

ESP  N



EUROPEAN UNION

Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

POLICY BRIEF

I vantaggi della cross fertilisation tra politica di coesione e spatial planning

Spetta ai governi a tutti i livelli garantire che la politica di coesione sia efficiente e contribuisca a realizzare la riduzione del divario economico, sociale e territoriale fra regioni. Gli strumenti di pianificazione territoriale possono svolgere un ruolo chiave nel garantire che nei paesi e nelle regioni che ricevono finanziamenti dalla politica di coesione gli impatti territoriali combinati della politica di coesione e di altre politiche settoriali siano positivi.

Tuttavia, la cross-fertilisation” tra politica di coesione e spatial planning è di solito molto debole. Troppo spesso lo spatial planning nei paesi e nelle regioni non è pronto a favorire attraverso il coordinamento territoriale degli investimenti. La politica di coesione ha rivolto sempre maggiore attenzione alla dimensione territoriale, ma permangono inefficienze e risultati che hanno perso le opportunità di sinergia con altri settori. C'è ancora molto da fare per garantire che la politica di coesione raggiunga il suo pieno potenziale per uno sviluppo sostenibile che rafforzi coesione e resilienza. Una maggiore fertilizzazione tra la politica di coesione ed un sistema rafforzato di spatial planning può portare grossi benefici.

Le richieste, sul tavolo da lungo tempo, relative alla dimensione territoriale della politica della UE, oppure l'approccio place-based, si riflettono nelle iniziative di integrazione territoriale della politica di coesione.

Vi è anche una tendenza crescente dei sistemi di pianificazione territoriale ad abbracciare l'integrazione di politiche settoriali e di strumenti politici più adattabili a livello nazionale, regionale e locale. In base a esperienze attraverso tutta Europa, vengono proposti misure pratiche che potrebbero migliorare nel breve termine la cross fertilization. Queste integrano le tendenze attuali e potrebbero guidare ed accelerare il raggiungimento di una politica di coesione più sensibile ed efficiente dal punto di vista territoriale. Per ogni misura viene fornito un insieme di azioni che faciliteranno la cross fertilization tra le due politiche. Ciò fornisce una checklist che permette una riflessione rispetto alle pratiche esistenti ed una progettazione di iniziative che dipendono dalle condizioni e dalle pratiche locali.

MESSAGGI POLITICI CHIAVE

- La necessità di ripristino e ripresa nell'Europa post-pandemia impone ai responsabili politici di tutti i settori l'obbligo di collaborare con altri settori politici e stakeholder per dare una risposta forte, efficiente e socialmente inclusiva. Ciò richiede cooperazione e coordinamento delle politiche e degli investimenti attraverso un approccio place-based.
- La politica di coesione durante il periodo di programmazione 2014-2020 ha introdotto una serie di strumenti per migliorare il coordinamento degli Stati membri che usufruiscono degli investimenti UE, in base alle differenze territoriali. L'attuale periodo della politica di coesione (2021-27) introduce diverse disposizioni che hanno il potenziale per migliorare la **fertilizzazione reciproca fra programmazione nazionale e allocazione del budget**. Tuttavia, è assolutamente necessaria una politica interna che rafforzi il coordinamento territoriale della politica di coesione con le altre politiche settoriali, per contrastare interventi inefficienti, meno efficaci e talvolta controproducenti.
- Il futuro successo del coordinamento degli impatti combinati della politica di coesione e di altre politiche settoriali dipende in larga misura dalle scelte effettuate negli Stati membri dell'UE. In linea di principio, lo spatial planning è il mezzo principale degli Stati membri per contribuire al coordinamento mirato ai luoghi delle politiche settoriali, ma spesso ci è poca cross fertilization con la politica di coesione attuata in questi paesi. Pertanto, nella maggior parte dei luoghi non si offre questo potenziale. Laddove la fertilizzazione reciproca non funziona, è importante capire perché per agire immediatamente.
- Ci sono molti buoni esempi di iniziative che rafforzano la fertilizzazione reciproca della politica di coesione con lo spatial planning, riducendo lo spreco di risorse e rafforzando i benefici positivi della coesione. I governi e gli altri stakeholder a tutti i livelli dovrebbero riflettere su come possono trarre insegnamento da questi esempi. Possono trarre vantaggio a breve termine dal compiere passi per integrare le buone pratiche. Investire nella riforma degli strumenti di spatial planning in modo che siano meglio preparati ad assumere un ruolo di coordinamento territoriale darà i suoi frutti a medio termine.

1 Introduzione

La politica di coesione dell'UE e altre politiche settoriali hanno un impatto positivo sulla vita sociale ed economica delle città e delle regioni. Gli investimenti e le politiche settoriali apportano benefici vitali ai luoghi, ma i loro obiettivi di efficienza ed equità possono essere compromessi se non prendono in considerazione e non agiscono sulle relazioni con altre politiche settoriali correlate. Un coordinamento efficace può garantire che si realizzino possibili sinergie tra le politiche settoriali e che si evitino azioni improduttive o incompatibili. Questo è ciò che i cittadini europei si aspettano dall'UE e dai loro governi nazionali e locali quando traducono la politica di coesione dell'UE in programmi nazionali e nell'allocazione del budget.

L'intensa concorrenza tra città e regioni che minaccia la coesione sociale e aumenta le disparità ha da tempo richiamato l'attenzione sulla necessità di un lavoro congiunto più efficace attraverso le politiche settoriali, oltre i confini amministrativi e tra i livelli di governo. Negli anni 2020, la priorità è riparare e riprendersi nell'era post-pandemica attraverso NextGenerationEU, che rafforza gli argomenti per la cooperazione e il coordinamento (Commissione europea, 2020).

Nel 2009, Barca (2009) ha richiamato l'attenzione su una carenza della pianificazione strategica su cui si basa la politica di coesione. Ha evocato la possibilità di adottare una prospettiva place-based e territoriale per assicurare l'uso efficiente delle risorse e per incoraggiare le riforme istituzionali. Nella sua guida del 2020 sulla ripresa post-pandemia, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico sottolinea anche il valore di un "approccio mirato ai luoghi" per evitare politiche disgiunte e una inutile concorrenza per l'utilizzo delle risorse (OCSE, 2020).

I successivi cicli di politica di coesione hanno introdotto meccanismi di pianificazione strategica e rafforzato il coordinamento, con alcuni finanziamenti mirati ad azioni integrate in luoghi specifici (trattati di seguito nella sezione 2.2) per stimolare i governi nazionali e locali a migliorare il coordinamento. Tuttavia, continuano ad esserci molti esempi in cui la politica di coesione e altre politiche settoriali dell'UE e nazionali compromettono gli obiettivi più ampi per lo sviluppo sostenibile, per la coesione territoriale, per affrontare gli effetti del cambiamento climatico e per rafforzare la resilienza dei luoghi.

Gli strumenti di pianificazione territoriale possono svolgere un ruolo chiave nel garantire che gli impatti territoriali combinati della politica di coesione e di altre politiche settoriali siano positivi. La parola chiave qui è **fertilizzazione reciproca: l'interazione tra i responsabili delle politiche settoriali che crea complementarità, aumenta l'efficienza attraverso la sinergia ed evita i costi del mancato coordinamento.**

Esistono diversi gradi di fertilizzazione reciproca, da quella completamente integrata, che implica la

condivisione di politiche, attraverso la cooperazione e la condivisione delle informazioni, alla separazione completa (Stead e Meijers, 2009). Ci sono molti strumenti disponibili che possono favorire la fertilizzazione reciproca, coinvolgendo, ad esempio, la condivisione dei dati, la comunicazione, agenzie ad hoc, analisi di impatto e piani congiunti.

Il ruolo che possono avere la pianificazione territoriale e la "politica place based" nella fertilizzazione reciproca è stato citato per la prima volta nell'European Spatial Development Perspective del 1999 (Committee on Spatial Development, 1999) e successivamente dal Rapporto Barca del 2009. Spatial planning e politica place-based significano aggiungere una dimensione territoriale esplicita nel processo decisionale settoriale e la cooperazione al processo decisionale lungo tre dimensioni: cooperazione verticale tra livelli amministrativi, cooperazione orizzontale tra politiche settoriali e cooperazione geografica tra territori con giurisdizioni diverse, ognuno dei quali ha esigenze particolari.

Il termine "politica settoriale" si riferisce alla divisione dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche in settori – come l'economia, i trasporti, l'agricoltura, l'ambiente e l'energia – che si riflette sull'organizzazione dell'UE e sui governi nazionali. La politica di coesione è come una politica settoriale, in quanto mira principalmente a rafforzare la coesione economica e sociale. Anche lo spatial planning è una politica settoriale e svolge un ruolo specifico nella gestione dello sviluppo place-based. "Spatial planning" è qui usato come termine generico per coprire i molti nomi dati dai diversi paesi a questo tipo di governo. In senso lato, la pianificazione territoriale è una politica settoriale che può essere incrociata con altre politiche settoriali, ma può anche promuovere una fertilizzazione reciproca tra tutti i settori attraverso le sue strategie e piani territoriali place-based. Lo spatial planning ha bisogno di una fertilizzazione incrociata con politiche settoriali che hanno un impatto territoriale significativo per essere efficace nel suo ruolo di fertilizzatore. La prima tra queste politiche settoriali per molti paesi è la politica di coesione, che, al contrario, ha bisogno di avere una fertilizzazione incrociata efficace con lo spatial planning per essere efficiente nei suoi effetti place-based.

Le condizioni per la fertilizzazione incrociata nei paesi e nelle regioni possono essere molto diverse in termini di capacità del sistema di spatial planning di impegnarsi con la politica settoriale e in termini di importanza della politica di coesione in relazione agli investimenti complessivi, come mostrato nella figura 1 (e spiegato più avanti).

È probabile che la fertilizzazione reciproca dello spatial planning con la politica di coesione e altre politiche settoriali dell'UE, come i trasporti e l'ambiente, migliori l'efficienza e l'inclusività sociale degli investimenti. Lo spatial planning potrebbe anche guidare le politiche settoriali verso il raggiungimento di obiettivi politici più ampi, ad esempio

