

## STRATEGIE MACROREGIONALI E SOFT-PLANNING: IL CASO DI EUSALP

Luisa Pedrazzini<sup>1</sup>

### SOMMARIO

la Commissione europea ha adottato diversi strumenti per superare le barriere politico-amministrative che rendono difficile affrontare questioni comuni di natura ambientale e spaziale che si manifestano sui territori dell'Unione europea, anche oltre i confini amministrativi dei singoli Stati, e che ostacolano il perseguimento dell'obiettivo della coesione territoriale. Le regioni, nel concorrere a tali obiettivi, hanno sempre svolto un ruolo chiave a partire dall'istituzione del Comitato delle regioni (Cor) nei primi anni '90. Tra gli strumenti introdotti, le strategie macro-regionali sono fra le più innovative e le più sfidanti in quanto rappresentano un'evoluzione rispetto agli strumenti consolidati della cooperazione territoriale europea (CTE), come i programmi Interreg transfrontalieri (A), transnazionali (B) o interregionali. Sono strumenti di policy che interessano vastissimi territori geograficamente "omogenei" ed agiscono in coerenza con i principi della "soft planning": non sono dotati di risorse proprie e non hanno uno status giuridico riconosciuto, non determinano regole obbligatorie né agiscono per competenza diretta. Le strategie macroregionali si basano sul potenziale della "massa critica" dei territori per raggiungere obiettivi determinati e strategici, drenando risorse da tutte le fonti comunitarie disponibili e sono basati su una forte motivazione da parte degli attori territoriali. Attualmente la Commissione ha adottato quattro strategie macroregionali riferite alle aree: Baltico, Danubio, Jonio e Alpi. Tra queste, la Strategia Macroregionale Alpina EUSALP, ultima approvata in ordine di tempo, è di interesse dal punto di vista della strategia spaziale e della governance perché copre un territorio apparentemente omogeneo dal punto di vista geomorfologico, ma che presenta al suo interno rilevanti squilibri territoriali e socioeconomici. In questo, l'approccio "soft planning" può assicurare modalità flessibili e funzionali ai portatori di interesse nel regolare le relazioni tra le diverse parti e favorire una governance multilivello applicata a perimetri incerti, individuati in base ai diversi temi e problemi da affrontare.

---

<sup>1</sup> Regione Lombardia - DG Ambiente e Clima, piazza Città di Lombardia 1, 20124, Milano MI,

e-mail: [luisa\\_pedrazzini@regione.lombardia.it](mailto:luisa_pedrazzini@regione.lombardia.it)

## **1. Superare le gabbie amministrative senza stabilire nuovi vincoli**

Gli strumenti operativi e le politiche adottate dalla Commissione europea per superare le barriere politico-amministrative in modo da affrontare temi e questioni comuni come quelli ambientali e spaziali, che si manifestano sui territori dell'Unione anche oltre i confini amministrativi, sono di varia natura. Nel supportare l'obiettivo dell'abbattimento dei confini per affrontare le comuni sfide transnazionali, le regioni, che hanno diretta competenza sulla pianificazione territoriale, hanno sempre svolto un ruolo chiave, a partire dall'istituzione del Comitato delle regioni (Cor) nei primi anni '90. Tra gli strumenti recentemente messi in campo, le strategie macro-regionali sono fra le innovative e le più sfidanti.

Le strategie macro-regionali rappresentano una sorta di evoluzione rispetto agli strumenti consolidati della Cooperazione Territoriale Europea (CTE) del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), come i programmi Interreg transfrontalieri (A), transnazionali (B) o interregionali. Sono strumenti di policy che interessano vastissimi territori geograficamente "omogenei" ed agiscono in coerenza con i principi della "soft planning": non sono dotati di risorse proprie e non hanno uno status giuridico riconosciuto, non determinano regole obbligatorie né agiscono per competenza diretta. Le strategie macroregionali si basano sulla potenzialità della loro "massa critica" per raggiungere obiettivi determinati e strategici, drenando risorse da tutte le fonti disponibili (pubbliche e private) e con una forte motivazione da parte degli attori territoriali. Attualmente la Commissione ha adottato quattro strategie macroregionali riferite alle aree di: Baltico, Danubio, Jonio e Alpi. Tra queste, EUSALP, l'ultima approvata in ordine di tempo, è di interesse dal punto di vista della strategia spaziale e della governance in quanto copre un territorio tra i più complessi d'Europa, il quale, benché apparentemente omogeneo dal punto di vista geomorfologico, presenta al suo interno importanti squilibri territoriali e socio-economici, in quanto include città metropolitane competitori globali e allo stesso tempo territori remoti in declino demografico, con grandi sfide nella determinazione di obiettivi comuni da condividere. In questo, il concetto di "soft planning" riguarda una formula sfidante per assicurare modalità flessibili e funzionali ai diversi portatori di interesse nel regolare le relazioni tra grandi aree urbane e le Alpi. La macroregione alpina rappresenta così un banco di prova per applicare il metodo place-based, mentre l'approccio soft planning dovrebbe favorire modalità di governance multilivello applicata a perimetri incerti, individuati in base alle diverse tematiche o problemi da affrontare, superando le restrizioni delle competenze amministrative.

