



# COMUNIS

## Inter-municipal Cooperation for Strategic Steering of SME-oriented Location Development in the Alpine Space

Projekt Synthesebericht – Synthèse du projet – Sintesi del progetto – Sinteza projekta



## COMUNIS

### Interkommunale Kooperation für die strategische Steuerung KMU-orientierter Standortentwicklung im Alpenraum

Projekt Synthesebericht

### Coopération inter-municipale pour la gestion stratégique d'implantation de PME dans l'espace alpin

Rapport synthétique du projet

### Cooperazione intercomunale per il piano strategico di sviluppo delle aree produttive polifunzionali a carattere commerciale nella regione alpina

Sintesi del progetto

### Medobčinsko sodelovanje za strateško usmerjanje krajevnega razvoja v alpskem prostoru v smeri malih in srednje velikih podjetij

Sinteza projekta

Project term: 01/07/2009 – 30/06/2012

Project reference number: 12-2-1-CH

Lead Partner: University of Applied Sciences Western Switzerland – Institute of Tourism

**Authors and editors:** COMUNIS Project Consortium

**Lead partner:** University of Applied Sciences Western Switzerland, Institute of Tourism, Switzerland  
Nicolas Délétriz, Marie-Françoise Perruchoud-Massy, Roland Schegg, Nathalie Stumm – [www.hevs.ch](http://www.hevs.ch)

**ERDF-Lead partner:** Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon, France  
Claire Delsuc, Florine Goncet, Marc Malotiaux – [www.lyon.cci.fr](http://www.lyon.cci.fr)

**Association Suisse pour le Service aux Régions et Communes, Switzerland**  
François Parvex – [www.serec.ch](http://www.serec.ch)

**Bosch & Partner GmbH, Germany**  
Stefan v. Andrian-Werburg, Konstanze Schönthaler – [www.boschpartner.de](http://www.boschpartner.de)

**BSC Poslovno podporni center, d.o.o., Kranj, Slovenia**  
Helena Cvenkel – [www.bsc-kranj.si](http://www.bsc-kranj.si)

**Canton du Valais Service du développement économique, Switzerland**  
[www.vs.ch](http://www.vs.ch)

**European Academy of Bozen/Bolzano, Institute for Regional Development and Location Management**  
Thomas Streifeneder, Miriam L. Weiß – [www.eurac.edu](http://www.eurac.edu)

**Ministero dell'Ambiente e delle Tutela del Territorio e del Mare, Italy**  
Paolo Angelini – [www.minambiente.it](http://www.minambiente.it)

**Regionalentwicklung Vorarlberg, Austria**  
Franz Rüf, Peter Steurer – [www.leader-vlbg.at](http://www.leader-vlbg.at)

**Società Consortile Langhe Monferrato, Roero, settore progetti europei**  
Sonia Abluton, Maria Crea, Chiara Gesino, Silvia Lodato, Valentina Scioneri – [www.lamoro.it](http://www.lamoro.it)

**Stadt Sonthofen**  
Sandra Feuerstein, Fritz Weidlich – [www.sonthofen.de](http://www.sonthofen.de)



**Translated by:** Anne Buffard, Stefan v. Andrian-Werburg, Laura Carlet, Katia Orso, Astrid Schwedler, Miriam L. Weiß, Roberta Zanetti  
**Layout:** EURAC research, Typoplus

The COMUNIS project is part of the European Territorial Cooperation and co-funded by the European Regional Development Fund (ERDF) in the scope of the Alpine Space Programme.

ISBN: 978-88-88906-79-9

## Deutsch

5

Interkommunale Kooperation für die strategische Steuerung  
KMU-orientierter Standortentwicklung im Alpenraum

## Français

41

Coopération inter-municipale pour la gestion stratégique  
d'implantation de PME dans l'espace alpin

## Italiano

77

Cooperazione intercomunale per il piano strategico di sviluppo delle  
aree produttive polifunzionali a carattere commerciale nella regione alpina

## Slovenščina

113

Medobčinsko sodelovanje za strateško usmerjanje krajevnega razvoja  
v alpskem prostoru v smeri malih in srednje velikih podjetij



**COMUNIS**

**Interkommunale Kooperation für die strategische Steuerung  
KMU-orientierter Standortentwicklung im Alpenraum**

**Projekt Synthesebericht**



## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Das Projekt</b> .....	8
1.1.	Zusammenfassung .....	8
1.2.	Hintergrund .....	9
1.3.	Ansatz .....	9
1.4.	Projektpartnerschaft und Pilotregionen.....	10
1.5.	Wissensmanagement .....	12
<b>2.</b>	<b>Ergebnisse</b> .....	14
2.1.	Vor- und Nachteile der interkommunalen Zusammenarbeit .....	14
	2.1.1. Vorteile und Chancen.....	15
	2.1.2. Nachteile und Risiken .....	16
2.2.	CLD-Leitlinien .....	17
	2.2.1. Prozess .....	17
2.3.	Modelle interkommunaler gewerblicher Standortentwicklung...	26
	2.3.1. Landnutzungsmanagement .....	26
	2.3.2. Werbung und Kommunikation.....	27
	2.3.3. Unternehmensbezogene Dienstleistungen .....	28
2.4.	Übertragbarkeit von CLD-Handlungsmodellen auf unterschiedliche regionale Kontexte.....	29
2.5.	Empfehlungen .....	34
<b>3.</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	36
3.1.	Ausblick .....	37
3.2.	Forschungsbedarf.....	38



# 1. Das Projekt

## 1.1. Zusammenfassung

Viele gute Gründe sprechen für Kooperationen auf interkommunaler Ebene, im zunehmend größer werdenden Wettbewerb der Regionen, um Gemeinden als nachhaltige Gewerbestandorte zu positionieren. Die Vorteile hierfür liegen auf der Hand: Das Bündeln der finanziellen und Humanressourcen hilft Kosten zu senken oder zu vermeiden z. B. für professionelles Standortmarketing; Kooperationen können den Zugang zu Förderungen erleichtern, wenn ein Incentive ausschließlich bei gemeinsamen Initiativen gewährt wird; Kooperationen können schwächeren Gemeinden helfen, sich in interkommunal starke, innovative und vitale Wirtschaftsstandorte, die günstige Standortkonditionen für Unternehmen, Arbeiter und Einwohner bieten, zu verwandeln. Eine interkommunal entwickelte und beschlossene Strategie, welche die besonderen Bedingungen der alpinen Standorte für eine nachhaltige Gewerbeentwicklung berücksichtigt, fehlt allerdings oft in Alpentälern. Es war erklärtes Ziel von COMUNIS, kooperative Strategien für interkommunale Standortentwicklung (in Folge mit CLD für *Commercial Location Development* abgekürzt) in Bergregionen zu entwickeln und zu fördern. Zu diesem Zweck zeigte COMUNIS die Vorteile einer Förderung interkommunaler und interterritorialer Kooperationen in Pilotregionen auf (siehe Kapitel 2.1.).