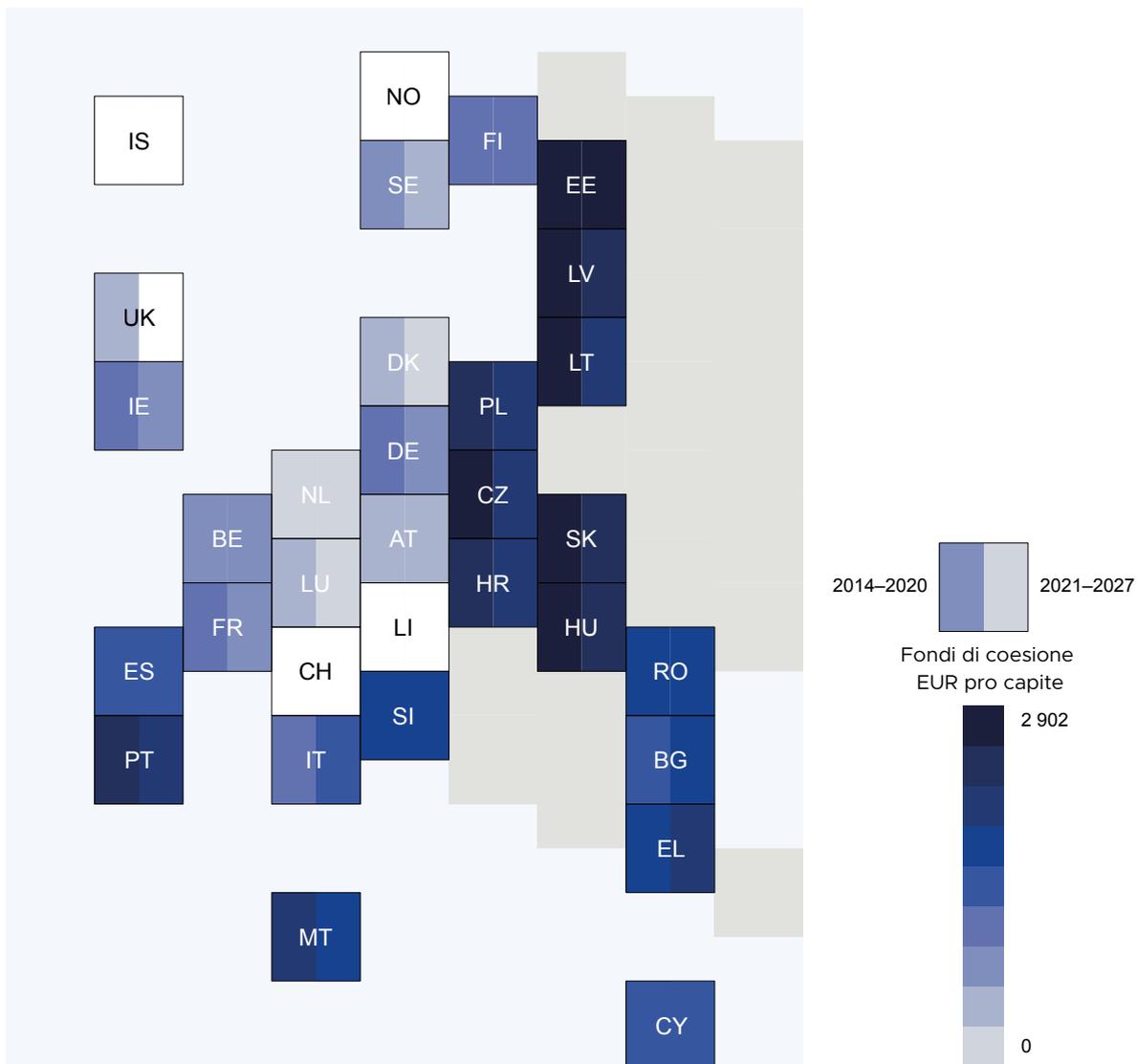
valutando l'impatto territoriale delle politiche settoriali e facilitando la cooperazione e il coordinamento. In pratica, in molti luoghi, lo spatial planning è raramente in grado di svolgere questo ruolo a causa del suo debole rapporto con altri settori e perché spesso è poco preparata in termini di capacità e strumenti disponibili. I numerosi strumenti che possono supportare la fertilizzazione reciproca sono esaminati di seguito.

Questo Policy Brief fornisce una sintesi di misure pratiche e di azioni che possono essere intraprese per rafforzare la fertilizzazione reciproca tra la politica di coesione e lo spatial planning a vantaggio reciproco. Si basa sui risultati del progetto ESPON – European Territorial Observation Network Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe (COMPASS) (ESPON, 2018a) sui trend dei sistemi di spatial planning dal 2000 (vedi riquadro 1). Tali risultati sono stati approfonditi nel 2021 in

un progetto di follow-up che ha esaminato la fertilizzazione reciproca tra politica di coesione e spatial planning attraverso, in primo luogo, un caso di studio delle pratiche nella Repubblica ceca e, in secondo luogo, un dialogo con esperti di tutta Europa sulle possibili buone pratiche (vedi riquadro 2).

Queste fonti vengono utilizzate per spiegare lo stato attuale della fertilizzazione reciproca tra politica di coesione, spatial planning e altre politiche settoriali in Europa; per evidenziare i fattori che facilitano o ostacolano la fertilizzazione reciproca; e per formulare raccomandazioni su quali azioni possono essere intraprese immediatamente e a medio termine. Prestiamo particolare attenzione al quadro stabilito dal periodo 2021-2027 della riforma della politica di coesione e dall'Agenda Territoriale 2030 (Commissione europea, 2021).

Figura 1
Budget della politica di coesione nel 2014-2020 e nel 2021-2027



Fonte: Rappresentazione geografica dell'autore basata sui dati di Bachtler et al. (2020, pag. 19).

RIQUADRO 1**ESPON COMPASS (2018)**

L'obiettivo del progetto COMPASS era quello di fornire un'autorevole relazione comparativa sui cambiamenti nei sistemi di governance e nei sistemi di spatial planning europei dal 2000 al 2016. Il progetto non ha fornito una "fotografia" dei sistemi di spatial planning, ma una valutazione dei trend nell'approccio place-based, all'interno di un contesto di contributo potenziale allo spatial planning della UE e delle politiche nazionali di settore.

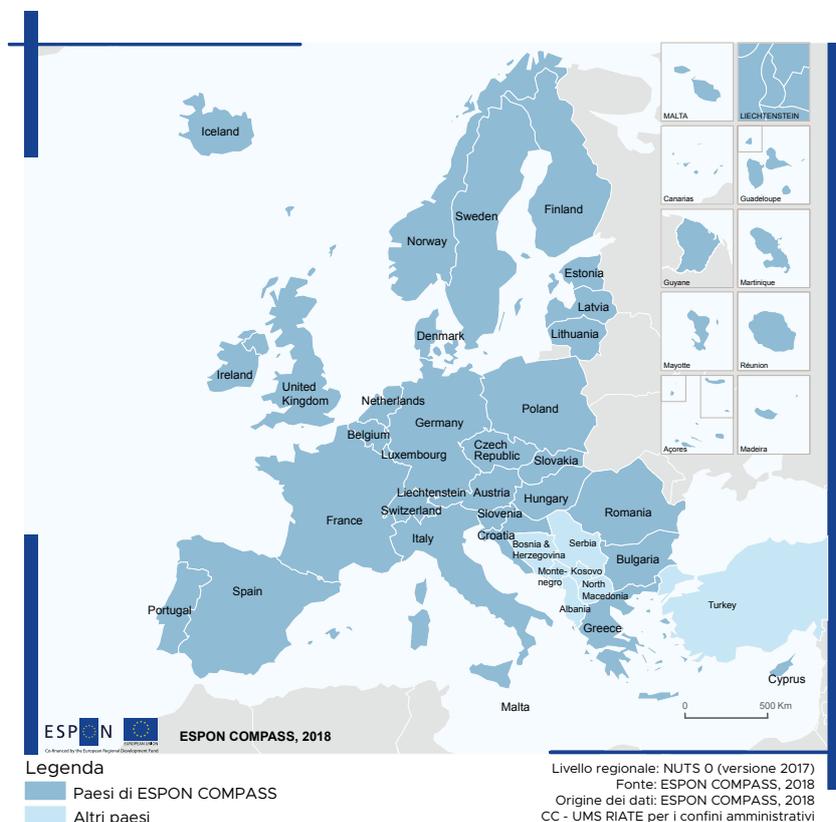
I risultati per 32 paesi si basano sui dati forniti da "esperti nazionali" con un'esperienza approfondita nell'organizzazione e nella pratica dello spatial planning e della politica dell'UE, e su quattro casi studio approfonditi che analizzano il rapporto tra politica di coesione e spatial planning riguardo ai temi prioritari dell'Agenda Territoriale 2020. I dati sono stati raccolti attraverso due questionari dettagliati, il primo sulle modifiche degli accordi formali di governance territoriale e spatial planning, il secondo sulle pratiche esistenti. I casi studio hanno utilizzato ricerche documentali, interviste e focus group.

Il progetto ESPON COMPASS ha confermato che sono state apportate molte modifiche graduali ai sistemi di pianificazione territoriale che in molti paesi hanno rappresentato una riforma significativa. Le caratteristiche comuni tra i paesi (sebbene non uniformi) consistevano nel decentramento delle competenze; la crescente collaborazione tra le autorità di pianificazione nelle regioni funzionali; e un uso crescente di strategia negli strumenti di pianificazione. L'uso dello spatial planning è onnipresente, con un alto numero e varietà di piani elaborati, ma sono stati sollevati dubbi sull'influenza effettiva di molti piani sullo sviluppo spaziale, soprattutto nei luoghi gravemente colpiti dalla crisi bancaria del 2008.

L'UE ha una grande influenza sulle riforme della governance territoriale nazionale e dei sistemi di spatial planning, in particolare attraverso la legislazione e la politica in materia di ambiente, trasporti ed energia. La cooperazione territoriale europea (Interreg) e le agende territoriali hanno avuto un impatto minore, sebbene i nuovi Stati membri siano stati più ricettivi ai concetti e alle idee dell'UE che promuovevano gli approcci nazionali.

La politica di coesione ha spesso un impatto diretto sullo sviluppo spaziale attraverso i progetti finanziati. L'effetto del finanziamento può essere quello di sostenere strategie e politiche di pianificazione, come nel caso di progetti infrastrutturali che promuovono l'aumento della densità urbana, o di compromettere la pianificazione laddove la spesa per le infrastrutture ha facilitato una suburbanizzazione frammentata a causa di un aumento dell'accessibilità di luoghi e zone particolari. Nonostante le numerose riforme, la pianificazione in molti paesi non è ben preparata ad assumersi il compito di guidare tali investimenti. ESPON COMPASS fornisce esempi di buone pratiche di fertilizzazione reciproca, che vengono riportati in questo brief.

Figura 2
Portata territoriale del progetto COMPASS



Fonte: ESPON (2018a).

RIQUADRO 2

Progetto spin-off di ESPON COMPASS: caso studio ceco e dialogo con esperti (2021)

Il progetto Dialogo e Caso Studio di ESPON COMPASS è stato intrapreso per aggiornare e approfondire i risultati del progetto COMPASS 2018, per analizzare le raccomandazioni di buone pratiche rispetto a situazioni del mondo reale e per identificare le misure chiave che possano facilitare la fertilizzazione reciproca.

Il **caso studio** faceva parte dell'impegno di ESPON di aumentare l'importanza e l'applicazione dei suoi risultati all'interno di processi politici concreti. È stato realizzato nella Repubblica Ceca su invito del governo ceco, che ha fornito una preziosa assistenza al progetto, compreso il dialogo con alti funzionari. L'obiettivo del caso studio ceco era quello di esaminare la portata della fertilizzazione reciproca della politica di coesione, dello spatial planning e di altre politiche settoriali in un paese in cui la politica di coesione svolge un ruolo importante nello sviluppo spaziale e guida i cambiamenti della governance territoriale. Il caso studio ha comportato un'indagine e interviste con attori chiave della politica di coesione e dello spatial planning, un "seminario interattivo" online con esperti internazionali ed un'ulteriore discussione con esperti cechi attorno a un documento di lavoro preliminare.

I risultati del caso studio sono rilevanti anche per altri paesi dell'Europa centrale e orientale che, dal momento dell'adesione all'UE, hanno subito riforme di vasta portata della loro società e della loro economia e un enorme afflusso di investimenti. Dimostrano che la politica di coesione e lo spatial planning nazionale stanno effettivamente operando in "universi paralleli". Uno spatial planning di "reazione" e una cultura della pianificazione professionale è in gran parte guidata dalle politiche settoriali ed è poco preparata a collaborare con la politica di coesione in cui si tiene conto in misura limitata del contributo allo spatial planning. Tuttavia, ha trovato parecchio potenziale in un sistema di spatial planning maturo e pienamente sviluppato ed una consistente e prevedibile politica di coesione per quanto riguarda i finanziamenti lungo un periodo ben definito.

