Commissione e il Consiglio a valorizzare meglio, nel contesto della valutazione intermedia della politica di coesione, le sinergie con il Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR ) ai fini dello sviluppo dell'intero territorio; raccomanda, alla luce delle considerazioni concernenti la politica di coesione dopo il 2013, uno stretto coordinamento tra la politica di coesione e la politica di sviluppo rurale, per potenziare l'opportunità volta a migliorare la qualità della vita nelle zone rurali ;
  7. segnala che non sono solo le regioni metropolitane a disporre di potenziali di innovazione, ma anche alcune regioni piuttosto periferiche e rurali si collocano all'avanguardia nel raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona; sollecita fermamente la Commissione ad occuparsi maggiormente dei fattori di successo di dette zone, onde elaborare da esse un modello di sviluppo per le città piccole e medie nelle zone rurali;

8. sottolineare l'importanza del partenariato e della condivisione delle funzioni tra zone urbane e rurali per lo sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio nel suo complesso; invita le autorità rurali e urbane in cooperazione con tutte le parti interessate pubbliche e private ad identificare i propri patrimoni comuni e a elaborare strategie di sviluppo comuni regionali e sottoregionali per garantire migliori condizioni di vita e una migliore qualità di vita per tutti i cittadini dell'Unione; invita le future presidenze a svolgere riunioni informali dei ministeri competenti per la programmazione spaziale e lo sviluppo urbano ad affrontare questi temi;
9. invita la Commissione e il Consiglio a considerare l'Agenda territoriale e la Carta di Lipsia nel quadro della revisione del bilancio generale dell'Unione europea e a procedere a adeguamenti qualitativi tali da consentire di tenere meglio in conto gli obiettivi della coesione territoriale nelle politiche dell'UE;
10. invita il Consiglio a definire come obiettivo le esigenze in campo territoriale e urbano durante il vertice di primavera 2008 nel riesame delle strategie di Lisbona e di Göteborg (strategia di sviluppo sostenibile);
11. chiede con insistenza agli Stati membri di adottare azioni tempestive per raggiungere gli obiettivi dell'agenda territoriale e dare attuazione alla Carta di Lipsia;
12. invita il Consiglio e gli Stati membri nello spirito di una vera governance a più livelli che tenga conto della diversità territoriale dell'Unione europea e rispetti il principio di sussidiarietà, a coinvolgere nel programma d'azione per l'attuazione dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia i livelli locali e regionali, incluse le autorità pubbliche transfrontaliere e perseguendo il principio di partenariato, a coinvolgere le parti economiche e sociali nonché le organizzazioni non governative specializzate in materia e le parti interessate private e sostiene attivamente questa impegnativa iniziativa; sostiene che quest'esigenza di lavorare insieme dovrebbe essere considerata positivamente da tutti i settori coinvolti in quanto è stato provato che una collaborazione coerente è efficace;
13. ricorda il ruolo chiave che l'accesso alle tecnologie di informazione e di comunicazione svolgono per le future prospettive di sviluppo delle opportunità delle regioni e raccomanda pertanto, come menzionato nell'agenda territoriale, di integrare infrastrutture quali il cablaggio a banda larga nei nuovi programmi in materia di trasporti e comunicazioni;
14. invita la Commissione a procedere a un'analisi sistematica delle politiche chiave dell'UE per quanto riguarda i loro effetti territoriali come deciso dagli Stati membri alla linea dell'azione 2 del primo programma d'azione ed inoltre a procedere ad una valutazione d'impatto sul territorio della nuova legislazione pertinente; segnala in materia il potenziale dei metodi di valutazione sviluppati da ESPON;
15. riconosce che sono fondamentali per lo sviluppo futuro delle città e delle regioni l'istruzione scolastica e materna, la formazione continua, le università e gli altri istituti di ricerca;
16. chiede che una politica relativamente a settori economici creativi venga incorporata nello sviluppo spaziale urbano al fine di creare un quadro che utilizzi gli strumenti disponibili