Ferner entwickelte COMUNIS Richtlinien für die Entwicklung und Anwendung interkommunaler CLD Strategien angepasst an lokale und regionale Herausforderungen, Bedingungen und Potentiale (siehe Kapitel 2.2.).

Diese Richtlinien bieten praktische Hilfe für Gemeinde-, Wirtschafts-, Raumplanungsabteilungen und Entwicklungsinstitutionen. Andere Zielgruppen bilden Städte, Dörfer, Regionen, Standortmanager und Regionalentwickler.

Das Projekt führt zu einem Wissensmanagementsystem (siehe Kapitel 1.5.), welches technische Lösungen für kooperative CLD anbietet und den Erfahrungsaustausch institutionalisiert. Die Schaffung nachhaltiger Strukturen um gewerbliche/industrielle Standortentwicklung in bestimmten Pilotregionen wurde im Zuge des Projektes eingeleitet.

## 1.2. Hintergrund

In alpinen Regionen stehen benachbarte Gemeinden in einem starken Wettbewerb um wirtschaftliche Entwicklung miteinander. Obwohl dies kein alpenspezifisches Problem ist, schafft die Topografie der Alpen andere Rahmenbedingungen als im Flachland. Eine schroffe Landschaft und Berge, eine höhere Wahrscheinlichkeit von Naturgefahren usw. begrenzen das für die Entwicklung nutzbare Land. Dies erfordert einen umsichtigen gemeinsamen Ansatz für die gewerbliche und industrielle Entwicklung sowie passende partnerschaftliche Lösungen für die nachhaltige Nutzung der endogenen Potentiale.

Außerdem bietet sich die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit für gewerbliche Standortentwicklung, in einer Zeit der knapper werdenden Gemeindehaushalte, als Problemlösung für die Abwanderung junger, gebildeter Menschen (Braindrain) und der Auswirkungen der Wirtschaftsentwicklung insgesamt, die nicht an Gemeindegrenzen Halt macht, an.

Dennoch zögern Gemeinden, Finanzmittel und Mitarbeiter für einen gemeindeübergreifenden Ansatz zu bündeln um sich strategisch zu entwickeln und sich selbst als attraktiven und nachhaltigen Gewerbe- und Geschäftsstandort zu vermarkten. Anstatt die Initiative für eine langfristige Entwicklung zu ergreifen, handeln Gemeinden kurzfristig, so dass ihnen wenig Handlungsspielraum bleibt.

## 1.3. Ansatz

Vor diesem Hintergrund strebten die elf Partner im Alpenraum-Projekt COMUNIS die Ausarbeitung gemeinsamer und verständlicher Strategien für eine gemeindeübergreifende **gewerbliche Standortentwicklung (CLD)** in den Alpen an. Mit der Verbesserung des Austausches und der Zusammenarbeit unter benachbarten Gemeinden sollten mit COMUNIS individuelle Problemlösungsansätze überwunden werden. Der COMUNIS-Ansatz basierte auf dem Gedanken, das komplexe Gebilde der gewerblichen Standortentwicklung (CLD) in seine einzelnen, im Folgenden angeführten Teile zu zerlegen:

- **Strategischer Ansatz:** Landnutzungsmanagement; Marketing und Kommunikation; Unterstützung für Unternehmen

- **Organisatorische und strukturelle Komponenten:** Organisation und Finanzierung; Raumplanung und Bodenpolitik; Identifizierung von Nachfrage und Angebot; Marketing; Evaluationsmethoden.

## 1.4. Projektpartnerschaft und Pilotregionen

Die Partnerschaft bringt lokale, regionale und nationale Körperschaften zusammen. Da diese sowohl zum privaten als auch zum öffentlichen Sektor gehören, sind die Projektmitglieder sehr heterogen: Diese bestehen aus mehreren Hochschuleinrichtungen, regionalen Entwicklungsagenturen und staatlichen Organen, privaten Forschungsinstituten und Gemeindeverwaltungen. Da alle diese Partner über umfassende Kompetenzen sowohl in der Theorie als auch in der praktischen Erfahrung verfügen, spielten sie für die Akzeptanz und Implementierung des Projekts eine grundlegende Rolle.

Ein Beobachter-Netzwerk unterstützte das allgemeine Projektziel. Insbesondere griffen die Beobachter den innovativen Kooperationsansatz auf und trugen zur Annahme von CLD-Strategien und deren konkreter Umsetzung