Una relazione separata su questo progetto fornisce una serie di raccomandazioni pratiche e strategiche per rafforzare le relazioni tra spatial planning, politica regionale e politica di coesione dell'UE nel paese.

Il **dialogo** più ampio è stato intrapreso per raccogliere contributi sulle esperienze di fertilizzazione reciproca nei 32 paesi coperti dal progetto ESPON COMPASS originale. Gli obiettivi erano quelli di comprendere lo stato della fertilizzazione reciproca in tutta Europa; identificare i fattori comuni che facilitano o ostacolano la fertilizzazione reciproca; e identificare le misure pratiche che si possono utilizzare per migliorare la fertilizzazione reciproca.

È stato inviato un questionario ad esperti con una profonda conoscenza della politica di coesione o spatial planning nei 32 paesi ESPON, inclusi gli "esperti nazionali" incaricati di contribuire al progetto ESPON COMPASS, i membri del Comitato di monitoraggio del gruppo europeo di cooperazione territoriale ESPON, i punti di contatto nazionali ESPON ed esperti scelti nel funzionamento della politica di coesione negli Stati membri.

Hanno risposto in totale 72 esperti in rappresentanza di 29 paesi. Gli esperti hanno riferito che la fertilizzazione reciproca è debole nella maggior parte dei paesi principalmente a causa delle priorità politiche, sebbene giochino un ruolo anche molti altri fattori. L'ottenimento di più finanziamenti dalla politica di coesione non stimola una maggiore fertilizzazione. Il dialogo ha generato una revisione completa delle misure che sono state utilizzate o offrono il potenziale per migliorare la fertilizzazione incrociata, come spiegato in questo documento.

2

La sfida di collegare politica di coesione e spatial planning

2.1

Perché mirare alla fertilizzazione reciproca? Quali sono i vantaggi?

La politica di coesione dell'UE e le politiche di spatial planning hanno scopi complementari e correlati. La politica di coesione dell'UE e altre politiche settoriali dell'UE forniscono finanziamenti per rafforzare gli investimenti economici, l'occupazione e l'innovazione; per promuovere uno sviluppo più sostenibile; per migliorare la resilienza agli shock e agli impatti dei cambiamenti climatici; per ampliare l'accessibilità ai servizi; e per sviluppare capacità istituzionali a tutti i livelli. Lo spatial planning utilizza la strategia, la politica e la regolamentazione per dare forma allo sviluppo spaziale dei territori riuscendo a coordinare e coniugare gli investimenti nei luoghi più opportuni; per proteggere i beni ambientali e culturali sensibili; per migliorare l'abitabilità degli ambienti urbani e rurali; e per garantire a tutti i cittadini l'accesso alle opportunità e ai servizi di cui hanno bisogno. In sostanza, la politica di coesione e la pianificazione territoriale hanno l'obiettivo comune della coesione territoriale.

La politica di coesione e lo spatial planning si mischiano grazie alla natura locale di tutte le politiche settoriali: esse hanno effetto in luoghi particolari dei nostri quartieri, delle nostre città e delle nostre regioni. Ciò vale ovviamente per le infrastrutture di trasporto fisico e per la politica ambientale, ma vale anche per altri settori, come la sanità, la ricerca e l'energia, indipendentemente dal fatto che vengano applicate ai luoghi. ESPON ha trattato questo tema in una serie di studi di impatto territoriale incentrati sulla metodologia o su settori politici specifici. Gli effetti spaziali delle politiche sono particolarmente evidenti nel caso della politica di coesione, che può avere un'influenza decisiva sulla qualità dei luoghi e sul benessere dei cittadini. Laddove la politica di coesione è rilevante, può anche fungere da pianificazione territoriale de facto, modellando lo sviluppo spaziale del territorio. Conta dove si investe.

In luoghi particolari, diventa più evidente la sfida di coordinare le azioni di settori politici indipendenti. Una buona comunicazione e una misura di coordinamento tra la politica settoriale e lo spatial planning portano a una sinergia positiva. Una cattiva comunicazione può sprecare denaro e risorse (Robert et al., 2001). Le politiche aspatiali possono fare perdere opportunità e talvolta produrre risultati contraddittori che, a loro volta, possono minacciare il sostegno politico e sociale. Ci sono molti esempi, tra cui gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto che portano alla suburbanizzazione frammentata delle città e allo

sfruttamento eccessivo delle risorse ambientali; i sussidi per le energie rinnovabili che compromettono la produzione alimentare locale quando viene consumata la terra; e lo sviluppo economico in luoghi non ben serviti dalle infrastrutture.

Un esempio di come, in altre situazioni benvenute, gli investimenti della politica di coesione possano avere un impatto territoriale negativo è l'emergere di "isole della prosperità", in cui il finanziamento stanziato su linee settoriali e una semplice divisione del territorio in zone urbane e rurali ha aggravato le disparità territoriali. In questi casi, c'è poca fertilizzazione reciproca della politica di coesione con lo spatial planning e una scarsa considerazione degli impatti territoriali più ampi degli investimenti. Il finanziamento è stato destinato alle principali zone urbane, dove esiste un potenziale e una capacità in termini di fornitura e concentrazione di infrastrutture predisposte per raggiungere gli obiettivi di crescita e innovazione. Tuttavia, questo investimento ha indirettamente alimentato la migrazione rurale-urbana e minacciato la coesione territoriale. Un'altra sfida comune è l'ambiente istituzionale frammentato e competitivo nelle regioni metropolitane, dove gli investimenti in infrastrutture possono esacerbare la concorrenza, incoraggiare uno sviluppo frammentato e portare a perdite ambientali. Il riquadro 3 fornisce un esempio dell'Ungheria.

Ci sono richieste ormai da lungo tempo, di un coordinamento più efficace delle politiche settoriali che punti alla comprensione delle scelte di compromesso, alla mitigazione degli impatti negativi delle esternalità e allo sfruttamento delle potenziali sinergie. Pertanto, i rapporti successivi come quelli sulla coesione economica, sociale e territoriale (l'ultimo, il settimo rapporto, copre i progressi compiuti dal 2017) (Commissione europea, Direzione generale per le politiche regionali e urbane, 2014, 2017) e il rapporto 2009 su Un'agenda per la riforma della politica di coesione (noto come Rapporto Barca, menzionato nell'introduzione) invitano a prestare una maggiore attenzione alla dimensione spaziale della politica di coesione e un approccio place-based (vedi anche Böhme et al., 2011).

Sono state adottate misure per rafforzare l'approccio spaziale nella politica di coesione e per sviluppare la capacità dei sistemi di spatial planning di assistere nel coordinamento territoriale delle politiche settoriali, come spiegato di seguito. Obiettivi fondamentali trasversali, come: uno sviluppo più sostenibile, la mitigazione del cambiamento climatico e la resilienza alle crisi economiche, ambientali e sanitarie, richiedono una risposta politica integrata.

In linea di principio, i sistemi di spatial planning dovrebbero svolgere un ruolo importante nel consentire alle politiche settoriali di adottare un approccio place-based. In alcuni luoghi i sistemi di pianificazione certamente stanno riuscendo, ma in molte parti d'Europa la "pianificazione" ha un

approccio settoriale ristretto che si concentra solo sulla regolamentazione dell'uso del suolo e della forma fisica urbana. Il coordinamento di altre politiche settoriali indipendentemente dal governo nazionale o subnazionale di origine nell'UE, diventa estremamente difficile.

RIQUADRO 3

Sfide di coordinamento e fertilizzazione reciproca a Budapest

La politica per la regione della città di Budapest è influenzata da più di 80 comuni e da molti settori e strati di agenzie governative e investitori privati. Tuttavia, la programmazione e la spesa della politica di coesione sono centralizzate, mentre i comuni autonomi sono responsabili delle strategie di sviluppo urbano all'interno dei loro confini. Il progetto COMPASS ha rilevato che le istituzioni di pianificazione frammentate e complesse, la discrepanza fra le zone amministrative per la politica di coesione e quelle per lo spatial planning, e la mancanza di una governance "geograficamente" flessibile sono sfide importanti. Non c'è stata una chiara visione regionale per guidare la formulazione e l'attuazione di progetti, mentre la cooperazione è stata minacciata dalla concorrenza per i finanziamenti.

Sono stati compiuti sforzi notevoli per sviluppare istituzioni, partenariati e capacità di spatial planning che determinino l'impatto della politica di coesione e delle politiche settoriali per promuovere uno sviluppo equilibrato e una "città compatta". I governi della contea di Pest e della città di Budapest hanno adottato obiettivi comuni ed è stata introdotta una strategia di sviluppo urbano in seguito al coinvolgimento di stakeholder che mira a fornire un coordinamento a livello regionale. Ciò suggerisce che il coinvolgimento di stakeholder al di fuori delle amministrazioni governative può portare all'innovazione delle politiche.

Vedi ESPON (2018b, pp. 113–117) e Maier et al. (2021).

2.2

In che modo la politica di coesione dell'UE affronta la dimensione territoriale?

La politica di coesione affronta la dimensione territoriale e l'integrazione con altre politiche settoriali? Le riforme della politica di coesione hanno lavorato per fornire un sostegno più strategico ai programmi e agli investimenti nazionali e regionali, che considerano in una certa misura la distribuzione territoriale dei finanziamenti e l'interazione con altre politiche settoriali. È importante sottolineare che la politica di coesione dell'UE funziona non direttamente, ma attraverso programmi nazionali e regionali preparati dagli Stati membri e negoziati con la Commissione europea.

Nel 2014-2020 sono state previste disposizioni specifiche per combinare fondi e obiettivi tra i settori in un approccio place-based attraverso lo sviluppo locale di tipo partecipativo (community-led local development, CLLD) e gli investimenti territoriali integrati (ITI) (Ferry et al., 2018). Il regolamento ha stabilito un requisito minimo del 5 % del Fondo nazionale europeo di sviluppo regionale da destinare allo sviluppo urbano sostenibile attraverso lo CLLD e l'ITI. Tali investimenti integrati sono stati accolti molto favorevolmente.

Hanno avuto successo anche nell'incoraggiare un approccio congiunto e una "cultura cooperativa"

in particolari tipi di zone, come le regioni funzionali cittadine, sebbene abbiano anche affrontato sfide e progredito in modo disuguale. Le azioni di sviluppo integrato rappresentano una piccola parte dei finanziamenti della politica di coesione. Le strategie territoriali su cui si basano sono dei sostituti dello spatial planning (e talvolta si collegano ad essa).

Per il periodo 2021-2027 sono stati introdotti nuovi strumenti e approcci che possono migliorare la fertilizzazione reciproca se utilizzati correttamente nella programmazione nazionale e regionale e nel processo decisionale dell'allocazione del budget da parte delle autorità di gestione. Il primo strumento è l'introduzione di un obiettivo politico orizzontale place-based noto come "un'Europa più vicina ai cittadini". Questo ha lo scopo di dare alle autorità di gestione la flessibilità di programmare i propri modelli di sviluppo territoriale integrato. Il secondo è l'esigenza che i meccanismi di esecuzione territoriale – come ITI e CLLD e altri strumenti territoriali – siano accompagnati da strategie locali/territoriali basate su approcci intersettoriali e multistakeholder. Il terzo è la possibilità per i meccanismi di esecuzione territoriale di indirizzarsi a tipi di zone predefinite e diversificate, come tipi specifici di zone urbane e altre con caratteristiche particolari, come le zone scarsamente popolate. Il quarto è il requisito di una dotazione nazionale minima di almeno l'8 % del Fondo europeo di sviluppo regionale per le

strategie integrate di sviluppo urbano sostenibile. Altre innovazioni sono collegate ad Interreg, ed includono un nuovo obiettivo specifico, "una migliore governance della cooperazione", che fornisce sostegno alla cooperazione legale e amministrativa, al rafforzamento della capacity building per le strategie macroregionali e altre strategie territoriali, al rafforzamento della fiducia e alla cooperazione dei cittadini o ad altre azioni volte ad una migliore governance della cooperazione.