## **2. Le strategie Macroregionali: un nuovo modo di disegnare l'Europa**

Il Trattato di Lisbona, all'art.174, elenca le principali tipologie di regioni europee che richiedono Politiche e programmi dedicati per ridurre le disparità di sviluppo nella sfera economica, sociale e territoriale, in quanto dichiarate svantaggiate in confronto alle altre. Questo articolo del Trattato introduce un'innovazione fondamentale: la coesione territoriale come nuova competenza concorrente tra UE e stati membri, a completamento dei due pilastri della politica comunitaria riferiti alla coesione

economica e sociale. Nel principale atto giuridico dell'Unione, non sono riconosciute aree svantaggiate solo in base al PIL o a parametri statistici di tipo socio-economico, da sempre applicati nei programmi mainstream dei Fondi Strutturali di Sviluppo Regionale (FESR), ma anche ai loro caratteri *territoriali*. Tali specifiche tipologie riguardano: le aree rurali, le aree interessate dalla transizione industriale, quelle che soffrono per gravi e permanenti handicap naturali o demografici, come le aree remote del nord con una densità di popolazione molto bassa e le isole, le regioni di confine e di montagna.

Negli stessi anni, in preparazione al passaggio del nuovo periodo di programmazione 2014-2020, tra i documenti fondamentali predisposti dalla Commissione e che hanno avuto un ruolo dirimente nella promozione delle strategie macroregionali vi sono: il "Rapporto Barca" (Barca, 2009), *Europe 2020* (EC, 2010b) e il Quinto Rapporto sulla Coesione Economica, Sociale e Territoriale (EC 2010a). Il primo di questi, elaborato da un Gruppo di esperti indipendenti per la commissaria UE per le Politiche regionali Danuta Hübner, introdusse il concetto di "strategia di sviluppo place based". Nel Rapporto Barca", costituente le basi per la revisione dei programmi di Coesione del periodo 2014-2020, si sottolinea la necessità di perseguire politiche più orientate spazialmente o regionalizzate in modo da ridurre le inefficienze di spesa dei programmi e i persistenti divari socio-economici.

Tra gli obiettivi della strategia place-based si sostiene quello di rafforzare un sistema di governance multilivello e della costruzione di una governance istituzionale nelle regioni, definendo specifici target modellati sulle caratteristiche regionali o spaziali, condividendo e disseminando le esperienze per creare un'efficiente network europeo.

I documenti *Europe 2020* (EC,2010b) ed il Quinto Rapporto di Coesione (EC, 2010a) contengono gli indirizzi fondamentali della politica di coesione per il periodo 2014-2020 in applicazione delle direttive del Trattato (art.175). Il Rapporto di coesione, pubblicato in un periodo particolarmente critico "*aftermath of the worst financial and economic crisis in recent history*" (EC, 2010a) mirava a rispondere alla crisi globale iniziata nel 2008 mentre *Europe 2020* rilanciava la strategia di Lisbona per la competitività europea a scala globale, con lo slogan "*smart, sustainable and inclusive growth*" e sette iniziative *flagship*, basate su politiche integrate e con un'esplicito orientamento place-based. Allo stesso modo, nel Quinto Rapporto di Coesione si collega l'efficacia delle politiche alla dimensione territoriale e viene lanciata la strategia macroregionale (MRS) come fattore di rafforzamento della governance (EC, 2010a), riconoscendo l'esigenza: "*to address this objective [territorial cohesion] in the new programmes, with particular emphasis on the role of cities, functional geographies, areas facing specific geographical or demographic problems and macro-regional strategies*".

Una prima definizione di macro-regione è contenuta nel documento preparatorio della Commissione europea a cura dell'allora Commissario Samecki, ovvero: "*an area including territory from a number of different countries or regions associated with one or more common features or challenges*" (EC, 2009). Risulta evidente che la missione della strategia macroregionale si focalizza su questioni che non si possono affrontare entro i confini amministrativi degli stati e solo con le relative competenze. Il motivo di tali aggregazioni geografiche è strettamente legato alla loro missione, non a strumenti legali, di governo o amministrativi, ed è senza vincoli di dimensione o scala territoriale.

In questo contesto venne lanciata nel 2009 la strategia macroregionale dell'UE come un'innovazione di policy e governance, con lo slogan dei "Tre NO!", riferito ai nuovi fondi europei, alla legislazione e alla creazione di istituzioni formali.

La strategia macroregionale, che negava fondi dedicati, una specifica normativa ed enti gestori, era basata sul coordinamento e le sinergie delle risorse esistenti, ottimizzandone l'uso (EU, nazionali, locali, pubbliche e private) e migliorando le regole e della cooperazione tra istituzioni a tutti i livelli .