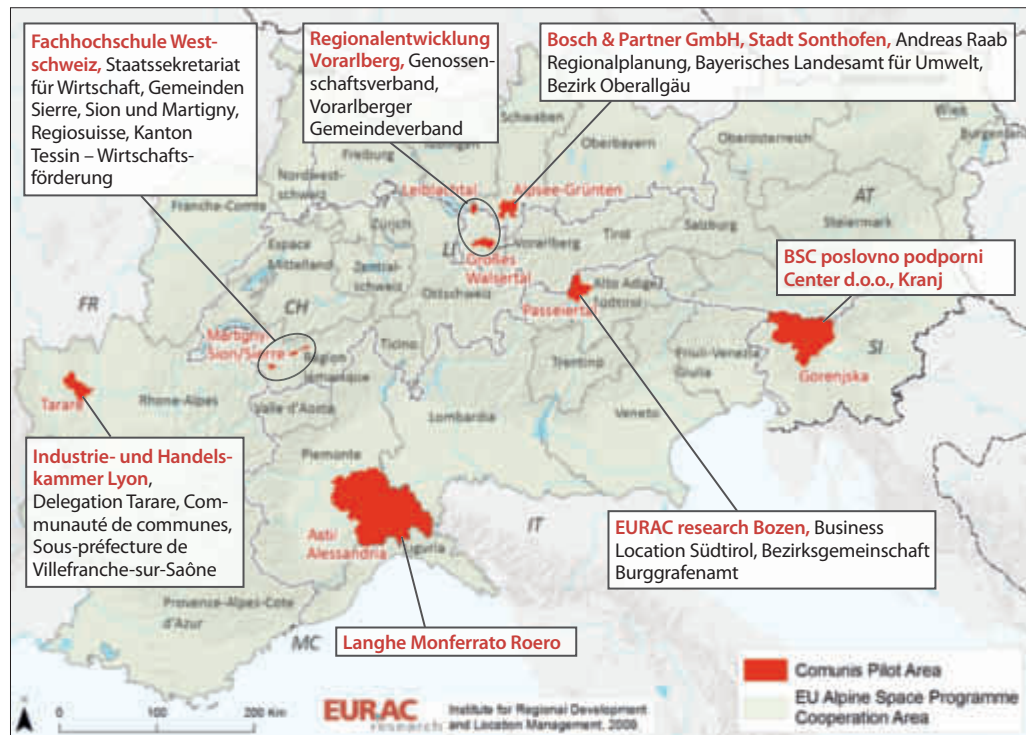


Abbildung 1: Karte des Alpenraum Programmgebiets, welches die COMUNIS Pilotregionen, die verantwortlichen Projektpartner und die teilhabenden Beobachter anzeigt.

bei. Sowohl die Projektpartner als auch die Beobachter arbeiteten in ausgewählten Gebieten um die sogenannte CLD Strategie zu testen und umzusetzen (siehe Abbildung 1).

Die Partner und Beobachter strebten die folgenden Ziele in den Pilotregionen an:

### **Gemeinden Martigny / Sion / Sierre** (*Kanton Wallis, Schweiz*)

In den drei Gemeinden des französischsprachigen Wallis werden die Projektteilnehmer dank einer im Rahmen des Projekts entwickelten Kosten-Nutzen-Analyse für Industrial Ecology, d.h. den Material- und Wertstoffkreislauf, sensibilisiert und darin geschult, damit sie eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung fördern.

### **Alpsee-Grünten<sup>1</sup>** (*Bayern, Deutschland*)

In diesem Gebiet planen die Gemeinden, einen besonderen Zweckverband zu gründen, der als Ansprechpartner für Unternehmen fungiert und ein sorgfältiges und nachfrageorientiertes Gewerbeflächenmanagement ermöglicht. Die Voraussetzungen für die Gründung des Zweckverbandes werden bis Frühjahr 2012 geschaffen werden. Der Zweckverband soll bis Sommer 2012 gegründet sein.

### **Leiblachtal und Großes Walsertal** (*Vorarlberg, Österreich*)

Hier wurde ein Projekt- und Standortverband gegründet, der als institutioneller Ansprechpartner fungiert und den Gemeinden die Umsetzung von CLD-Strategien und Gewerbeflächenpolitik ermöglicht.

### **Region Tarare** (*Großraum Lyon, Frankreich*)

Hier fokussieren die lokalen Behörden ihre Aktivitäten auf ein gemeinsames regionales Standortmarketing und die Umsetzung einer Standortpolitik durch ein sogenanntes „Village d’Accueil“ („Empfangsdorf“). Ziel ist die Verbesserung der Attraktivität des Wirtschaftsstandorts und die Erleichterung von Unternehmensansiedlungen.

---

1 Trotz des Ausstiegs einer Gemeinde aus dem Projekt, verfolgen die anderen vier Gemeinden weiterhin das Ziel, ein gemeinsames Gewerbeflächenmanagement in der Region aufzubauen. Vermutlich wird die Kooperation ausgeweitet, da bereits ein konkretes Interesse am gemeinsamen Gewerbeflächenmanagement von den Gemeinden Bolsterlang, Bad Hindelang, Ofterschwang und Fischen bekundet wurde.

### **Gorenjska (Slowenien)**

Ziel ist, dass zwei Gemeinden an einer gemeinsamen Entwicklung zusammenarbeiten und dass die Integration der Umweltaspekte in die Gewerbestandortentwicklung gefördert wird.

### **Passeiertal (Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Italien)**

Bestehende gemeindeübergreifende Kooperationsstrukturen wurden analysiert und die Ansätze für eine Optimierung werden ausgearbeitet. Innovative Lösungen um gewerblichen und industriellen Mängel, als auch Verkehrsströmen gegenüberzutreten, wurden mit lokalen Akteuren diskutiert.

### **Gemeinden Nizza Monferrato, Canelli und Calamandrana (Provinz Asti, Italien)**

Das Hauptziel der Tätigkeiten in dem Gebiet ist die Entwicklung einer gemeinsamen öffentlichen/privaten Politik für den Einsatz neuer energiesparender Systeme und für die Einrichtung von Fokusgruppen mit Unternehmen und Gemeinden.

## **1.5. Wissensmanagement**

COMUNIS implementierte ein nachhaltiges System für das Management des im Rahmen des Projekts entwickelten Wissens und der angefertigten Dokumente. Nachhaltig in diesem Sinne heißt, dass das System auch nach Abschluss des Projektes Zugang zu Wissen ermöglicht.

In einem ersten Schritt wurde eine Bestandsaufnahme der verfügbaren Werkzeuge ausgearbeitet. Diese Werkzeuge wurden je nach ihrem spezifischen Beitrag zur Verbreitung des Wissens in verschiedene Kategorien eingeordnet. Anschließend wurde ein System entwickelt, das mehrere Werkzeuge implementierte (siehe Abbildung 2). Dieses System umfasst im Rahmen des Alpenraum-Programms umgesetzte Werkzeuge, die Wissensmanagementplattform der schweizerischen Netzwerkstelle Regionalpolitik sowie drei Web 2.0-Websites. (LinkedIn, Slideshare und Wikipedia) Diese Web 2.0-Websites werden oft besucht und werden insofern dabei helfen, zahlreiche Nutzer sowohl zur Projekt- als auch zur Alpenraum-Programm-Website zu lenken.