Queste iniziative sono accolte favorevolmente perché avranno sicuramente un effetto positivo sulla fertilizzazione reciproca e assicureranno maggiore attenzione sugli effetti combinati dei fondi della politica di coesione e di altre politiche

3

Qual è in pratica la situazione della fertilizzazione reciproca nella pratica?

I risultati del dialogo con gli esperti dei 29 paesi europei (riquadro 2) confermano che la fertilizzazione reciproca tra politica di coesione e spatial planning in generale è debole. Abbiamo utilizzato una scala a cinque punti dell'intensità della fertilizzazione reciproca per valutare la pratica, seguendo un approccio simile a quello utilizzato nel progetto COMPASS 2018. Questo rispecchia il grado di interazione e l'interdipendenza conseguente tra le politiche, che può essere (1) integrata (politiche e obiettivi politici condivisi); (2) coordinata (sforzi evidenti per allineare le politiche e le misure per ottenere risultati compatibili); (3) cooperativa (interazione tra settori ma le politiche settoriali restano indipendenti); (4) condivisione delle informazioni (riconoscendo e facendo riferimento ad altre politiche settoriali, ma senza compiere ulteriori sforzi verso l'armonizzazione); o (5) nessuna fertilizzazione reciproca (nessuna relazione tangibile o riconoscimento di altri settori).

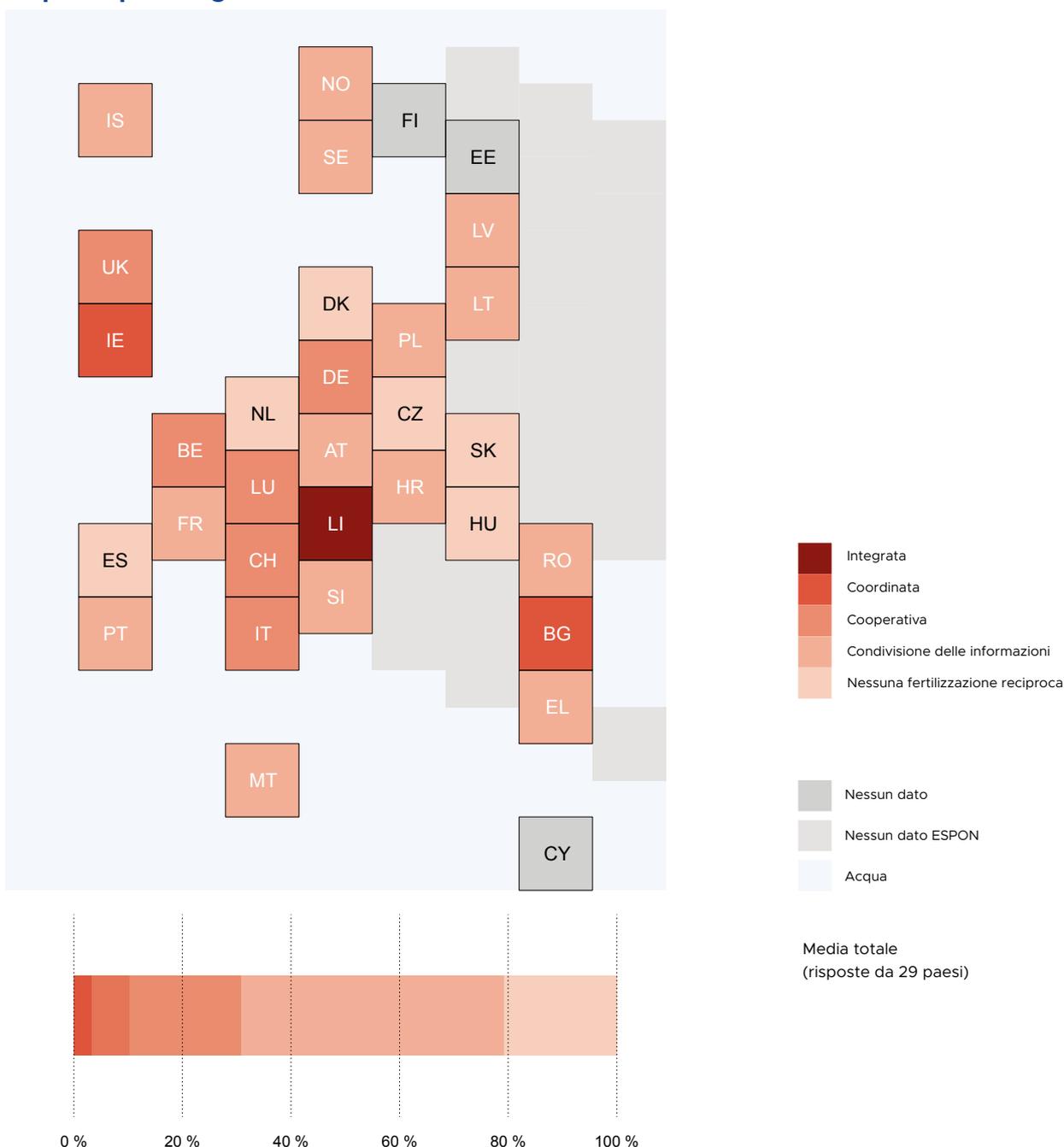
Gli esperti di 6 paesi su 29 hanno affermato che non vi era alcuna fertilizzazione reciproca nel loro paese e gli esperti di 14 paesi hanno riferito che la fertilizzazione reciproca esistente potrebbe, nella migliore delle ipotesi, essere descritta come condivisione di informazioni (vedi figura 3). Meno

settoriali (UE e nazionali). Tuttavia, rappresentano ancora solo una piccola parte dei finanziamenti della politica di coesione. Inoltre, sono iniziative aggiuntive nell'ambito della politica di coesione. Laddove lo spatial planning funziona bene nel coordinamento territoriale delle politiche settoriali, questo sta già svolgendo il suo lavoro nella pianificazione ordinaria, ad esempio, con strategie per le regioni funzionali attraverso la collaborazione multiagenzia e piani integrati multisettoriali di piccole zone per i quartieri. Vi è un notevole potenziale nel garantire che i sistemi di spatial planning vogliano e siano in grado di svolgere questo ruolo insieme alle iniziative speciali in più luoghi. In effetti, c'è bisogno di fare molto di più, come spiegato nella prossima sezione.

di un quinto (18%) dei 72 intervistati ha indicato che la fertilizzazione reciproca complessiva è stata coordinata o integrata. Solo quattro intervistati hanno affermato che la fertilizzazione reciproca nel loro paese potrebbe essere descritta come integrata.

Alcuni partecipanti al dialogo provenivano da paesi non UE che non ricevono finanziamenti dell'UE per la coesione. Questi intervistati hanno reagito solo sulla base dell'esperienza nei programmi di cooperazione (tre paesi non UE possono, ad esempio, partecipare a Interreg nel periodo 2021-2027 – Norvegia, Svizzera e Regno Unito – ma i budget sono molto ridotti). Alcuni intervistati hanno indicato livelli molto diversi di fertilizzazione reciproca per le regioni e le città del loro paese. Inoltre, c'è stato un certo disaccordo tra gli intervistati dello stesso paese, in particolare per Belgio, Grecia e Italia. Il precedente rapporto ESPON COMPASS del 2018 offre una visione più positiva dei trend verso una maggiore fertilizzazione fin dal 2000. Questi risultati contrastanti richiedono chiaramente una ricerca futura più approfondita sulla qualità della fertilizzazione reciproca, sebbene rimanga valida la conclusione generale di una debole fertilizzazione politica.

Figura 3
Valutazione complessiva della fertilizzazione reciproca tra politica di coesione e spatial planning



Fonte: Risposte degli esperti di spatial planning e politica di coesione al questionario di dialogo interattivo ESPON COMPASS.

Nello spiegare il basso livello di fertilizzazione reciproca, una risposta tipica è che le strategie (nazionali) e i programmi per la politica di coesione e la pianificazione territoriale sono preparati in dipartimenti diversi da funzionari che hanno scarsi contatti o interessi per altri dipartimenti; seguono logiche diverse e utilizzano procedure e strumenti distinti su scale temporali diverse. La mancanza di fertilizzazione reciproca in alcuni paesi è consolidata dalla mancanza di allineamento. La competenza per la politica di coesione è concentrata a livello nazionale (o statale) e lo spatial planning

tende ad essere più importante a livello subnazionale, e soprattutto locale. È stato detto che l'obiettivo originario dello spatial planning di Interreg si è spostato maggiormente verso priorità settoriali. Inoltre, i programmi della politica di coesione e i piani settoriali non comportano generalmente una dimensione spaziale e spesso hanno la precedenza sui piani spaziali. Possono condividere termini come "approcci integrati", ma la realtà nella loro attuazione è piuttosto diversa. Queste caratteristiche erano evidenti nel caso studio ceco, come sintetizzato nel riquadro 4.

RIQUADRO 4**Sfide e potenzialità di fertilizzazione reciproca in Repubblica Ceca**

Il caso studio della fertilizzazione reciproca tra politiche e piani nella Repubblica ceca ha messo in evidenza sostanziali sfide istituzionali e culturali che devono affrontare le relazioni tra politica di coesione, spatial planning e altre politiche settoriali, ma anche un certo potenziale che offre opportunità per migliorare la fertilizzazione reciproca. Queste caratteristiche sono comuni a molti paesi, in particolare a quelli dell'Europa centrale e orientale e/o a quelli che ricevono finanziamenti significativi per la coesione.

Sfide:

- Forte compartimentalizzazioni delle politiche in particolare tra la politica economica regionale e lo spatial planning;
- un sistema di pianificazione reattivo che registri le politiche settoriali con poche aspirazioni di coordinare;
- debole capacità di pianificazione strategica degli investimenti e scarsa attenzione agli effetti a lungo termine dei progetti di investimento sulla coesione territoriale;
- utilizzo di set di dati incompatibili da parte dei settori che non sono condivisi;
- interessi locali che determinano gli investimenti e mancanza di controllo;
- predominio di una cultura di governo dall'alto verso il basso e debole capacità di collaborazione e compromesso;
- scarsa consapevolezza di più ampi obiettivi di interesse pubblico e più ampie esternalità degli investimenti;
- un sostanziale divario tra la politica di pianificazione formale e le pratiche esistenti.

Potenzialità

- un solido quadro giuridico per lo spatial planning, con istituzioni e piani maturi, completi e ben sviluppati;
- tutela giuridica dei beni pubblici, dell'ambiente e dei beni naturali fondamentali;
- interesse pubblico crescente nello spatial planning e spostamento dell'attenzione dalla spesa al raggiungimento degli obiettivi strategici.