(politica di coesione, programmazione urbana e territoriale) tenga conto della qualità del territorio per migliorare l'opportunità di un'azione innovativa e creativa;

- 17 ritiene necessario, alla luce dell'evoluzione demografica, migliorare le capacità di adeguamento delle città e delle regioni, indicando come elementi essenziali lo sviluppo autogeno e il rafforzamento del volontariato;
18. sottolinea che le tendenze demografiche portano a nuove sfide sul mercato del lavoro, per l'accesso ai servizi sociali e sanitari e all'alloggio e nella pianificazione generale; sottolinea che l'invecchiamento demografico può essere visto come un'opportunità per creare nuovi posti di lavoro in un mercato in sviluppo e nuovi prodotti e servizi che migliorino la qualità della vita per le persone più anziane; sottolinea che lo sviluppo della cosiddetta economia d'argento è importante a livello locale e regionale;
19. invita gli Stati membri ad assicurare in linea di principio in tutte le zone del loro territorio la disponibilità, l'accesso e la praticabilità dei servizi di interesse pubblico onde offrire alle persone nelle diverse regioni la possibilità di valorizzare le opportunità e le potenzialità specifiche della propria regione; chiede che si tenga conto in modo specifico delle necessità dei gruppi svantaggiati, vale a dire dei disabili, delle donne, dei migranti, delle persone che appartengono ad etnie minoritarie, dei disoccupati di lunga durata e delle persone con scarse qualifiche, e delle esigenze particolari delle donne; invita la Commissione a consentire agli enti locali, nelle sue circolari interpretative concernenti l'applicazione della regolamentazione quadro sui servizi di interesse generale e sull'aggiudicazione di appalti, di tenere in maggiore considerazione le necessità e gli attori locali, e di migliorarne l'adattabilità;
20. chiede alla Commissione, viste le nuove competenze comunitarie del trattato di Lisbona in materia di pianificazione territoriale, di elaborare una comunicazione sulla creazione di un quadro dell'Unione europea per le valutazioni di compatibilità ambientale a livello di progetto tenendo in conto i lavori ESPON;
21. segnala che dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, nel quadro dell'applicazione del primo piano d'azione dell'Agenda territoriale, occorre rafforzare la cooperazione tra Consiglio, Commissione e Parlamento europeo;
22. plaude espressamente al fatto che il trattato di Lisbona enuncia come suo obiettivo la coesione territoriale oltre alla coesione economica e sociale e prevede una competenza legislativa condivisa tra l'Unione europea e gli Stati membri in questo settore; sottolinea che il trattato di Lisbona riconosce che le sfide territoriali che incidono sulle isole, le montagne, le regioni frontaliere e quelle molto remote e le zone scarsamente popolate dovrebbero essere risolte in quanto hanno un impatto negativo sulla competitività globale dell'economia dell'Unione europea; invita la Commissione a integrare il primo programma d'azione con specifiche proposte di misure d'iniziativa dell'Unione europea;
23. sottolinea che non esiste una definizione decisa in comune della coesione territoriale e pertanto auspica che la Commissione definisca chiaramente la coesione territoriale ed elenchi gli obiettivi di sviluppo territoriale nell'Unione europea nel suo prossimo Libro verde sulla coesione territoriale; si aspetta che sia data la massima priorità all'obiettivo di garantire a tutti i cittadini dell'Unione europea, dovunque essi vivano nell'Unione europea,

pari opportunità di sviluppo e di accesso;

