

## AREA POLITICHE PER LO SVILUPPO

Com. n. 06  
Prot. n. 03960  
Roma, 11 dic. 08

### **Oggetto: Apertura dibattito sul "Libro verde sulla coesione territoriale".**

Il Dipartimento delle Politiche dello Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico ha avviato con le Regioni e le Parti economiche e sociali una attività informativa e dibattito finalizzata all'analisi del futuro della politica europea sulla coesione territoriale, le cui linee sono state tracciate nel nuovo Libro verde sulla Coesione, pubblicato con la comunicazione della Commissione Europea n. 616/2008, in allegato alla presente.

Il Libro verde raccoglie gli spunti di discussione scaturiti da incontri istituzionali tra gli Stati membri, destinati a tutti coloro - sia organismi pubblici che privati - che partecipano al processo di consultazione e di dibattito sulla politica di coesione.

Come già avvenuto nel passato, il dibattito in corso è finalizzato alla raccolta ufficiale di proposte e strumenti sulla politica di coesione in vista della definizione del futuro libro bianco sulla politica di coesione e dei nuovi Regolamenti.

Nello specifico, l'attuale Libro verde si incentra particolarmente sulle proposte e soluzioni concrete atte ad evitare che sfide come l'esodo rurale o l'eccessiva espansione delle zone urbane diventino potenziali cause di disequilibrio del Sistema Europa.

Ciò che si vuole è, in definitiva, il mantenimento della capacità del Continente di mantenere un equilibrio durevole fra l'urbanizzazione e la tutela delle zone rurali, punto di forza del modello di vita europeo.

Per questo, nel Libro la Commissione affronta tre delicati temi: **differenze territoriali, collegamento tra i territori e cooperazione.**

L'Europa è formata da un territorio molto eterogeneo che comprende le tundre ghiacciate del ciclo artico, città globali come Londra e Parigi e foreste tropicali, pertanto la coesione territoriale deve aiutare queste aree così divergenti, da un lato a costruire legami per una più efficace cooperazione, e dall'altro, a massimizzare il beneficio che gli abitanti possano trarre dalla specificità del proprio territorio, trasformando la diversità in un punto di forza e non più di debolezza.

La politica pubblica deve quindi sostenere i territori a sfruttare al meglio le proprie risorse, a dare risposte ai problemi comuni, a raggiungere la massa critica, a favorire le sinergie e a superare le divisioni originate dalle frontiere amministrative.

Il Libro verde evidenzia come in Europa esista un ottimo modello insediativo, che grazie alle sue 5.000 piccole città, contribuisce alla buona qualità della vita nella UE. Di contro, si contano circa 1.000 grandi città di cui 5 superano i 5 milioni di abitanti e nelle quali si concentra l'attività economica, sociale e culturale; questa concentrazione, comporta indubbi vantaggi economici ma anche costi dovuti alla congestione, ai prezzi elevati degli immobili, all'emarginazione sociale e all'inquinamento.

Un ruolo importante per arginare questi problemi, viene coperto dalle zone rurali, che evitano la congestione dei grandi agglomerati urbani, tutelano le risorse e le zone di interesse naturale e pertanto meritano particolare attenzione attraverso policy dedicate.

Secondo problema trattato riguarda il superamento delle distanze, sia fisiche, attraverso una buona rete di trasporti intermodali, sia dei servizi, attraverso un migliore accesso ai servizi di interesse economico generale come sanità, istruzione, energia sostenibile, accesso ad internet a banda larga, connessioni a reti energetiche, collegamenti tra imprese e centri di ricerca.

I due aspetti fin qui affrontati, concentrazione e collegamenti, possono essere superati, secondo il Libro verde, attraverso una forte cooperazione a diversi livelli: fra autorità locali, fra Paesi diversi, fra la UE e i paesi confinanti.

La posizione Italiana è per una politica di coesione che non sia solo redistributiva, ma diretta a suggellare una dimensione territoriale della politica di coesione attraverso una segmentazione geografica della stessa, un approccio integrato con le politiche nazionali ed una governance multilivello.

Considerando l'interesse particolare che investe la Confederazione sui temi dello sviluppo territoriale, si invita ad analizzare il Libro verde e a fornire eventuali proposte (tenendo presente i quesiti posti dal libro) da porre all'attenzione delle autorità italiane ed europee coinvolte nel processo di definizione della politica territoriale dell'Unione per il post 2013.

