UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

FLORE
Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Pianificazione regionale cooperativa: i nodi dell’approccio italiano alle macro-regioni - Cooperative regional planning: the Italian

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Pianificazione regionale cooperativa: i nodi dell’approccio italiano alle macro-regioni - Cooperative regional planning: the Italian approach to Macro-regional issues / G. De Luca; V. Lingua. - ELETTRONICO. - 1:(2012), pp. 1-11. (Intervento presentato al convegno IX Biennal of European and Town Planners tenutosi a Genova nel 14-17 settembre 2011).

Availability:

This version is available at: 2158/670347 since:

Publisher:

INU EDIZIONI

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

12 October 2024

Gli Atti della IX Biennale delle città e degli urbanisti europei si compongono
- di un BOOKLET in cui sono esposti in forma sintetica, attraverso brevi testi introduttivi, i diversi temi sviluppati nel corso della IX Biennale;
- di un DVD articolato in tre sezioni:

Convegno. Sezione in cui sono raccolti i materiali del convegno «Smart planning per le città gateway in Europa. Connettere popoli, economie e luoghi», articolato in tre sessioni plenarie e in sei workshop tematici: 1) Città Porto: la dimensione multipla della pianificazione spaziale; 2) Pianificazione integrata dei corridoi di trasporto europei; 3) Il ruolo strategico delle città gateway in Europa; 4) Città regione globali e Macro regioni in Europa; 5) Smart Cities e sviluppo urbano sostenibile; 6) Immigrazione e nuovi abitanti nelle città gateway.

Rassegna. In occasione della IX Biennale si è svolta una rassegna di urbanistica articolata in due parti: EXPO Gateway Cities & Smart Planning, sezione dedicata all'esposizione di proposte e progetti attinenti alle tematiche del Convegno; RUR Liguria 2011 - Rassegna urbanistica regionale, sezione dedicata al progetto urbano e alla pianificazione a Genova e in Liguria.

Genova: la città, il piano. Sezione dedicata alla città e al nuovo piano urbanistico comunale. Genova è stata indicata quale sede della IX Biennale per la sua natura di città Gateway. I temi della Biennale costituiscono uno stimolo per la città nel momento della formazione del nuovo piano urbanistico comunale.

The Proceedings of the IX Biennial of European towns and Town Planners include
- a BOOKLET made up of short introduction texts in which the various interpretations and remarks developed during the Conference and the Thematic Workshops are presented;
- a DVD structured into three sections:

Congress. Collection of all the documents of the «Smart planning for Europe's gateway cities. Connecting peoples, economies and places» Conference, structured into three Plenary Sessions and six Thematic Workshops: 1) Port cities: the multiple spatial planning dimensions; 2) Integrated planning of EU transport corridors; 3) The strategic role of gateway cities in Europe; 4) Global city regions and macro regions in Europe; 5) Smart cities and sustainable urban development; 6) Immigration and new inhabitants in the gateway cities.

Exhibition. On the occasion of the IX Biennial it has been organised an Exhibit on Town Planning structured into two parts: EXPO Gateway Cities & Smart Planning is dedicated to the exposure of proposals and projects relevant for the themes of the Conference; RUR Liguria 2011 is dedicated to illustrate the state-of-the-art of urban and regional planning in Genoa and Liguria.

Genoa: the City, the Plan. Section dedicated to the capital City of Liguria and its new Master Plan. Genoa has been chosen for hosting the IX Biennial thanks to its character of Gateway City. The themes of the Congress help to reflect on the roles and vocations of the city in such a crucial moment.

COMUNE DI GENOVA

INU Istituto Nazionale di Urbanistica

Creating our futures ECTP-CEU European Council of Spatial Planners Conseil européen des Urbanistes

Piwp

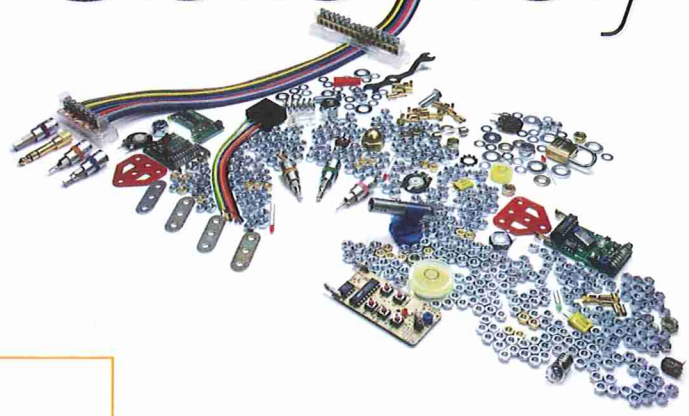
ISBN: 978-88-7603-060-4

INU Edizioni

IX BIENNIAL OF EUROPEAN TOWNS AND TOWN PLANNERS
Genoa 14th-17th September 2011

SMART PLANNING FOR EUROPE'S GATEWAY CITIES
Connecting peoples, economies and places

Gateways



IX BIENNALE DELLE CITTA' E DEGLI URBANISTI EUROPEI
Genova 14-17 Settembre 2011

SMART PLANNING PER LE CITTA' GATEWAY IN EUROPA
Connettere popoli, economie e luoghi

ATTI/PROCEEDINGS
a cura di/edited by
Andrea Vergano
Alessandro Caruana

COMUNE DI GENOVA

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

Creating our futures
ECTP-CEU
European Council of Spatial Planners
Conseil européen des Urbanistes