Das System führt COMUNIS dazu, einen dynamischen Prozess einzuleiten, der weit über die Projektlaufzeit hinaus andauert. Jeder Partner muss

deshalb sein eigenes Beziehungsnetzwerk mit Experten in den entsprechenden Ländern ausbauen. Dieses Netzwerk bringt Vertreter aus dem öffentlichen Dienst, von Verbänden, Beratungsunternehmen und Forschungsinstituten zusammen und soll nicht nur die Bekanntmachung der Projektergebnisse unterstützen, sondern auch einen Mehrwert bringen. Aus diesem Grund soll ein Hauptaugenmerk auf Netzwerkarbeit gelegt werden, die von Gemeindemitarbeitern im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit und Gewerbestandortentwicklung koordiniert werden muss.

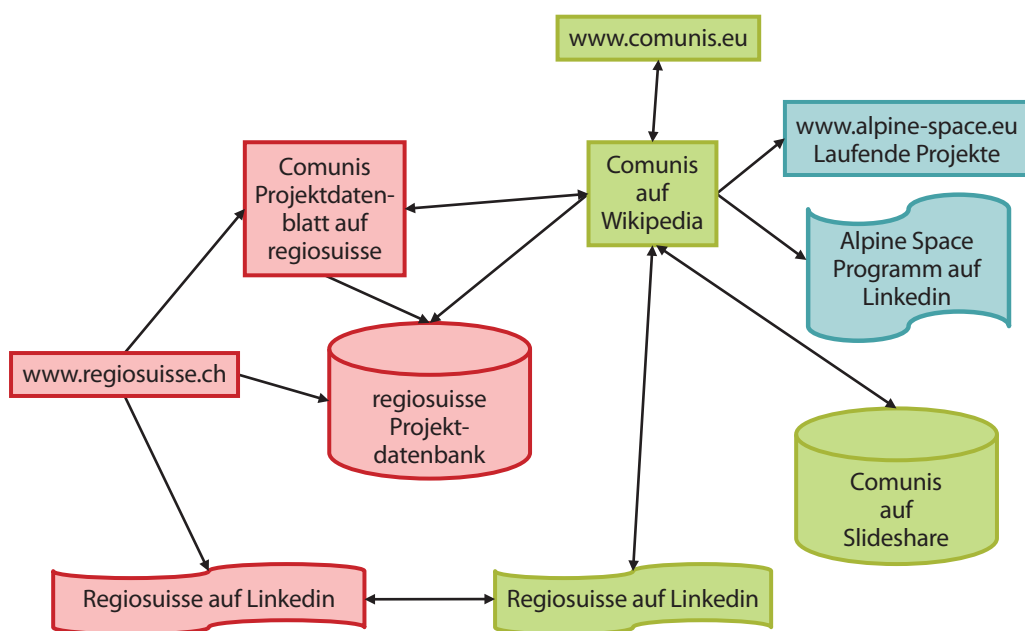


Abbildung 2: Wissensmanagement im Rahmen des Projekts.

Die ausgearbeiteten Dokumente können heruntergeladen werden von:

- **www.comunis.eu**, COMUNIS Projekt Website
- **www.regiosuisse.ch**, regiosuisse – Netzwerkstelle Regionalentwicklung
- **www.eurac.edu**, Projekt Website auf der Homepage der Projektpartner EURAC Research
- **www.slideshare.net**, Slideshare

## 2. Ergebnisse

### 2.1. Vor- und Nachteile der interkommunalen Zusammenarbeit

Zumeist steht bei der Kooperation im Bereich der Wirtschaftsförderung (Betriebsansiedlung, Bereitstellung von Gewerbe- und industriellen Gebieten) das Bestreben im Vordergrund, einen höheren wirtschaftlichen Nutzen für die beteiligten Gemeinden zu erzielen, das Kommunalsteueraufkommen zu erhöhen und bessere Rahmenbedingungen für ansässige Betriebe und Arbeitnehmer zu schaffen (RAUCH et al. 2001: 78<sup>2</sup>). Aber die Vorteile, die durch einen gemeindeübergreifenden Ansatz der CLD-Strategie erzielt werden, gehen über rein wirtschaftliche Zwecke hinaus.

Vor allem in Berggebieten, wo es aus topografischen Gründen noch weniger Flächen gibt als im Flachland, ist eine gemeindeübergreifende CLD-Strategie der wesentliche Schritt in Richtung nachhaltige Landnutzung und Landschaftserhaltung. Gleichzeitig werden damit die Abwanderung bekämpft und dezentrale Arbeitsplätze erhalten. Abgesehen davon betrifft die gemeindeübergreifende Gewerbestandortentwicklung als komplexer und langwieriger Prozess nicht nur die in der Region lebenden und arbeitenden Menschen, sondern auch öffentliche und private Einrichtungen, die rechtlichen und raumplanungstechnischen Rahmenbedingungen und die Umwelt (MATSCHEK 2011: 92<sup>3</sup>).

Es gibt sowohl Argumente für als auch gegen die interkommunale Zusammenarbeit. Aber es soll betont werden, dass die Vorteile und Chancen die Nachteile und Risiken überwiegen.

---

2 Rauch, F., Spielmann, K. & B. Golas 2001: Kooperation von Gemeinden zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten, im Auftrag der Bundesländer Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Braumann, C. (Hrsg.) Salzburg, 122 S.

3 Matschek, M. 2011: Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes – Recht & Finanzen für Gemeinden 02/2011, Wien, 120 S.