Tali proposte possono essere inviate direttamente al dott. Domenico Rizzi [d.rizzi@confcommercio.it](mailto:d.rizzi@confcommercio.it) (tel. 06.5866466) e/o alla segreteria di area all'indirizzo di posta [territorio@confcommercio.it](mailto:territorio@confcommercio.it)

Cordiali saluti

IL RESPONSABILE  
*Gianfranco Ruta*

Allegato:

Libro verde sulla coesione territoriale - Fare della diversità territoriale un punto di forza

**IT**

**IT**

**IT**



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 6.10.2008  
COM(2008) 616 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E AL COMITATO ECONOMICO E  
SOCIALE EUROPEO**

**Libro verde sulla coesione territoriale  
Fare della diversità territoriale un punto di forza**

**{SEC(2008) 2550}**

## INDICE

1.	La coesione economica e sociale dal punto di vista territoriale.....	3
2.	Verso uno sviluppo più equilibrato ed armonioso .....	5
2.1.	Concentrazione: superare le differenze di densità .....	6
2.2.	Collegare i territori: superare la distanza .....	6
2.3.	Cooperazione: superare la divisione .....	7
2.4.	Regioni con caratteristiche geografiche specifiche.....	9
3.	La coesione territoriale: dibattito e prassi a livello comunitario e nazionale.....	10
3.1.	Coesione territoriale nella programmazione delle politiche comunitarie ... ..	10
3.2.	... e nel dibattito all'interno e fra gli Stati membri.....	11
4.	Domande per il dibattito.....	12

# **COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

## **Libro verde sulla coesione territoriale Fare della diversità territoriale un punto di forza**

### **1. LA COESIONE ECONOMICA E SOCIALE DAL PUNTO DI VISTA TERRITORIALE**

Dalla tundra ghiacciata del circolo artico alle foreste tropicali della Guyana, dalle Alpi alle isole della Grecia, dalle città globali di Londra e Parigi alle cittadine e ai villaggi vecchi di secoli, l'UE racchiude una diversità territoriale straordinariamente ricca.

La coesione territoriale mira ad assicurare lo sviluppo armonioso di tutti questi luoghi e a garantire che gli abitanti possano trarre il massimo beneficio dalle loro caratteristiche intrinseche. In questa ottica essa costituisce un mezzo per trasformare la diversità in un punto di forza che contribuisca allo sviluppo sostenibile di tutta l'Unione.

Una pluralità di questioni è associata alla coesione territoriale: il coordinamento delle politiche in regioni estese come quella del Mar Baltico, il miglioramento delle condizioni lungo le frontiere esterne orientali, la promozione di città sostenibili e competitive a livello mondiale, la lotta all'emarginazione sociale in alcune parti di regioni più ampie e nei quartieri urbani sfavoriti, il miglioramento dell'accesso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e all'energia in regioni remote e le difficoltà di alcune regioni che presentano determinate caratteristiche geografiche.

La competitività e la prosperità dipendono in misura crescente dalla capacità delle persone e delle imprese di sfruttare nel modo migliore tutte le risorse territoriali. In un'economia mondiale globalizzata e interdipendente, tuttavia, la competitività dipende anche dalla capacità di costruire legami con altri territori per assicurare che le risorse comuni siano utilizzate in modo coordinato e sostenibile. La cooperazione, insieme al flusso della tecnologia e delle idee nonché dei beni, dei servizi e dei capitali, sta diventando sempre più un aspetto vitale dello sviluppo territoriale e un fattore determinante della crescita sostenibile e a lungo termine di tutta l'Unione.

Una politica pubblica può aiutare i territori a sfruttare nel modo migliore le proprie risorse. Può inoltre aiutarli a trovare una risposta comune a problemi comuni, a raggiungere la massa critica e ad aumentare i profitti combinando le proprie attività, a sfruttare le complementarità e le sinergie e a superare le divisioni originarie dalle frontiere amministrative.

Molti dei problemi che i territori devono affrontare riguardano una pluralità di settori; per essere efficaci, le soluzioni necessitano pertanto un approccio integrato e cooperazione fra le varie autorità e le parti interessate. A questo riguardo il concetto di coesione territoriale getta dei ponti fra efficienza economica, coesione sociale ed equilibrio ecologico, ponendo lo sviluppo sostenibile al centro dell'elaborazione politica.

Il riconoscimento dell'importanza della dimensione territoriale non è nuovo: essa è da sempre al centro delle politiche strutturali<sup>1</sup> dell'UE. Anche diverse politiche settoriali hanno un impatto territoriale specifico e alcune presentano elementi<sup>2</sup> atti ad affrontare problemi territoriali determinati.