Piwp

2012 INU Edizioni Srl - Roma
ISBN: 978-88-7603-060-4

Produzione e distribuzione:
INU Edizioni Srl, Piazza Farnese 44, 00186 Roma
Tel. 06 68195562 - 68134341, Fax 06 682114773
Iscrizione Ccia n. 8141990
Iscrizione Tribunale di Roma n. 3563/1995

Masterizzazione e stampa:
A.M. Zeta, Bernareggio (Mi)

Implementazione e grafica DVD/DVD Layout and implementation
Gessica Puri

Impaginazione e grafica libretto/Booklet layout and editing
Erika Montefinese - Gessica Puri

SMART PLANNING PER LE CITTA' GATEWAY IN EUROPA
Connettere popoli, economie e luoghi

SMART PLANNING FOR EUROPE'S GATEWAY CITIES
Connecting peoples, economies and places

Atti della IX Biennale delle Città e degli Urbanisti Europei
Proceedings of the IX Biennial of European Towns and Town Planners

Genova 14-17 Settembre 2011
Genoa 14th-17th September 2011

a cura di
edited by

Andrea Vergano e Alessandro Caruana

INU
Edizioni

IX Biennial of European Towns and Town Planners

Gateways

Smart planning for Europe's getaway cities.
Connecting peoples, economies and places

WS4 - Global city regions and Macro regions in Europe

Pianificazione regionale cooperativa: i nodi dell'approccio italiano alle macro-regioni

Cooperative regional planning: the Italian approach to Macro-regional issues

Giuseppe De Luca
Atelier Artù, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del territorio, Università di Firenze

Valeria Lingua
Atelier Artù, Dipartimento di Urbanistica e Pianificazione del territorio, Università di Firenze

Abstract

The paper focuses on the process of collaborative governance affecting the development of the *Padano-Alpine-Maritime Macro Region* in Northern Italy and on its potential of exploitation in the wider European panorama of territorial cooperation practices.

The North Italy macro-region was created in 2007 as a technical working community, firstly aimed to build a shared cognitive framework within developing strategies for sustainable development of the so called "Adria Po Valley". The cooperative table has progressively grown up with the adhesion of other regions and has conveyed to the recent *Patto interregionale per lo sviluppo sostenibile* (Interregional Agreement for sustainable development).

The authors propose a critical reflection on the concept of macro region applied to this experience and on its consequences in terms of multilevel governance and strengthen of competitiveness. In order to achieve better coordination in dealing with spatial development across Italian regions, the current focus on cognitive territorial dynamics in the Northern Italy area might not be the right solution to the current situation, if not supported by a reflection on territorial governance and organizational structures.

Firstly, it seems quite evident that, in this case, the "macro region" concept has been used as a category of interpretation that does not correspond neither to the profile of the Macro regions as applied at the EU level (see the *Baltic Sea Region* and the *Danube Strategy*), nor to the Global City Region, in which urban policy expands to a territorial dimension (see the *Dutch Randstad* or the *Catalonia*). Instead, it seems to represents an intermediate level, in which interregional dynamics require a supra-local shared vision closer to the concept of Euroregion, even if only involving Italian actors.

Nevertheless, the rhetoric of a Northern Italy macro-region is clearly oriented to achieve a critical mass in the framework of the next European Cohesion Policy (2014-2020), where macro-regions should become a means of delivering significant EU funding.

However, the progressive enlargement of the partnership, as well as the changes of its name, from *Adria-Po Valley* (2007) to *Padano-Alpine Macro Region* (2009) to the recent addiction of the term *Maritime* (2010), are indicators of a feeble identity and of a cooperative attitude that is still not clear in its presupposes and in its territorialisation. Moreover, it intersects with stronger partnerships of scope as the Alpine Region or the Adriatic-Ionic Euroregion.

According to the authors, a stronger territorial cooperation should be pursued instead, focusing on functional aspects and informal processes of mutual learning and adaptations of goals between the actors involved. These are the preconditions for the possible exploitation of an innovative cooperative multiscope approach in regional planning, finalized to define shared future strategies and perspectives for improving the competitiveness of this area, conveying to a real cooperation of scope in which geography and economy converge to develop the necessary requisites of competitiveness and sustainability in an European panorama.

1. Introduzione

Istanze di cooperazione interregionali sono ormai ampiamente diffuse in tutta Europa, grazie alla politica di coesione europea che dai primi anni Novanta ha favorito e finanziato la cooperazione attraverso i programmi di interesse comunitario Interreg come strumento di attuazione dello *Schema di sviluppo dello Spazio Europeo* (SSSE).
Nell'ambito dell'apprendimento istituzionale maturato attraverso queste esperienze, sono nati spazi di cooperazione interregionale "stabili" di carattere transfrontaliero e sovranazionale con denominazioni diverse che, a seconda dell'entità degli ambiti territoriali coinvolti, sono stati via via definiti *City regions*, *Euroregions*, e oggi *Macroregions*.
In questo quadro si inserisce l'esperienza della formazione della *Macro Regione Padano Alpino Marittima*, nata nel 2007 come tavolo interregionale tra le regioni Veneto, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia, e le province autonome di Trento e di Bolzano. Inizialmente finalizzato a fornire una *vision* comune dell'area padano-alpina, per configurare elementi di coerenza e condivisione nei percorsi di pianificazione territoriale delle regioni coinvolte, si è poi trasformato a strumento di promozione dell'area padano-alpina come vera e propria Macroregione europea.
Il paper ripercorre il percorso che ha portato alla formazione della macro regione settentrionale, delinenandone gli obiettivi e le traiettorie di lavoro presenti e future, per evidenziare le potenzialità e i limiti di questa esperienza nel più ampio panorama delle pratiche di cooperazione territoriale in Europa.
In particolare, assumendo il punto di vista della governance cooperativa, si propone una riflessione critica in merito all'applicazione del concetto di "macroregione" a questo tavolo cooperativo e alle sue conseguenze in termini di governance multilivello e di rafforzamento della competitività delle regioni del Nord Italia.