Il concetto di macro-regione fu discusso in molte occasioni pubbliche in ambito comunitario ed a livello scientifico. In un meeting promosso dalla DG Regio il 2 luglio 2010 le macro-regioni furono definite come un territorio appartenente a diverse nazioni o regioni ma con una struttura simile o con comuni sfide, quindi non caratterizzato da una struttura amministrativa ma da comuni caratteri geografici, socio-culturali o funzionali (Mirwaldt et al., 2011; EC, 2009).

Questo conferma l'orientamento di *scopo* di queste regioni transnazionali, in coerenza con una delle priorità fondamentali della programmazione 2014-2020, quella della "concentrazione" di risorse, temi e obiettivi, al fine di migliorare l'efficienza di spesa.

Le strategie macroregionali (MRS) si formano dunque all'interno delle politiche di sviluppo regionale dei FESR ed in particolare dei programmi CTE come Interreg, che hanno come obiettivo quello di favorire la coesione territoriale, rappresentando un'evoluzione transnazionale dell'aggregazione di territori omogenei. La tradizionale CTE transnazionale viene complementata con le macro-regioni "funzionali", come fattore chiave per una più efficace governance, ma che richiede la revisione delle strategie esistenti: *"Macro-regional strategies should be broad-based integrated instruments focused on key challenges and supported by a reinforced trans-national strand, although the bulk of funding should come from the national and regional programmes co-financed by cohesion policy and from other national resources"* (EC, 2010a).

Escludendo ogni forma legale della strategia macro regionale, questa è empiricamente definita *"a policy framework"* che permette ai paesi di una stessa area geografica di affrontare temi comuni, sfide e potenzialità dei territori al di fuori dei limiti dei confine amministrativi, quali: inquinamento, trasporti o altri temi che si manifestano prettamente in ambiti oltre i confini amministrativi. In questo, l'approccio cooperativo della strategia macroregionale può aiutare a migliorare l'efficacia di politiche che nell'isolamento del confine della singola amministrazione o dello stato non raggiungerebbero l'obiettivo (EC,2017c).

Inoltre, questo favorisce l'orientamento ad agire con politiche più integrate e con una dimensione spaziale significativa (di scala europea). In questo, la strategia macroregionale e l'approccio place-based sono strettamente collegati in virtù del successo della cooperazione tra diversi takeholders in alcune regione specifiche e più in generale in Europa.

Entro il 2011 furono approvate le prime due strategie macroregionali dalla Commissione (EC, 2010c; 2010d), si tratta della Strategia Comunitaria per la Regione del Mar Baltico (EUSBSR) nel 2009 e per la regione del Danubio (EUSDR) nel 2011. Esse interessano una larga parte dell'Unione; gli stati membri di EUSBSR ed EUSDR coprono circa metà del territorio comunitario, mentre la popolazione corrisponde circa un terzo del totale.

L'approccio place-based è assunto pienamente nei documenti della Strategia Comunitaria per la Regione del Mar Baltico (EUSBSR) del 2009 e per la regione del Danubio (EUSDR) del 2011 identificate come situazioni concrete in cui: *"Both the selection of development challenges for the macro regions and the governance arrangements underline a strong place-based development approach"* (ESPON, 2010).

Le regioni delle due Strategie macroregionali menzionate appartengono geograficamente all'area centro-settentrionale-orientale del continente, coinvolgendo gli stati membri di recente accesso e con uno sguardo ai confine orientali dell'Unione. Si tratta di regioni molto attive nella cooperazione territorial transnazionale, con un lungo trascorso di collaborazione e un forte lobbismo verso la Commissione stessa. Questo è particolarmente valido per l'area del Baltico in cui la collaborazione è fondata su una storica partnership, un'intensa cooperazione con Interreg e altre forme di associazione, tanto da essere citata nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (ESDP) come rimarcabile esempio di cooperazione territoriale sino dagli anni novanta (CEC,1999).

Nel rispetto della regola dei "Tre NO" relativamente alle strategie macroregionali, un primo passo per assicurare fondi comunitari fu fatto reperendoli nel periodo di programmazione 2007-2013 dai fondi strutturali, includendo le aree di EUSBRB ed EUSDR nei programmi CTE Interreg IIIB e riconoscendo le strategie macroregionali come: *"key instruments for the implementation of EU policies and programmes and to foster the cohesion and competitiveness across these large spaces"* (EC 2017d).

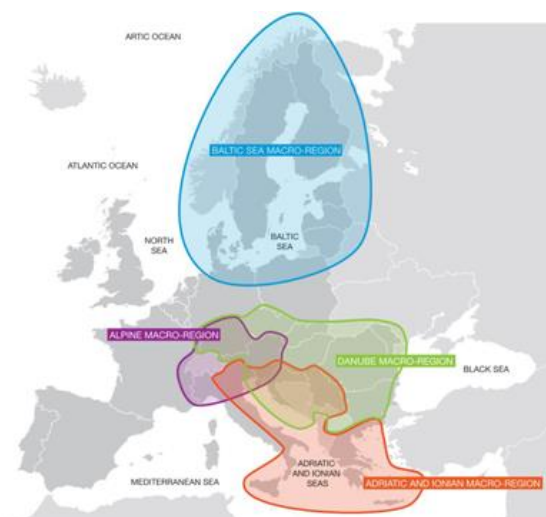


Figura 1 – Macroregioni europee (fonte: Commissione Europea, 2016)

In seguito furono approvate altre due strategie macroregionali: quella della Regione Adriatico Ionica (EUSAIR) nel 2014 e quella della Regione Alpina (EUSALP) nel 2016, che si sono aggiunte al gruppo nel periodo di programmazione 2014-2020.