Nell'ambito delle politiche strutturali l'ammissibilità al sostegno è determinata principalmente a livello regionale, con una crescente consapevolezza dell'esigenza di incentrare le strategie di sviluppo sui punti di forza specifici dei territori, sul loro capitale fisico, umano e sociale nonché sulle loro risorse naturali. Nel corso degli anni, inoltre, le politiche strutturali dell'UE hanno sostenuto un'impostazione multisettoriale integrata dello sviluppo economico e sociale dell'Unione.

L'importanza della coesione territoriale è stata evidenziata negli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, adottati dal Consiglio nel 2006, secondo i quali “la promozione della coesione territoriale dovrebbe far parte degli sforzi volti a garantire che l'intero territorio europeo possa contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'agenda per la crescita e l'occupazione”<sup>3</sup>. Analogamente, gli orientamenti strategici comunitari in materia di sviluppo rurale<sup>4</sup> pongono in risalto il contributo che i programmi di sviluppo rurale dell'UE possono apportare alla coesione territoriale. Allo stesso tempo è sempre più ampiamente riconosciuta l'esigenza di promuovere cooperazione, dialogo e partenariato fra i diversi livelli di governo e fra questi e le organizzazioni e le persone sul campo direttamente coinvolte nel processo di sviluppo.

Ciononostante, la coesione territoriale trarrebbe beneficio da un chiarimento delle numerose questioni che suscita. Condividere la comprensione di tali questioni potrebbe contribuire a migliorare la *governance* della politica di coesione, rendendola più flessibile, più capace di adeguarsi al livello territoriale più appropriato, più attenta alle preferenze e alle esigenze locali e meglio coordinata con le altre politiche a tutti i livelli, conformemente al principio della sussidiarietà.

Nel corso della riunione informale svoltasi a Lipsia il 24 e 25 maggio 2007 i ministri europei responsabili della pianificazione del territorio e dello sviluppo regionale hanno invitato la Commissione a preparare una relazione sulla coesione territoriale entro il 2008<sup>5</sup>; il presente Libro verde, che fa seguito a tali conclusioni, avvia un dibattito sulla coesione territoriale al fine di approfondire la comprensione di questo concetto e delle sue implicazioni sul piano politico e della cooperazione. Tale dibattito non pregiudica l'esito della riflessione parallela della Commissione, attualmente in corso, sulla revisione del bilancio. Il Libro verde non tratta degli aspetti finanziari della politica di coesione nell'attuale quadro finanziario.

---

<sup>1</sup> Il termine “politiche strutturali dell'UE” si riferisce principalmente agli interventi del FESR, del FSE, del Fondo di coesione, del Fondo per lo sviluppo rurale e del Fondo per la pesca.

<sup>2</sup> Ad esempio, i regimi specifici per le regioni ultraperiferiche e alcune piccole isole della Grecia.

<sup>3</sup> GU L 291 del 21.10.2006, pag. 29.

<sup>4</sup> GU L 55 del 25.2.2006, pag. 26.

<sup>5</sup> [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf)

## 2. VERSO UNO SVILUPPO PIÙ EQUILIBRATO ED ARMONIOSO<sup>6</sup>

Il modello di insediamento europeo è unico. In Europa sono sparse circa 5 000 città piccole<sup>7</sup> e quasi 1 000 città grandi<sup>8</sup>, che fungono da centri di attività economica, sociale e culturale.

In questa rete urbana relativamente densa le città molto grandi sono però poche. Nell'UE solo il 7% delle persone abita in città con oltre 5 milioni di abitanti, rispetto al 25% negli USA, e solo 5 città europee sono annoverate fra le 100 più grandi città del mondo<sup>9</sup>.

Questo modello di insediamento contribuisce alla qualità della vita nell'UE, sia per gli abitanti delle città, che sono vicini alle zone rurali, sia per i residenti delle zone rurali, che beneficiano della prossimità dei servizi. È inoltre un modello più efficiente dal punto di vista dell'utilizzo delle risorse in quanto evita le diseconomie dei grandi agglomerati<sup>10</sup> e l'elevato uso di energia e di terre che caratterizzano l'espansione urbana<sup>11</sup>; tali diseconomie assumeranno dimensioni ancora più preoccupanti con il progredire dei cambiamenti climatici e l'adozione di misure per adeguarvisi o per contrastarli.