24. raccomanda l'ulteriore approfondimento dell'ESDP e sollecita il coinvolgimento pieno dei nuovi Stati membri in detto schema;
25. considera importante valutare regolarmente i progressi nell'attuazione dell'Agenda territoriale; invita il Consiglio, la Commissione e gli operatori coinvolti ad analizzare sia i progressi nell'applicazione delle singole misure del primo programma d'azione, sia gli effetti delle misure stesse e il loro contributo a uno sviluppo spaziale sostenibile in Europa;
26. invita il Consiglio a concordare quanto prima indicatori semplici e quantificabili per il monitoraggio dello sviluppo spaziale dell'UE; raccomanda di utilizzare come uno degli indicatori dello sviluppo spaziale l'uso annuo del suolo;
27. segnala che detti indicatori potrebbero essere utilizzati come valori obiettivo per orientare lo sviluppo spaziale; propone che il Consiglio e la Commissione utilizzino tali indicatori ai fini della comparazione in termini di efficienza tra gli Stati membri (benchmarking) e della costituzione di una banca dati delle migliori pratiche;
28. sostiene l'intenzione del Consiglio di presentare una relazione sull'applicazione del primo programma d'azione in ogni Consiglio dei ministri informale; propone al Consiglio di prendere in considerazione un programma per il reciproco apprendimento riguardante lo sviluppo spaziale europeo e dedicato allo scambio di esperienze ed esempi delle migliori prassi tra Stati membri;
29. sottolinea l'importanza che riveste una migliore articolazione tra l'Agenda territoriale e la Carta di Lipsia, e deplora a tale proposito che il Consiglio non abbia ancora adottato un programma d'azione per l'applicazione degli obiettivi di quest'ultima; invita le prossime Presidenze del Consiglio a colmare tale ritardo e quindi a provvedere a un monitoraggio sistematico della Carta di Lipsia;
30. accoglie con favore l'iniziativa della Presidenza slovena di preparare e promuovere misure per rafforzare il coordinamento tra sviluppo spaziale e urbano nell'ottica di una più rigorosa delimitazione degli obiettivi dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia;
31. fa riferimento alle conclusioni della quarta relazione della Commissione sulla coesione economica e sociale nella quale le città e le aree urbane sono viste come centri di popolazione, forza economica e innovazione; si compiace delle proposte riguardanti la creazione di raggruppamenti innovativi regionali e urbani e invita questi ultimi ad interessare anche le frontiere interno ed esterne dell'UE;
32. invita la Commissione e il Consiglio a fissare, tenendo in particolare conto i lavori della verifica urbana, indicatori destinati a comparare l'efficacia della sostenibilità delle città ai sensi della Carta di Lipsia, per esempio il consumo energetico pro capite, la percentuale di utilizzazione dei mezzi pubblici all'interno del volume complessivo di trasporto o le emissioni pro capite di gas a effetto serra;
33. evidenzia il ruolo chiave che le città svolgono per la realizzazione della strategia di



Lisbona e chiede pertanto una strategia di sviluppo urbano a tutto campo e ben coordinata, sostenuta da tutti i livelli di governo e dal settore privato;

