

L'APPROCCIO RETICOLARE NEI PIANI TERRITORIALI REGIONALI PER LA POLITICA DI COESIONE

Monica MAGLIO<sup>1</sup>

**SOMMARIO**

Al principio, la coesione europea era un concetto con una forte valenza politica, poiché gettava le basi per la creazione di una comunità di livello sovranazionale di tipo nuovo che si proponeva un obiettivo sconosciuto a tutte le iniziative preesistenti o in fase di costruzione; successivamente, con la sottoscrizione dell'Atto Unico Europeo, si è avuta la svolta decisiva in quanto la finalità della coesione è stata agganciata ad obiettivi concreti di sviluppo economico e sociale dei territori, con l'impegno di ridurre le disparità o di aiutare la riconversione, riconquistando le opportunità di crescita distrutte dai processi di deindustrializzazione. Il dibattito sul futuro di questa politica si è intensificato ulteriormente con l'introduzione dell'espressione "coesione territoriale" (nel 2001) ed ancora non è giunto ad una comprensione condivisa e diffusa del concetto e delle sue implicazioni, così da lanciare una sfida per la ricerca scientifica. Su queste premesse si fonda questo lavoro, articolato in quattro paragrafi ed elaborato alla luce della prospettiva territorialista: sulla base dell'ampia letteratura dedicata ad alcuni temi fondamentali (come crescita, sviluppo, sostenibilità), nonché dei numerosi documenti ufficiali della Comunità Europea utili per ripercorre l'evoluzione della politica di coesione (I paragrafo), il contributo si propone di analizzare i presupposti dell'ampliamento del concetto di coesione e di avanzare una diversa interpretazione della dimensione territoriale della suddetta politica (II paragrafo), al fine di offrire alcuni spunti di riflessione sull'opportunità di promuovere un approccio reticolare per garantire lo sviluppo armonico della Comunità Europea. Assunto che la presenza di "una rete di reti", materiali ed immateriali, assicura l'integrazione regionale (III paragrafo), si

---

<sup>1</sup> Università degli Studi di Salerno, Via Ponte Don Melillo, 84084, Fisciano (SA), e-mail: mmaglio@unisa.it

evidenzierà che la prima scala geografica in cui quest'ultima si concretizza non può che essere quella del sistema territoriale e le relazioni sovralocali e globali definiscono il campo delle possibili interazioni del sistema con l'esterno, ovvero le capacità di dialogo con la dimensione sovraregionale. Sostenendo un approccio reticolare, si assisterà, innanzitutto, al rafforzamento della coesione interna ad alcune aree regionali e sub-regionali e, di seguito, alla costruzione di reti di funzioni di eccellenza che contribuiranno alla coesione territoriale a scala europea. Nell'ultimo paragrafo, sulla base dei piani regionali italiani più recenti e più significativi, verrà evidenziato come alcune realtà territoriali competitive abbiano già individuato nell'approccio reticolare il loro futuro modello di sviluppo.

## **1 L'evoluzione della politica di coesione**

Numerosi studi sono stati dedicati alla Politica di Coesione Europea (PCE) e molteplici approcci, sia di tipo economico-sociale sia politico-istituzionale, sono stati impiegati per interpretare le tappe storiche della Comunità Europea verso la promozione di “uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, ... e la solidarietà tra gli Stati membri” (Art. 2 del Trattato di Maastricht). L'iter del progetto dell'Unione Europea (UE), legato in origine alla costruzione del mercato unico, alla realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria, alla ridefinizione del concetto di interesse nazionale (collocandolo in un contesto più ampio di interesse comunitario), ha subito molteplici cambiamenti dovuti al dissolvimento della “chiusura operativa”, che hanno comportato, tra gli altri, il superamento di una politica “compensativa” dei divari con quella “pro-attiva”, volta ad esaltare le potenzialità inesprese dei sistemi regionali e, soprattutto, di quei territori localizzati alla periferia dello spazio europeo.

Le origini della PCE risalgono al Trattato di Roma del 1957, il cui preambolo faceva riferimento all'equiparazione dei livelli di sviluppo delle regioni. Poiché le misure intraprese per coordinare ed integrare economicamente gli strumenti di intervento nazionali si rilevarono insufficienti in una realtà in cui, contrariamente alle previsioni, la creazione del mercato interno non aveva limitato i divari, nel 1986, con l'Atto Unico Europeo (AUE) è stata formalizzata l'introduzione della finalità della coesione economica e sociale, con il Trattato sull'Unione Europea (Maastricht, 7 febbraio 1992) è stata istituzionalizzata la relativa politica, con quelli di Amsterdam (1997) e Nizza (2001) ne è stata ribadita l'importanza ed, infine, con il Trattato di Lisbona (2007) è stato ampliato il campo di applicazione, esaltando una nuova dimensione territoriale.

Al principio, la coesione esprimeva un concetto con una forte valenza politica, poiché gettava le basi per la creazione di una comunità sovranazionale di tipo nuovo, che si proponeva un

obiettivo sconosciuto a tutte le iniziative preesistenti o in fase di costruzione<sup>2</sup>. Infatti, il ritardo economico non veniva valutato dai firmatari del Trattato come una delle questioni più importanti al momento della nascita della CEE e, nel riconoscere l'esistenza di aree deboli nell'ambito del territorio comunitario<sup>3</sup>, nonché la necessità di predisporre azioni specifiche per favorire un processo di convergenza reale, fu delegato alle Autorità nazionali il compito di predisporre, per i rispettivi Stati, politiche redistributive miranti ad una riduzione delle disparità territoriali, e fu attribuito agli Organi comunitari il ruolo, alquanto marginale, di garantire la compatibilità delle iniziative con gli obiettivi di politica regionale. La consapevolezza della bassa probabilità di ottenere uno "sviluppo armonioso" indusse le Istituzioni europee<sup>4</sup>, nel 1975, a creare il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e, nel 1984, ad introdurre già le prime modifiche al relativo Regolamento, per evitare una ripartizione tra gli Stati membri in funzione di equilibri politici, piuttosto che di parametri economici; per potenziare l'influenza dell'Unione Europea sulle singole nazioni; per garantire una flessibilità nelle quote da elargire; per sostenere il sistema delle piccole e medie imprese; per privilegiare azioni integrate, in grado di risolvere contemporaneamente diversi problemi. Con la sottoscrizione dell'AUE da parte dei rappresentanti dei dodici Paesi allora aderenti alla Comunità Europea si ebbe la svolta decisiva, in quanto la finalità della coesione fu agganciata ad obiettivi concreti di sviluppo economico e sociale dei territori, con l'impegno di ridurre i divari o di aiutare la riconversione, riconquistando le opportunità di crescita limitate dai processi di deindustrializzazione.

Ciò, da un lato, ha comportato un ripensamento del processo di convergenza, conformandolo al principio di equità; dall'altro, ha determinato la rivisitazione della politica regionale, fissando alcuni principi: la programmazione ed il governo diretto del territorio, la riorganizzazione della struttura politico-amministrativa ed, in particolare, il decentramento di alcuni poteri statali agli Enti locali, fino alla individuazione di una "Europa delle regioni" (Celant, 2002, pp. 39-41). Di conseguenza, il problema delle disparità fra i paesi, nel corso degli anni, ha dato luogo all'attuazione di una serie di interventi a favore delle aree economicamente svantaggiate, da parte degli Stati che avevano il mandato di gestire e sintonizzare le loro iniziative per ottenere uno sviluppo favorevole a tutti i cittadini, pur in assenza di una formalizzazione di termini espliciti come "unione politica" e "federalismo".

Nel corso degli anni Novanta, il crollo del sistema politico-economico dell'Europa Orientale e l'unificazione tedesca hanno determinato una profonda alterazione degli equilibri raggiunti dall'area, facendo avvertire la necessità di fissare le basi ed i criteri di un processo più incisivo

---

<sup>2</sup> Tra le iniziative principali per la creazione di entità sovranazionali di libero scambio si ricordano, ad esempio, il COMECON, il NAFTA, il MERCOSUR, il Gruppo delle Ande.

<sup>3</sup> Ad esempio, già a quel tempo, un'area in ritardo di sviluppo era costituita dal Mezzogiorno d'Italia.

<sup>4</sup> Questo spiega la creazione, nel 1979, del Parlamento Europeo e del Sistema Monetario Europeo, che ha risposto alle necessità di convergenza economica e di maggiore stabilità dei rapporti di cambio, mantenendo le oscillazioni dei tassi entro limiti stabiliti.

di convergenza regionale, che sostenesse un'effettiva crescita economica, mediante la promozione degli investimenti ed il miglioramento delle dotazioni infrastrutturali.

A tal fine, le diverse Direzioni Generali della Comunità Europea si sono impegnate a perseguire numerose politiche, anche se quella regionale ha contribuito, e a tutt'oggi continua a concorrere più delle altre, al perseguimento dell'obiettivo precipuo, in ragione delle implicazioni finanziarie<sup>5</sup>. Quattro giorni dopo la firma del Trattato di Maastricht, nel cosiddetto Pacchetto Delors II, in cui veniva proposto un programma verso una "...unione economica e monetaria che consentirebbe alla comunità di trarre pieni vantaggi da un grande spazio economico organizzato e da una moneta unica...", la Commissione Europea ha previsto un incremento della dotazione destinata ai Fondi Strutturali per il periodo 1994-1999, nonché una semplificazione delle norme attuative, pur lasciando pressoché invariati gli stessi Obiettivi<sup>6</sup>. Nel maggio 1999, è stato approvato lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, al fine di definire il quadro di orientamento per coordinare quelle politiche settoriali decise a livello locale, regionale, nazionale ed europeo che avessero un impatto sul territorio; nel 1997, è stato sancito il principio della Strategia Europea per l'Occupazione per rafforzare il coordinamento delle politiche nazionali ed è stata presentata la comunicazione Agenda 2000 in cui si puntualizzavano le grandi prospettive di sviluppo dell'Unione Europea e le relative politiche, le problematiche orizzontali poste dall'allargamento e il profilo di un futuro quadro finanziario per il 2000-2006, che riduceva gli Obiettivi da sei a tre<sup>7</sup>.