2. Working communities, Euroregioni e Macroregioni nel sistema della cooperazione territoriale Europea

Il tema della Macroregione è emerso in modo prepotente nell'ambito del dibattito europeo in seno al *Comitato delle Regioni* (CoR) per descrivere territori di cooperazione interregionali e transnazionali, riguardanti soprattutto nuovi stati membri, uniti da approcci cooperativi di scopo o di progetto finalizzati ad affrontare temi e problemi comuni (CoR, 2010).
Se la Macroregione rappresenta un nuovo approccio all'integrazione territoriale europea, basato sulla cooperazione multilaterale e multilivello, tuttavia non è da considerarsi necessariamente come un nuovo concetto (Dangerfield, 2010; Stocchiero, 2010), in ragione di una consolidata tradizione di cooperazione che ha dato luogo a pratiche cooperative di tipo sub-nazionale (Cottey, 2009) nonché alla nascita delle Euroregioni (Fabbro, 2010).
La costruzione di "working communities" legate a progetti di cooperazione territoriale in Europa prende piede sin dagli anni Novanta, nell'ambito della Politica Europea di Coesione, come risultato di specifici progetti di cooperazione transfrontaliera come Interreg o Espon, che hanno portato le istituzioni coinvolte a processi di apprendimento e di capitalizzazione delle pratiche cooperative attivate (Faludi, 2008).

Dal 2007 la *cooperazione transfrontaliera* entra a far parte degli obiettivi delle politiche comunitarie, nei termini di *territorial cooperation*, come declinazione del più ampio obiettivo della coesione territoriale[1].
Nell'ambito di questo obiettivo viene, dunque, portata a regime l'esperienza maturata nell'ambito dei programmi Interreg ed Espon, tanto che la cooperazione territoriale rappresenta oggi uno degli elementi fondanti delle politiche di coesione territoriale[2]. L'allargamento ai Paesi dell'Est ha amplificato la sfida della cooperazione, non solo ai nuovi stati membri, ma anche all'esterno, verso le regioni confinanti extra UE.
La cooperazione rappresenta al tempo stesso un mezzo indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi delle politiche di coesione – e, oggi, di coesione territoriale –, ma anche un obiettivo e un risultato delle politiche stesse.
Da un lato, infatti, il passaggio dalla semplice partnership alla cooperazione e il progressivo riconoscimento di una dimensione territoriale delle politiche europee e, di conseguenza, della cooperazione stessa, ha ormai ottenuto una istituzionalizzazione nell'ambito della attuale fase di programmazione, attraverso l'istituzione dei *Gruppi europei di cooperazione territoriale* (GECT)[3].
Dall'altro lato, le esperienze di cooperazione maturate negli ultimi due decennia, e il contestale dibattito, evidenziano che i principali effetti dell'applicazione dello SSSE e dei programmi di iniziativa comunitaria (in particolare dei programmi Interreg, finalizzati specificatamente alla cooperazione, ma anche di Urban e Leader), non siano da ricercarsi tanto nel cambiamento delle previsioni di sviluppo territoriale, quanto piuttosto nella cooperazione stessa e nell'apprendimento generato da questi programmi (Faludi, 2008).
In questo senso, la cooperazione in ambito europeo non rappresenta solo uno strumento trasversale per il raggiungimento degli obiettivi di coesione territoriale (attraverso la formazione di partnership finalizzate all'ottenimento di fondi europei), ma un fine della coesione territoriale stessa, in termini di apprendimento, (Hachmann, 2008), di formazione di capitale sociale e istituzionale tra i vari attori coinvolti (Nadin, Stead 2008), e soprattutto di riflessione sulle pratiche di pianificazione territoriale dei paesi coinvolti, di auto-analisi delle proprie pratiche.
Il tema della *Macroregion* si inserisce in questo contesto insieme ad altri tematismi simili, come quello di *Global city region* e di *Euroregion*. In particolare, *Global city region* si riferisce ad ambiti di livello metropolitano in cui città capoluogo presentano dimensioni fisiche e demografiche tali da determinare rilevanti fenomeni di polarizzazione su un'area regionale molto ampia e, al tempo stesso, si inseriscono in network socio-economici e culturali di rilevanza mondiale (Scott, 2001).
Le Euroregioni indicano invece spazi di cooperazione transfrontaliera istituzionali, che si avvalgono dello strumento del GECT come struttura di cooperazione transfrontaliera con personalità e capacità giuridica per promuovere interessi che travalicano i confini amministrtaivi[4]. Esito delle politiche di allocazione dei fondi strutturali (in particolare il