34. invita la Commissione a occuparsi maggiormente della tematica della sovraccrescita urbana; invita gli Stati membri – vista la problematica della parcellizzazione del suolo e del continuo sfruttamento delle superfici per la crescita urbana negli Stati membri – ad imporre misure e strategie efficaci per limitare l'utilizzazione delle superfici;
35. raccomanda agli Stati membri di evidenziare la priorità dello sviluppo urbano interno rispetto a quello esterno, ossia di dare priorità alla costruzione ex novo o alla ricostruzione in zone già edificate, soprattutto tramite una gestione sostenibile delle superfici, invece dell'utilizzazione di nuove superfici;
36. si compiace dell'importanza data all'intercollegamento dei modi di trasporto dalla Carta di Lipsia; sottolinea l'importanza di un sistema di trasporto integrato e sostenibile e del ruolo significativo che una migliore infrastruttura pedestre e ciclabile può svolgere soprattutto nelle città più grandi; invita la Commissione a esplorare meccanismi più efficaci per sostenere le autorità locali perché sviluppino strategie per reti di trasporto integrate, soprattutto nelle regioni meno sviluppate;
37. rileva con rammarico che soprattutto nelle regioni metropolitane e nelle città dell'Unione europea, ma anche nelle zone rurali crescono le differenze di reddito; e invita gli Stati membri ad affrontare con maggiore energia tale problema e a tenerlo in maggiore considerazione nella programmazione dell'assegnazione di mezzi dei fondi strutturali;
38. ritiene che la città abbiano una particolare responsabilità nel raggiungimento degli obiettivi comunitari in materia di protezione del clima, in quanto si trovano in una posizione unica per fornire soluzioni potenziali per contribuire alla riduzione delle emissioni globali con effetto serra; ricorda agli Stati membri che la protezione del clima va proclamata un obiettivo trasversale dello sviluppo urbano;
39. sottolinea il fatto che investire in tecnologia rispettosa dell'ambiente, quali misure innovative di prevenzione, riduzione e adeguamento, nel lungo tempo offrano notevoli opportunità commerciali;
40. rileva che le aree urbane soffrono in maggior misura degli effetti del cambiamento climatico laddove la mancanza di corridoi di aria fresca provoca un ulteriore riscaldamento e maggiori concentrazioni di sostanze inquinanti;
41. auspica un rafforzamento degli sforzi volti a perfezionare l'integrazione, la coesione sociale e la coerenza territoriale, specialmente tramite il superamento delle carenze urbanistiche e il miglioramento delle condizioni ambientali, attuando una politica equilibrata di sviluppo dello spazio urbano, vale a dire stabilizzando i quartieri problematici e creando un'offerta attraente a livello residenziale, lavorativo e ricreativo;
42. chiede una maggiore integrazione dei quartieri più trascurati; chiede all'autorità competente degli Stati membri di identificare i segni di allarme e di declino in zone particolari ed aumentare gli sforzi di attuare una politica d'integrazione sociale per ridurre le disparità e impedire l'emarginazione sociale; sottolinea il ruolo importante che le

piccole e medie imprese svolgono per lo sviluppo economico e la competitività territoriale non solo nei quartieri abbandonati ma in tutte le zone urbane;

43. invita la Commissione a sostenere maggiormente, nel contesto del Settimo programma quadro di ricerca, sviluppo tecnologico e attività dimostrative, progetti atti a promuovere lo sviluppo e lo scambio di esperienze riguardanti la gestione urbana sostenibile, la promozione di prassi e tecnologie energetiche efficienti, la soluzione dei problemi ambientali delle città nonché il contributo delle città nella lotta al cambiamento climatico;
44. ritiene che un rafforzamento dell'identità cittadina e una partecipazione attiva dei cittadini possa contribuire a una proficua applicazione della Carta di Lipsia nei centri urbani; chiede alla Commissione e agli Stati membri di proclamare l'avvio di "un dialogo territoriale" onde coinvolgere maggiormente il pubblico nell'elaborazione dei piani di rivitalizzazione e di sviluppo delle aree urbane;
45. invita gli Stati membri, le loro regioni e città a prestare maggiore attenzione a creare una cultura per un ambiente urbano di elevata qualità ("Baukultur") oltre che alla disponibilità di alloggi decenti e a prezzi accessibili quali fattori cruciali d'integrazione sociale e di qualità di vita urbana nel contesto dello sviluppo urbano sostenibile, prestando particolare attenzione alla qualità del territorio pubblico, in termini soprattutto di concezione architettonica di qualità, come strumento per migliorare il benessere dei cittadini dell'Unione europea;
46. invita il Consiglio, e in particolare la Presidenza slovena e quella francese, a prendere come base i lodevoli sforzi che sono stati compiuti nel quadro della Presidenza tedesca e di quella portoghese in materia di coesione territoriale, e a continuare a prendere iniziative in tale settore; è del parere, considerato che finora l'accento è stato messo sulle città, sulla relazione fra città e campagna, e sulla pianificazione territoriale, che le iniziative future debbano ormai riguardare la questione delle regioni che presentano svantaggi territoriali, quali le regioni insulari, montane e di confine nonché le regioni particolarmente remote e scarsamente popolate;
47. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché al Comitato delle regioni.