L'evidenza che, nonostante i numerosi impegni, l'Unione Europea fosse ancora costituita da un grande mosaico di diversità regionali, sia in termini di livelli di sviluppo, sia dal punto di vista socio-culturale, come pure da quello più propriamente organizzativo, non ha fatto perdere la fiducia sulla possibilità che le economie europee potessero convergere e gli squilibri essere colmati. Si giustificano, così, da un lato, gli investimenti nelle aree meno sviluppate o caratterizzate da problemi di trasformazione dell'economia, dall'altro, la

---

<sup>5</sup> Basti pensare che i Consigli Europei del 1988, 1992, 1999 e 2005 hanno confermato il fondamentale ruolo della coesione attribuendo alla politica regionale quote sempre più cospicue, fino a rappresentare, con una dotazione di circa 348 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, la seconda voce di spesa del bilancio dell'UE.

<sup>6</sup> L'Obiettivo 1 promuoveva lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo era in ritardo; l'Obiettivo 2 mirava alla riconversione delle regioni o parti delle stesse gravemente colpite da declino industriale; l'Obiettivo 3 sosteneva la lotta contro la disoccupazione di lunga durata e le pari opportunità sul mercato del lavoro tra uomini e donne, nonché facilitava l'inserimento professionale dei giovani e delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro; l'Obiettivo 4 agevolava l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione; l'Obiettivo 5 incentivava lo sviluppo rurale, accelerando l'adeguamento delle zone e la modernizzazione delle strutture agrarie oltre a quello del settore della pesca; l'Obiettivo 6 riguardava lo sviluppo delle zone a bassissima densità di popolazione.

<sup>7</sup> A seguito della fusione dei precedenti Obiettivi 2 e 5, nonché 3 e 4 sono stati individuati: l'Obiettivo 1 per promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni che presentavano ritardi nello sviluppo; l'Obiettivo 2 per favorire la riconversione economica e sociale delle zone con difficoltà strutturali; l'Obiettivo 3 per incentivare l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione.

formalizzazione della Strategia di Lisbona (2000), con lo scopo di fare dell'UE l'economia più competitiva del mondo e di pervenire alla piena occupazione entro il 2010<sup>8</sup>.

Dal 2001 la Commissione Europea ha sollecitato vivaci e proficue riflessioni sull'avvenire della politica di coesione europea, che, soprattutto alla luce dell'allargamento dell'UE a 27 paesi (che ha spostato inevitabilmente il centro di gravità della politica regionale verso Est), hanno confermato l'importanza della stessa anche per il periodo 2007-2013 ed hanno indotto a rivedere gli Obiettivi, individuando quelli di: 1. convergenza (volto a sostenere la crescita negli Stati membri e nelle regioni depresse, ossia aventi un PIL procapite inferiore al 75% della media comunitaria); 2. competitività regionale e occupazione (a cui sono ammissibili tutte le rimanenti regioni dell'UE per anticipare e stimolare il cambiamento); 3. cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale (ispirato alla promozione di uno sviluppo armonico mediante la creazione di reti).

A seguito della pubblicazione della *Quarta relazione sulla coesione economica e sociale* (Commissione delle Comunità Europee, 2007), con la focalizzazione delle sfide su cui si sarebbero dovuti confrontare i territori europei negli anni a venire (in particolare, la globalizzazione, gli andamenti demografici e le tensioni sociali, i cambiamenti climatici e l'aumento dei prezzi dell'energia), il dibattito sul futuro di questa politica si è intensificato ulteriormente, raggiungendo unanime consenso sui tre vantaggi derivanti dal perseguimento della politica di coesione: 1. consente ad ogni parte del territorio europeo di partecipare al mercato unico e di beneficiarne; 2. favorisce l'integrazione dell'Unione Europea nel suo complesso e coinvolge - con il suo peculiare modello di *governance* multilivello - i soggetti locali e regionali nell'elaborazione e nell'attuazione della stessa, incrementando l'efficienza e la base di conoscenze fino alla scala locale<sup>9</sup>; 3. conferisce un ruolo ad ogni realtà nella misura in cui costituisce una reale fonte di crescita, ossia pone l'accento sul miglioramento della posizione competitiva delle regioni nell'economia mondiale, fornendo "beni pubblici" che il mercato non è in grado di offrire (le grandi reti energetiche e di trasporto, una politica ambientale, gli investimenti in istruzione, ricerca e sviluppo sono solo alcuni degli esempi)<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> La citata Strategia si fonda su tre pilastri: economico, che deve preparare la transizione verso un'economia competitiva, dinamica e fondata sulla conoscenza, adattandosi continuamente alle evoluzioni della società dell'informazione, e sulle iniziative da incoraggiare in materia di ricerca e di sviluppo; sociale, che deve consentire di modernizzare il modello europeo, grazie all'investimento nelle risorse umane, alla lotta contro l'esclusione, investendo nell'istruzione e nella formazione, alla conduzione di una politica attiva per l'occupazione, onde agevolare il passaggio all'economia della conoscenza; ambientale, aggiunto in occasione del Consiglio Europeo di Göteborg, nel giugno 2001, che focalizza l'attenzione sul fatto che la crescita economica va dissociata dall'utilizzazione delle risorse naturali.

<sup>9</sup> I successi della politica europea non sono passati inosservati nei paesi extraeuropei. A tale proposito la Commissione Europea ha stipulato con Cina, Russia e Brasile una serie di Protocolli d'Intesa per la cooperazione in materia di politica regionale. In questi paesi, chiamati ad affrontare disparità regionali via via più marcate e grandi sfide in termini di *governance*, emerge sempre più chiaramente la necessità di conferire, nell'ambito delle politiche e dei processi decisionali, un maggior peso ai flussi di informazione provenienti dal livello locale.

<sup>10</sup> Basti pensare che, per fronteggiare la crisi finanziaria mondiale e l'attuale rallentamento economico, è stato attribuito un ruolo importante alla politica di coesione, mediante la realizzazione del piano europeo di ripresa, introducendo una maggiore flessibilità, offrendo alle regioni vantaggi temporali, investendo nell'economia reale (Commissione delle Comunità Europee, 2008).

Nel 2009, infine, il Commissario Danuta Hübner, oltre a costituire un Gruppo di Alto Livello sul tema, ha incaricato l'economista Fabrizio Barca di realizzare un'analisi indipendente sull'efficacia della politica di coesione attuata e di formulare una proposta per riformarla dopo il 2013. Quest'ultima, articolata in dieci pilastri e riguardante aspetti concettuali, politici ed operativi, ha esaltato la necessità di condividere un modello di *policy*, basato su un quadro strategico europeo di sviluppo territoriale, che definisse con precisione principi, indicatori ed obiettivi sui quali valutare i risultati ottenuti e che individuasse al più quattro priorità specifiche su cui concentrare le risorse future. Inoltre, ha sostenuto il bisogno di una chiara distinzione tra gli interventi attuativi della politica di coesione mirati ad aumentare la crescita e quelli volti a ridurre le disuguaglianze.

## **2 I presupposti del concetto di coesione territoriale**

L'espressione "coesione territoriale" è stata introdotta per la prima volta nel *Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale* (Commissione delle Comunità Europee, 2001), intitolando la Sezione 1.3 "Coesione territoriale: verso uno sviluppo più equilibrato". Sulla base della sintesi dei primi risultati degli studi in materia di sviluppo territoriale e urbano avviati dall'European Spatial Planning Observatory Network (ESPON) e pubblicati nella *Terza relazione sulla coesione economica e sociale* (Commissione delle Comunità Europee, 2004), è stato precisato che il concetto va "oltre la nozione di coesione economica e sociale, in quanto ne integra e ne potenzia il significato", sottolineando che le relative politiche devono tendere all'ottenimento di uno sviluppo maggiormente equilibrato (tra centro e periferia, nonché tra aree urbane e rurali), di un'integrazione territoriale (soprattutto riferita a quelle aree con svantaggi geografici, come le regioni meno accessibili, quelle montane, le isole, le zone con bassi livelli di densità demografica) e di una cooperazione regionale. Nel *Trattato che adotta una Costituzione Europea* (2004) è stato riportato che l'Unione "promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri". Successivamente questa espressione è comparsa costantemente in diversi documenti comunitari anche se talvolta ha riguardato il metodo, altre volte gli obiettivi o ancora le azioni: nelle *Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013* è stato sottolineato, ad esempio, che per coesione territoriale si intende "migliorare l'integrazione territoriale e promuovere la cooperazione e la creazione di reti tra le regioni", e allo stesso tempo "per rafforzare la coesione territoriale è necessario applicare il metodo giusto, scegliendo cioè un'impostazione pluridisciplinare o integrata, e individuare i problemi specifici connessi alle diverse situazioni geografiche. Per ottenere buoni risultati occorre quindi elaborare una strategia globale che definisca il contesto degli obiettivi e degli interventi specifici in questo campo".