In sintesi, dal 2009, quando la Commissione ha formalmente dichiarato l'interesse a stabilire strategie macroregionali, al 2016, sono state approvate quattro aree macro-regionali con le relative strategie:

- EUSBSR-Baltic Sea Region (2009) - Composta da otto paesi UE (Svezia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Lituania, Lettonia e Polonia) ed i paesi non-UE Norvegia, Islanda, parte della Federazione Russa e la Bielorussia; tutti paesi con antica tradizione in materia di cooperazione territoriale. Il totale degli abitanti è di circa 100 milioni, pari al 17% della popolazione comunitaria;
- EUSDR-Danube Region (2011) - Coinvolge un'area strategica e vasta con un importante background in termini di cooperazione territoriale e pianificazione risalente agli anni novanta (1997-1999 Interreg IIC CADSES). Si sottolinea che nel periodo 2007-2013, circa la metà dei programmi CTE erano focalizzati sulla regione danubiana con 41 programmi (18 Cross-border, 7 Transnazionali, 13 IPA CBC e 3 ENPI); il totale della popolazione insediata è di 115 milioni, localizzati prevalentemente nel bacino danubiano con regioni dell'Unione di Germania, Austria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovenia, Romania, Bulgaria e Croazia e di 5 paesi non-UE (Serbia, Bosnia-Erzegovina, Montenegro e le regioni danubiane di Moldavia e Ucraina). L'area copre circa 800.000 km<sup>2</sup> pari a circa un quinto della superficie comunitaria;
- EUSAIR-Adriatic and Ionian Region (2014) - Per un totale di circa 60 milioni di abitanti e comprendente I mari Adriatico e Ionio e grande parte dei Balcani, con un ruolo dominante dei porti per il movimento merci, persone e fornitura di servizi. Questa area è particolarmente sotto attenzione per questioni ambientali che interessano I territori interni e le coste e per gli ecosistemi marini (EP, 2015);
- EUSALP-Alpine Region (2016) - L'area della macroregione Alpina comprende 5 stati membri comunitari (Italia, Francia, Germania, Slovenia e Austria) e 2 non-UE (Svizzera e Liechtenstein). Interessa circa 80 milioni di abitanti ed è caratterizzata dalla compresenza nello stesso perimetro di grandi aree metropolitane e MEGA (Metropolitan European Growth Areas) di livello europeo come Vienna, Zurigo, Milano, Monaco e di aree montagnose remote con popolazione dispersa ed economie deboli (EP, 2016).

Nel complesso le regioni interessate da strategie macroregionali comprendono 19 Stati membri UE e 8 paesi non-UE, con la parziale sovrapposizione di regioni, per un totale di 340 milioni di persone. Ogni

strategia è dotata di piano di azione regolarmente aggiornato alla luce delle nuove esigenze che dovessero emergere ed al cambiamento del contesto (EC, 2017c). Attualmente sono in corso proposte per la creazione di nuove macro-regioni presso la Commissione per l'area dei Carpazi, il mare del Nord, il mar Nero, il mare Mediterraneo occidentale ed orientale e la regione costiera dell'arco atlantico (EP, 2015).

Una prima valutazione dell'attuazione delle strategie macroregionali venne fatta dalla Commissione nel 2016. Il Rapporto confermò l'importanza di questa esperienza come *“unique and innovative way to cooperation within the EU and with neighboring countries”* (EC, 2016:2), anche modalità per estendere il concetto di Coesione in modo prodromico e come primo step verso un concetto più allargato di coesione pan-europeo oltre l'UE (*macro-regional cohesion*), che potesse consentire *“to address barriers that are more specific to a macro-region”* (EC 2017d:151).

Nel Settimo Rapporto di Coesione Economica, Sociale e Territoriale, pubblicato alla fine del 2017 in vista della nuova programmazione comunitaria 2021-2027, viene confermato il ruolo della Coesione territoriale ad approccio trasversale rispetto alle politiche settoriali, che ben si adatta con riferimento alle aree geografiche funzionali ed è riconosciuto più efficace per rispondere pienamente alle sfide cui le politiche operative vogliono rispondere: *“Depending on the issue at stake, this ranges from macro regions, such as the Baltic Sea or the Danube region, to metropolitan and cross-border areas”*. Questo è particolarmente valido considerando la dimensione ambientale delle politiche comunitarie e in particolare: *“the environmental dimension of sustainable development and the use of flexible functional geographies for territorial development”* (EC,2017b).