Il modello di distribuzione delle attività economiche, tuttavia, è molto meno uniforme di quello degli insediamenti (cartina 1). La concentrazione delle attività comporta vantaggi economici, ma anche costi dovuti alla congestione, ai prezzi elevati degli immobili, all'emarginazione sociale e all'inquinamento. Nel decennio scorso la distribuzione dell'attività economica nell'Unione è divenuta più uniforme grazie alla crescita elevata verificatasi in Irlanda, in Spagna e nei nuovi Stati membri (cartina 2). La distribuzione è più regolare anche all'interno di alcuni paesi, come, di nuovo, l'Irlanda e la Spagna, ma permangono zone urbane fortemente congestionate e altre zone il cui potenziale attende di essere sfruttato.

Uno sviluppo più equilibrato e sostenibile, implicito nella nozione di coesione territoriale, favorirebbe uno sfruttamento più uniforme e sostenibile delle risorse, apportando benefici economici dovuti a una minore congestione e a una pressione inferiore sui costi, con vantaggi sia per l'ambiente che per la qualità della vita.

Nella relazione sullo sviluppo del mondo del 2009 la Banca mondiale riconosce che la densità, la distanza e la divisione possono incidere sul ritmo dello sviluppo economico e sociale. L'UE si ritrova ad affrontare, *mutatis mutandis*, problemi simili, le risposte politiche ai quali potrebbero provenire da azioni su tre fronti: la concentrazione, il collegamento e la cooperazione, come indicato di seguito.

Alcune regioni presentano inoltre caratteristiche geografiche che possono dar luogo a problemi particolari con riguardo alla coesione territoriale. Tali casi sono trattati separatamente nell'ultima sezione di questa parte.

---

<sup>6</sup> Cfr. SEC(2008) 2550 per una spiegazione delle tipologie territoriali utilizzate in questa sezione.

<sup>7</sup> Popolazione compresa fra 5 000 e 50 000 abitanti.

<sup>8</sup> Popolazione superiore a 50 000 abitanti.

<sup>9</sup> [www.citypopulation.de](http://www.citypopulation.de).

<sup>10</sup> V. OCSE, 2007, "Competitive Cities in the Global Economy".

<sup>11</sup> V. Peter Newman e Jeffrey Kenworthy, 1999, *Sustainability and Cities*, Island Press.

## **2.1. Concentrazione: superare le differenze di densità**

Come osservato sopra, nell'UE l'attività economica è più concentrata della popolazione. Tale concentrazione comporta dei vantaggi: i maggiori benefici derivanti dall'agglomerazione e dal raggruppamento di determinate attività in siti particolari, ad esempio l'ampia disponibilità di servizi di assistenza sanitaria e l'accesso relativamente agevole a istituti di istruzione superiore e di formazione. Questi elementi positivi si riflettono nell'alto livello di PIL pro capite, di produttività, occupazione e attività di ricerca e innovazione che si registra nelle capitali e nelle maggior parte delle altre conurbazioni densamente popolate rispetto alla media nazionale.

Allo stesso tempo, però, la congestione stradale causa diseconomie, mentre numerosi quartieri urbani devono far fronte a gravi problemi di decadimento urbano e di emarginazione sociale. Queste situazioni si riflettono non solo in livelli di PIL pro capite inferiori alla media e in alti livelli di disoccupazione, ma anche in sacche di povertà, criminalità e tensione sociale in molte delle città più ricche. Sarebbe allora necessario ridurre i fattori esterni negativi propri degli agglomerati e garantire che tutti i gruppi di popolazione possano beneficiare di economie altamente specializzate e produttive.

Anche le regioni intermedie, caratterizzate da una prevalenza di città piccole, possono ottenere benefici superiori creando una solida rete di città e sfruttando i loro punti di forza in modo coordinato. Le città grandi e piccole delle regioni intermedie e rurali forniscono anche servizi essenziali per le zone rurali circostanti.

Nelle zone rurali più lontane dalle grandi città, di fatto, le città piccole e medie spesso svolgono un ruolo più importante di quello che le loro dimensioni potrebbero far pensare. Il ruolo di queste cittadine nel fornire accesso a servizi, come le infrastrutture necessarie per investire nell'adattabilità delle persone e nelle imprese, è essenziale per evitare l'esodo rurale e assicurare che queste zone restino luoghi attraenti in cui vivere.