Ad attribuire un forte risalto alla coesione territoriale ha contribuito anche il Consiglio dell'Unione Europea (2006), che negli *Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione 2007-2013*, oltre a definire i principi e le priorità della politica ed a suggerire gli strumenti per consentire alle regioni europee di impiegare i fondi, ha sottolineato quanto la geografia sia un fattore importante, perché una delle peculiarità della politica di coesione consiste nella capacità di adeguarsi alle particolari esigenze e caratteristiche, nonché alle specifiche sfide ed opportunità dei contesti territoriali.

Nell'*Agenda territoriale dell'Unione Europea: verso un'Europa più competitiva di regioni diverse* (2007) è stato utilizzato il concetto di coesione territoriale, focalizzando l'attenzione sui tre ruoli che dovrebbe avere:

- orientare le politiche di sviluppo regionali e nazionali ad un efficiente impiego del potenziale regionale e del capitale territoriale, rispettando e traendo beneficio dalla diversità territoriale e culturale dell'Europa;
- rafforzare la cooperazione transeuropea, al fine di agevolare la connettività e l'integrazione territoriale;
- promuovere la coerenza orizzontale e verticale delle politiche dell'UE che abbiano un impatto territoriale, affinché favoriscano lo sviluppo sostenibile a livello nazionale e regionale.

Secondo Camagni (2004) una delle ragioni dell'inclusione della dimensione territoriale nella politica di coesione è imputabile al problema dell'attribuzione dei Fondi Strutturali per il periodo 2007-2013 fra i vecchi ed i nuovi Stati appartenenti all'Unione: venuto meno il criterio del reddito procapite, è apparso utile affidarsi ad un concetto nuovo e pertanto vago, ma adatto allo scopo, perché riferibile *in primis* alla "coesione" che garantisce continuità rispetto all'impostazione tradizionale ed evoca un principio di equità, non contestabile; poi, al "territorio", in cui - per l'ampiezza del significato - sono rinvenibili le condizioni di equilibrio, meritevoli di supporto europeo.

Di certo ancora non vi è una comprensione condivisa e diffusa del concetto e delle sue implicazioni: essa oscilla tra un ruolo "curativo" delle patologie derivanti dagli squilibri territoriali indotti dallo sviluppo del "centro" (arretratezza, disoccupazione, crisi delle industrie tradizionali, povertà, emarginazione ...) ed uno "attivo", visto soprattutto come fattore di sviluppo sostenibile. In realtà, l'ambiguità concettuale è insita nei documenti comunitari, perché si passa da un'idea di coesione territoriale come valore di per sé ad una concezione meramente strumentale per accrescere la competitività economica o per riparare i danni derivanti dai suoi eccessi.

A fronte di tale constatazione, alcuni Autori nel recente passato hanno prodotto interessanti lavori per contribuire al dibattito scientifico sul tema, come ad esempio Dematteis e Rivolin (2004), che hanno avanzato una vasta definizione, comprendente aspetti relativi all'accesso prioritario a beni comuni e collettivi, alla sicurezza economica delle famiglie, alla qualità

dell'ambiente e all'identità territoriale, in una prospettiva che mette in primo piano la qualità della vita delle popolazioni, anche indipendentemente dagli obiettivi di competitività economica; Camagni (2004), che ha descritto la coesione territoriale "come la dimensione territoriale della sostenibilità", ossia una organizzazione delle attività e delle relazioni sullo spazio fisico-geografico che garantisca qualità, efficienza ed identità; Simonetti (2006), la quale ha ricondotto la coesione alla capacità delle componenti soggettive ed istituzionali di cercare e trovare compattezza e proposte unificanti, così da comportare e presupporre una logica di solidarietà territoriale; Faludi (2007), che ha sostenuto l'importanza di esaminare la PCE sullo sfondo del mercato unico, dell'Europa senza frontiere, in quanto la logica di base è di sostenere la dimensione transnazionale quale elemento costitutivo della stessa politica.

La Commissione delle Comunità Europee, considerato, da un lato, la crescente attenzione per le politiche di governo del territorio (declinabili sia in quelle orientate alla programmazione dello sviluppo sia in quelle relative all'assetto del territorio) e, dall'altro, la difficoltà di giungere ad un'univoca interpretazione tecnico-operativa accanto a quella analitico-descrittiva del nuovo concetto, ha avviato un dibattito pubblico intorno al *Libro Verde sulla coesione territoriale* (2008a), al fine di approfondire la comprensione di tale innovazione terminologica, delle implicazioni sulle politiche nazionali e locali, settoriali e strutturali, e degli indicatori per monitorare le tendenze della coesione territoriale<sup>11</sup>. In questo recente Libro Verde, redatto tenendo conto delle sollecitazioni progressivamente emerse dalle consultazioni tra Stati membri e Commissione Europea e delle esperienze acquisite nell'attribuzione delle politiche strutturali, sono state descritte le diversità territoriali dell'Unione Europea per poi proporre i temi del dibattito, ma i limiti dell'iniziativa sono palesi: alcuni derivano principalmente dall'ampiezza e dalla diversità delle problematiche delle aree dell'Unione che sono state prese in considerazione, a fronte delle quali vi sono state risposte troppo settoriali o geograficamente circoscritte; altri sono riferibili ai circa trecentonovanta contributi che le comunità scientifiche, i governi nazionali o regionali, le organizzazioni ecc. hanno offerto, senza colmare la vaghezza del concetto di coesione territoriale e quindi confermando la difficoltà di promuovere un univoco approccio territoriale della politica di coesione, ossia di "...aggiungere qualcosa e non duplicare i contenuti della coesione economica e sociale..."<sup>12</sup>. Non essendo questa la sede per una rassegna approfondita degli stessi, si riporta, come esempio, quello dell'Italia che, discostandosi dalla maggioranza degli altri Paesi, ha sottolineato l'inutilità di una definizione formale della coesione territoriale (che rappresenta piuttosto un concetto di portata generale, da tradursi in un

<sup>11</sup> Alla Conferenza sulla Coesione Territoriale e il Futuro della Politica di Coesione, svoltasi a Parigi nel 2008 sotto la Presidenza francese dell'UE, unanime è stato il consenso sulla necessità di avviare un dibattito sul tema, in quanto è stato dichiarato che la coesione territoriale si pensa di volerla, ma non si è sicuri di che cosa si tratti.

<sup>12</sup> Basti pensare che nello stesso *Libro Verde sulla coesione territoriale* viene riportata una specificazione degli aspetti collegati al concetto, considerato che ci si è affidati ad una interpretazione della coesione economica e sociale dal punto di vista territoriale, piuttosto che ad una presentazione approfondita dello stesso, così come inserito nel *Terzo rapporto di sintesi sulla coesione territoriale* curato dall'ESPON (2006). Per una chiarificazione del concetto di coesione territoriale si veda Camagni (2004).



approccio di sviluppo economico fondato sulla valorizzazione delle risorse proprie di ogni territorio) e ha fatto notare che il sottotitolo del *Libro Verde Fare della diversità territoriale un punto di forza* già esprimeva e definiva l'essenza della coesione territoriale, la cui realizzazione concreta deve assumere modalità e strumenti differenziati nei diversi contesti territoriali. Il Regno Unito ha posto l'attenzione sull'aspetto della cooperazione, sostenendo che l'approccio territoriale avrebbe il vantaggio di intensificare i rapporti tra le regioni e promuovere la diffusione dello "sviluppo per contagio" tra gli spazi geografici. La Francia ed il Lussemburgo hanno sottolineato l'impossibilità di riassumere in una sintetica definizione il significato molto ampio di coesione territoriale, che comprende sia le politiche dirette volte a ridurre le disparità spaziali sia quelle settoriali che indirettamente impattano sul territorio e rafforzano l'integrazione. La Germania e il Belgio, invece, hanno sottolineato gli elementi fondamentali per la coesione territoriale (sviluppo equilibrato, integrazione territoriale, cooperazione), ma mentre il primo ha ribadito che questi ultimi sono già ampiamente considerati nella politica di coesione, il secondo ha evidenziato l'importanza di implementare la visione strategica di sviluppo a scale diverse a seconda dei problemi da risolvere. Tra gli esperti e i cittadini che hanno partecipato alla consultazione, alcuni hanno focalizzato l'attenzione sulla definizione di coesione territoriale, interpretandola come fusione territoriale organica ed equilibrata; oppure sugli obiettivi come, tra gli altri, una diffusa qualità della vita, pari opportunità e accesso ai servizi; o ancora su quegli strumenti, quale la rimozione di ostacoli giuridici, amministrativi e culturali, che impediscono ai popoli dell'UE di cooperare lungo il cammino di un comune destino. Infine, vi sono i contributi prodotti da strutture universitarie come l'Academy for Spatial Research and Planning che ha precisato l'importanza del dibattito sul tema ed ha suggerito di avviare un'iniziativa simile a quella promossa in occasione della definizione del concetto di sviluppo sostenibile che ha portato alla pubblicazione del Rapporto Brundtland, perché la coesione territoriale è una "conditio sine qua non" per concorrere a riequilibrare lo sviluppo dell'Unione Europea; la Polish Academy of Science che ha considerato la coesione territoriale uno strumento indispensabile per sensibilizzare gli Stati membri ad adottare una comune politica sul tema, con lo stesso interesse che rivolgono a livello nazionale per la politica di coesione economica e sociale; l'Institute for Policies of Space che ha confermato il diffuso orientamento dei governi di definire la politica di coesione territoriale come una linea di intervento utile per tenere conto delle potenzialità, nonché dei problemi di specifici territori.