## MOTIVAZIONE

### Contesto

Il 24 e 25 maggio 2007, nel quadro di un incontro ministeriale informale svoltosi a Lipsia, i ministri dell'UE competenti per la pianificazione territoriale e lo 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):

- istituzione di un sistema urbano policentrico ed equilibrato e sviluppo di un 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 competenti per la pianificazione urbana hanno trovato un accordo sulla Carta di Lipsia nonostante l'Unione europea non abbia competenze legislative in materia di pianificazione urbana. 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. Gli attuali processi di espansione urbana si accompagnano a numerose sfide, quali ad esempio il declino dei quartieri, la congestione delle reti di trasporto urbane, la sigillatura del suolo, i danni ambientali e 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 informale dei ministri 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 fornirà un quadro per l'adozione di singole misure concrete finalizzate al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda territoriale fino allo svolgimento di una prima valutazione, prevista per il 2010. In tale contesto, si devono distinguere cinque diverse aree di intervento:

- attuazione dell'Agenda territoriale nell'ambito delle competenze dei ministri,
- influsso dei dossier chiave dell'UE e rafforzamento della dimensione territoriale e urbana delle politiche settoriali,
- rafforzamento della governance a più livelli,
- valutazione e confronto dello sviluppo territoriale dell'UE,
- 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 è inteso ad avviare un processo dinamico che consenta di esercitare un influsso positivo sullo sviluppo territoriale europeo in conformità con gli 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, ha giocato un ruolo attivo nel processo e intende monitorare 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, basata sul contributo attivo della commissione REGI all'adozione dell'Agenda territoriale, della Carta di Lipsia e del primo programma d'azione, è un ulteriore fondamentale contributo per raggiungere uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell'UE a livello territoriale.

La relazione dovrebbe 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 ricevano una maggiore attenzione 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.

Adottare un **approccio integrato di tipo verticale** significa migliorare il coordinamento e la cooperazione fra i diversi livelli di governo (locale, nazionale ed europeo), coinvolgendo tutti gli attori locali e regionali interessati e la società civile (parti interessate). Il programma d'azione dovrebbe non soltanto esortare all'azione i ministri UE responsabili, ma anche coinvolgere nel raggiungimento degli obiettivi tutti i livelli di governo. 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 come politica incentrata non solo sulla città ma anche sulla regione circostante. Così come quest'ultima trae vantaggio da ciò che la città offre, altrettanto pressante è il bisogno che la città ha dei comuni suburbani per adempiere ad alcune funzioni che non può adeguatamente assolvere da sola, come le attività ricreative o l'approvvigionamento idrico. Data la stretta interazione fra la città e i suoi dintorni, soprattutto in termini di flussi di materiali, capitali e persone, risulta evidente che le città hanno l'esigenza di concludere partenariati con i comuni suburbani. A tal fine, occorre istituire adeguate strutture amministrative che consentano di sfruttare le sinergie ed evitare una concorrenza sleale per le risorse. Le barriere burocratiche e politiche devono essere superate e, 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 diversità territoriale dell'Europa.

Una pianificazione urbana e regionale 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 devono armonizzarsi con essi. A tal fine occorre prendere in esame le politiche settoriali, quali ad esempio la politica dei trasporti o quella energetica, per valutare il loro impatto territoriale a corto e a lungo raggio. Un simile approccio contribuisce anche a evitare l'emarginazione sociale e a promuovere i quartieri svantaggiati. Pertanto, occorre mettere in atto una strategia di sviluppo integrata che tenga conto dei più diversi aspetti, quali l'istruzione, il mercato del lavoro, la politica dei trasporti e la "Baukultur" (cultura dell'ambiente costruito).

Anche la **politica di coesione** svolge un ruolo fondamentale nel raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia. In virtù delle dimensioni del suo bilancio, la politica di coesione 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 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

---

<sup>1</sup>Cfr. tra 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).

obiettivi comunitari in materia di cambiamenti climatici. Prendendo a modello l'immagine ideale della città climaticamente sostenibile, la protezione del clima deve essere integrata e tenuta in considerazione in tutti i settori della politica. 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 pianificazione e gestione dell'intero territorio (edilizia residenziale, commercio e industria, trasporti, infrastrutture, ambiente naturale, agricoltura), un ambito nel quale le aree urbane hanno sempre svolto un ruolo speciale data la loro funzione economica e sociale e la loro complessità.