Anche se l'attività economica si concentra principalmente nelle città, le regioni rurali rimangono una parte essenziale dell'Unione. Qui si trova infatti la gran parte delle risorse naturali e delle zone di interesse naturale (laghi, foreste, siti Natura 2000, ecc.) (cartina 6), la qualità dell'aria è buona (cartina 7) e i luoghi sono spesso attraenti e sicuri da visitare o per vivervi.

La sfida principale consiste nell'assicurare uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile di tutta l'Unione, rafforzandone la competitività economica e la capacità di crescita, ma rispettando nel contempo la necessità di preservarne le risorse naturali e garantendo la coesione sociale. A questo fine occorre evitare una concentrazione di crescita eccessiva e facilitare l'accesso di tutti i territori ai maggiori benefici legati alla concentrazione urbana.

## **2.2. Collegare i territori: superare la distanza**

Al giorno d'oggi collegare i territori significa più che assicurare buoni collegamenti di trasporti intermodali. È necessario anche fornire un accesso adeguato a servizi come l'assistenza sanitaria, l'istruzione e l'energia sostenibile, l'accesso a internet a banda larga, connessioni affidabili a reti energetiche e collegamenti solidi fra

imprese e centri di ricerca. Questo è essenziale anche per venire incontro alle esigenze specifiche dei gruppi svantaggiati.

L'accesso ai sistemi di trasporti integrati comporta la costruzione di collegamenti stradali o ferroviari fra città e di vie navigabili interne, lo sviluppo di catene di trasporti intermodali e di sistemi avanzati di gestione del traffico.

Nei nuovi Stati membri i buoni collegamenti stradali sono scarsi e spostarsi da una città all'altra richiede più tempo che nell'UE-15 (cartina 8). Anche i buoni collegamenti ferroviari non sono distribuiti uniformemente e in gran parte degli Stati membri le linee ferroviarie non sono compatibili con i treni ad alta velocità e necessitano spesso di lavori di riparazione.

Spesso occorre più tempo per raggiungere gli aeroporti a causa delle differenze nella qualità delle reti di strade secondarie e di trasporti pubblici (cartina 9), mentre i trasporti marittimi, che possono ridurre la congestione stradale e le emissioni di CO<sub>2</sub>, non sono sufficientemente sfruttati (cartina 10).

L'affidabilità dell'accesso all'energia è altrettanto importante e la particolare situazione di reti isolate dal mercato UE per motivi geografici (regioni rurali e remote, isole) o storici (ad es. gli Stati baltici) necessita di maggiore attenzione per assicurare un approvvigionamento adeguato ed efficiente. L'energia rinnovabile e le misure di efficienza energetica possono offrire opportunità di diversificazione e di sviluppo sostenibile.

L'accesso a servizi di interesse economico generale, come l'assistenza sanitaria o l'istruzione, costituisce spesso un problema nelle zone rurali; in regioni remote, ad esempio, il 40% della popolazione vive in media a più di mezz'ora di auto da un ospedale e il 43% a più di un'ora di auto da un'università (tabella 2). Soprattutto nelle zone remote, il potenziale delle TIC di fornire accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione tramite la telemedicina e l'insegnamento a distanza deve ancora essere sfruttato.

L'accesso a internet ad alta velocità, tuttavia, divenuto essenziale per molte imprese e persone, presenta ancora delle carenze. Nel 2007 l'accesso delle famiglie a internet a banda larga era in media del 15% più lento nelle zone rurali rispetto a quelle urbane.

### **2.3. Cooperazione: superare la divisione**

I problemi di collegamento e di concentrazione possono essere risolti efficacemente solo con una forte cooperazione a diversi livelli. Analogamente, i problemi ambientali associati al cambiamento climatico, alle inondazioni, alla perdita di biodiversità, all'inquinamento o al pendolarismo non rispettano frontiere di nessun tipo e richiedono pertanto cooperazione. Con ogni probabilità il cambiamento climatico aumenterà la frequenza e la gravità della siccità, degli incendi e delle inondazioni che colpiscono in misura variabile tutti i paesi e le regioni. Anche problemi percepiti come puramente locali, ad esempio l'inquinamento del suolo, traggono spesso origine da processi transfrontalieri di dimensioni molto più ampie.

Anche il pendolarismo tra confini regionali o addirittura nazionali spesso richiede una cooperazione interamministrativa per fornire soluzioni (ad es. trasporti pubblici) in grado di minimizzare i fattori esterni negativi.