---

[1] Questo slittamento di termini nel vocabolario della Commissione, dalla *cooperazione transfrontaliera* alla *cooperazione territoriale*, è ritenuto da Dürh e al.: «as a result of the ambiguity over the European Community's involvement in spatial planning activities and spatial development» (Dürh e al., 2007:294). Per una definizione del concetto di coesione territoriale e delle sue implicazioni, cfr. Davoudi (2005) e Faludi (2009).
[2] Gli elementi essenziali per raggiungere l'obiettivo della coesione territoriale sono definiti infatti nei termini di: «concentrazione (raggiungere una massa critica confrontando nel contempo elementi esterni negativi), connessione (rafforzare l'importanza di collegamenti efficienti di aree più arretrate con centri di crescita mediante infrastrutture e accesso ai servizi), e cooperazione (lavorare insieme superando le frontiere amministrative in modo da realizzare sinergie)» (CE 2009:13).
[3] Strumento mirato a favorire la formazione di gruppi cooperativi per attuare progetti di cooperazione territoriale co-finanziati dalla Comunità, ovvero per realizzare azioni di cooperazione territoriale su iniziativa degli Stati membri (Regolamento CE n. 1082/2006). Essendo dotato di personalità giuridica, il GECT permette di agevolare e di promuovere la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale tra Stati membri, collettività regionali, collettività locali o organismi di diritto pubblico.
[4] L'*Associazione delle Regioni di Confine Europee* definisce i seguenti criteri per l'identificazione delle Euroregioni, che si configurano come:
- associazioni di autorità locali e regionali su ambo i lati del confine nazionale, talvolta con un'assemblea parlamentare;

programma Interreg), ha reso il panorama europeo ricco di Euroregioni (CoR, 2010), anche in considerazione della loro capacità di influire sulle politiche regionali dell'Unione (Perkmann, 2002).
In questo contesto, il termine Macroregione presenta quasi una ridondanza rispetto a quello di Euroregione (Stocchiero 2010). Tuttavia, la definizione di "*un'area che include territori di diversi paesi o regioni associati da una o più sfide e caratteristiche comuni (…) geografiche, culturali, economiche o altro*" (European Commission, 2009:1) delinea strutture cooperative funzionali, definite in ragione di sfide e opportunità comuni che richiedono un'azione collettiva transnazionale, dando luogo ad alleanze cooperative a geometria variabile che portano alla definizione di una strategia comune (Sameky, 2009).
Rispetto alle Euroregioni, le Macroregioni non sono dotate di una struttura istituzionale, ma prefigurano la necessità di utilizzare le strutture di cooperazione esistenti per innalzare l'ambizione della cooperazione ad una scala territoriale superiore. L'aspirazione è di andare oltre la stretta prossimità transfrontaliera per proiettarsi in una dimensione macroregionale "funzionale", cioè definita dal basso sulla base di esigenze comuni, di un patrimonio culturale, di beni ambientali ed infrastrutturali comuni e di convergenze nei processi decisionali di prossimità. In questo senso, la macroregione implica una partecipazione trasversale di diversi livelli di cooperazione: regionale, nazionale ed europeo.
La Macroregione prefigura, dunque, un notevole salto di scala verso un livello territoriale superiore[5]: il riferimento sono ambiti territoriali sovraregionali e transnazionali, in cui problemi e interessi comuni attivano processi cooperativi di scopo e di progetto, con un approccio *place based* finalizzato ad assumere un peso specifico importante (Macro) nel sistema della competitività e della convergenza Europeo.

3. Il percorso delle regioni del Nord-Italia: dal tavolo interregionale alla Macroregione

Proprio la necessità di assumere un certo peso nel contesto europeo è il principale motivo che ha portato ad indicare col termine "Macroregione" l'area delle Regioni del Nord Italia.
Tale denominazione viene scelta dopo un lungo percorso di condivisione tra le regioni Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte e Veneto e le Province autonome di Trento e di Bolzano che, il 15 febbraio 2007, sottoscrivono la cosiddetta *Carta di Venezia*, nella quale si insedia il «Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile della macro-regione Padana». In un secondo momento (Luglio 2007) si aggiungono le Regioni Liguria e Valle d'Aosta.
Il Tavolo, denominato "Adria Po Valley", è finalizzato ad individuare un sistema di coerenze e a promuovere la competitività delle Regioni interessate, sia nel nuovo contesto di sviluppo Europeo, in una visione di scala multiregionale, sia all'interno degli strumenti di pianificazione territoriale. Il Tavolo si pone infatti come spazio di confronto e di scambio delle conoscenze relative ai rispettivi territori nel percorso di costruzione degli strumenti di pianificazione territoriale regionale, con l'obiettivo di promuovere, in maniera continuativa, iniziative per il confronto su temi territoriali di rilevanza interregionale.
Il Tavolo Interregionale ambisce inoltre ad acquisire un ruolo quale sede di condivisione di una posizione comune nell'ambito della costruzione della *Territorial Agenda of European Union*,

---

- associazioni transfrontaliere con un segretariato permanente e una squadra tecnica e amministrativa dotata di risorse proprie;
- di diritto privato, basate su associazioni o fondazioni no-profit, su ambo i lati del confine, in accordo con le rispettive leggi nazionali vigenti;
- di diritto pubblico, basate su accordi interstatali, che hanno a che fare, tra le altre cose, con la partecipazione delle autorità territoriali.

[5] Medeiros (2011) osserva che, mentre le euroregioni hanno una estensione media di 200.000 kmq, le macroregioni esistenti (Mar Baltico e Danubio) hanno estensioni superiori ai 700.000 kmq. Lo stesso autore propone la definizione di "mesoregioni" per accordi cooperativi che implicano una dimensione territoriale intermedia tra euro e macro regione.