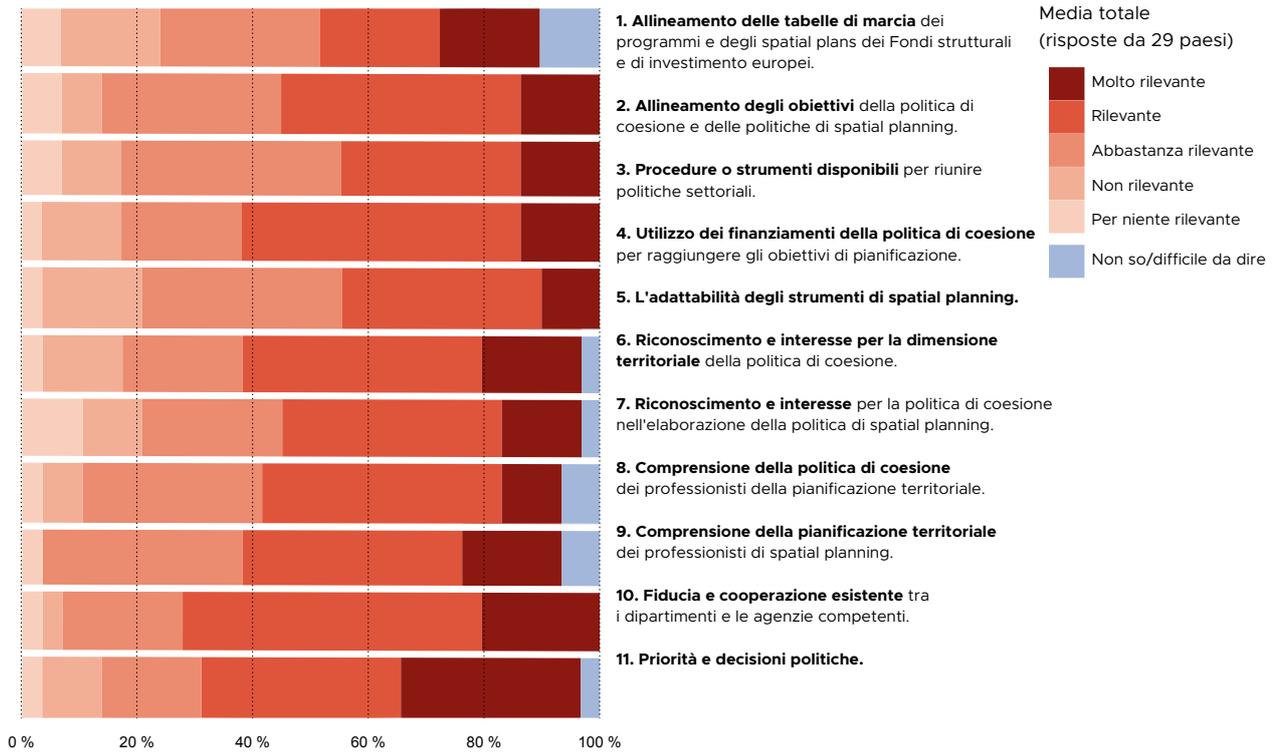
Vedi Maier et al. (2021)

Laddove c'è stata un'esperienza più positiva di fertilizzazione reciproca, è stata spiegata con le modalità di scambio tra settori nello stesso ministero o altre opportunità di relazioni formali, e con strategie e piani che fanno da guida per allineare le azioni nella preparazione dei piani di settore. Si sottolinea inoltre che la fertilizzazione reciproca funziona in modo più efficace quando le competenze risiedono a livello subnazionale e, allo stesso modo, che è di più facile attuazione nei paesi più piccoli.

Si può quindi concludere che ci sono molteplici ragioni per le diverse performance dei paesi nella

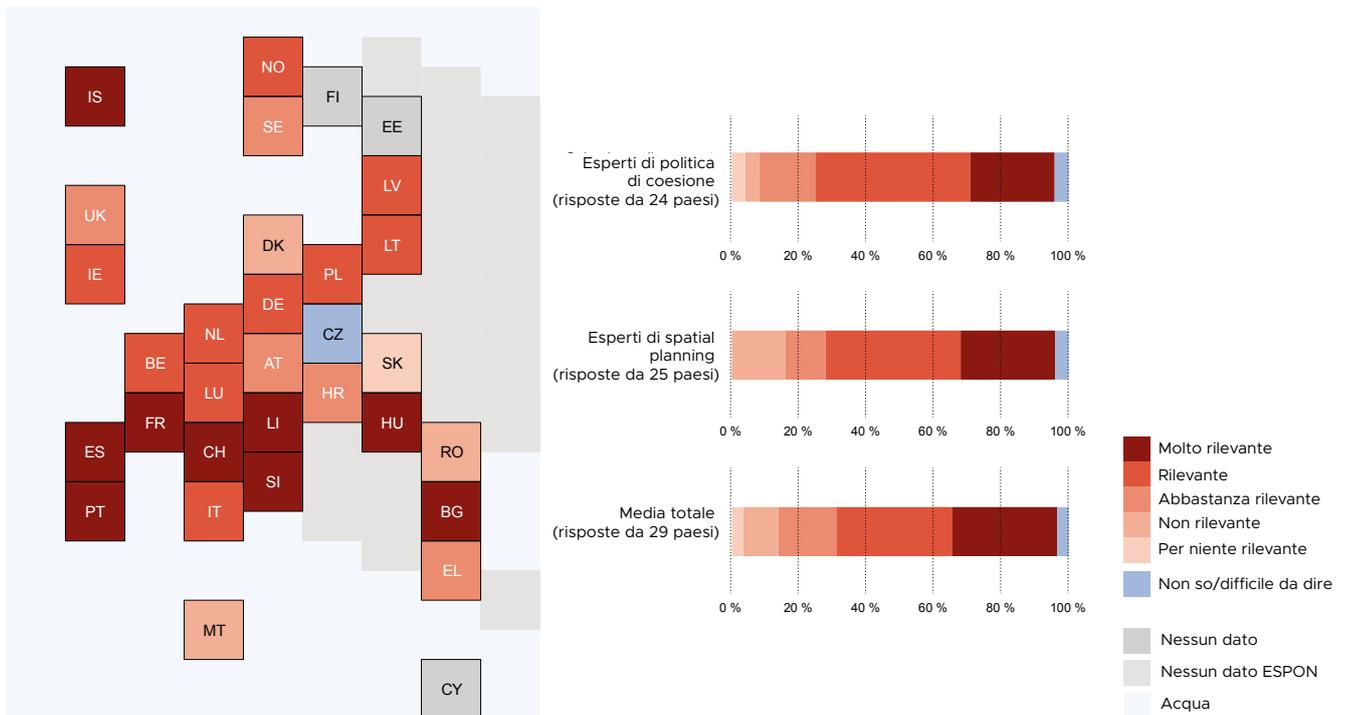
fertilizzazione reciproca e nessun fattore è dominante. Nel valutare l'effetto di 11 fattori che possono facilitare o inibire la fertilizzazione tra piani e politiche, gli esperti hanno indicato che erano tutti importanti in una certa misura. L'assenso maggiore si è avuto su tre fattori, come mostrato nella figura 4: priorità politiche, fiducia e cooperazione esistente tra i dipartimenti, e comprensione dello spatial planning da parte delle persone responsabili della politica di coesione. Tuttavia, il messaggio principale è che non esiste una soluzione semplice e il miglioramento della performance richiederà un'azione su tutta la linea.

Figura 4
Rilevanza dei fattori nel determinare l'efficacia della fertilizzazione reciproca



Fonte: Risposte di esperti di spatial planning e politica di coesione al questionario di dialogo interattivo ESPON COMPASS.

Figura 5
Determinanza di priorità e decisioni politiche nella cross-fertilization



Fonte: Risposte di esperti di spatial planning e politica di coesione al questionario di dialogo interattivo ESPON COMPASS.

Alcuni dei fattori nella figura 4 suggeriscono soluzioni che possono essere intraprese più facilmente, mentre altri sono profondamente radicati nelle strutture istituzionali per lo spatial planning e la gestione della politica di coesione. In particolare, vi sono determinate condizioni che sono necessarie per il successo della fertilizzazione reciproca delle politiche settoriali e senza le quali l'innovazione negli strumenti di pratica e nelle procedure potrebbe essere inutile. In particolare, il modello di spatial planning in molti paesi ha una portata ristretta ed è incline all'utilizzo di strumenti rigidi come ad esempio l'utilizzo di un piano vincolante per l'uso del suolo. Inoltre, l'autorità di gestione della politica di coesione potrebbe non avere la volontà politica e la capacità professionale di agire diversamente.

Il livello di finanziamento della politica di coesione, con le sue enormi variazioni, fa la differenza per la performance di un paese in termini di fertilizzazione tra politiche e piani? Dei 15 paesi che hanno ricevuto più di 1 000 EUR pro capite nel periodo di programmazione 2014-2020 (e quindi la maggior parte dei finanziamenti della politica di coesione), di questi solo in 4 intervistati hanno affermato che vi era cooperazione o coordinamento (nessuno ha segnalato l'integrazione). Per i 13 paesi che hanno ricevuto meno di 1 000 EUR pro capite nello stesso periodo, gli intervistati in 6 paesi hanno convenuto che la fertilizzazione reciproca avveniva a livello di cooperazione o coordinamento (nessuno ha segnalato l'integrazione).

Questo risultato può sembrare controintuitivo. Gli intervistati hanno fornito la spiegazione che la fertilizzazione reciproca nei paesi che ricevono un tasso più elevato di finanziamento della politica di coesione può essere debole perché l'autorità responsabile della politica economica regionale tende a essere un settore politico particolarmente

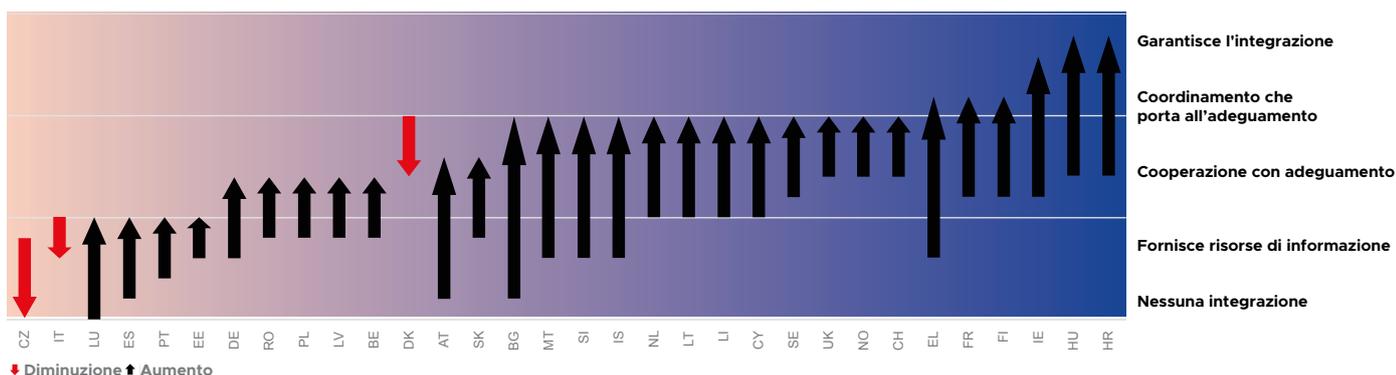
potente e sarà in grado di prevalere o "comandare" le politiche di pianificazione che seguono le proprie priorità, anche se potrebbero esserci stati scambi e condivisioni di idee nello sviluppo del programma. Laddove c'è un livello di finanziamento inferiore, la posta in gioco per coloro che gestiscono la politica di coesione è minore e, quindi, forse è maggiore la loro disponibilità a collaborare. Ciò richiede anche ricerche future più approfondite.