La crescita economica in un'economia mondiale globalizzata dipende in misura crescente da strutture di cooperazione multiple che coinvolgono diversi tipi di soggetti pubblici e privati. Questo vale in particolare per le strategie di innovazione, che hanno bisogno della partecipazione di nuovi soggetti anche al di fuori del settore imprenditoriale. È di conseguenza necessario adattare le modalità di attuazione delle strategie di crescita locali per riflettere la nuova realtà.

Per far fronte efficacemente a questi e ad altri problemi occorre una risposta politica su scala geografica variabile, che comporta la cooperazione fra autorità locali vicine in alcuni casi, fra paesi diversi in altri casi e fra l'UE e i paesi confinanti in altri ancora.

In numerosi Stati membri sono stati istituiti organismi metropolitani che riuniscono più autorità a diversi livelli allo scopo di risolvere problemi che superano le frontiere regionali, come lo sviluppo economico, il trasporto pubblico, l'accesso all'assistenza sanitaria e agli istituti di istruzione superiore e di formazione, la qualità dell'aria e i rifiuti. Alcune regioni metropolitane superano non solo le frontiere locali e regionali, ma anche quelle nazionali: è il caso di Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai, che comprende città situate da una parte e dall'altra della frontiera.

Da molti anni le regioni frontaliere interne dei paesi dell'UE-15 beneficiano del rafforzamento della cooperazione transfrontaliera incoraggiato dalla politica di coesione, come ad esempio EUREGIO Rhein-Waal, istituita dalle autorità locali tedesche e olandesi da una parte e dall'altra della frontiera per migliorare, fra l'altro, l'accessibilità, la qualità e l'efficienza dell'assistenza sanitaria transfrontaliera in questa zona. Questo è particolarmente importante in quanto non esistono norme chiare sull'accesso all'assistenza sanitaria transfrontaliera<sup>12</sup>.

Le regioni frontaliere dei nuovi Stati membri e quelle situate da una parte e dall'altra dell'ex cortina di ferro hanno iniziato a collaborare solo di recente. Molto resta da fare per elaborare politiche di cooperazione coerenti nei settori delle infrastrutture e dell'economia (cartina 11). Si osserva raramente anche uno sviluppo coerente degli spazi marittimi che attraversano le frontiere terra-mare.

Nelle regioni frontaliere esterne il ritardo è ancora maggiore per quanto riguarda lo sviluppo economico e il PIL pro capite (tabella 3). L'UE è tuttavia circondata a sud e a est da regioni i cui livelli di PIL pro capite sono ancora inferiori; questo fattore, insieme a una crescita demografica più marcata (cartine 12 e 13), è all'origine di una forte pressione migratoria.

---

<sup>12</sup> Proposta di direttiva concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera COM(2008) 414.

## 2.4. Regioni con caratteristiche geografiche specifiche

Tre tipi particolari di regioni presentano in alcuni casi problemi di sviluppo specifici:

- le regioni montuose, che sono spesso regioni frontaliere e in cui più di un terzo della popolazione vive in zone rurali;
- le regioni insulari, che molto spesso sono montuose e anche nelle quali più della metà della popolazione vive in una regione frontaliere; sono isole sei delle sette regioni ultraperiferiche;
- le diciotto regioni scarsamente popolate, tutte a carattere rurale e quasi tutte transfrontaliere.

Queste categorie non sono esaustive; vi sono infatti altre regioni con caratteristiche specifiche che devono affrontare sfide comuni, fra cui le zone costiere, sottoposte a pressioni di sviluppo ed esposte ai rischi del riscaldamento del pianeta, e le regioni ultraperiferiche, i cui problemi sono legati all'evoluzione demografica e ai fenomeni migratori, all'accessibilità e all'integrazione regionale<sup>13</sup>.

Il 10% circa della popolazione europea vive in regioni montuose (tabella 4), con un PIL medio pro capite pari all'80% della media UE; per il 25% della popolazione interessata esso è tuttavia superiore alla media. In gran parte di queste regioni la popolazione ha registrato un aumento o è rimasta stabile fra il 1995 e il 2004. Le regioni montuose comprendono numerose zone di interesse naturalistico e spesso sono dotate di buoni collegamenti di trasporto che le rendono mete turistiche favorite. Alcune di esse dispongono anche di buoni servizi di base, anche se la loro disponibilità varia notevolmente da una regione all'altra. Allo stesso tempo devono affrontare le sfide poste dal cambiamento climatico, dalla dipendenza da un numero limitato di attività economiche, dalla pressione del turismo e dalla perdita della biodiversità.