### 2.1.1. Vorteile und Chancen

<b>Finanzen</b>	Kostensenkung und Beitrag zur Steuerung und Reduzierung der Flächennutzung für Gewerbezwecke.
	Erleichterung des Zugangs zu Fördermitteln, wenn regionale Fördergelder nur bewilligt werden, wenn die Initiativen als Kooperations- oder Regionalprojekte geplant werden.
	Verbesserung der Möglichkeiten, professionelles Standortmarketing zu organisieren und finanzieren.
<b>Verwaltung</b>	Aufgabenteilung zur Bewältigung der zunehmend komplexen Gemeindepflichten und -verantwortlichkeiten.
	Rückgriff auf Experten und Fachleute aus anderen Gemeinden, wenn die Herausforderung (neuer) Gemeindeaufgaben bevorsteht.
<b>Wettbewerb</b>	Auftritt der Region als starker und innovativer Wirtschaftsstandort und als eine Einheit auf regionaler (bzw. nationaler und internationaler) Ebene.
	Vermeidung von Wettbewerb unter Gemeinden um Unternehmen und Einwohner dadurch, dass ein regionaler Konsens gefunden und eine regionale Wirtschaftsstrategie entwickelt wird.
	Verbesserung der Chancen für die Ansiedlung neuer Betriebe aus der Region und von auswärts durch eine Stimme für die Region (anstelle von verschiedenen Stimmen von einzelnen Gemeinden).
	Angebot eines Standorts auf einer größeren Fläche (nicht zwingend im eigenen Gemeindebereich) mit besten Standortfaktoren für die Ansiedlung interessierter Unternehmen anstelle das Unternehmen an eine konkurrierende Region zu verlieren.
	Teilnahme an gewerblicher Standortentwicklung von Gemeinden ohne eigene geeignete Flächen (z. B. bedingt durch topografische Gründe).
	Verbesserung der Infrastruktur der Standorte und des Zugangs zur regionalen Infrastruktur.
<b>Beschäftigung</b>	Erhaltung von Arbeitsplätzen durch die strategische Planung und Verwaltung von Gewerbeflächen/-gebieten in der Region.
	Erhaltung dezentraler Arbeitsplätze, vor allem von KMU.
	Angebot alternativer Arbeitsplätze für Beschäftigte in der Landwirtschaft.
	Förderung der Zusammenarbeit von Unternehmen und Bildungseinrichtungen.



<b>Demografische Entwicklung</b>	Verringerung der Abwanderung (und des natürlichen Bevölkerungsrückgangs) durch eine erhöhte Attraktivität der Region als Ort zum Arbeiten und Leben.
	Kooperation und Identifikation mit dem Gebiet zur Förderung der Motivation zum Bleiben.

### 2.1.2. Nachteile und Risiken<sup>4</sup>

<b>Finanzen</b>	CLD hängt mit den Gemeindehaushalten zusammen – wenn Gemeinden zusammenarbeiten, können sie dazu gezwungen sein, den Partnern die Gemeindefinanzen (und andere Informationen) offenzulegen.
<b>Verwaltung</b>	Ein Personalwechsel in der Partnerschaft kann zu Problemen führen (z. B. Uneinigkeiten, Motivationswechsel, usw.) und den Prozess komplizierter gestalten oder beenden.
	Neuverteilung oder Veränderung von Verantwortlichkeiten bei den Aufgaben als Ergebnis einer Zusammenarbeit kann langsam zu einem Verlust an Eigenständigkeit und Bedeutung führen, was von Gemeinden als Existenzbedrohung wahrgenommen wird.
	Der Aufbau und die Pflege der gemeindeübergreifenden gewerblichen Standortentwicklung ist ein langwieriger und arbeitsaufwändiger Prozess.
<b>Wettbewerb</b>	Eingeschränkte Entscheidungsfreiheit der einzelnen Partner: Zusammenarbeit erfordert Kompromisse und gegenseitige Abstimmung.
	Die Angst vor bzw. Bedrohung durch einen Zusammenschluss von Gemeinden wird wahrgenommen (vor allem von kleineren Gemeinden).

<sup>4</sup> Verschiedene Quellen:

Rauch, F., Spielmann, K. & B. Golas 2001: Kooperation von Gemeinden zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten, im Auftrag der Bundesländer Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Braumann, C. (Hrsg.) Salzburg, 122 S.

Wirth, K. 2005: Interkommunale Zusammenarbeit aus dem Blickwinkel des Good Governance. In: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Forum Public Management, 3/2005, S. 10–12.

Biwald, P. (n. d.): Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit – ein Projektbericht. Vortrag im Rahmen des Arbeitskreis III „Verwaltungsreform – leistungsfähige Gemeinden durch kommunale Zusammenarbeit“: <http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/arbeitskreis-iii-verwaltungsreform-leistungsfahige-gemeinden-durch-kommunale-zusammenarbeit.html> [17.06.2011]

## 2.2. CLD-Leitlinien

Es war erklärtes Ziel von COMUNIS, zu einer breiteren Anwendung von kooperativen Strategien für die gemeindeübergreifende Gewerbestandortentwicklung in Berggebieten beizutragen. Dazu sollten zum einen in den Pilotregionen beispielhafte Entwicklungen und Prozesse gestartet werden, die als Vorbild für andere Regionen dienen können. Zum anderen wurden Handlungsleitlinien entwickelt, die Gemeinden und Regionen bei der Planung und Umsetzung einer interkommunalen Gewerbestandortentwicklung unterstützen.

Als praktisches Handbuch für Akteure auf lokaler und regionaler Ebene beschreiben die Leitlinien:

- Handlungsmöglichkeiten für unterschiedliche regionale Gegebenheiten, z. B. Gewerbeflächenmanagement, Vermarktung und Kommunikation sowie Wirtschaftsförderung;
- Methoden und Werkzeuge für die verschiedenen Arbeitsschritte, von einer ersten Lageanalyse bis zum Aufbau einer Verwaltungsstruktur;
- Werkzeuge für Kosten-Nutzen-Vergleiche und für die Prüfung der Umweltauswirkungen.

### 2.2.1. Prozess

Die Leitlinien gliedern sich nach dem in fünf Schritten untergliederten Arbeitsprozess von CLD (Abbildung 3: Prozess in Kürze; Abbildung 4: Prozess im Detail). Sie stellen verschiedenartige Ansätze und Handlungsmöglichkeiten vor und illustrieren sie anhand von Praxisbeispielen. Der Prozess beginnt an dem Punkt, an dem eine Gemeinde oder Region die eigene Prob-