La realizzazione degli obiettivi dell'Agenda territoriale è una delle priorità della Presidenza portoghese. Nell'Agenda gli Stati membri hanno concordato di effettuare una prima valutazione della stessa nel 2010, sotto la presidenza ungherese, ma una simile valutazione ha senso solo nel caso in cui gli obiettivi concreti in essa stabiliti siano messi a confronto con lo sviluppo reale. È pertanto necessario che, nel quadro dell'attuazione del primo programma d'azione, siano definiti indicatori concreti e misurabili che consentano di valutare lo sviluppo territoriale dell'Unione europea. A tal fine, andrebbero prese in considerazione le proposte che scaturiscono dagli studi dell'Osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ad esempio lo studio ORATE 1.1.1 sul policentrismo, lo studio ORATE 1.1.4 sugli sviluppi demografici e lo studio ORATE 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, mediante opportune iniziative, l'attuazione dell'Agenda territoriale e per raggiungere ulteriori progressi nel quadro del Metodo di coordinamento aperto.

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

---

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

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

fornire ulteriori contributi al 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 all'importanza dell'approccio integrato e alla salvaguardia della diversità territoriale.

Su proposta della Commissione e sulla base del lavoro dell'ORATE, 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 regione vallona del Belgio e 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 rilanciare l'importanza dell'impatto 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 della politica territoriale che andrebbero utilizzati in misura di gran lunga maggiore come requisiti per ottenere finanziamenti dai 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 dovrebbe essere uno dei parametri della Commissione nel contesto del Metodo di coordinamento aperto. Inoltre, occorre tenere in maggior conto gli aspetti territoriali e urbani nelle fasi 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 diversità territoriale in uno spazio ristretto ma anche per un'elevata qualità di vita, non ultimo in virtù di una sensibilità europea per l'assetto territoriale e di una politica urbana e regionale sostenibile. Si tratta di una carta vincente che l'Unione europea deve continuare a giocare. Un'efficace attuazione dell'Agenda territoriale e della Carta di Lipsia può offrire, a tale riguardo, un contributo decisivo.

## ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

<b>Approvazione</b>	23.1.2008
<b>Esito della votazione finale</b>	+: 51 -: 1 0: 3
<b>Membri titolari presenti al momento della votazione finale</b>	Alfonso Andria, Emmanouil Angelakas, Stavros Arnaoutakis, Elspeth Attwooll, Jean Marie Beaupuy, Rolf Berend, Jana Bobošíková, Victor Bostinaru, Antonio De Blasio, Bairbre de Brún, Petru Filip, Gerardo Galeote, Iratxe García Pérez, Eugenijus Gentvilas, Ambroise Guellec, Pedro Guerreiro, Zita Gurmai, Marian Harkin, Jim Higgins, Filiz Hakaeva Hyusmenova, Mieczysław Edmund Janowski, Gisela Kallenbach, Tunne Kelam, Evgeni Kirilov, Constanze Angela Krehl, Jamila Madeira, Mario Mantovani, Sérgio Marques, Miroslav Mikolášik, James Nicholson, Lambert van Nistelrooij, Jan Olbrycht, Maria Petre, Markus Pieper, Pierre Pribetich, Wojciech Roszkowski, Grażyna Staniszevska, Margie Sudre, Oldřich Vlasák, Vladimír Železný
<b>Supplenti presenti al momento della votazione finale</b>	Peter Baco, Jan Březina, Brigitte Douay, Den Dover, Jill Evans, Emanuel Jardim Fernandes, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Dariusz Maciej Grabowski, Miroslaw Mariusz Piotrowski, Francisca Pleguezuelos Aguilar, Christa Prets, Miloslav Ransdorf, Czesław Adam Siekierski, László Surján
<b>Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale</b>	Vladimir Urutchev