anche sulla base della condivisione e diffusione dei risultativi di attività di cooperazione trans-nazionale e trans-frontaliera.
Questo Tavolo, a sfondo politico, è supportato da un Tavolo di lavoro tecnico, che predispone i materiali e gli elaborati per le attività del Tavolo stesso: in realtà, dopo la firma della *Carta di Venezia*, diventa presto evidente che i veri animatori del Tavolo Interregionale sono proprio i tecnici delle Amministrazioni regionali, deputati alla formazione degli strumenti di governo del territorio (Piani territoriali regionali e piani paesaggistici regionali).
Il Tavolo Adria Po Valley si configura fin da subito, quindi, come un "tavolo tecnico", in cui la revisione degli strumenti di pianificazione territoriale diventa il tema comune di confronto. Molte Regioni stavano predisponendo i nuovi Piani territoriali regionali e questo ha facilitato in confronto nel tavolo interregionale. Proprio per questo i temi del Tavolo hanno riguardato: «... la tutela e valorizzazione del sistema ambientale e naturale, il potenziamento del sistema economico e la messa in rete delle eccellenze, la valorizzazione delle città come motori di futuro, il rafforzamento delle connessioni materiali ed immateriali, la promozione delle attività di innovazione e ricerca nonché la promozione e la valorizzazione di buone pratiche per il contenimento energetico e per contrastare il cambiamento climatico» (Tavolo interregionale, Carta di Venezia, 2007).
I primi risultati del tavolo, presentati a luglio 2008, portano alla costruzione di tre carte di scenario per una *vision* condivisa della macro regione Padano-alpina, relative al sistema delle strutture ecologiche, allo schema delle reti infrastrutturali e al sistema delle polarità urbane.
Tale *vision* è stata costruita espressamente per formare un livello di conoscenza intermedio tra quello europeo (generalmente mutuato dal programma Espon) e quello regionale: a questo scopo, è stata effettuata una lettura estesa a tutta l'area padana dei rapporti e delle influenze di alcuni nuclei urbani e sistemi infrastrutturali su altri nuclei e sistemi e, in generale, sui contesti territoriali di appartenenza, che spesso vanno al di fuori dei confini regionali. La vision è stata inserita direttamente negli strumenti di pianificazione attraverso un processo di condivisione tra parte tecnica e politica, che si è svolto in ciascuna regione e che è stato definito come un "patto tra gentiluomini". Tra il 2008 e il 2009 le regioni che hanno partecipato più attivamente al tavolo hanno formalizzato i propri strumenti: Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia sono giunte all'approvazione, il Piemonte ha adottato il piano. In tutti i casi, le tavole di *vision* predisposte nell'ambito del tavolo interregionale sono state recepite negli elaborati del piano, in particolare nei quadri conoscitivi.
Nell'ambito della costruzione della *vision* condivisa, si è discusso molto anche del nome: il termine "Adria Po Valley" è stato coniato dall'Assessore all'Urbanistica della Regione Veneto, per associazione con la più famosa "Silicon Valley", a indicare un sistema socio-economico ad alta innovazione che comprendesse tutte le regioni del bacino del Po e il Friuli Venezia Giulia (di qui l'addizione del termine "Adria" alla "Po Valley"). A seguito dell'ingresso della Regione Liguria e in virtù della necessità di una rappresentazione consona alle categorie analitiche e al linguaggio europeo, si è scelta la locuzione "Macro Regione Padano-Alpina", ritenuta utile a comprendere tutte le regioni del nord Italia e a porle in rapporto al resto d'Europa, attraverso modalità di auto-riconoscimento già in uso (basti pensare al sistema dello Spazio Alpino).
Nel 2009 si è configurato un periodo di stasi, dovuto al cambio di legislatura in quasi tutte le regioni, che ha portato alla presa di coscienza di una mancanza della condivisione politica nel tavolo: dopo un lancio del tavolo non privo di enfasi sulle sue valenze politiche e di lobby a livello europeo, la partecipazione (e dunque l'interesse) della parte politica sembra essere venuta via via scemando. La componente tecnica ha invece continuato a incontrarsi regolarmente, sia per la promozione di iniziative nell'ambito della cooperazione transnazionale e transfrontaliera (partecipazione ai bandi Espon e Interreg), sia per condividere e diffondere i risultati delle attività di progetto. Inoltre il coordinamento interregionale (nella sua componente tecnica) è stato indicato come referente per la commissione ministeriale deputata a integrare le prescrizioni della *Carta di Lipsia*.
La componente tecnica si è dunque fatta promotrice della continuità del tavolo, che ha ripreso il percorso politico solo il 12 ottobre 2010, attraverso la firma del "Patto interregionale per lo sviluppo sostenibile della regione Padano Alpina Marittima". Di fatto, l'incontro di Genova ha

rappresentato la prima riunione del Tavolo in quello che per quasi tutte le Regioni partecipanti è un nuovo ciclo amministrativo. L'incontro di ottobre ha rappresentato l'occasione per impostare un nuovo programma di attività del Tavolo. In particolare, nell'ambito del nuovo ciclo si sono poste le basi per il lavoro del Tavolo tecnico, chiamato a incontrarsi con cadenza mensile per lavorare sui seguenti temi:
- promuovere l'area padano-alpina come la macroregione più importante e centrale per l'Europa rispetto al bacino del Mediterraneo (con i suoi 120.000 km quadrati e 27 milioni di abitanti, quest'area produce la quota più rilevante della ricchezza, della ricerca e dell'innovazione nazionale, oltre il 54% del Pil italiano);
- condividere le politiche regionali per il territorio e per il paesaggio, attraverso la definizione di strategie e obiettivi comuni per il riconoscimento della rilevanza della macro regione padano-alpina nel contesto europeo e nazionale, in particolare in riferimento alla materia paesaggistica;
- attuare un coordinamento nella pianificazione territoriale strategica di area vasta, che tenga insieme sviluppo, ambiente, paesaggio, localizzazione di grandi funzioni e infrastrutture, definendo regole condivise che garantiscano un uso efficiente delle risorse;
- costruire la mappa dei paesaggi identitari, finalizzata a raccordare le politica di tutela e valorizzazione del paesaggio e di valutazione ambientale strategica;
- diffondere le buone pratiche.