La caratteristica adattativa di queste aree in relazione ai target spinge a sostenere l'ipotesi che le macro-regioni possano rappresentare un caso di *“soft policy spaces”* in analogia con altre analisi fatte e riferite a diverse forme di pianificazione basate su modalità cooperative e flessibili (EP, 2015; Walsh et al., 2012, Pedrazzini et al. 2020). I loro confini geografici non sono solo riferiti a comuni questioni e temi da affrontare ma anche alla capacità di negoziazione e di mantenere un certo margine di flessibilità in relazione alle esigenze Politiche (si veda il caso EUSALP di seguito), infatti: *“The scale of macro-regional cooperation is defined by the overlapping of territorial and functional characteristics across different policy areas”* (EP, 2015), in virtù dell'utilità di un metodo di soft-policy non vincolante, adattativo alle questioni ed ai problemi da affrontare ma che utilizza gli strumenti comunitari di policy esistenti (FESR).

### **3. Soft planning come modalità adattativa: il caso di EUSALP**

La Strategia Macro Regionale (SMR) per la regione alpina (EUSALP) è stata l'ultima approvata dalla Commissione europea nel 2016 dopo un processo formale durato cinque anni, iniziato con la Risoluzione adottata dai capi di governo di ARGE ALP nel giugno 2011 e nella conferenza delle regioni alpine di Bad Ragaz nel 2012 (Konferenz der Alpenregionen, 2012). La strategia individua tre grandi aree tematiche o policy area: *“Sviluppo economico e innovazione”*, *“Mobilità e connettività”* e *“Ambiente ed energia”*, mentre più tardi è stata aggiunta anche una quarta policy area riferita alla *“Governance”*. Ognuna di queste aree tematiche prevede una serie di azioni che dovrebbero contribuire a raggiungere gli obiettivi di EUSALP nel mantenimento della regione attrattiva anche grazie alla struttura economica e al patrimonio naturale che la caratterizza (EC2015a,b).

La strategia di EUSALP si basa sulle attività di nove Gruppi di Lavoro tematici (AGs), che agiscono come il *“braccio operativo”* della macroregione in relazione alla tre principali policy area elencate in precedenza. Sebbene in alcune analisi l'area alpina sia considerata come un ambito territoriale omogeneo dal punto di vista geomorfologico, rispetto ad altre in Europa: *“Integration is very high among all countries in the macro-region, and above the EU average”*(EC2017c), questo vale solo se si considerano in modo aggregato indicatori come: commercio, investimenti, emigrazione e scambio di studenti in rapporto alla media UE. (EC 2017c: 60, 2017d), al contrario, se si guarda al suo interno, l'area alpina è profondamente disomogenea e presenta sensibili squilibri. Le Alpi sono fonte di risorse naturali (come l'acqua) primarie dell'Europa e presentano una unicità per il grande numero di specie e

la biodiversità, sono una delle prime destinazioni turistiche ma sono anche attraversate dalle maggiori rotte di traffico europee. Sono un luogo di contrasti dove un ambiente unico e di grande valore fronteggia un grande impulso allo sviluppo economico, con regioni metropolitane competitive, piene di traffico e inquinate che mettono sotto stress l'ambiente e che soffrono degli effetti del cambiamento climatico mettendo a rischio le risorse naturali finite.

Nelle Alpi, le relazioni tra gli effetti negativi del riscaldamento globale, drammaticamente messo in evidenza dal ritiro dei ghiacciai e da eventi catastrofici, mettono in crisi l'uso plurimo delle risorse idriche e l'industria del turismo invernale, una risorsa fondamentale di reddito per molte aree alpine interne. In una regione geografica relativamente piccola ci sono grandi aree metropolitane e competitor globali (12 su 76 MEGA europee appartengono a questa regione) ma la taglia media della maggior parte delle municipalità è inferiore ai 5000 abitanti.