Il 3% circa della popolazione europea, pari a 14 milioni, vive in regioni insulari. La loro diversità rende difficile una generalizzazione. Queste regioni variano infatti notevolmente in termini di popolazione e di PIL pro capite. Anche la crescita del loro PIL presenta variazioni che riflettono le differenze di struttura economica: mentre alcune sono completamente dipendenti dal turismo, altre hanno sviluppato settori di servizi altamente diversificati. Nella gran parte di queste regioni la popolazione è aumentata fra il 1995 e il 2004. In molte isole permangono tuttavia problemi di accessibilità, di dimensioni limitate dei mercati e di costo elevato della fornitura dei servizi pubblici di base e dell'energia.

Nell'UE sono poche le persone che vivono in regioni scarsamente popolate – appena 2,6 milioni in totale. Il PIL pro capite varia notevolmente da livelli molto inferiori alla media UE a livelli molto superiori. Mentre nella maggior parte di queste regioni la popolazione è rimasta stabile fra il 1995 e il 2004, in tre di esse si è registrata una diminuzione di più del 5%. La compresenza in queste regioni di una scarsa densità demografica, di una posizione periferica e di una debolezza strutturale,

---

<sup>13</sup> Questi aspetti sono trattati in una comunicazione distinta, la cui adozione è prevista per metà ottobre 2008.

che si esprime, fra l'altro, nella dipendenza dall'industria primaria, costituisce un forte ostacolo allo sviluppo.

### **3. LA COESIONE TERRITORIALE: DIBATTITO E PRASSI A LIVELLO COMUNITARIO E NAZIONALE**

Fatte alcune eccezioni, la natura delle regioni sopra considerate non costituisce generalmente un fattore determinante per la concessione dell'aiuto da parte dell'UE. Mentre le politiche strutturali dell'UE sono sempre state orientate a favore delle regioni svantaggiate con lo scopo di sviluppare i loro punti di forza e i settori in cui possiedono un vantaggio comparativo potenziale o di superare le possibili limitazioni alla crescita imposte dalle loro caratteristiche particolari, è meno chiaro come la maggior parte delle altre politiche comunitarie abbia influito sulla coesione territoriale.

#### **3.1. Coesione territoriale nella programmazione delle politiche comunitarie ...**

Il coordinamento delle politiche settoriali e territoriali è essenziale per ottimizzare le sinergie ed evitare possibili conflitti. Un dibattito sulla coesione territoriale è importante per evidenziare le questioni correlate e incoraggiarne un'analisi più approfondita, non solo nei settori strategici più ovvi indicati di seguito, ma anche più in generale.

- La politica dei trasporti ha implicazioni evidenti per la coesione territoriale in quanto influisce sull'ubicazione delle attività economiche e sui modelli di insediamento. Essa svolge un ruolo particolarmente rilevante nel migliorare i collegamenti verso le regioni meno sviluppate e al loro interno.
- La politica dell'energia contribuisce alla coesione territoriale in quanto consente di sviluppare un mercato interno del gas e dell'elettricità pienamente integrato. Le misure di efficienza energetica e una politica di energia rinnovabile contribuiscono inoltre allo sviluppo sostenibile in tutta l'Unione e possono fornire soluzioni a lungo termine per le regioni isolate.
- Anche la fornitura di un collegamento a internet ad alta velocità svolge un ruolo rilevante, considerata la sua importanza crescente per la competitività e la coesione sociale.
- Il primo pilastro della politica agricola comune, con il sostegno che offre agli agricoltori, ha ugualmente un impatto territoriale significativo in quanto mantiene attività e redditi nelle zone rurali e promuove una sana gestione delle terre.
- La strategia europea per l'occupazione, che costituisce parte integrante della strategia di Lisbona, contribuisce notevolmente allo sviluppo del capitale umano in quanto promuove una migliore istruzione e l'acquisizione di nuove competenze in diversi territori. La coesione territoriale è inoltre uno dei tre obiettivi generali degli orientamenti per l'occupazione.
- I bacini marittimi devono far fronte a crescenti richieste di uso del mare. I regimi distinti di regolamentazione per la pesca, l'acquacoltura, la conservazione dei mammiferi marini, la navigazione, il petrolio e il gas e l'attività estrattiva sono intesi a risolvere conflitti intrasettoriali, ma non intersettoriali. Una politica

marittima integrata è in fase di elaborazione a livello europeo per risolvere questi problemi di coordinamento e assicurare lo sviluppo sostenibile delle zone marine.