In estrema sintesi, mentre dalla discussione è emerso che gran parte dei rispondenti individuano nello sviluppo armonioso e sostenibile di tutti i territori l'obiettivo della coesione territoriale, e nella concentrazione, connessione e cooperazione gli strumenti per raggiungere il primo, non vi è stato comune accordo sulla definizione del concetto<sup>13</sup>, avvalorando quanto

---

<sup>13</sup> Basti pensare che la Commissione delle Comunità Europee (2009) nella *Sesta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale* si è limitata a sintetizzare i risultati principali della consultazione.

risposto dal Parlamento Europeo, il quale ha sottolineato la difficoltà di discutere anche delle implicazioni politiche in assenza di una prioritaria condivisione sull'accezione della nuova espressione.

Alla luce delle molteplici e disparate interpretazioni, è evidente che la sfida per la ricerca scientifica è ancora aperta e vi è spazio per aggiungere altre considerazioni sul tema. Pertanto, è possibile individuare tre filoni: il primo riguarda l'importanza crescente delle politiche comunitarie rilevanti ai fini dell'assetto del territorio, in quanto si fonda sul principio che qualsiasi misura impatta sulle destinazioni dei suoli, i paesaggi, oltre ad incidere sul ruolo di una città o di una regione nella struttura economica ed urbana dell'Europa<sup>14</sup>. Tale impostazione ha motivato numerosi Autori a focalizzare gli studi soprattutto sull'*European Spatial Planning*, che individua una strategia globale di sviluppo dello spazio europeo<sup>15</sup>. Il secondo parte dall'assunto che il concetto di territorio non può prescindere dalla considerazione degli aspetti naturali e socio-economici dello spazio geografico e, quindi, la politica di coesione territoriale genera modificazioni di tutte le componenti tangibili ed intangibili di una regione<sup>16</sup>. Ciò farebbe intendere la "politica di coesione" dell'UE inequivocabilmente come "politica di coesione territoriale", per poi classificare le conseguenze come ambientali, economiche e sociali. La terza linea, a mio parere più coerente con il dibattito in itinere, suggerisce di ritornare alla definizione originale della PCE, senza alcuna aggettivazione, per poi declinarla nella dimensione socio-economica e in quella territoriale.

L'approfondimento di quest'ultima sollecita a svolgere alcune precisazioni connesse con il concetto di sviluppo sostenibile, in quanto è un processo fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo politico di coesione europea<sup>17</sup>, ma troppi sono stati gli usi adattivi o strumentali dello stesso nell'ambito delle iniziative a scala europea. Esso è stato oggetto di differenti impostazioni concettuali<sup>18</sup> e quindi gli sono stati attribuiti significati in parte differenti, dei quali non è produttivo prendere in considerazione in questa sede. Tuttavia, non si può eludere

---

<sup>14</sup> In base all'importanza della dimensione territoriale si individuano tre gruppi di politiche dell'Unione Europea: il primo, in cui prevale la dimensione territoriale e dalla quale non si può prescindere nella fase di elaborazione e valutazione delle singole misure e azioni (di coesione, agricola comunitaria, di sviluppo rurale, ambientale, dei trasporti); nel secondo rientrano quelle caratterizzate da una dimensione territoriale più implicita anche se molto marcata (energetica, marittima, mercato interno, concorrenza); infine, quelle che generano impatti importanti (di R&S, fiscali, economiche e monetarie, commercio estero, sicurezza alimentare, per le imprese e le industrie).

<sup>15</sup> Si ricordano, tra gli altri, Kunzmann (1998), Bonavero e Dansero (2002), Davies (2004), Dematteis e Rivolin (2004), Rivolin (2004), Fabbro (2006), Gemmiti (2009).

<sup>16</sup> Caroli (2003) identifica il territorio come un insieme di elementi tangibili, tra cui le caratteristiche morfologiche, il patrimonio culturale, la struttura urbanistica, le infrastrutture, il sistema dei servizi pubblici, il tessuto industriale e le caratteristiche del mercato; e di elementi intangibili, come l'intensità degli scambi economici e culturali, il grado di maturazione sociale e di distribuzione del benessere, la leadership economica e culturale, lo spirito del luogo, il sistema di valori civili, il livello di competenze del tessuto produttivo e sociale.

<sup>17</sup> L'ESPON, in particolare, nella presentazione del concetto di coesione territoriale promuove la traduzione dell'obiettivo di sviluppo sostenibile (assegnato all'Unione nei Trattati) sul territorio.

<sup>18</sup> A tale proposito si ricorda la differenza tra il concetto di *développement durable*, di cui si è parlato nella letteratura francese, riconducendolo a parametri temporali, e di *sustainable development*, rinvenibile in quella inglese e relativo ad aspetti qualitativi, come la disponibilità delle risorse.

la distinzione fondamentale tra crescita e sviluppo: nella letteratura scientifica, sulla base di ampie rivisitazioni, è stato diffusamente accolto l'assunto che la prima va intesa come processo di trasformazione quantitativa fino a riconoscere essenzialmente un'affermazione di potere e il secondo come processo evolutivo quali-quantitativo che comporta modificazioni strutturali e/o organizzative orientate verso assetti di maggiore complessità<sup>19</sup>.

Di fronte alla constatazione che la politica regionale dell'UE fin ad ora è stata in grado di aiutare la convergenza, curando la dimensione socio-economica e favorendo la crescita, ma gli impatti sono stati differenti, a seconda delle situazioni di contesto che hanno moltiplicato o ridotto l'efficacia di tale politica, il progetto europeo deve essere integrato alla luce di differenti e specifici percorsi di sviluppo sostenibile, che consentano a tutte le regioni di cogliere al meglio le opportunità generate dall'appartenenza al blocco regionale, di ridurre gli svantaggi ascrivibili a qualunque aspetto e di valorizzare le componenti territoriali. Da ciò si deduce l'importanza di cogliere la dimensione territoriale,<sup>20</sup> affinché la politica di coesione vada ben oltre gli investimenti destinati alla crescita e all'occupazione<sup>21</sup> e tutte le Regioni conseguano uno sviluppo, in base ai bisogni specifici di luoghi molto diversi fra loro, in sintonia con gli indirizzi strategici individuati dalle stesse, mediante un impiego razionale delle risorse endogene, senza il superamento delle soglie di carico<sup>22</sup>. D'altronde, implicitamente e da tempo, la dimensione territoriale è entrata nella descrizione dei fatti socio-economici: le caratteristiche dei luoghi che hanno consentito la crescita in alcune regioni e non in altre - senza che questa fosse stata progettata da una politica regionale - sono state spesso oggetto di studi scientifici. La centralità assunta dal territorio nella descrizione dei differenti processi di sviluppo socioeconomico in Europa ha ravvivato l'attenzione sulla conoscenza delle specificità e delle differenze delle regioni europee ed aperto il confronto con concetti e metodi di indagine dei contesti locali che derivano, principalmente, dalle ricerche geografiche.

---

<sup>19</sup> Al tema anche Vallega (1995) ha dedicato numerosi studi, fondati sull'assunto della biforcazione culturale nel modo di intendere lo sviluppo: la posizione convenzionale (identificata con la crescita) e quella innovativa (che considera variabili non quantitative), a cui, successivamente, è stato aggiunto un terzo concetto ispirato a criteri di razionale gestione delle risorse.

<sup>20</sup> Si precisa che la coesione territoriale non è da confondere con la tendenza a parcellizzare la PCE, giustificata dall'introduzione di specificità di carattere geografico.

<sup>21</sup> Tra i critici del PIL come misura dello sviluppo, si ricordano Simon Kuznets, il quale affermò nel 1934 "The welfare of a nation [can] scarcely be inferred from a measure of national income" e nel 1962 "Distinctions must be kept in mind between quantity and quality of growth, between costs and returns, and between the short and long run. Goals for more growth should specify more growth of what and for what"; successivamente, Robert Kennedy, nel 1968, sostenne che non si poteva misurare lo spirito nazionale soltanto sulla base dell'indice Dow Jones o il successo di un Paese sul Prodotto Interno Lordo, perché questi indicatori non tenevano conto della salute delle famiglie, della qualità dell'educazione ecc.

<sup>22</sup> Lungo questo itinerario interpretativo sarebbe interessante approfondire anche la dimensione sociale per giungere ad un'armonizzazione delle politiche e fare evolvere la Società europea verso un modello che affronti le problematiche connesse, ad esempio, alla povertà, all'emigrazione, nonché all'ottenimento di livelli omogenei di funzionalità e di rendimento delle strutture politico-amministrative, mediante all'adozione di una agenda sociale territorializzata

Pur nella consapevolezza che la questione della centralità del territorio andrebbe ripresa in modo meno schematico<sup>23</sup>, per cogliere la complessità del tema si evidenziano due cambiamenti principali nella relazione territorio/sviluppo. Il primo passa da una concezione neoclassica di spazio omogeneo ad entità complessa e multidimensionale, le cui caratteristiche producono esse stesse sinergie ed esternalità utili alla messa in opera di dinamiche di sviluppo (Raffestin, 1981); entrano in gioco non come insieme di risorse passive a disposizione dell'economia ma come matrice di localizzazione di funzioni ed attività. Il secondo riconosce che i processi di sviluppo non rispondono a logiche puramente economiche di tipo funzionale (Friedman e Weaver, 1979), basate sulla distribuzione delle attività su uno spazio razionalmente strutturato, ma partono dal potenziale endogeno e dipendono dalle volontà e dal ruolo degli attori locali.