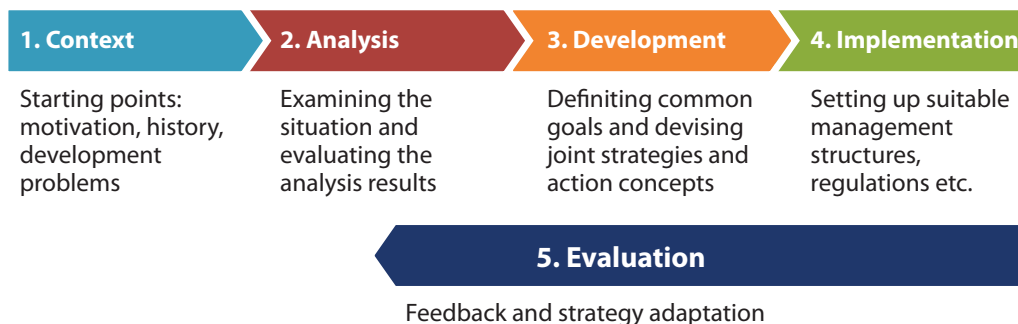
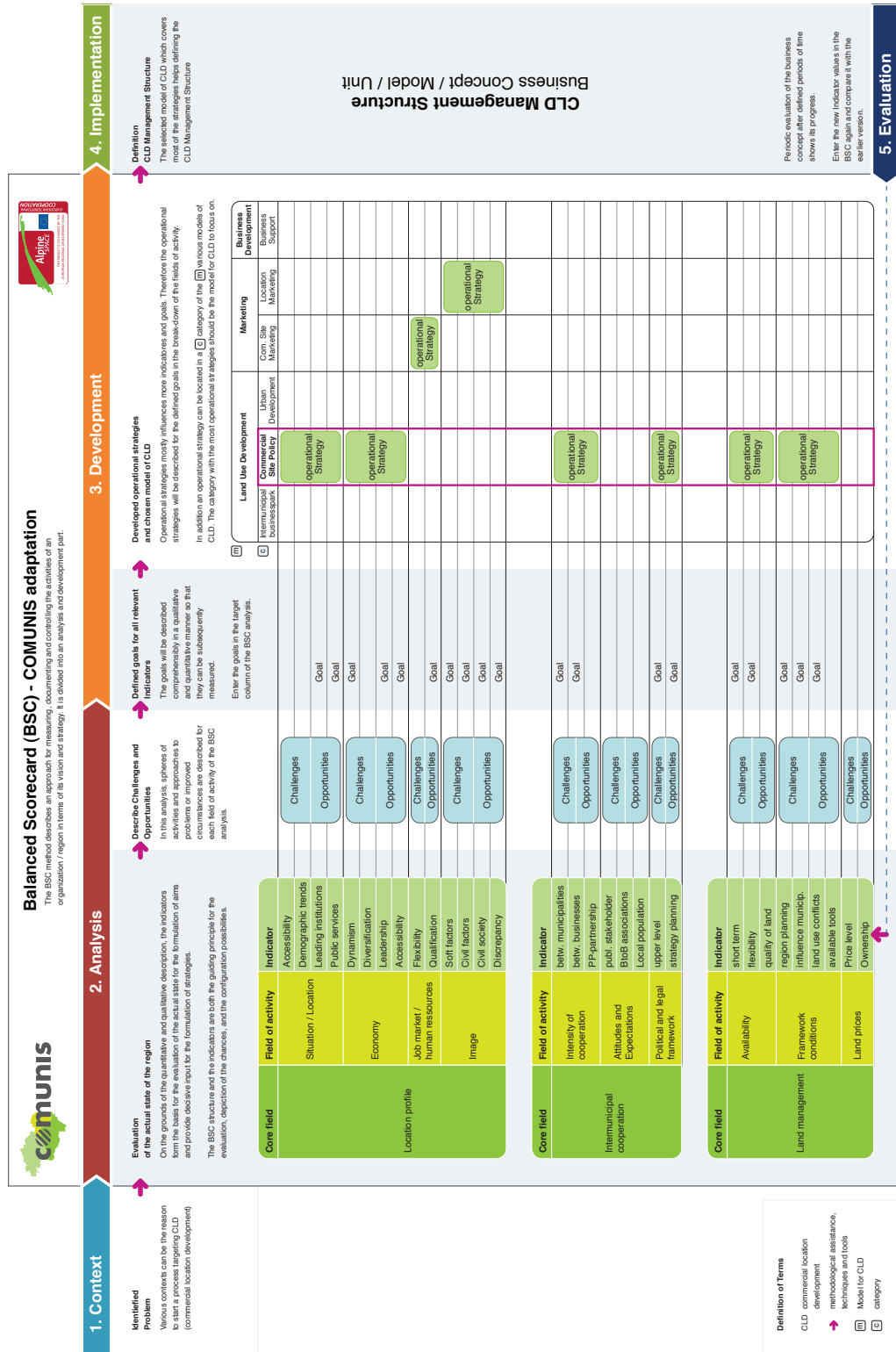


Abbildung 3: CLD-Arbeitsprozess, zusammenfassende Darstellung.



Core field	Field of activity	Indicator	Land Use Development				Marketing		Business Development			
			Commercial Site Policy	Urban Development	City Center Marketing	Location Marketing	City Center Marketing	Location Marketing	Business Support	Business Support		
Location profile	Situation / Location	Accessibility										
		Demographic trends										
	Public services											
	Dynamism											
	Diversification											
	Leadership											
Economy	Economy	Accessibility										
		Flexibility										
	Qualification											
	Soft factors											
Job market / human resources	Job market / human resources	Civil factors										
		Civil society										
Image	Image	Civil society										
		Discrepancy										
Intermunicipal cooperation	Intensity of cooperation	betw. municipalities										
		betw. businesses										
	Attitudes and Expectations											
	Political and legal framework											
Land management	Availability	short term										
		flexibility										
	Framework conditions											
Land prices	Land prices	region planning										
		influence municip. land use conflicts										
Ownership	Ownership	available tools										
		Price level										

**Definition of Terms**

CLD commercial location development

→ methodological assistance, technique and tools

☐ Model for CLD

☑ category

Abbildung 4: Detaillierte Darstellung des gemeindeübergreifenden Kooperationsprozesses basierend auf der BSC-Methode.

lemlage erkennt und sich diese bewusst macht („Context description“). In der anschließenden detaillierten Standortanalyse werden sowohl die Entwicklungshemmnisse als auch lokale Potenziale untersucht und Herausforderungen und Chancen herausgearbeitet („Analysis“). Davon ausgehend werden im nächsten Arbeitsschritt „Development“ Ziele und Prioritäten definiert und Lösungsansätze entwickelt. Die geeignete Organisationsstruktur, die Verteilung von Kosten, Nutzen und Verantwortung sowie Anknüpfungspunkte an bestehende Managementebenen in den Gemeinden sind die Inhalte des Schritts „Implementation“. Der fünfte, prozessbegleitende Arbeitsschritt besteht in der „Evaluation“ der Prozessumsetzung.