In generale, vi è una forte tendenza alla fertilizzazione reciproca poiché i sistemi di spatial planning prestano maggiore attenzione all'integrazione delle politiche settoriali. La figura 6 riassume i trend di integrazione delle politiche settoriali nello spatial planning dal 2000 al 2016 nei 32 paesi ESPON, utilizzando la stessa scala. Gli esperti di tutti i 32 paesi tranne tre riferiscono che lo spatial planning viene utilizzato maggiormente per aiutare a integrare gli impatti territoriali delle politiche settoriali. In alcuni paesi la fertilizzazione reciproca rimane solo a livello di condivisione delle informazioni, ma per lo meno si trova all'ordine del giorno. La maggior parte dei paesi cerca di utilizzare lo spatial planning per ottenere una cooperazione e un coordinamento più efficaci (alcuni risultati possono sembrare anomali, ma i risultati effettivi sono stati registrati e non compromettono il punto generale).

La crescente influenza della politica di coesione sui dibattiti in materia di spatial planning è riassunta nella figura 7. Le risposte sull'influenza della politica di coesione sono riportate in quattro categorie, da "non influente" a "molto influente". Gli esperti di spatial planning hanno riferito che la politica di coesione era "molto influente" in 11 paesi e "influyente" in altri 11. Quindici paesi hanno sperimentato un rafforzamento dell'influenza della politica di coesione e solo tre un indebolimento.

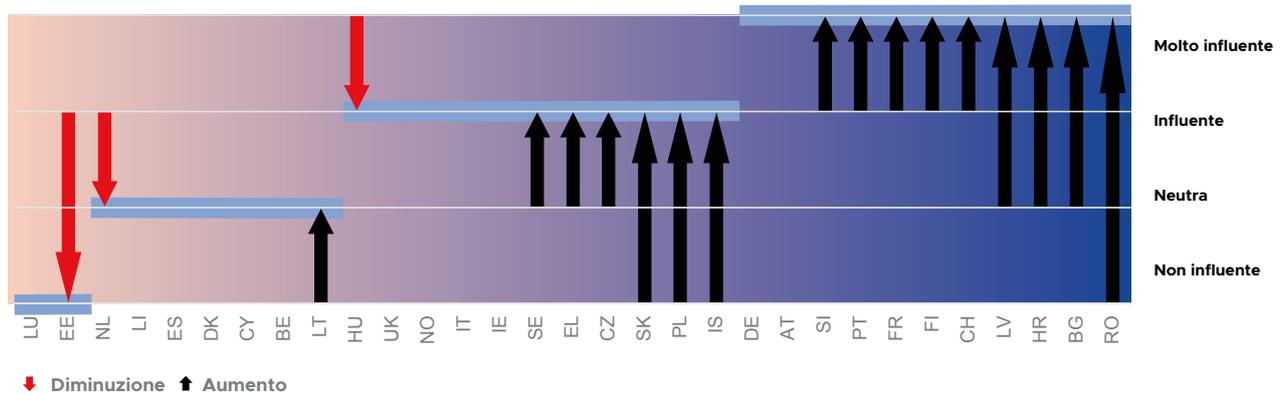
Figura 6

Andamento dell'integrazione delle politiche settoriali nello spatial planning tra il 2000 e il 2016



Fonte: Risposte di esperti nazionali di ESPON COMPASS (vedi ESPON, 2018a).

Figura 7
Andamento dell'influenza della coesione e della politica regionale sui dibattiti di spatial planning tra il 2000 e il 2016

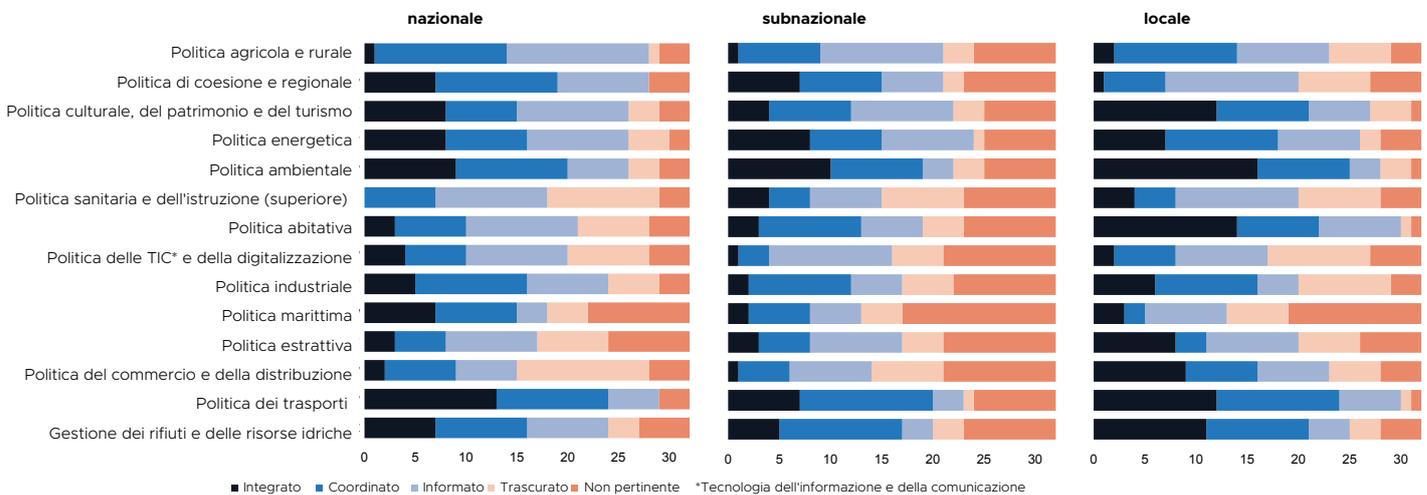


Nota: la figura indica i trend osservati solo nel cambio di influenza.
 Fonte: Risposte di esperti nazionali di ESPON COMPASS (vedi ESPON, 2018a).

Tuttavia, di solito accade ancora che la fertilizzazione reciproca tra spatial planning e politica di coesione sia più debole di quella con altre politiche settoriali. I dati del progetto ESPON COMPASS del 2018 hanno riscontrato un ruolo debole dello spatial planning nella politica di coesione solo a livello locale, dove tende a concentrarsi la

definizione delle politiche di spatial planning (vedi Figura 8). Ciò è in contrasto con un ruolo importante dello spatial planning nella politica ambientale, dei trasporti e degli alloggi. La fertilizzazione reciproca della spatial planning con la politica di coesione è più forte a livello nazionale, ma è comunque più debole rispetto ad altri settori.

Figura 8
Il ruolo della spatial planning nelle politiche settoriali a livello nazionale, subnazionale e locale, 2016



Fonte: Risposte di esperti nazionali di ESPON COMPASS (vedi ESPON, 2018a).

In sintesi, lo stato di cross fertilization tra politica di coesione e spatial planning varia da paese a paese. È generalmente debole, ma vi sono indicazioni che i governi stiano prendendo misure serie intese a utilizzare maggiormente lo spatial planning per migliorare l'efficienza e i risultati dei finanziamenti della politica di coesione e per coordinare gli impatti territoriali delle politiche settoriali. Questi trend fanno parte di riforme più ampie

dei sistemi di spatial planning che vedono un maggior coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholder e l'uso di strumenti di pianificazione, strategie e lavoro transfrontaliero più flessibili che offrono allo spatial planning un approccio più proattivo. Promuovere una maggiore connessione tra i vari intenti e piani significa sfondare una porta aperta, con una tendenza a muoversi in questa direzione già visibile in molti paesi.

4 Passi e azioni che possono rafforzare la fertilizzazione reciproca

Gli insegnamenti del progetto COMPASS, il dialogo con gli esperti e il caso studio ceco servono come base per proporre sette misure pratiche che possono essere adottate per migliorare la fertilizzazione reciproca e un menu di azioni possibili all'interno di ogni misura.

4.1 Sette passi verso una maggiore fertilizzazione reciproca

Le sette misure pratiche mostrate nella figura 9 sono rilevanti per tutti i paesi, ma lo sono in particolar modo dove la politica di coesione rappresenta una quota importante degli investimenti. Non sono obbligatori, ma si basano sulla volontà delle parti principali di cooperare per un vantaggio reciproco. Possono essere attuati con un costo minimo e gran parte di questo potrebbe essere coperto dalla politica di coesione. Le esperienze in tutta Europa suggeriscono che le risorse necessarie sono sicuramente superate dai benefici potenziali.

Le autorità di gestione della politica di coesione e i ministeri responsabili dello spatial planning dovrebbero compiere i primi passi, lavorando in collaborazione con altri livelli di governo e con gli stakeholder. Le autorità di gestione generalmente coincidono con i ministeri o con le loro agenzie designate a livello nazionale o subnazionale responsabili dello sviluppo regionale, talvolta supportati da organismi intermedi. I ministeri responsabili per lo spatial planning possono essere a livello nazionale e subnazionale, spesso con altre competenze di politica settoriale.

Le parti responsabili dovrebbero dare la priorità ai seguenti passi.

1. Risolvere le condizioni sfavorevoli che ostacolano le misure per rafforzare la fertilizzazione reciproca, garantendo pratiche inclusive di buona governance e sfidando la mentalità dominante di "compartimentalizzazioni delle politiche" attraverso il rafforzamento delle capacità istituzionali e individuali.

2. Conoscere gli impatti territoriali della politica di coesione utilizzando la valutazione di impatto territoriale (Territorial Impact Assessment, TIA) e la consultazione degli stakeholder per valutare e monitorare gli impatti combinati delle politiche.

3. Verificare la complementarità degli investimenti effettuati dalla politica di coesione e da altre politiche settoriali con le strategie di spatial planning, identificando e mappando le incoerenze e proponendo azioni per favorire una maggiore coerenza.

4. Eliminare le barriere di comunicazione che ostacolano il lavoro congiunto, promuovendo l'uso degli stessi termini chiave, delle stesse unità territoriali, degli stessi indicatori e set di dati nel processo decisionale, e definire priorità e responsabilità per l'azione in materia di armonizzazione.

5. Supportare il lavoro congiunto nei territori in cui è prioritario rafforzare l'efficienza degli investimenti, in primo luogo attraverso la cooperazione volontaria e, se necessario, attraverso agenzie statutarie ad hoc che possono assumere un ruolo guida nell'integrazione di politiche e azioni.

6. Promuovere la sensibilità ai luoghi nella politica di coesione assicurandosi che le autorità di gestione diano maggiore priorità alla dimensione territoriale, compresi gli effetti territoriali degli investimenti e la loro relazione con gli obiettivi di spatial planning esistenti.

7. Adattare gli strumenti di spatial planning alla fertilizzazione reciproca al fine di creare strategie e piani spaziali più adeguati ad affrontare seriamente le opportunità di investimento, e allineare il ritmo della strategia e della revisione dei piani con la politica di coesione per ottenere l'integrazione temporale.

4.2 Azioni necessarie per compiere passi verso la cross fertilization

Oltre a queste sette misure, si possono intraprendere azioni per rafforzare la fertilizzazione reciproca a medio termine (vedi anche figura 9). Questa sezione presenta solo un elenco di ingredienti, e descrive i tipi di azioni in termini generali. Anche se molto di questo risulterà familiare, tutti i soggetti coinvolti dovrebbero riflettere sulla loro performance in relazione a ciascuna serie di azioni e valutare dove devono reagire. I paesi e le regioni dovranno elaborare le proprie ricette di azioni in base alle circostanze locali, compresa la rilevanza dei finanziamenti da parte della politica di coesione, ed in base alle pratiche esistenti di fertilizzazione reciproca. Dovrebbe esserci qualcosa di interessante e di valore per tutti i luoghi, indipendentemente dall'importanza della politica di coesione negli investimenti. Tutti i luoghi affrontano problemi simili nell'evitare i costi delle compartimentalizzazioni delle politiche settoriali pur mantenendo i punti di forza del lavoro indipendente.