Si rifugge in pratica dall'idea che il problema dello sviluppo possa essere ricondotto all'adozione di un "protocollo" risolutivo, da considerarsi valido universalmente e quindi applicabile nei diversi contesti territoriali. Ciò che ha sollecitato la riflessione sulla scala locale è stato un pronunciato sforzo di superare l'idea di uno sviluppo esogeno, "dall'alto", banalizzante delle specifiche soggettività territoriali, per promuoverne una di sviluppo endogeno ed autocentrato: si tratta in sostanza di riconoscere l'importanza delle caratteristiche e delle risorse che ogni territorio possiede per incentrare su di esse il percorso (ancora una volta necessariamente irriproducibile) di valorizzazione.

In questo contesto, la dimensione territoriale della coesione acquisisce la giusta valenza ed esalta il rispetto del principio di sostenibilità in qualunque programma di sviluppo (a seconda delle specificità), al fine di garantire la permanenza di vantaggi competitivi e non trasferibili. Questi ultimi, infatti, essendo innescati dalle componenti geografiche basate sulle specificità locali, sono allocati nel concetto di territorialità, ossia nel processo di identificazione che la comunità europea ha intessuto con il proprio territorio, con la fase raggiunta dalla organizzazione dei fattori territoriali, dal radicamento dei valori culturali, dalla tutela dei beni paesaggistici ed ambientali e quanto altro (Celant, 2000). Pertanto, la politica di coesione, già finalizzata a promuovere la crescita - sia pure per punti (mediante il processo di convergenza) - dovrà innanzitutto tendere alla esaltazione delle peculiarità locali per garantire uno sviluppo locale sostenibile, ossia commisurato alle potenzialità delle singole realtà, e poi assicurare la diffusione dello stesso (attraverso il processo di integrazione), così da promuovere l'equilibrio dello spazio europeo: paradossalmente, anche se la dimensione territoriale è l'ultima in ordine di inserimento, rappresenta una condizione per il successo del progetto di costruzione comunitaria fondato su "l'unione nella diversità".

---

<sup>23</sup> Gli studi sul tema sono molto numerosi e lo diventano ancora di più se si considerano quelli volti ad interpretare il territorio in termini di *milieu*. Nella recente letteratura italiana, si ricordano i lavori di Dematteis (1994) e di Governa (1997), in quella francese, che inevitabilmente sfocia in questioni chiave della geografia regionale, si citano Vidal de la Blache (1922) e Claval (1985).

Una siffatta impostazione della politica di coesione non tende semplicemente alla redistribuzione della ricchezza, che si limita a compensare i divari regionali rinunciando ad eliminarli, ma promuove la valorizzazione di quelle risorse eleggibili a fattori di coesione, nel rispetto della sostenibilità dello sviluppo, poiché l'assunto è che il grado di coesione europea è alimentato da tre processi (crescita, sviluppo sostenibile e integrazione), ed i livelli di questi ultimi si accrescono in funzione del primo: la coesione è ad un tempo obiettivo e strumento.

A ciò si è giunti riflettendo su una nuova definizione di coesione territoriale: il termine coesione, che dal latino *cohaerere* (significa essere congiunto, attaccato, stare unito), viene adoperato in fisica per indicare la “forza di attrazione” che si crea tra le particelle elementari di una sostanza (tenendole unite ed opponendosi alle eventuali forze esterne che tendono a separarle) e che assume valori molto diversi, a seconda dello stato di aggregazione della materia. Le difficoltà più grandi riguardano il concetto di territorio che riaffiora nella cultura economica, urbanistica, sociologica, geografica. Le definizioni che mettono in evidenza il carattere relazionale nel tentativo di accogliere qualunque elemento possa entrare in relazione con il soggetto di riferimento non offrono indicazioni utili a selezionare gli elementi costitutivi, quelle fondate su un sapere multidisciplinare sono senza dubbio maggiormente operative. Il territorio non esiste in natura ma è il frutto di un lungo processo di coevoluzione fra insediamento umano, modelli di civilizzazione, ambiente naturale e storia (Magnaghi, 2001, p. 9). In particolare, esso è una porzione della superficie terrestre che è nello stesso tempo suolo e società, in quanto espressione sia degli elementi naturali che della presenza dell'uomo con le sue attività, bisogni, cultura e aspirazioni. Il territorio, quindi, può considerarsi come uno spazio organizzato in base a cinque processi di intervento (popolamento, appropriazione del suolo, gestione, sfruttamento o utilizzazione del suolo, creazione di reti di relazioni) e strutturato in funzione di tre elementi: l'attore, coincidente con una data comunità umana; la finalità, che rappresenta lo scopo prefisso nell'impiego delle risorse; l'azione sociale, consistente nelle modalità poste in essere per perseguire l'obiettivo in base ad elementi di ordine culturale e politico come il grado di istruzione, l'innovazione, le ideologie ecc. (Formica, 1999).

Accostando i due concetti, si può definire la coesione territoriale lo stato di aggregazione degli spazi regionali, dal punto di vista fisico-ambientale, economico, sociale, culturale; di conseguenza, i relativi indirizzi strategici devono tendere ad alimentare la suddetta “forza di attrazione”, puntando su fattori e modelli di sviluppo in grado di incrementare l'integrazione e di opporsi alle spinte centrifughe e disgregatrici.

### **3 L'integrazione tra reti per un territorio coeso**

Nel corso degli anni, alcuni autori hanno identificato l'economia come il principale fattore di coesione, perché (mediante l'agglomerazione produttiva, le unioni monetarie e doganali, il

superamento delle frontiere, l'internazionalizzazione del commercio, la libera iniziativa e l'integrazione di paesi con gli stessi sistemi produttivi e con risorse diverse) persegue uno sviluppo generale con vantaggi per tutti i contraenti<sup>24</sup>. L'esperienza della Comunità Europea avvalorava questa tesi, in quanto l'idea di fondere economie distinte in un'area unificata da un punto di vista economico ha rappresentato sin dal Trattato di Roma lo strumento principale per contribuire al raggiungimento del progetto dell'Unione Europea<sup>25</sup>. Per quanto riguarda il territorio, visto come un organismo vivente ad elevata complessità, invece, è necessario focalizzare l'attenzione su un mix di fattori di coesione (ad esempio, ambiente, energia, trasporti, industria, finanza, tecnologia dell'informazione e della comunicazione, cooperazione) che, potenziando la forza di attrazione e l'interdipendenza dei territori, ne garantiscano l'integrazione.

La prima scala geografica in cui quest'ultima si concretizza non può che essere il sistema territoriale<sup>26</sup>: numerosi sono i contributi teorici e le evidenze empiriche che dimostrano l'importanza di una visione sistemica per l'attuazione di coerenti strategie di sviluppo endogeno, secondo la quale la produttività di un territorio è direttamente proporzionale alla crescita delle produttività dei singoli e nettamente superiore alle somme di queste ultime, grazie alla componente sinergica. D'altronde, negli ultimi anni si è passati da una situazione di mercato dove, per essere competitivi, era sufficiente disporre del vantaggio conferito dalle risorse, nonostante un'offerta dispersa e individualizzata, ad un'altra in cui l'aggregazione del prodotto in un'area-sistema costituisce il fulcro primario di successo. In quest'ottica, le Regioni istituzionali diventano le costruzioni artificiali di più sistemi areali e lo sviluppo regionale dipende soprattutto dall'intensità e dalle caratteristiche delle relazioni tra di essi: è l'approccio reticolare a fornire un contributo rilevante al rafforzamento della coesione territoriale, in quanto le reti – materiali ed immateriali – “irrigano”, ossia diffondono, lo sviluppo sul territorio (Brunet, 2002, p. 238).

La rete si caratterizza come uno strumento per descrivere tutte le relazioni che hanno luogo sia all'interno del sistema locale territoriale, divenendo “una rappresentazione non deterministica che dà ragione dell'identità del sistema quale premessa ed insieme quale risultato dell'organizzazione stessa”, sia tra nodi, che rappresentano i sistemi locali, ma

---

<sup>24</sup> All'economia seguono gli ideali, le esperienze vissute insieme dalle comunità umane, le istituzioni, le tradizioni, la religione e la lingua, che rappresentano le basi fondamentali per la coesione di un'unione di Stati (Ruocco, 1993, p. 101).

<sup>25</sup> Attualmente l'UE ha quasi concluso il processo di integrazione economica poiché – dopo aver creato in fasi successive una zona di scambio preferenziale (con tariffe doganali ridotte tra alcuni paesi), una zona di libero scambio (senza tariffe interne su talune merci o su tutte le merci scambiate tra i paesi partecipanti), un'unione doganale (con tariffe doganali esterne identiche nei confronti dei paesi terzi e una politica commerciale comune), un mercato unico (con una regolamentazione comune dei prodotti e la libera circolazione di beni, capitali, lavoro e servizi), un'unione economica e monetaria (mercato unico con una moneta e una politica monetaria comuni) – deve giungere soltanto all'armonizzazione delle politiche di bilancio e delle altre politiche economiche.

<sup>26</sup> Esso è inteso come un'entità definita e delimitata, un aggregato di soggetti in interazione reciproca i quali, in funzione degli specifici rapporti che intrattengono con un certo ambiente, o *milieu* locale, si comportano, in alcune circostanze e/o per l'attuazione di un progetto, come un soggetto collettivo.

interagiscono globalmente, in quanto espressione di un insieme di relazioni territorializzate che coinvolgono molteplici soggetti considerati nel loro ambiente socioeconomico (Conti, 1996, pp. 228-231). L'identità del sistema territoriale dipende dalla strutturazione di relazioni locali, ovvero radicate nel territorio, nonché da quelle sovralocali, che permettono alla stessa di rafforzarsi, attraverso la selezione degli stimoli provenienti dall'esterno. Le seconde, in particolare, definiscono il campo delle possibili interazioni del sistema con l'esterno ovvero la sua capacità di dialogo con la dimensione sovraregionale. La connessione tra le dimensioni locale e globale è possibile proprio grazie al concetto di rete, o meglio attraverso una rete di reti (Dematteis, 1999).