- La politica ambientale influisce in molti modi sull'ubicazione delle attività economiche. Le disposizioni regolamentari possono comprendere una dimensione territoriale e influire sull'assetto del territorio. Per raggiungere gli obiettivi politici e soddisfare le norme, le regioni e le parti interessate operano insieme, ad esempio nell'ambito del Piano d'azione comunitario a favore della biodiversità e della gestione comune di Natura 2000.
- L'accesso ad attività di ricerca di alta qualità e la possibilità di partecipare a progetti transnazionali esercitano un effetto sempre più importante sullo sviluppo regionale. La dimensione territoriale della politica di ricerca si è concretizzata nell'istituzione dello Spazio europeo della ricerca (SER), in cui i ricercatori possono muoversi, interagire e collaborare liberamente.
- La politica di concorrenza può influire sulla distribuzione territoriale delle attività economiche assicurando che gli aiuti regionali siano concentrati nelle zone più svantaggiate e adeguando l'intensità degli aiuti concessi alla natura e alla portata dei problemi.

### **3.2. ... e nel dibattito all'interno e fra gli Stati membri**

Nell'UE la coesione territoriale è oggetto di un dibattito intergovernativo a partire dalla metà degli anni Novanta, principalmente da parte dei ministri responsabili dell'assetto del territorio. Nel 1999 questo dibattito è sfociato nell'adozione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE), il quale ha a sua volta portato a una serie di importanti iniziative, come la prima generazione dei programmi di cooperazione transnazionale nell'ambito di INTERREG e la creazione dell'osservatorio in rete dell'assetto del territorio europeo (ORATE).

Fino a poco tempo fa, tuttavia, il dibattito non ha progredito come avrebbe potuto, forse in parte a causa del timore degli Stati membri che le competenze nazionali o regionali in materia di assetto del territorio e di pianificazione dello sviluppo potessero essere messe in discussione. È necessario chiarire che non vi è alcuna intenzione di mettere in discussione le competenze nazionali e regionali in queste materie; tali questioni esulano infatti dalla portata del dibattito avviato dal presente Libro verde.

Con l'adozione dell'agenda territoriale a Lipsia nel maggio 2007 i ministri UE responsabili dell'assetto territoriale e dello sviluppo hanno evidenziato la necessità di perseguire una crescita economica sostenibile, la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo sociale ed ecologico in tutte le regioni dell'Unione assicurando nel contempo ai cittadini, a prescindere da dove vivono, migliori condizioni di vita e una migliore qualità della vita con pari opportunità<sup>14</sup>. L'Agenda territoriale e il primo programma di azione per la sua attuazione, adottato alle Azzorre nel novembre 2007, hanno così dato nuovo slancio al dibattito individuando sei priorità territoriali (che vanno dai poli di innovazione regionali alle strutture ecologiche e alle risorse

---

<sup>14</sup> Agenda territoriale dell'Unione europea, Lipsia 24-25 maggio 2007.

culturali, dallo sviluppo policentrico a nuove forme di partenariato e di governo territoriale) e le misure necessarie per porle in atto.

A seguito di questo processo, nel 2007 la Commissione ha invitato gli Stati membri a rispondere a un'indagine sulla concezione e l'attuazione della coesione territoriale nelle pratiche nazionali (v. allegato).

#### **4. DOMANDE PER IL DIBATTITO**

Le domande elencate di seguito vertono sulle principali tematiche descritte nel presente Libro verde e definiscono la portata del dibattito che esso intende avviare. La Commissione fornirà una sintesi del dibattito alla fine della primavera 2009.

##### ***1. 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?

##### ***2. 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 della 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?

##### ***3. Migliore cooperazione***

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

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

#### **4. 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 tale 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?

#### **5. Nuovi partenariati territoriali**

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

- È 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?

#### **6. 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?

La Commissione invita tutte le parti interessate a formulare osservazioni sui quesiti enunciati nel presente Libro verde. Le risposte e le osservazioni supplementari devono essere inviate entro il 28 febbraio 2009 al seguente indirizzo:

Commissione europea  
DG Politica regionale  
Libro verde sulla coesione territoriale  
CSM1 4/161  
B-1049 Bruxelles

ovvero per posta elettronica al seguente indirizzo:

REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu

Previa autorizzazione degli interessati, i contributi ricevuti per via elettronica, insieme ai dati per contattare l'autore, verranno pubblicati sul sito web dedicato al Libro verde.