Die folgenden Abschnitte skizzieren die einzelnen Schritte und die Inhalte der Kapitel der Leitlinien.

### Kontextbeschreibung

Am **Beginn eines Prozesses** der interkommunalen Gewerbestandortentwicklung steht weniger ein Arbeitsschritt im eigentlichen Sinn als vielmehr eine **Erkenntnis**: Die hergebrachten Entwicklungsmuster funktionieren nicht mehr oder erscheinen nicht mehr zukunftssträchtig, und die Entwicklung der Gemeinde lässt sich im Rahmen der bestehenden Strukturen und bisherigen Handlungsleitlinien nicht mehr sinnvoll und zielführend steuern. Es wird auch deutlich, dass im Kontext gesamtwirtschaftlicher Entwicklungen sowie zunehmender Verflechtungen und Konkurrenzen auf globaler, nationaler und regionaler Ebene lokale Schutzräume geschaffen werden müssen, um kreative und zielorientierte Entwicklungen in den Gemeinden zu ermöglichen. Ausgehend hiervon entsteht in den Gemeinden das ggf. noch diffuse Bewusstsein, dass Änderungen strategischer Linien erforderlich sind für diese Entwicklung.

Am Ende des Arbeitsschritts „context description“ soll eine qualitative Einschätzung der Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung in den Gemeinden stehen, wie sie ihre aktuelle Ausgangslage beurteilen und wo sie die wesentlichen Problemfelder sehen. Es ist zu klären, worin die Motivation für einen gemeindeübergreifenden Ansatz zur Gewerbestandortentwicklung besteht. Die Gemeinden sollen sich darüber klar werden, welche Partner im interkommunalen und möglicherweise erweiterten Umfeld an dem Prozess beteiligt werden sollen, und den Willen der Zusammenarbeit nach Möglichkeit

schriftlich bekunden. Idealerweise werden in den Prozess auch Vertreter der regionalen Wirtschaft eingebunden.

Das Kapitel der Leitlinien beschreibt beispielhaft verschiedene Problemlagen, die für einzelne Kommunen zutreffen können, und die einzeln oder in Kombination für Gemeinden Anlass geben können, ihre zukünftige Entwicklung in einer interkommunalen (gemeindeübergreifenden) Zusammenarbeit anzugehen. Die Darstellungen sollen die Gemeinden darin unterstützen, ihre Situation möglichst realistisch einzuschätzen und den Bedarf für detailliertere Analysen und Bewertungen zu präzisieren.

## Analyse

Im zweiten Arbeitsschritt gilt es, die Situation des Standorts, d. h. in den Gemeinden bzw. der Region, in detaillierter Weise zu erfassen. Die Analyse soll u. a. die regionsspezifischen Charakteristika sowie die standort- und ansiedlungspolitischen Vorgaben und Rahmenbedingungen in der Region klären. Darauf aufbauend werden Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken herausgearbeitet und der konkrete Handlungsbedarf beschrieben. Bei Bedarf werden für erkannte Problemgebiete zusätzlich vertiefende Analysen durchgeführt. Dies empfiehlt sich beispielsweise, um die Nachfrage von Unternehmen nach kommunalen Dienstleistungen und Angeboten zu präzisieren (z. B. Bedarf an Gewerbeflächen, Unterstützung bei Ansiedlungs-/Erweiterungsverfahren etc.).

Das Kapitel „Analysis“ stellt verschiedene Methoden zur Informationsgewinnung und -bewertung vor, die es den Kommunen ermöglichen, die Situation am interkommunalen Standort zu erfassen und zu bewerten. Ein Schwerpunkt liegt auf der im Rahmen von COMUNIS verwendeten adaptierten Balanced Scorecard-Methode. Für spezifische Fragestellungen werden darüber hinaus u. a. Methoden und Instrumente zur Analyse von Angebot und Nachfrage, zur Analyse des regionalen Images, zur Analyse von Wertschöpfungsketten sowie zur Untersuchung von Material- und Energieflüssen dargestellt.

Die Balanced Scorecard (BSC) ist ein strategisches Instrument, das für die Sicherstellung der Qualität einer Organisation oder Einrichtung verwendet wird. Die Methode zielt darauf ab, einen angemessenen Überblick über die Leistung und Effizienz einer einzelnen Einrichtung oder Organisation (z. B. aus wirtschaftlicher oder finanzieller Sicht) zu geben. Sowohl die Tätigkeiten

als auch die Strategien werden untersucht und in ihrer Qualität bewertet, um zu erkennen, inwieweit die durchgeführten Aktionen und Tätigkeiten zu den Visionen und Zielsetzungen passen. Die qualitative Bewertung basiert auf einer Evaluierung zuvor definierter Mengen- und Qualitätsindikatoren.

Als Grundlage für die weiteren Arbeitsschritte im Rahmen von COMUNIS verfolgte die Methode folgende Ziele:

- Erhalt eines Überblicks über die wirtschaftlichen, politischen, sozialen und geografischen Standortbedingungen in den Pilotregionen
- Analyse und Evaluation bestehender Systeme und Rahmenbedingungen für die interkommunale Gewerbestandortentwicklung
- Erkennung von Problemsituationen und Problemlösungsmechanismen für die interkommunale Gewerbestandortentwicklung

Die Anwendung der Methode im Rahmen von COMUNIS erforderte somit eine Anpassung der BSC-Methode an die Projektbedürfnisse unter Berücksichtigung der regionalen Entwicklung mit dem Schwerpunkt Gewerbestandortentwicklung. Drei Kernbereiche, gefolgt von Aktionsfeldern, wurden von dem Partnerkonsortium ausgemacht: (vgl. Abbildung 4)

- **Standortprofil:** Situation und Standort, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Arbeitskräfte, Image
- **Interkommunale Zusammenarbeit:** Intensität der bestehenden Zusammenarbeit, Haltung und Erwartungen der Interessenvertreter, politische und rechtliche Rahmenbedingungen
- **Gewerbeflächenmanagement:** Verfügbarkeit und Nutzung von Flächen, räumliche Rahmenbedingungen, Bodenpreise.