Un sistema territoriale più è capace di costruire reti globali, che consentono l'acquisizione di fattori di sviluppo, più è competitivo: "Tutto ciò che è stabilmente ancorato al suolo rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente per attivare processi di sviluppo, mentre le reti delle interazioni tra i soggetti, ai diversi livelli, da quello globale a quello locale, hanno invece la funzione attiva di trasformare alcune delle condizioni potenziali offerte dal territorio e dai luoghi in prese e leve capaci di sostenere certi cammini di sviluppo" (Dematteis 1997, p. 192).

A scala europea i sistemi territoriali appaiono come punti geografici la cui visibilità e importanza dipendono non solo dal dinamismo e dalla robustezza delle loro economie, ma dal grado di integrazione delle risorse di qualità sociale, ambientale, tecnologica ecc. di ogni città e territorio che li costituiscono, in altri termini dalla capacità di valorizzare il capitale territoriale nell'ambito di un progetto di crescita di rango e di protagonismo nello scenario mondiale. L'obiettivo di far emergere un territorio e renderlo attraente si attua ponendo in essere azioni relative a due versanti: interno, per la costruzione della qualità insediativa ed ambientale, della convivenza sociale, per la produzione di conoscenza ed innovazione, per incrementare occupazione e per qualificare la cultura imprenditoriale; esterno, riguardante il riconoscimento internazionale di soggetto primario per creare relazioni e offrire scenari di espansione, così da trattenere ed attrarre investimenti. I due versanti sono inscindibili: se si valorizza solo il primo si ritorna al localismo; nell'altro caso si incentivano unicamente i territori o i settori più o già dotati di *assets* competitivi.

Un'impostazione teorica di questo tipo è coerente – di certo – con le linee strategiche dell'*Agenda territoriale* che intravede nella maggiore cooperazione e nella costituzione di reti gli strumenti più efficaci per cogliere la relazionalità e la multidimensionalità territoriale, e con quelle programmatiche individuate dalla Comunità Europea in vari settori. Ad esempio, per la conservazione della natura, assume particolare rilievo la costruzione della rete ecologica, concepita come infrastruttura di base per il riequilibrio ecologico del territorio europeo, nella consapevolezza che non ci si può limitare alla protezione di singole aree naturali isolate ma è necessario collegarle tra loro, ovvero "metterle in rete" e creare un sistema interconnesso di unità ecosistemiche al cui interno si riconoscono numerosi elementi territoriali.

L'interpretazione reticolare degli spazi naturali presenta forti analogie anche con quella relativa alla reti urbane e territoriali, che sollecita a sostenere uno sviluppo policentrico, al fine di impedire un'eccessiva concentrazione della forza economica e della popolazione nei territori centrali e favorire il decentramento degli insediamenti in una progressione non uniforme di città. La creazione di zone dinamiche d'integrazione, distribuite equamente sul territorio europeo e costituite da reti di regioni metropolitane di facile accesso internazionale e da città e zone rurali di varie dimensioni ad esse collegate, rappresenta il passo decisivo verso un'Europa più equilibrata e coesa.

La diffusione delle opportunità di crescita anche nelle aree svantaggiate passa inequivocabilmente attraverso la realizzazione delle reti transeuropee (di trasporto stradale, ferroviario, aeroportuale, accanto a quelle di telecomunicazione e per l'energia), che va ben oltre il semplice completamento dei collegamenti alle reti principali e presuppone l'attuazione di misure secondarie di sviluppo di maglie intraregionali e di collegamenti interregionali. Il grado di efficacia e di densità di tali reti secondarie sono decisive ai fini dell'integrazione delle economie regionali ed urbane, nonché della loro competitività.

A livello applicativo, sulla base di una puntuale conoscenza dell'organizzazione spaziale dei Paesi membri e, in particolare, delle caratteristiche distintive dei sistemi territoriali è possibile individuare le reti globali delle reti locali, al fine di tendere alla coesione socioeconomica e territoriale dell'Unione Europea. La strategia, quindi, consiste nell'individuare reti di sviluppo che assicurino un migliore equilibrio tra concorrenza e cooperazione, affinché ogni sistema territoriale (e, di conseguenza, lo spazio europeo nel suo insieme) raggiunga un livello ottimale di competitività, mediante la declinazione della *vision* europea in scelte progettuali coerenti. Le interconnessioni, in base ad obiettivi, strategie ed interessi, saranno di "complementarità", di "progetto", di "sinergia" o ancora di "condivisione"<sup>27</sup>, per cui la loro raffigurazione non sarà statica e varierà in modo anche congiunturale.

Le prospettive di integrazione sia tra sistemi sia tra reti non sono contrapposte, quanto piuttosto complementari nella creazione delle condizioni di equilibrio tra globale e locale tra sviluppo e marginalità. D'altronde, se le relazioni dei soggetti con il loro contesto sono di entità significativa, è più elevata la probabilità di diffusione degli impulsi allo sviluppo provenienti dalle reti a carattere globale, mentre se le stesse sono deboli si continuano a rafforzare le differenze di sviluppo tra punti di eccellenza e loro territori di appartenenza.

Condizione necessaria per l'affermazione di una tale organizzazione territoriale è il rafforzamento del principio assunto nell'ultimo decennio dalla Comunità Europea di "lavorare in rete" per mettere in relazione realtà diverse attorno a problematiche comuni: elemento chiave di una politica di coesione è pertanto il sostegno della cooperazione tra regioni confinanti ma separate da limiti nazionali; transnazionale, riguardante aree vaste (come la

---

<sup>27</sup> Per un'esaustiva teorizzazione delle possibili reti si veda Brunet (2002, pp. 243-251).



Regione Mediterranea, Alpina, Baltica ecc.); interregionale, tra realtà regionali e locali non confinanti, appartenenti a differenti paesi (European Commission, 2009).

L'insieme delle indicazioni precedentemente esposte implica, dal lato dell'Unione Europea, di giungere alla formulazione di un quadro strategico per lo sviluppo, che definisca con precisione principi, strategie ed obiettivi su cui valutare i risultati ottenuti; da parte delle Istituzioni regionali di: 1) puntare alla definizione e alla creazione di sistemi territoriali, in grado di valorizzare le potenzialità presenti sul territorio; 2) destinare le risorse finanziarie prioritariamente al sostegno della progettualità connessa alla realizzazione di reti locali e globali, che rafforzino la complementarità delle funzioni necessarie ad accrescere la competitività territoriale. Promuovendo una visione reticolare, si assisterà, da un lato, al rafforzamento della coesione interna alle aree di scala regionale e/o sub-regionale e, dall'altro, alla costruzione di reti di funzioni di eccellenza anche di ambito sovra regionale, che contribuiranno alla coesione territoriale europea.

#### **4 Le strategie di sviluppo regionale per la coesione europea**

La crescente considerazione nei processi di pianificazione territoriale regionale della visione reticolare deriva dall'importante ruolo assunto dalla Regione come soggetto: 1. della pianificazione e programmazione del territorio; 2. della politica di coesione socioeconomica dell'Unione Europea.

Diversi autori hanno descritto l'evoluzione per fasi della pianificazione: dal piano regionale con il compito di individuare obiettivi di distribuzione spaziale delle attività, a quello volto a delineare lo sviluppo in base all'efficienza dei sistemi territoriali locali, passando dalla concezione delle infrastrutture come necessaria preconditione allo sviluppo all'importanza del capitale relazionale e della cultura locale, ossia spostando l'interesse dai fattori di sviluppo prevalentemente materiali ed esogeni ai fattori intangibili e relazionali (Camagni, 2000, pp. 182-183). La Regione, pertanto, è percepita come un costrutto intenzionale, esito di due processi prevalenti e interrelati portati avanti da una comunità di sistemi territoriali: a) lo sviluppo della identità regionale; b) la costruzione di un progetto di regione. L'idea è coerente con la descrizione di un territorio regionale in cui l'attenzione è rivolta, più che sugli aspetti fisici ed infrastrutturali, su quelli decisionali prodotti dalla interazione tra i soggetti coinvolti a scala locale/globale.

Per quanto riguarda l'europeizzazione della pianificazione e della programmazione regionale, essa è l'esito dell'influenza della politica di coesione europea e della necessità di considerare le molteplici interrelazioni che si verificano con il contesto europeo. E' possibile, infatti, riconoscere come una serie di principi, di obiettivi e di strategie siano trasmessi dalla dimensione europea a quella regionale (e viceversa) e come alcuni documenti politico-

programmatici comunitari costituiscano degli sfondi di riferimento per la redazione degli strumenti di pianificazione regionale.

In questa logica riformista una parte delle Regioni italiane ha provveduto ad approvare nuovi piani regionali - sia pure nella loro diversa denominazione - che testimoniano il riconoscimento della funzione plurale della pianificazione (strategica, strutturale, operativa) e dell'ineludibilità di quest'ultima per la declinazione della politica di coesione europea, ma soprattutto che enfatizzano la necessità di creare, rafforzare e/o operare in reti (di varia scala, più o meno articolate, riguardanti specifiche tematiche), al fine di promuovere l'acquisizione di fattori cruciali (come, ad esempio, la capacità di impiegare in modo sostenibile le risorse) e di adempiere a compiti di indirizzo e di coordinamento, sempre più ampi quanto più complessi sono diventanti i contesti socioeconomici e territoriali, i modelli interpretativi, culturali e di governo regionale<sup>28</sup>, nonché le strategie di sviluppo e i conseguenti strumenti per perseguirle.