Sembra, dunque, assodata la necessità di trasformare una *vision* comune (al momento orientata alla conoscenza più che al progetto) in un modello di autorappresentazione e di marketing territoriale forte e valido nei confronti del sistema-Europa.

4. Potenzialità e limiti dell'esperienza

Ripercorrere l'esperienza del tavolo interregionale permette di effettuare alcune riflessioni in merito alle sue caratteristiche e ai suoi scopi, per evidenziarne potenzialità e limiti. Si riscontrano infatti notevoli risultati in merito alla attitudine cooperativa maturata nell'ambito del tavolo, mentre risultano carenti alcune prospettive legate ai suoi esiti operativi, in particolare alla capacità di inserirsi nel sistema della cooperazione e della competizione europea.
Il tavolo interregionale di coordinamento per la pianificazione ha rappresentato per i partecipanti una occasione unica per attivare un processo di co-pianificazione a scala sovra-regionale, di tipo bottom-up, senza imposizioni dall'alto (come gli ambiti di cooperazione delle piattaforme territoriali di matrice ministeriale o le reti ten di matrice UE). La redazione contemporanea dei piani territoriali di ciascuna regione ha permesso di:
- rappresentarsi come macro-regione attraverso una *vision* condivisa e degli indicatori comuni;
- lavorare su temi comuni a tutte le regioni, per tradurli in un insieme di conoscenze e di strategie che presentino un linguaggio comune a tutti gli strumenti regionali.

Il confronto nell'ambito del tavolo tecnico è stato riconosciuto come massimo valore aggiunto del tavolo, come aspetto addirittura rivoluzionario rispetto al *modus operandi* precedente, per cui ciascuna regione elaborava il proprio piano territoriale senza tenere in considerazione le dinamiche delle regioni vicine, se non in merito a questioni "di confine" specifiche. Inoltre, il confronto ha comportato la ricerca di un linguaggio comune, di un vocabolario condiviso che permettesse di inserire la macroregione padano-alpina nell'ambito della vision europea definita nell'ambito della Carta di Lipsia e dell'Agenda Territoriale Europea.
Inoltre, rispetto alle pratiche di cooperazione già in essere in tutte le regioni interessate, maturate in seno a determinati programmi europei (in particolare Interreg), e che hanno portato alla definizione di spazi cooperativi di progetto (Alpine Space, Euroregione Adriatica), il tavolo interregionale rappresenta l'occasione per effettuare una cooperazione di scopo all'interno del sistema regionale italiano.
Se, infatti, ciascuna regione è legata a contesti territoriali esterni (il Piemonte e la Valle d'Aosta a Francia e Svizzera, la Lombardia all'arco alpino, il Veneto e il Friuli V.G. alle regioni adriatiche, l'Emilia Romagna alle regioni dell'Italia centrale), l'individuazione di un sistema del

Nord Italia ha portato a lavorare insieme a una scala pertinente per affrontare questioni di competitività a livello europeo in modo coeso, dall'interno.
Il valore aggiunto della *vision* sembra risiedere proprio nella scala: la lettura e la visione d'area erano già presenti sia nelle analisi di Espon, sia nei quadri di riferimento di ciascuna regione, ma nessuna aveva elaborato riflessioni ed elaborazioni a scala interregionale: ci si limitava a riportare le elaborazioni di Espon e a declinarle all'interno del confine amministrativo regionale.
L'elemento di novità sta proprio nella lettura ad una scala intermedia: il confronto nel tavolo interregionale ha permesso di ragionare in termini di macro-area, riflettendo sui rapporti e le influenze che esercitano alcuni nuclei, centri e poli urbani, infrastrutture, rispetto ai contesti in cui sono inseriti, in un sistema territoriale che esula dai confini regionali.
In questo senso il tavolo interregionale e la *vision* che ne è derivata sono da intendersi come uno degli effetti delle politiche europee riferite al territorio, una prima presa d'atto da parte di un sistema di far parte della realtà europea in termini di meta-regione e di auto-rappresentarsi attraverso una *vision* condivisa.
Tuttavia, la potenzialità di questo approccio non sembra essersi esplicitata appieno: i documenti di pianificazione regionale trattano la vision per lo più come un contenuto del quadro conoscitivo, senza una reale propensione al progetto (De Luca, Lingua, 2011). Ciò è dovuto anche alla mancanza di un approccio teso all'azione, che permetta di realizzare, se non un vero e proprio piano strategico, almeno un coordinamento effettivo delle progettualità espresse dai diversi piani. Coordinamento che è indicato tra gli obiettivi della nuova stagione del tavolo, ma che di fatto avrebbe dovuto emergere prima, nella fase di redazione degli strumenti, ormai istituzionalizzati e, dunque, chiusi.
Questa carenza di strategie rischia di inficiare anche le possibilità di affermare il ruolo della macroregione padana come attore forte in Europa (che nella seconda stagione è diventato l'obiettivo principale del tavolo).
Fin dall'inizio la stampa locale ha travisato l'intento di auto-rappresentazione della macro-regione nel contesto europeo, per intendere il tavolo come "lobby padana" in contrapposizione al Sud, con tutte le implicazioni politiche che ne derivano. A fronte di questa interpretazione, una condivisione politica forte al momento sembra non essere evidente, anche in ragione delle diversità politiche tra una regione e l'altra e degli equilibri che ne derivano. La Lombardia, ad esempio, reclama un ruolo di primordine in quanto produttrice della metà del PIL dell'area Padana e detentrice di una buona parte della popolazione; il Veneto e il Friuli V.G. tendono a spostare il peso della macroregione verso est per lo sviluppo industriale e i rapporti con le regioni del versante adriatico; il Piemonte è da sempre legato alla Francia, mentre la regione Liguria rappresenta la gateway al sistema padano dal Mar Tirreno. Di conseguenza, anche i temi del tavolo volgono verso scelte condivise e condivisibili, come quelle legate all'ambiente e al paesaggio, mentre manca una riflessione effettiva sui temi forti della realtà interregionale del bacino padano: lo sviluppo urbano, il consumo di suolo, le infrastrutture e la logistica. Si rischia dunque che il tavolo non riesca a fare una azione congiunta efficace sia nei confronti dello Stato, sia in ambito UE.
Se questa debolezza emerge in ambito nazionale, nell'ambito dell'UE rischia di essere amplificata, in relazione alla essenza stessa della macroregione e alle implicazioni di questa caratterizzazione nell'ambito del sistema europeo della cooperazione. Emergono infatti alcuni problemi legati alla natura della cooperazione, alla dimensione e alle caratteristiche del partenariato, ai rapporti con l'Unione Europea.
La debolezza principale risiede proprio nella natura della cooperazione, ed emerge con evidenza in riferimento al nome del tavolo: il passaggio da "Adria Po valley", che indicava il bacino del Po fino alla foce, nell'Adriatico, a Macro regione Padano-Alpina, sembra finalizzato a comprendere anche le regioni non interessate dal bacino. La successiva aggiunta del termine "marittima" sembra indicare inoltre la necessità di dare spazio alla Regione Liguria, che affaccia sul Tirreno. Questi cambiamenti del nome, pur derivati dalla necessità di ampliare il partenariato, sembrano sottendere una difficoltà nello sviluppare una reale cooperazione funzionale in un'area molto eterogenea. Questa difficoltà di delineare la natura delle sfide e delle opportunità comuni che richiedono una azione collettiva, dando luogo a quelle alleanze