Le misure si basano su pratiche esistenti in corso nei paesi e nelle regioni d'Europa che sono state identificate nella ricerca ESPON COMPASS, pratiche che meritano un uso più ampio grazie al loro potenziale per rafforzare la fertilizzazione reciproca. Le azioni in genere integrano e rafforzano i requisiti esistenti per l'adozione di programmi della politica di coesione, e di pratiche più ampie nell'elaborazione delle politiche settoriali. Alcune azioni possono essere intraprese rapidamente per ottenere vantaggi immediati, mentre altre impiegheranno più tempo perché richiederanno l'accordo di un numero di attori o cambiamenti nella legge o nella cultura. In ogni caso, ora è necessario attivarsi per dare il via al processo di cambiamento.

Le azioni di spatial planning, così come la preparazione culturale di professionisti sono particolarmente difficili da realizzare a breve termine, ma offrono il maggior potenziale per fare la differenza. Richiedono un cambio di mentalità e strumenti

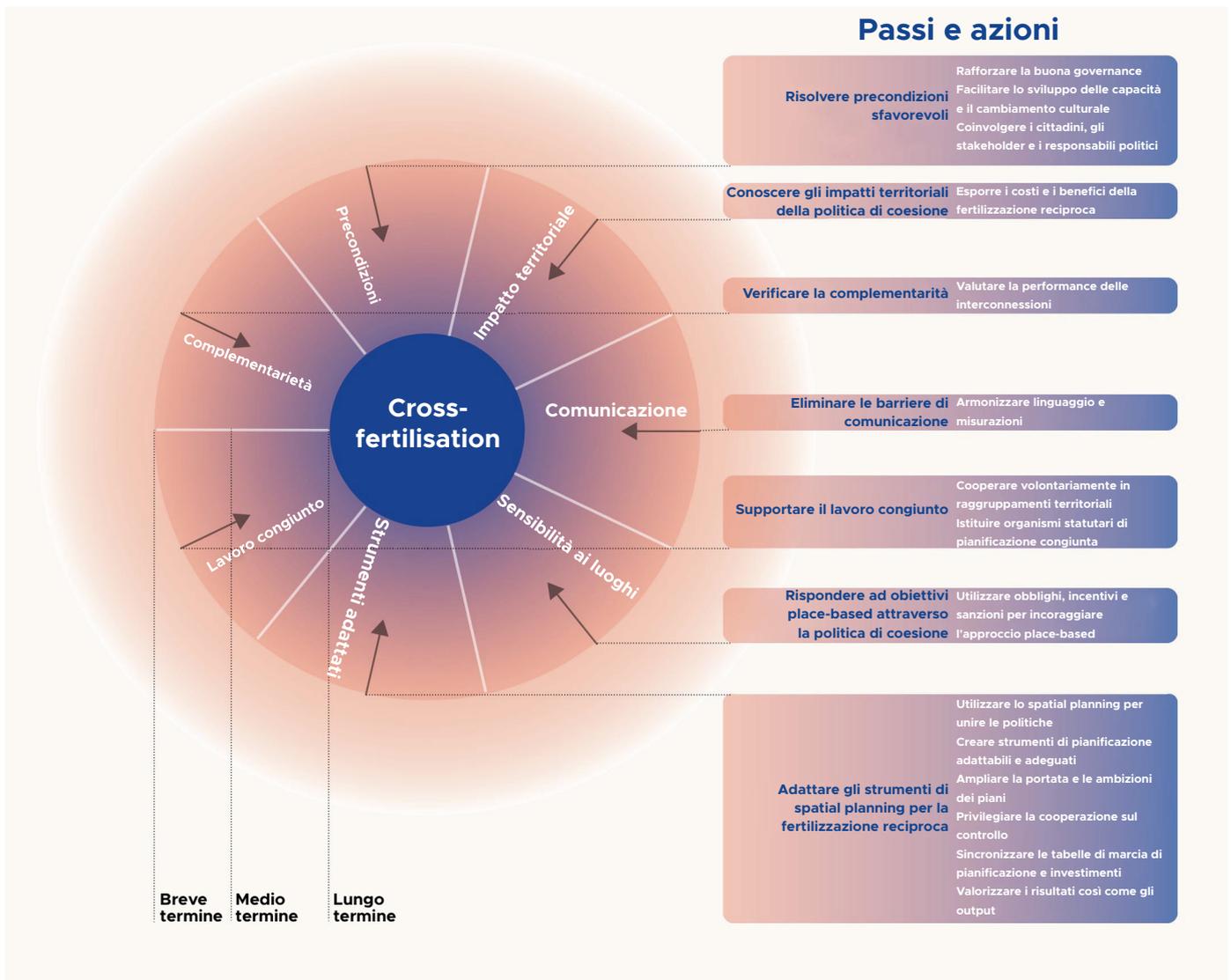
adattati. È inutile inventare nuovi strumenti o processi a meno che non vi sia una ampia comprensione e accettazione della necessità di cambiare i modi di lavorare.

PASSI	AZIONI
<p>Risolvere precondizioni sfavorevoli</p> <p>Se le condizioni relative al processo decisionale nella politica di coesione spatial planning non consentono l'applicazione delle buone pratiche, allora sarà impossibile ottenere benefici a lungo termine nella coesione territoriale.</p>	<p>Buona governance: salvaguardare lo stato di diritto, garantendo trasparenza e responsabilità nel processo decisionale per proteggersi da decisioni arbitrarie e ingiuste nella politica di coesione o spatial planning (Commissione europea, Direzione generale per la politica regionale e urbana, 2018).</p> <p>Volontà politica: rafforzare l'impegno per la coesione territoriale e inserire le conseguenze territoriali degli investimenti nell'agenda politica.</p> <p>Coinvolgimento e sensibilizzazione: coinvolgere attivamente gli stakeholder e i cittadini, utilizzando la loro esperienza per misurare l'efficienza e l'efficacia degli investimenti e delle politiche.</p> <p>Cultura professionale: affrontare l'inerzia dei metodi di lavoro tradizionali e la mentalità di compartimentalizzazione che ostacola l'innovazione, attraverso il rafforzamento delle capacità che rafforza le relazioni e la fiducia tra i settori.</p>
<p>Conoscere gli impatti territoriali della politica di coesione</p> <p>I miglioramenti saranno possibili solo se c'è una buona comprensione della performance attuale, e della consapevolezza di dove la fertilizzazione reciproca sta andando bene e dove no. Un controllo di gestione accrescerà la consapevolezza politica e dovrebbe portare al monitoraggio delle pratiche di fertilizzazione tra le politiche.</p>	<p>Revisione delle politiche: identificare incentivi cattivi che possono incoraggiare azioni con un impatto negativo sull'efficienza e sulla coesione territoriale.</p> <p>Valutazione dell'impatto territoriale (Territorial Impact Assessment, TIA): utilizzare il metodo TIA di ESPON e altri strumenti per valutare i probabili effetti territoriali di strategie, programmi e piani.</p> <p>Controllo indipendente: intraprendere e accogliere il controllo di esperti esterni, la consultazione pubblica o la revisione tra pari della dimensione territoriale della politica di coesione, per testare l'idoneità allo scopo degli strumenti di spatial planning.</p>
<p>Verificare la complementarità</p> <p>Suddividere il governo in campi politici settoriali permette di concentrare l'attenzione su obiettivi specifici e sulle politiche e azioni necessarie per raggiungerli. Le politiche settoriali non si allineeranno e non sarà possibile una politica rigorosamente integrata, ma è fondamentale che una politica settoriale non comprometta gli obiettivi di un'altra e che le politiche settoriali agiscano in sinergia.</p>	<p>Obiettivi e priorità comuni: stabilire obiettivi e priorità generali comuni rispetto ai quali tutte le politiche settoriali dovrebbero essere guidate e misurate, facendo riferimento, tra le altre cose, alle priorità dell'UE e nazionali per lo sviluppo sostenibile, la resilienza e la coesione territoriale.</p> <p>Convergenza delle politiche: confrontare e rivedere le strategie e i programmi della politica di coesione rispetto alle strategie di spatial planning e rispetto ai piani di altre politiche settoriali rilevanti) per identificare i punti di convergenza delle politiche che possono essere rafforzati e i punti di contraddizione che devono essere risolti.</p> <p>Focalizzazione: utilizzare i risultati di una TIA per mappare la distribuzione degli investimenti e fornire dati sulle probabili conseguenze per lo sviluppo spaziale, identificando i luoghi che richiedono un'attenzione speciale per migliorare la fertilizzazione reciproca.</p> <p>Anticipazione: consultare gli stakeholder all'inizio dei processi dei piani e dei programmi per scoprire dove presumibilmente vi saranno degli scontri. Garantire che vi siano piattaforme e processi collaborativi congiunti per sollevare e risolvere questioni di complementarità.</p>

PASSI	AZIONI
<p>Eliminare le barriere di comunicazione</p> <p>La separazione delle compartimentalizzazioni politiche della politica di coesione e spatial planning ha portato a differenze inutili e confuse nei concetti spaziale, nei termini, nelle unità territoriali e nei set di dati, che separano artificialmente i responsabili politici. Le misure pratiche per affrontare questo problema possono essere attuate rapidamente, ma richiedono un atteggiamento aperto e fiducia in tutti i settori politici.</p>	<p>Linguaggio e concetti: armonizzare il "linguaggio" tra i settori per creare una nomenclatura comune e garantire un uso coerente dei termini chiave in tutte le politiche.</p> <p>Dati: combinare e condividere set di dati congiunti ad accesso aperto tra la politica di coesione e spatial planning.</p> <p>Indicatori: confrontare gli indicatori di performance e concordare gli indicatori chiave per l'uso condiviso.</p> <p>Unità territoriali: adattare le strategie di pianificazione e investimento in modo che coprano gli stessi territori, combinando o riorganizzando le unità formali legate alle giurisdizioni amministrative e riconoscendo le zone di investimento come gli ITI nei piani spaziali.</p> <p>Tabelle di marcia dei processi: adattare il ritmo delle revisioni dello spatial planning in modo che coincida con i periodi della politica di coesione per creare una "integrazione temporale" affinché la politica possa essere formulata in tandem.</p>
<p>Supportare il lavoro congiunto</p> <p>La cooperazione volontaria non obbligatoria nei raggruppamenti territoriali è il fondamento della fertilizzazione reciproca e fa parte della normale amministrazione della gestione della politica di coesione e spatial planning in molti luoghi. Mira, attraverso la condivisione, a determinare le strategie e le politiche delle organizzazioni che vi partecipano a vantaggio di tutti.</p> <p>Organismi congiunti con ragione giuridica e competenze decisionali sono una pratica consolidata che combinano competenze e possono assumere un ruolo guida nella politica e nell'attuazione di importanti programmi di finanziamento, nel rispetto delle strategie di pianificazione esistenti. Esistono molte varianti adattate a circostanze particolari, ma tutte hanno lo stesso obiettivo: coordinare strategia, politica e attuazione.</p>	<p>Cooperare volontariamente</p> <p>Condivisione: stabilire processi per lo scambio informale regolare di informazioni o intelligence, e la condivisione periodica "attorno al tavolo" per le zone funzionali.</p> <p>Visione: concordare obiettivi o strategie comuni attraverso esercizi congiunti ad hoc di prefigurazione di scenari futuri, coinvolgendo settori e altri stakeholder, possibilmente diretti da una terza parte o dalla società civile.</p> <p>Intercomunale: creare piattaforme più formali e permanenti di autorità e agenzie e stakeholder nazionali/subnazionali con la missione di guidare lo spatial planning strategico, in particolare nelle regioni funzionali.</p> <p>Coinvolgimento: collaborare tra settori e livelli per la consultazione e la sensibilizzazione dei cittadini, oppure intraprendere processi paralleli condividendo i riscontri ottenuti.</p> <p>Istituire organi statutari comuni</p> <p>Autorità di pianificazione congiunte: combinare competenze e responsabilità in una sola autorità o agenzia per uno scopo di pianificazione specifico in cui gli sviluppi e gli investimenti sono interconnessi oltre i confini amministrativi, coinvolgendo tutte le autorità di pianificazione.</p> <p>Agenzie di sviluppo statutarie: laddove c'è una concentrazione di investimenti in zone di grande trasformazione, creare organismi ad hoc con poteri combinati in materia di politica regionale, spatial planning e politica del territorio che coinvolgano tutti i livelli e settori, con la stretta supervisione e coinvolgimento di tutte gli stakeholder.</p> <p>Agenzie di sviluppo ad hoc: creare per brevi periodi un organismo per definire e combinare strategia di pianificazione e programmi di investimento, mentre le competenze rimangono al governo locale e alle autorità di gestione.</p>