Le *best practice* sono offerte dal *Documento programmatico "Per un nuovo piano territoriale regionale"*, adottato dalla Giunta Regionale del Piemonte con Delibera n. 17-1760 del 13 dicembre 2005, per coniugare la programmazione economico-finanziaria con gli indirizzi e gli obiettivi delle politiche territoriali regionali, in coerenza con le indicazioni comunitarie espresse nello *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* e nelle raccomandazioni di policy di European Spatial Planning Observation Network. Infatti, nel Documento è evidente il collegamento tra coesione territoriale, visione sistemica nell'organizzazione dello spazio, approccio reticolare per la diffusione dello sviluppo regionale: oltre alle reti ecologiche e paesaggistiche e a quelle infrastrutturali (per la viabilità, i trasporti di merci, persone ed energia e le comunicazioni immateriali), sono state considerate le reti di impresa (per gli scambi e la produzione), urbane, della conoscenza, della formazione e della ricerca, turistiche, dei servizi di ogni tipo e altre ancora, in quanto veicolano flussi di materia, energia e informazioni (anche in termini di modelli di comportamento, innovazioni e decisioni), così da strutturare il territorio e fare in modo che i loro tracciati e soprattutto le interconnessioni siano sinergiche allo sviluppo di sistemi territoriali. E' dunque affidato al PTR il compito di individuare la costruzione di reti (di natura e scala diversa) e di individuare le modalità per garantire coerenza e coesistenza tra le stesse. Ad esempio, l'interazione tra quelle ecologiche, paesaggistiche e culturali, prefigura la creazione di una vera e propria "infrastruttura ambientale", atta ad assicurare su tutto il territorio le condizioni di base dello sviluppo sostenibile. In secondo luogo, un efficace collegamento tra reti lunghe e corte contempera le esigenze di rafforzare il ruolo degli attori locali ed elevare la scala di riferimento per il governo delle problematiche ambientali.

---

<sup>28</sup> Per una sintesi delle modificazioni delle strategie di sviluppo e di assetto del territorio in base all'evoluzione delle legislazioni regionali e delle riforme istituzionali, si veda Mesolella (2006).

Anche il *Piano Territoriale Regionale dell'Emilia Romagna. La Regione sistema: il capitale territoriale e le reti* (adottato dalla Giunta Regionale con Delibera n. 1744 del 9 novembre 2009) si fonda sulla realizzazione di un'architettura regionale di reti. Tale scelta è stata giustificata dalla previsione che, se in passato lo sviluppo italiano si è basato in prevalenza sulla diffusione territoriale di tessuti produttivi costituiti da sistemi locali di piccole e medie imprese sorretti da città medio-piccole, in futuro il vantaggio competitivo di una regione dipenderà dalla capacità organizzativa e relazionale di identificare nodi qualificati di accesso alle reti globali. La costruzione di reti, nella duplice prospettiva di proiezione internazionale dei singoli nodi e di creazione di sinergie locali e regionali, si appoggia sull'idea di creare un sistema di territori di eccellenza. In questo progetto ogni parte dello spazio regionale deve rappresentare un "valore territoriale", le cui potenzialità si esprimono al meglio soltanto entro una logica di rete e di sistema, come componenti di una piattaforma regionale. L'approccio reticolare evoca la necessità di superare la settorializzazione e perseguire l'integrazione delle politiche, che contribuiscono alla valorizzazione del capitale territoriale in tutte le sue forme: le reti costituiscono l'ordito che regge la trama relazionale della regione e la loro costruzione appare anche la via maestra per accrescere la coesione territoriale, che non costituisce una risorsa data che si rinnova spontaneamente, ma richiede un forte investimento politico-progettuale da proiettare verso l'esterno, attraverso le reti globali.

Nel *Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana*, adottato dal Consiglio Regionale del 24 luglio 2007, n. 72, è stata esaltata la configurazione reticolare dei sistemi locali e delle sue potenzialità per la coesione territoriale, in quanto è stata pianificata la costituzione di reti in quei settori ed aree, in cui questo concetto può essere applicato, ed è stato pensato ad un reticolato composto da nodi (in cui spiccano qualità, competenze ed eccellenze) e legami esistenti ed attivabili fra di essi, per elevarne il valore, potenziare la coesione e migliorare la competitività non solo economica nello scenario mondiale. Di particolare rilievo risultano le reti di città, come modello alternativo alle metropoli di scala internazionale, non presenti in Toscana; di imprese collegate a soggetti esterni al settore di appartenenza; infine, di istituzioni pubbliche e private che valorizzano le risorse locali, per implementare una politica di coesione territoriale in grado di innescare uno sviluppo locale e qualificato e non assistito/compensativo.

Tra gli altri piani territoriali regionali redatti di recente, vi sono anche le *Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di area vasta* della Regione Puglia (2007), nelle quali, però, non figura alcun richiamo ai principi e/o metodi trattati nel presente contributo, e quelli della Lombardia, Veneto, Campania e Calabria, dalla cui analisi sono stati riscontrati alcuni riferimenti alle categorie concettuali di politica di coesione, sistemi territoriali e/o diffusione di reti.

La Lombardia, con il *Piano Territoriale Regionale* approvato dal Consiglio Regionale il 19 gennaio 2010, si è posta gli obiettivi di favorire le relazioni di lungo e di breve raggio, tra i

territori dello spazio regionale e tra questo ultimo e l'esterno, intervenendo sulle reti materiali (infrastrutture di trasporto e tecnologiche) e immateriali (sistema delle fiere e delle università, centri di eccellenza, network culturali), con attenzione alla sostenibilità ambientale e all'integrazione paesaggistica; di assicurare, a tutti i territori della Regione e alla sua popolazione, l'accesso ai servizi pubblici e di pubblica utilità, attraverso una pianificazione integrata delle reti della mobilità, tecnologiche, distributive, culturali, della formazione, sanitarie, energetiche e dei servizi; di garantire la qualità delle risorse naturali e ambientali, attraverso la progettazione delle reti ecologiche. In particolare, i sistemi a rete vengono considerati sono prioritari elementi conoscitivi e di riferimento nell'ambito della valutazione delle scelte di trasformazione degli spazi liberi, che devono essere attuate con l'attenzione alla conservazione della continuità delle reti.

L'approccio reticolare del *Piano Territoriale Regionale di Coordinamento*, adottato con Delibera della Giunta Regionale del Veneto n. 372 del 17/02/09, si sorge soprattutto quando i soggetti locali vengono invitati ad una più incisiva cooperazione e ad un migliore collegamento tra di essi per affrontare la soluzione di problematiche territoriali, a scala interregionale, nazionale, comunitaria, e quando viene fatto riferimento alle potenzialità del Veneto di attuare un modello di sviluppo policentrico della regione, nonché alla centralità della stessa nello scenario geopolitico europeo.

Dal *Piano Territoriale Regionale della Campania* (approvato con Legge Regionale 13 ottobre 2008, n. 13) emerge chiaramente l'importanza di una visione reticolare tra i sistemi territoriali di sviluppo – identificati sulla base delle numerose esperienze di aggregazione (geografiche, economiche oppure legate a specifiche identità strategiche) che si sono andate costruendo intorno agli strumenti di programmazione negoziata per la ristrutturazione produttiva e di riarticolazione del sistema economico regionale - per realizzare un assetto equilibrato ed armonioso e per promuovere politiche sinergiche che potenzino le specificità endogene e accrescano la competitività tra le “microregioni” nel quadro della concorrenza globale. A tal fine, assume un valore strumentale l'interconnessione, intesa come relazione complessa tra territori diversamente attrezzati e dotati di valori culturali, attraverso reti tecniche (materiali ed immateriali), funzionali (tra servizi di diversa natura), sociali (fra attori locali) nel campo progettuale, esecutivo e gestionale.

Infine, nel *Quadro Territoriale Regionale a valenza paesistica*, deliberato dalla Giunta Regionale della Calabria il 13 Gennaio 2010, viene sostenuta l'importanza di creare una rete urbana composta non da una trama omogenea, ma da una maglia principale (rappresentata dai più importanti nodi regionali e dalle principali infrastrutture di trasporto e reti energetiche), che deve comprendere al suo interno altre maglie più fitte (collegate a quella principale con un numero diverso e variabile di nodi, a seconda del livello di integrazione necessario in considerazione del ruolo specifico svolto dalla sottorete), come una rete di reti, fondata sul principio che le funzioni rare e di livello superiore devono localizzarsi solo in alcuni nodi

piuttosto che in altri e servire ampie porzioni di territori fino a coprire l'intero spazio regionale.

Da questa esposizione di sintesi, è evidente che, dopo circa dieci anni dall'estensione della politica di coesione alla dimensione territoriale, la maggior parte delle “micro” iniziative di pianificazione regionale non sono raccordate con la “macro” scala europea ed il concetto di coesione territoriale deve essere ancora declinato dei diversi piani e/o strategie regionali: l'idea di una Europa coesa, basata sull'interconnessione e sull'interoperabilità delle reti è un obiettivo ambizioso che rende ineludibile il confronto tra interessi locali, programmazioni nazionali e politiche europee e che lascia intravedere la prospettiva di una pianificazione integrata e transcalare, in quella logica di coesione territoriale – da intendere in modo univoco nel significato e negli strumenti attuativi – al fine di colmare lo scarso coordinamento e raccordo fra strategie territoriali europee (come policentrismo, corridoi transeuropei, partnership urbano-rurali ecc.) con i loro vaghi riferimenti alle realtà fisico-spaziali, e quelle regionali, sub-regionali e locali spesso frammentarie e settoriali.