cooperative funzionali che caratterizzano una macroregione europea, si riflette inoltre nella carenza di una strategia, elemento fondante della cooperazione nell'ambito macroregionale (Sameky, 2009). Manca infine quella dimensione realmente transfrontaliera (Euroregione), se non transnazionale (120.000 kmq interni al sistema nazionale) tale da configurare una macroregione come intesa a livello europeo.
Rispetto alle forme di cooperazione individuate a livello europeo, le dimensioni del tavolo e la sua accezione squisitamente tecnica e tutta interna ai confini nazionali sembrano dunque configurare più una *working community* sul modello di quelle nate negli anni Novanta, in cui il valore aggiunto del tavolo risiede fondamentalmente nel confronto e nello scambio di conoscenze.
Il dubbio è che il termine macroregione sia usato con una accezione retorica tutta italiana, per indicare un territorio che esula dai confini regionali e li travalica per configurare dinamiche di pianificazione territoriale e di sviluppo interregionali. In questo senso, dunque, l'accezione più appropriata potrebbe essere quella di Metaregione, riferibile agli intenti di un tavolo di lavoro che, di fatto, riunisce tutte le regioni settentrionale: Metaregione del Nord Italia.
A prescindere dal nome, per affrancarsi dalla caratterizzazione di *working community* e proiettarsi realmente in Europa, a fronte del marketing territoriale svolto attraverso la creazione della vision condivisa, occorre effettuare una forte operazione di marketing politico del tavolo, rilanciandone il valore e le potenzialità come strumento di co-pianificazione interregionale nel più ampio panorama di sviluppo europeo.
In questo senso, sarebbe necessario configurare strumenti istituzionali per il partenariato. Sulla falsariga del GECT europeo, oppure senza dare adito a nuove istituzioni, come previsto nelle recenti esperienze macroregionali, si tratta di dare gambe al tavolo, attraverso accordi formali su strategie di livello interregionale che siano in grado di proiettare il Nord Italia nel sistema della competitività europea.

5. Conclusioni

Attraverso la formazione del Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile della macro-regione Padana, per la prima volta in Italia, prende piede un'iniziativa interregionale su base volontaristica per il governo del territorio, in cui la cooperazione è di scopo più che di progetto, non essendo determinata dalla necessità di aderire a programmi comunitari ma piuttosto tesa a unire le forze per una partecipazione più attiva alle dinamiche di sviluppo dell'UE.
L'esperienza presenta dunque un certo interesse perché nasce in modo informale, senza finanziamenti (a differenza delle cooperazioni di scopo nate in seno a Interreg e ai progetti finanziati con i fondi strutturali dell'UE) e senza imposizioni. Inoltre, per la prima volta in Italia, il tavolo cooperativo riguarda espressamente il tema della pianificazione territoriale in senso lato (e non temi settoriali come l'ambiente, la gestione del fiume Po, la valorizzazione turistica, le Alpi ecc., su cui ci sono già tavoli di cooperazione aperti ed euroregioni attive, vedi Alpine space o Alpeadria).
Fin dai suoi esordi, il tavolo interregionale assume tuttavia un carattere squisitamente tecnico, come occasione per formare una rete tra i tecnici dei settori della pianificazione territoriale delle diverse regioni.
In riferimento alla pianificazione spaziale, il tavolo rappresenta un primo tentativo di coordinamento, che tuttavia presenta alcune criticità: ad oggi la vision comune ha informato i quadri conoscitivi, ma senza un reale orientamento al progetto, che per ora è solo nelle intenzioni e viene espresso come generico tentativo di coordinamento di una non meglio definita pianificazione di area vasta.
Il tentativo di dare adito a dinamiche di competitività nel più ampio sistema europeo sembra ancora più difficile, se non inattuabile. Il tavolo presenta infatti alcune carenze in relazione all'obiettivo di "fare massa critica" nel sistema della competitività e della convergenza europeo attraverso l'auto-rappresentazione come macroregione. Proprio l'utilizzo di questo termine dà