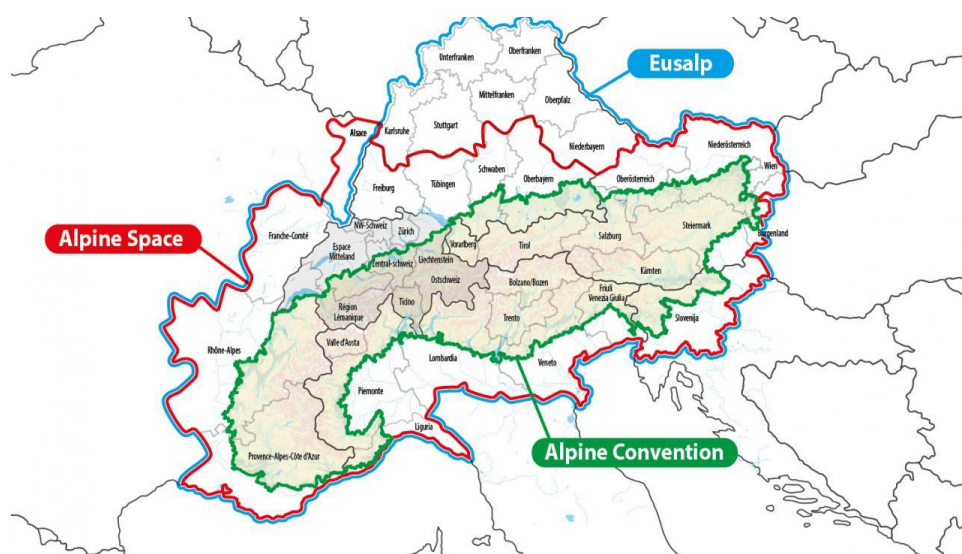


Figura 2 Area della Macrostrategia alpina EUSALP

L'area di EUSALP è l'esito di una negoziazione (Balsiger 2016) che, a partire da quella del programma di cooperazione transazionale Interreg Alpine Space 2014–2020 ha portato ad aggiungere anche parte del Land Baden Württemberg, incluse la pianura e le aree urbane prevalentemente localizzate al di fuori della "core area" alpina. Il motivo per cui si è adottato questa estensione è che tale grande regione funzionale risponde ai principi della soft planning, assicurando di poter gestire in un modo elastico e a geometria variabile le relazioni tra regioni metropolitane e le Alpi, anche se probabilmente tale decisione è maggiormente in favore della parte più forte della macroregione, dove sono insediate le metropoli alpine.

In EUSALP il potenziale effetto cross-cut è molto sfidante. Questo si esplicita tramite le attività dei nove Action Groups che sino ad ora hanno lavorato principalmente su temi specifici e non su aree funzionali specifiche. Secondo i risultati di alcune ricerche (ESPON 2019a, b; Capello and Cerisola 2018) il problema dell'area EUSALP è principalmente nella relazione tra la core area (Convenzione delle Alpi, area alpina vera e propria) e il circostante territorio di pianura con le grandi metropoli, in quanto si dovrebbero considerare le relazioni nella vasta regione nel modo più integrato possibile. In specifico, è importante valutare le relazioni tra le aree più remote e le città metropolitane dello spazio alpino in termini di divario e squilibri presenti. Le prime soffrono di spopolamento, mancanza di servizi di interesse generale, continua erosione delle risorse naturali montane e perdita di attività economiche. Nella gestione della MRS gli argomenti sono trattati tematicamente (economia circolare, uso dell'acqua, mercato del lavoro, comunicazioni, ecc.) mentre l'assetto spaziale o le relazioni tra i diversi territori



sono argomenti deboli e spesso le proposte non sono tailorizzate in base alle specificità territoriali della regione alpina.

A questo proposito è interessante rimarcare che, quale esempio di buona governance nel secondo report di valutazione sulle strategie macroregionali europee, la Commissione cita il progetto di Spazio Alpino “LOS DAMA” ([https://www.alpine-space.eu/projects/600 los\\_dama/en/home](https://www.alpine-space.eu/projects/600%20los_dama/en/home)) realizzato nel periodo di programmazione 2014-2020. Questo progetto ha come principale referente il gruppo AG7 (Infrastrutture verdi) e nella prima conferenza EUSALP dei ministri dell’ambiente tenutasi nel 2017 a Monaco, i sindaci di alcune grandi città alpine (Monaco, Vienna, Trento e Grenoble) collegandosi al progetto LOS DAMA lanciarono un network per sviluppare le infrastrutture verdi nelle aree urbane alpine. Questa rete rappresenta il primo concreto passo verso l’implementazione di una strategia EUSALP al livello municipale, ma, di nuovo, il focus è sulle aree metropolitane alpine forti e competitive e non sulle aree deboli e a rischio che sono il fondamento storico e la ricchezza dello spazio alpino.

Gli strumenti per il mantenimento della strategia macroregionale (in particolare per EUSALP) oggi sono appoggiati quasi esclusivamente al programma Interreg Spazio Alpino, quindi a progetti che non hanno una ricaduta diretta sui territori ma si limitano a proporre buone pratiche o metodi innovativi. La totalità dei progetti fa riferimento ad uno o più Action Group, mentre la governance e le attività della strategia macroregionale sono affidate all’asse 4 del programma (Governance) con il progetto ALPGOV in passato (2016-2019) e dal 2020 con ALPGOV2. Ad oggi quindi non vi è una trasposizione della strategia macroregionale nelle politiche operative di scala transnazionale ma solo una condivisione di buone pratiche e metodi di interesse comune che vengono condivisi tra i partner dei progetti coinvolti nel programma transnazionale Spazio Alpino.

#### **4. Un commento finale: la soft planning richiede un hard core**

Gli strumenti della cooperazione territoriale europea (Interreg) e le strategie macroregionali stanno testando il terreno per applicare il metodo della politica place-based che si accompagna coerentemente al concetto di soft-planning, secondo una governance multilivello riferita a perimetri incerti ed adattabile a differenti tematiche e problemi (Stead 2016a, b). Guardando ai più recenti documenti della politica di coesione (EC, 2018,a,b) sembra però che la politica ad approccio spaziale riferita a regioni omogenee svantaggiate che necessitano di politiche su misura come individuate dal Trattato (montagna, isole, territori remoti, ecc.) stia diventando sempre più evanescente. Questo appare paradossale rispetto a un metodo place-based che piuttosto che focalizzarsi *sui* caratteri spaziali di un territorio adattando a questo le relative politiche -anche a carattere transnazionale-, definisce come priorità le “tematiche” da applicare *ai* territori stessi. Questo approccio è confermato a partire dal Settimo Rapporto di coesione (2017), dove troviamo il capitolo “Coesione territoriale” esclusivamente incentrato sulle tematiche ambientali settoriali (ad esempio: energia, low carbon, cambiamento climatico, reti Verdi e biodiversità, rifiuti, risorsa idrica), mentre gli unici riferimenti spaziali riguardano le “città”, quali ambiti consolidati di intervento dei fondi strutturali.