La coesione territoriale, allora, presuppone la costruzione di sistemi di pianificazione integrata, informati innanzitutto alla PCE in una visione pluri-reticolare, idonei a prevedere programmi impegnativi di sviluppo, che offrano garanzie, non soltanto in ordine alla utilità delle grandi trasformazioni auspiccate, ma, ancor prima alla compatibilità con i principi della convergenza e della sostenibilità ed alla loro capacità di soddisfare gli interessi degli attori dei sistemi territoriali locali.

## **5 Bibliografia**

- Barca F. (2009), An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations, pubblicato sul sito web [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/future/barca\\_it.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_it.htm)
- Becattini G. (2001), Metafore e vecchi strumenti. Ovvero: della difficoltà d'introdurre «il territorio» nell'analisi socioeconomica, in Becattini G e Al. (a cura di), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale*, Torino, Rosenberg & Sellier, pp. 9-39.
- Becattini G.(2000), *Il distretto industriale*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Bonaverò P. e Dansero E. (2002), La costruzione dello spazio unificato europeo, in Bonaverò P. e Dansero E. (a cura di), *L'Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo*, Torino, UTET, pp. 1-35.
- Brunet R. (2002), L'Europa delle reti, in Bonaverò P. e Dansero E. (a cura di), *L'Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo*, Torino, UTET, pp. 237-259.

- Camagni R. (2000), Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione, in Rivolin U.J. (a cura), *European Spatial Planning*, Franco Angeli, Milano, pp. 165-193.
- Camagni R. (2004), Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy, in «Scienze Regionali», n. 2, pp. 97-112.
- Caroli M. (2003), Il marketing territoriale, Milano, Franco Angeli.
- Celant A. (2000), Caratteri locali, ambiente e sostenibilità come risorse competitive nei percorsi per il riequilibrio produttivo dei sistemi territoriali italiani, in Celant A. (a cura) *Ecosostenibilità e risorse competitive*, Roma, SGI.
- Celant A. (2002), "L'Europa delle Regioni", in Bonaverio P., Dansero E. (a cura), *L'Europa delle regioni e delle reti*, UTET, Torino, 39-57.
- Claval P. (1985), L'evoluzione storica della geografia umana, Milano, Franco Angeli.
- Commissione delle Comunità Europee (2001), Secondo rapporto sulla coesione economica e sociale, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- Commissione delle Comunità Europee (2004), Terza relazione sulla coesione economica e sociale. Un nuovo partenariato per la coesione: convergenza, competitività, cooperazione, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.
- Commissione delle Comunità Europee (2005), Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013, COM 299 def.
- Commissione delle Comunità Europee (2007), Quarta relazione sulla coesione economica e sociale, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee.
- Commissione delle Comunità Europee (2008 a), Libro Verde sulla coesione territoriale. Fare delle diversità territoriali un punto di forza, COM 616 def.
- Commissione delle Comunità Europee (2008 b), Politica di coesione: investire nell'economia reale, COM 876 def.
- Commissione delle Comunità Europee (2009), Sesta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale, COM 295 def.
- Consiglio dell'Unione Europea (2006), Decisione del Consiglio sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, L 291/11.
- Conti S. (1996), Geografia economica. Teorie e Metodi, Torino, Utet.
- Davies H.W.E. (2004), Towards a European Planning System?, in «Planning Practice and Research», n. 9, pp. 63-69.
- Dematteis G. (1994), Possibilità e limiti dello sviluppo locale, in «Sviluppo locale», n. 1, pp. 10-30.
- Dematteis G. (1995), Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio, Franco Angeli, Milano.

- Dematteis G. (1999), Sul crocevia della territorialità, in Dematteis G., Indovina F., Magnaghi A., Piroddi E. (a cura di), *I Futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano, pp. 117-128.
- Dematteis G. (1997), Il tessuto delle cento città, in Coppola P. (a cura di), *Geografia politica delle Regioni Italiane*, Einaudi, Milano (pp. 192-229).
- Dematteis G. (2002), Il sistema metropolitano europea tra centralità concentrata e centralità distribuita, in Bonaverio P. e Al. (a cura di), *L'Europa delle regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale nello spazio unificato europeo*, Torino, Utet, pp. 263-272.
- Dematteis G. e Rivolin U.J. (2004), Per una prospettiva sud-europea e italiana nel prossimo SSSE", in «Scienze Regionali», III, n. 2, pp. 135-150.
- European Commission (2009), Territorial cohesion: unleashing the territorial potential, Background Document to the Conference on «Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential!», 10-11 December 2009, Kiruna, Sweden.
- European Spatial Planning Observatory Network (2006), Synthesis Report III. Territory Matters for Competitiveness and Cohesion. Facets of Regional diversity and Potentials in Europe, pubblicato sul sitoweb [www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/publications)
- Fabbro S. (2007), Il progetto della regione europea. Regole e strategie del territorio di fronte all'European Spatial Planning, Milano, Franco Angeli.
- Faludi AKF (2007), La dimension territoriale de l'intégration européenne, in «L'information géographique», n. 4, pp. 27-42.
- Faludi AKF (2009), Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis Paper about the History of the Concept and Policy Background to Territorial Cohesion, pubblicato sul sitoweb [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy)
- Friedman J. e Weaver C. (1979), Territory and Functions. The Evolution of Regional Planning, Londra, Arnold.
- Formica C. (1999), Lo spazio geoeconomico. Strutture e problemi, UTET, Torino.
- Gemmiti R. (2009), La governance nella pianificazione spaziale europea, in Scarpelli L. (a cura di), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Pàtron Editore, 2009, pp. 47-80.
- Governa F. (1997), Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo, Milano, Franco Angeli.
- Lizza G., *Geografia della nuova Europa*, Torino, UTET, 1999.
- Magnaghi A. (2000), Il progetto locale, Torino, Bollati Boringhieri.
- Magnaghi A. (2001), Presentazione, in Magnaghi A. (a cura di), *Rappresentare i luoghi. Metodi e tecniche*, Firenze, Alinea, pp. 7-11.
- Mesolella A. (2006), Pianificazione regionale tra interessi territoriali e garanzie a lungo termine, Milano, Franco Angeli.

- Kunzmann K.R. (1998), Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo: molto rumore per nulla?, in «Urbanistica», n. 111, pp. 53-55.
- Pedrazzini L. (2002), La coesione territoriale in Europa: nuove prospettive per la pianificazione project-oriented, in Beguinot C. (a cura), *Studi urbanistici. Schema dello Sviluppo dello Spazio Europeo verso uno sviluppo territoriale equilibrato dell'Unione Europea*, Napoli, Giannini Editore, pp. 691-714.
- Raffestin C. (1981), Per una geografia del potere, Milano, Unicopli.
- Rivolin U.J. (2004), European Spatial Planning, Franco Angeli, Milano.
- Ruocco D. (1993), Riflessioni geografiche, Napoli, Geocart.
- Simonetti L. (2006), Dal riequilibrio alla coesione: l'evoluzione delle politiche territoriali dell'Unione Europea, in «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 2-3, pp. 415-433.
- Vallega A. (1995), La regione, sistema territoriale sostenibile, Milano, Mursia.
- Vidal de la Blache P. (1922), Principes de géographie humaine, Colin, Paris.



## ABSTRACT

Originally, the principle of European cohesion was a highly charged political concept. On the contrary, in laying the foundations for the creation of a community on a supra-national level, the concept of European cohesion meant the predisposing of a totally new policy far from any of the initiatives effectively in place or in progress at that time. Subsequently, a turning point was reached with the endorsing of the Single European Act, in that, cohesion aims were linked to the effective goals of territorial economic and social development, i.e. the commitment to reduce disparities and to facilitate reconversion. Thus, the opportunities for growth that had been destroyed by processes of industrialisation were once again available. Debate on the future of this policy was intensified with the introduction of the expression “territorial cohesion” (in 2001). However to date, widespread and deep-rooted convictions concerning the concept and its implications are still not in place. This represents a great challenge for the Scientific Community in terms of empirical research. Consequently, our study is structured in four sections, taking into account the above premises and based on a ‘territory’ perspective, underpinned by an in-depth analysis both of the literature on issues such as growth, development, sustainability etc. as well as on the official European Community documentation available regarding the same. It intends to analyse: (a) trends in the variegated scenario of Cohesion Policy (Section I); (b) the foundations on which the concept of cohesion is based and gaining ground and in particular, (c) to throw a different light in interpretative terms, on the territorial dimension of Cohesion policy (Section II).

The objective is to suggest an agenda for debate on the opportunity of promoting a network approach that would guarantee the harmonious growth/development of the European Community as a whole. Given that the presence of a “network of networks” both material and immaterial, would ensure regional integration (Section III), it is our firm conviction that the preliminary geographical scale upon which this could be achieved, can only relate to the territorial system together with its contingent supra-local and global relations defining the range of potential interaction of the system with its external surroundings; or in other words, its capacity for dialogue with the supra-regional dimension. Sustaining a networking approach would mean above all, witnessing the strengthening of processes of cohesion within specific regional and sub-regional areas and subsequently, the construction of networks of *best practices* which would contribute to the cementing of territorial cohesion on a European scale. In the last section, on the basis of the most recent and significant Italian Regional Plans, focus will be on how in particular/specific competitive regional territorial scenarios, their future model of development has already been identified in the network approach.