PASSI	AZIONI
<p>Promuovere la sensibilità ai luoghi nella politica di coesione</p> <p>Ci sono molti modi per incoraggiare un'azione positiva sulla fertilizzazione reciproca e scoraggiare la mentalità di compartimentalizzazione. I benefici degli investimenti possono essere vincolati a una collaborazione efficace, e si possono imporre sanzioni laddove questa non sia efficace. Un primo passo consiste nell'identificare e correggere gli incentivi cattivi o contraddittori che incoraggiano la separazione delle politiche e gli scarsi risultati.</p>	<p>Incentivi: incoraggiare o richiedere la creazione di strategie e piani congiunti intersettoriali e fra autorità collegandoli all'assegnazione e all'erogazione dei finanziamenti. Può esserci un elemento competitivo, che assegna finanziamenti ai progetti di cooperazione più interessanti.</p> <p>Obblighi: ci può essere il requisito di dimostrare una cooperazione efficace nei processi di preparazione del piano e del programma prima che i piani siano adottati o approvati da un'autorità di livello superiore.</p> <p>Conformità: esigere che i piani spaziali siano conformi in linea generale agli obiettivi condivisi concordati con la politica di coesione (e altre politiche settoriali) e viceversa, il che può essere incoraggiato attraverso l'erogazione di finanziamenti congiunti soggetti a una strategia intersettoriale.</p>
<p>Adattare gli strumenti di pianificazione</p> <p>La revisione e la riforma per l'approccio allo spatial planning è un progetto a lungo termine, ma molti paesi sono sulla stessa traiettoria: creare capacità per influenzare il coordinamento degli impatti territoriali delle politiche settoriali; essere in grado di adattare la politica alla luce delle variazioni delle condizioni e della cooperazione con gli altri; e coinvolgere in modo significativo gli stakeholder e i cittadini. Tuttavia, non c'è dubbio che in molti luoghi lo spatial planning risulta poco adatto ad incidere sui grandi investimenti e sulla sfida della compartimentalizzazione delle politiche, perché è diffuso un approccio rigido e imperativo alla pianificazione. Il potere di altri settori politici e del mercato spesso prevale sul "controllo" della pianificazione urbana e, in un contesto di grande incertezza, confonde lo sviluppo regolare coordinato e la coesione territoriale (anche se con le migliori intenzioni).</p> <p>Per ampliare la portata della pianificazione urbana assumendo un ruolo positivo nella fertilizzazione reciproca, le politiche settoriali devono rinunciare a un certo potere, le competenze e le responsabilità devono essere adattate, i sistemi richiedono nuovi strumenti e le professioni devono ripensare la propria cultura. Gli istituti di istruzione superiore possono prendere l'iniziativa. Pertanto, il passaggio allo spatial planning è una grande sfida anche per i governi con una governance forte e "buona".</p>	<p>La spatial planning ha un ruolo importante nell'aiutare la politica di coesione e altri settori a comprenderne gli impatti territoriali e, attraverso ciò, a migliorarne l'efficienza e i risultati. Pertanto, la pianificazione deve interagire con la politica di coesione per comprendere le priorità e le limitazioni di investimento.</p> <p>Occorre fare chiarezza sull'orientamento generale prescelto e sulla strategia per la trasformazione del territorio che sarà diffusa in modo migliore attraverso una propria visualizzazione. La strategia includerà le limitazioni rilevanti nonché le possibilità di promuovere la coesione territoriale e lo sviluppo sostenibile. Includerà anche l'identificazione di possibili investimenti chiave che comporteranno notevoli benefici che rispettano la strategia di pianificazione complessiva e che necessitano di un sostegno multisettoriale per essere realizzati.</p> <p>Approccio allo spatial planning: progettare e riformare il sistema di spatial planning per dargli uno scopo centrale di comprensione e guida degli impatti territoriali delle politiche settoriali. Ciò implica più strategie e maggiore estensione ad altri settori e stakeholder, e facilitazione alla cooperazione, oltre al compito principale di regolare lo sviluppo fisico e cambiare l'uso del suolo.</p> <p>Ci saranno grandi differenze nel modo in cui questo viene affrontato nei diversi luoghi, ma in sostanza significa garantire che gli strumenti di regolamentazione della pianificazione urbana esistenti (che rimarranno importanti) siano integrati da strumenti di spatial planning che aiutino nella cooperazione e nella fertilizzazione reciproca e allarghino lo scopo di pianificare per raggiungere gli obiettivi e le politiche di altri settori.</p> <p>I principi generali comportano cambiamenti di approccio impegnativi:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● dal conteggio degli output alla valutazione dei risultati reali; ● dal controllo e dalla regolamentazione alla leadership e all'attenzione; ● da schemi rigidi a strategie adattabili; ● da un processo di confronto all'apprendimento reciproco; ● dalla contrattazione alla deliberazione; ● dalla misurazione del successo della conformità alla misurazione del successo attraverso l'influenza della strategia su altri piani.

Figura 9
Passi e azioni che possono migliorare la fertilizzazione reciproca



5 Nota di chiusura

Qui viene fornito solo un assaggio del complesso e sfaccettato campo di fertilizzazione reciproca tra politica di coesione e spatial planning. ESPON fornisce altre linee guida e strumenti che aiutano a valutare gli impatti territoriali e le relazioni tra i settori politici. Sono necessarie ulteriori ricerche sulle buone pratiche e sulla valutazione degli approcci, in particolare per sviluppare modelli generici di "approccio allo spatial planning" che possano ispirare e guidare la trasformazione. Ciò include, in particolare, la valutazione delle prestazioni dei nuovi strumenti e approcci che sono stati

introdotti per il periodo di programmazione della politica di coesione 2021-2027. Gli Stati membri e i governi a tutti i livelli continueranno a condividere esperienze e buone pratiche, avvalendosi dei finanziamenti della politica di coesione. Ciò costituirà una base di conoscenze sulle sfide, sui benefici e sui costi della fertilizzazione reciproca e su come gli Stati membri possono passare a investimenti della politica di coesione più sensibili dal punto di vista territoriale, e modelli di spatial planning proattivi e adattabili.

Riferimenti

Bachtler, J., Mendez, C. and Wishlade, F. (2020), *Will Cohesion Policy Recover from COVID? EoRPA report 20/3 to the 41st meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium, October 2020*, Glasgow and Delft: European Policies Research Centre (<https://strathprints.strath.ac.uk/75508/>).

Barca, F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Luxembourg: Publications Office of the European Union (https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf).

Böhme, K., Doucet, P., Komornicki, T., Zaucha, J. and Świątek, D. (2011), *How to Strengthen the Territorial Dimension of 'Europe 2020' and EU Cohesion Policy*, Warsaw: Ministry of Regional Development (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf).

Committee on Spatial Development (1999), *European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf).

ESPN (2018a), *COMPASS – Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe: Applied research 2016–2018 – Final report*, Luxembourg: ESPON European Grouping on Territorial Cooperation (EGTC) (https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/1.%20COMPASS_Final_Report.pdf).

ESPN (2018b), *COMPASS – Comparative analysis of territorial governance and spatial planning systems in Europe: Final report – Additional volume 6: Case studies report*, Luxembourg: ESPON EGTC.

European Commission (2020), Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Europe's moment: Repair and prepare for the next generation, COM(2020) 456 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN>).

European Commission (2021), *Territorial Agenda 2030: A future for all places*, Germany: Federal Ministry of the Interior, Building and Community (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/territorial_agenda_2030_en.pdf).

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2014), *Investment for Jobs and Growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities – Sixth report on economic, social and territorial cohesion*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2017), *My Region, My Europe, Our Future: Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy (2018), *Good Governance for Cohesion Policy: Administrative capacity building*, Luxembourg: Publications Office of the European Union (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2018/good-governance-for-cohesion-policy-administrative-capacity-building).

Ferry, M., Kah, S. and Bachtler, J. (2018), *Integrated Territorial Development: New instruments – New results?*, IQ-Net Thematic Paper 42(2), Delft: European Policies Research Centre (<https://strathprints.strath.ac.uk/69564/>).

Maier, K., Kabrhel, J. and Dąbrowski, M. (2021), *Cross-fertilisation between Spatial Planning and EU Cohesion Policy in the Czech Republic: ESPON case study report*, Luxembourg: ESPON EGTC.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2020), *The Territorial Impact of Covid-19: Managing the crisis across levels of government*, Paris: OECD (<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/#abstract-d1e27>).

Robert, J., Stumm, T., De Vet, J. M., Reincke, G. J., Hollanders, M. and Figueiredo, M. A. (2001), *Spatial Impacts of Community Policies and the Costs of Non-coordination: Study carried out at the request of the Directorate-General 'Regional Policy' European Commission*, Brussels: European Commission (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/spatial_en.pdf).

Stead, D. and Meijers, E. (2009), 'Spatial planning and policy integration: Concepts, facilitators and inhibitors', *Planning Theory & Practice*, 10(3): 317–332.



ESPON 2020

ESPON EGTC
11 Avenue John F. Kennedy
L-1855 Luxembourg
Grand Duchy of Luxembourg
Phone: +352 20 600 280
Email: info@espon.eu
www.espon.eu

The ESPON EGTC is the Single Beneficiary of the ESPON 2020 Cooperation Programme. The Single Operation within the programme is implemented by the ESPON EGTC and co-financed by the European Regional Development Fund, the EU Member States and the Partner States, Iceland, Liechtenstein, Norway, Switzerland and the United Kingdom.

Acknowledgements:

This policy brief is based on input generated by the ESPON COMPASS and ESPON COMPASS Dialogue and Case Study projects. Both projects were accomplished with the strong support of spatial planning and cohesion policy experts in the 32 ESPON member countries. Experts who agreed for their contribution to this brief to be publicly acknowledged as well as members of the ESPON COMPASS Dialogue and Case Study project team are listed in the associated report *ESPON COMPASS Interactive Dialogues*.

Disclaimer:

The content of this publication does not necessarily reflect the opinion of the members of the ESPON 2020 Monitoring Committee.

ISBN: 978-2-919816-23-1

© ESPON 2020

Editorial team:

Vincent Nadin, Kasia Piskorek, Verena Elisabeth Balz, Wil Zonneveld, Pablo Muñoz Unceta – Delft University of Technology; Neli Georgieva and Wilbert den Hoed – European Policies Research Centre; Zintis Hermansons and Gavin Daly – ESPON EGTC

Published in December 2021