adito ai principali dubbi in merito alla possibilità di successo del tavolo, perché mancano alcune delle principali caratteristiche che configurano una euro o macro regione nel sistema della cooperazione in Europa.
La cooperazione interregionale, infatti, presenta alcune incompletezze legate sia alle dimensioni territoriali e alla natura del partenariato (assenza del carattere transfrontaliero e transnazionale) sia alla difficoltà di elaborare una strategia capace di affrontare le sfide e i problemi comuni individuati attraverso la costruzione della *vision*. Carenze che emergono con evidenza nel tortuoso percorso di scelta del nome del partenariato: l'aggiunta del termine "marittimo" lascia spazio a genericità e frammentazione, suggerisce rivendicazioni di ruolo da parte di determinate regioni, indica una difficoltà tutta italiana di attivare pratiche cooperative efficaci: ciò emerge anche dalla assenza di una azione transcalare e congiunta con lo Stato e l'Unione europea.
In sintesi, la mancanza di un elemento identitario forte, l'assenza di quelle dimensioni e caratteristiche (transnazionalità, cooperazione funzionale, rapporti transcalari Regioni/Stato/UE) che hanno invece configurato le prime due esperienze di macroregione europea maturate ad oggi (Mar Baltico e Danubio) rendono difficile l'utilizzo del termine "macroregione" con il significato ad essa attribuito in sede europea.
Il termine Macroregione, usato con una accezione italiana, rischia dunque di confondere e limitare il lancio del tavolo nel panorama europeo. Sembra più pertinente l'utilizzo di altri termini, come quello di Meta Regione del Nord, per indicare un territorio capace di configurare dinamiche di pianificazione territoriale e di sviluppo interregionali. Dinamiche che, per realizzarsi, non possono prescindere da un sostegno politico del tavolo, attraverso la formalizzazione di una strategia supportata da azioni comuni.

Bibliografia

Coen L. (2010), The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) as a Strategic Agreement for Cooperation, *disP*, n. 183/4

CoR (2010) *Europe's Macro-Regions Integration through Territorial Co-operation, Forum at the Committee of the Regions*, 13-04-2010, Conference Brochure, Committee of the Regions, Brussels

Cottey A. (2009), *The EU and sub-regional multilateralism in Europe: An assessment*, Paper presented at EU4Seas Conference, 27-28 January 2009, Barcelona

Dangerfield M. (2010), Are Macro-Regions a new concept?, Presentation at the CoR Forum *Europe's Macro-Regions. Integration through territorial cooperation*, 13 April 2010, Brussels

Davoudi, S. (2005), Understanding Territorial Cohesion, *Planning Practice and Research*, Vol. 20, n. 4

De Luca G., Lingua V. (2011), *Cooperative Regional Planning. A tool to strengthen competitiveness: the Italian case*, Paper presented at the 24th AESOP Annual Conference, Finland, 7-10 July 2010

De Luca G., Lingua V. (2011, in press), *Pianificazione regionale Cooperativa*, Alinea, Firenze

Dűhr S., Colomb C., Nadin V., *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, 2010

Engström L., Nergelius J., Persson V., Tallberg P. (2011), *European Grouping of Territorial Cooperation – Report on EGTC 2011*, http://portal.cor.europa.eu/egtc/SiteCollectionDocuments/EN%20-%20Swe.pdf

European Commission (2009), *Macro-regional strategies in the European Union*, http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macroregional_strategies_2009.pdf

Fabbro S. (2010), The Euroregional Planning Approach as a Possible Variant of Regional Planning in Complex Multi-Regional Spaces, *disP*, n. 183/4/

Faludi A. (2008), European Territorial Cooperation and Learning, *disP*, n. 172/1

Faludi A. (2009), *Territorial Cohesion under the Looking Glass. Synthesis paper about the history of the concept and policy background to territorial cohesion*, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/ terco/index_it.htm (last access 03.12.2009)

Hachmann V. (2008), Promoting Learning in Transnational Networks, *disP*, n. 172/1

Medeiros E. (2011), Euro-Meso-Macro: The new regions in Iberian and European space, *Regional Studies*, forthcoming

Nadin V., Stead D. (2008), European Spatial Planning Systems, Social Models and Learning, *disP*, n. 172/1

Perkmann M. (2002), *The rise of the Euroregion. A bird's eye perspective on European cross-border co-operation*, published by the Department of Sociology, Lancaster University, Lancaster LA1 4YN, UK, http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf

Samecky P. (2009), *Macro-regional strategies in the European Union*, Discussion Paper presented by Commissioner Pawel Samecky in Stokholm on 18 September 2009, http://www.interact-eu.net/macro_regional_strategies/macro_regional_strategies/283/3921 (last access 13.05.2011)

Scott A.J. (2001), *Global city-regions. Trends, theory, policy*, Oxford University Press, Oxford

Spinaci G., Vara-Arribas G. (2009), *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration?*, EIPASCOPE 2009/2, pp. 5-13, http://aei.pitt.edu/12379/1/20100114121643_Eipascope_2009_2_Article1.pdf

Stocchiero A. (2010), *Macro-regioni Europee: del vino vecchio in una botte nuova?* Cespi Working Papers n. 65/2010

Tavolo interregionale "Adria-Po Valley" (2007), *Carta di Venezia*, 15 febbraio 2007, Venezia, http://www.ptrc.it/ita/direzione-urbanistica-veneto-tavolo-coordinamento.php