Anche le proposte del Parlamento e della Commissione per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027 in tema di sviluppo regionale (inclusa la cooperazione territoriale) che dichiara di voler migliorare le relazioni con i fondi strutturali, che operano con progetti direttamente sui territori, come pure la proposta di un nuovo strumento CTE gestito direttamente dalla Commissione su *‘interregional innovation investments’*, orientato ad aiutare gli attori coinvolti in strategie di smart specialization, sono ancora orientati alla funzionalizzazione tematica anziché affrontare i problemi riconoscendo la complessità tematica spaziale delle regioni europee (EP, 2019; EC, 2018a,b).

Come sostenuto da Faludi, sembra che l’approccio place-based sia la condizione per dare efficacia alla politica operativa con effetti spaziali ma *“the terms region, agglomeration, local area and so forth interchangeably with place, none necessarily a territorial jurisdiction”* (Faludi, 2010).

In pratica, si evidenzia che il metodo place-based non debba necessariamente riferirsi ad operare con politiche tailor-made secondo la specificità spaziale delle regioni o la condizione locale, in modo da



rispondere alle sfide comuni (transnazionali), spesso non coincidenti con il territorio delle autorità amministrative e dei confini legali, ma possa essere riferito a intervenire applicando politiche operative tematiche *semplicemente* ai diversi territori.

A conferma di ciò, sembra infatti che, secondo i più recenti documenti della Commissione, l'approccio per regioni omogenee (come da Trattato) sia destrutturato in base a un metodo place-based fondato su temi/problemi con strumenti che intervengono su specifici territori come un modo apparentemente più semplice per raggiungere la coesione territoriale.

Anche nello spazio alpino, con le proposte per la nuova programmazione 2021-2027 relative al programma Interreg Alpine Space, principale riferimento per la strategia Macroregionale di EUSALP, l'attenzione è focalizzata esclusivamente sui temi settoriali e non sulle specificità spaziali di un'area di così grandi contrasti nella struttura territoriale e soggetta a rischi ambientali (<http://www.it.alpine-space.eu/news-details/7903>).

## **Bibliografia**

Balsiger J. (2016) "The European Union Strategy for the Alpine Region", in *A 'macro-regional' Europe in the making. Theoretical approaches and empirical evidence*, Palgrave Macmillan:202

Barca F. (2009) "An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations" Independent Report Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hübner, European Commission, Brussels, Belgium

Capello R., Cerisola S. (2018) "Economic growth and innovation in EUSALP: local specificities and growth assets for the competitiveness of the macro-region", in *Economia Marche Journal of Applied Economics*, XXXVII(2): 28-52

CEC Commission of the European Communities (1999) "ESDP-European Spatial Development Perspective: Toward a balanced and sustainable development of the territory of the European Union". Office for official publications of the European Communities, Luxembourg

EC (2009) "Macroregional\_strategies\_2009 Discussion Paper", presented by Commissioner Pawel Samecki presented 18 September 2009, DG Regio, Brussels

EC (2010a) "Fifth report on economic, social and territorial cohesion. Investing in Europe's future", Directorate-General for Regional Policy, Brussels, November 2010

EC (2010b) "Communication from the Commission EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth" Brussels, 3.3.2010 COM(2010)2020

EC (2010c) "Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Union Strategy for Danube Region", Brussels, 8.12.2010 COM(2010) 715 final.

EC – (2010d) "Action Plan Accompanying document to the Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Union Strategy for Danube Region", Brussels, 8.12.2010 SEC(2010) 1489 final

EC (2015a) "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning a European Union Strategy for the Alpine Region" {SWD(2015) 147 final}, Brussels, 28.7.2015 COM(2015) 366 final

EC (2015b) Commission Staff working document – “Action Plan. Accompanying the document. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the European Union Strategy for the Alpine Region”. {COM(2015) 366 final}. Brussels, 28.7.2015 SWD(2015) 147 final

EC Directorate-General for Regional and Urban Policy (2016a) *Wpl Synthesis report* “Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund” (CF)” Luxembourg: Publications Office of the European Union: 191

EC (2016) “Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions on the implementation of EU macro-regional strategies”, {SWD(2016) 443 final, Brussels, 16.12.2016 COM(2016) 805 final

EC (2017b) “My Region, my Europe, our future Seventh Report on economic, social and territorial cohesion, Regional and Urban policy”, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017: 125

EC (2017c) “What is an EU Macro Regional Strategy?” doi:10.2776/28878 KN-07-17-103-EN-N PDF -[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/)

EC (2017d) Directorate-General Regional and Urban Policy – “Study on macroregional strategies and their links with cohesion policy. Final report”, IHS M&E COWI, Luxembourg: Publications Office of the European Union, November 2017: 14, 129

EC (2017e) Directorate-General Regional and Urban Policy – “Study on macroregional strategies and their links with cohesion policy. Data and analytical report for the EUSALP”, IHS M&E COWI Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018

EC (2018a) REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund Strasbourg, 29.5.2018 COM(2018) 372 final 2018/0197 (COD)

EC (2018b) REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments. Strasbourg, 29.5.2018 COM(2018) 374 final 2018/0199 (COD)

EC (2019) “Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of EU macro-regional strategies”. {SWD(2019) 6 final} Brussels, 29.1.2019 COM(2019) 21 final

EP (2015): “New role of macro- regions in European territorial cooperation, study” – part I.’ IP/B/REGI/ FWC/2010\_002/LOT02-C01/SC01 Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament, Brussels, January [online]. URL <http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/>

Mirwaldt K., McMaster I., Bachtler J. (2011) “The concept of Macro-Regions: Practice and Prospects” in *European Policy Research Paper* n.76 January 2011 EPRC European Policy Research Centre University of St. Andrews, Glasgow

ESPON (2010), “First ESPON 2013 Synthesis Report Espon results by summer 2010. New Evidence on Smart, Sustainable and Inclusive Territories”, ESPON2013 Programme, Luxembourg October 2010: 34,41,52

- ESPON (2019a) “The ALPS 2050 Atlas. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision”, Targeted analysis, Luxembourg
- ESPON (2019b) “ALPS 2050. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision”, Targeted analysis, Luxembourg
- EP (2015): “New role of macro- regions in European territorial cooperation, study” – part I.’ IP/B/REGI/ FWC/2010\_002/LOT02-C01/SC01 Directorate General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, European Parliament, Brussels, January [online]. URL [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540349/IPOL\\_STU%282015%29540349\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540349/IPOL_STU%282015%29540349_EN.pdf) : 20
- EP (2016) P8\_TA-PROV(2016)0336 “EU strategy for the Alpine region”. European Parliament resolution of 13 September 2016 on an EU Strategy for the Alpine region (2015/2324(INI))
- EP (2019) “European territorial cooperation (Interreg) 2021-2027” European Parliamentary Research Service EPRS, PE 628.228 January 2019
- Faludi A. (2010) “Beyond Lisbon: Soft European Spatial Planning”, disP 182 · 3/2010
- Mirwaldt K., Mc Master I., Bachtler J. (2011) “The concept of Macroregions: Practice and Prospects” European Policy Research Paper 76 January 2011. EPRC European Policy Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow
- Konferenz der Alpenregionen (2012) “Europäische Makroregionale Strategie für den Alpenraum”, Bad Ragaz, 29. Juni 2012
- Pedrazzini et al. (2020) «EU regional and urban policy. Innovation and experiences from 2014-2020 programming period», PoliMI/SpringerBriefs, Cham Switzerland
- Sielker F. (2016) A stakeholder-based EU territorial cooperation: the example of European macro-regions, *European Planning Studies*, 24:11, 1995-2013, DOI: 10.1080/09654313.2016.1221383
- Stead, D. (2014a) “European Integration and Spatial Rescaling in the Baltic region: Soft spaces, soft planning and soft security”. *European Planning Studies* 22(4) 680-693.
- Stead, D. (2014b): Rescaling environmental governance – the influence of European transnational cooperation initiatives. *Environmental Policy and Governance* 24(5) 324-337
- Walsh C., Jacuniak-Suda M., Knieling J., Othengrafen F. (2012) “Soft Spaces in Spatial Planning and Governance: Theoretical Reflections and Definitional Issues”, (paper)

### **English abstract**

The European Commission endorsed many instruments in order to overcome the political-administrative barriers which it make difficult to pursue the objective of territorial cohesion on the territories of the European Union, even beyond administrative borders of the individual states. Among the instruments introduced, the macro-regional strategies are the most innovative and challenging as they represent an evolution compared to the consolidated instruments of European territorial cooperation (ETC). They are policy tools that affect vast geographically "homogeneous" territories and act in accordance with the principles of "soft planning": they do not have their own resources and do not have a recognized legal status, they do not determine mandatory rules or act by direct competence. The macro-regional strategies are based on the potential of the "critical mass" of the territories to achieve the identified and strategic objectives, resources from all available community sources and are examined on a strong motivation by the territorial actors. Among these, the EUSALP Alpine Macro-regional Strategy is of interest from the point of view of spatial strategy and governance because it covers an apparently homogeneous territory from the geomorphological point of view, but with significant internal territorial and socio-economic imbalances. In this case, the "soft planning" approach can ensure flexible and functional ways for stakeholders to regulate relations between the various parties and favor multilevel governance applied to uncertain perimeters, based on the different issues and problems to be addressed.