Die Aktionskernbereiche wurden in eine Reihe von Indikatoren bzw. Kriterien aufgeteilt, die entsprechend der Leistung einer Region in einem bestimmten Bereich (Tabelle 1) auf einer Skala von 0 bis 100 (0 = schlechteste Situation, 100 = optimale Situation) eingestuft und bewertet wurden. Diese Bewertung erfolgte im Austausch mit den jeweiligen Interessenträgern und Experten und auf der Grundlage von Mengenangaben. Danach wurden die Punkte für mehrere Kriterien zusammengezählt, was wiederum den Wert eines Aktionsbereichs ausmachte. Neben der Bewertung des Status quo stellten die Interessenträger auch Zielwerte auf, die im Rahmen des Projekts erreicht werden sollten, und zeigten mögliche Entwicklungswege auf, die innerhalb des Projektes verfolgt werden sollen.

**Tabelle 1: Beispiel für die im COMUNIS-Projekt verwendete BSC-Methode: Auszug aus einem Kriterium zur Auswertung der Landqualität und der Voraussetzungen für die gewerbliche Flächennutzung in einer Pilotregion.**

Land-/Gelände und Gebäudequalität				
0	25	50	75	100
Keine Infrastruktur, schlechte Landqualität und schlechte Voraussetzungen, da es keine Investitionen gibt. Das Angebot deckt die Bedürfnisse überhaupt nicht.	Industriebrachen, ehemaliger Industriestandort und Verschmutzung sind schwierig umzuwandeln (z. B. sind zu hohe Investitionen nötig). Ein niedriges Angebotsniveau deckt die Grundbedürfnisse.	Das Land ist grundsätzlich erschlossen, muss aber verbessert / aufgewertet werden. Investitionsmangel. Das Angebot deckt die Grundbedürfnisse.	Angemessen erschlossen (Infrastruktur, Straßen, usw.) Unterschiedliche Flächentypen und Voraussetzungen. Das Angebot deckt die Bedürfnisse.	Sehr gut erschlossenes Land (Strom-/ Gasversorgung, Breitband). Nähe günstiger Infrastrukturen und Dienstleistungen. Das Angebot deckt die Bedürfnisse optimal.

Ein Schaubild stellt die Auswertungsergebnisse grafisch dar. Das Diagramm (Abbildung 5) verdeutlicht sowohl den Status quo (Ist-Situation, blaue Linie) der Region Tarare als auch die Visionen und Ziele (mögliche Entwicklung/Ziel-Situation, grüne Linie), die von der Region für den Kernbereich gewerbliches Landnutzungsmanagement aufgestellt wurden.

Der größte Handlungsbedarf im dargestellten Fall (Abbildung 5) besteht für den Bereich „Verfügbarkeit der Werkzeuge für die Gewerbestandortentwicklung“. Strategien sind notwendig, um die „kurz-, mittel-, und langfristige Verfügbarkeit (der Land- und Gewerbenutzung)“, „die Transparenz und Flexibilität des Prozesses (für Betriebsniederlassungen)“, sowie die Qualität des Bodens und der Betriebsgebäude und des „Preisniveaus“ zu verbessern.

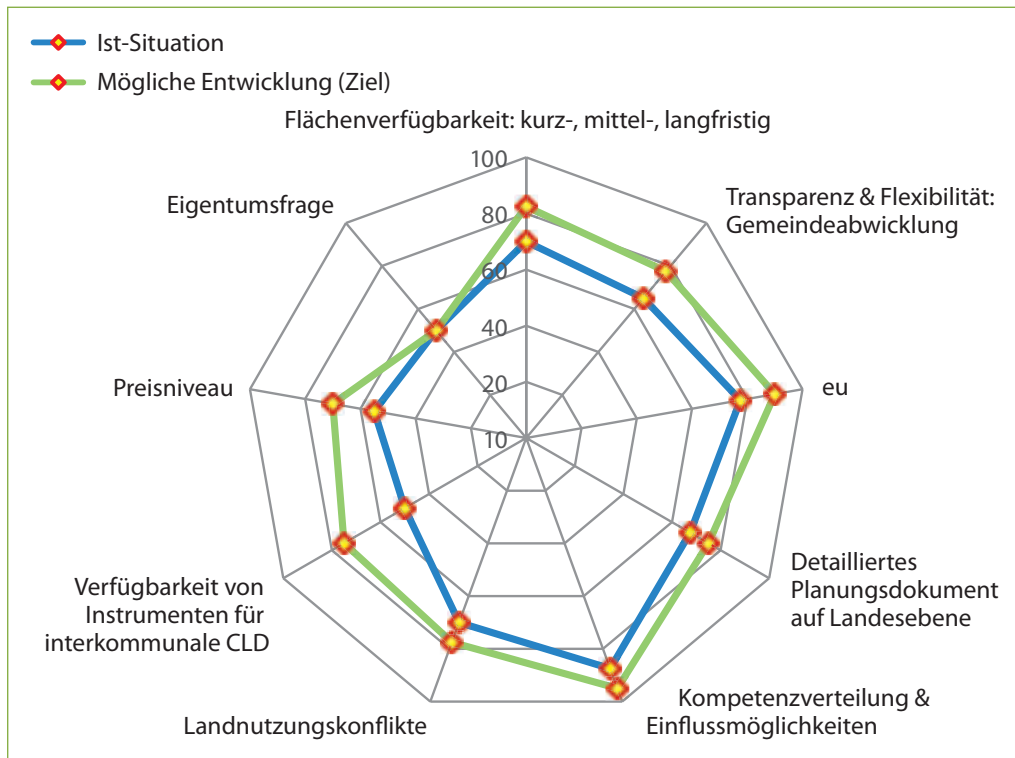


Abbildung 5: Beispiel einer Balanced Scorecard für den Kernbereich „Entwicklung der gewerblichen Landnutzung“ für die Pilotregion Tarare (des Projektpartners Industrie- und Handelskammer Lyon).

Die Ergebnisse dieser Analyse fließen in die Definition der Herausforderungen und Chancen ein, die durch eine SWOT-Analyse (Stärken, Schwächen, Chancen und Bedrohungen) ergänzt wird. Dies war die Grundlage für die Entwicklung spezifischer Strategien, um die Ziele in Zukunft zu erreichen.

## Entwicklung

Im Rahmen dieses Arbeitsschritts bestimmen die Gemeinden ausgehend von den erkannten Handlungserfordernissen den vorrangigen Handlungsbedarf. Dazu wägen sie die verschiedenen Handlungserfordernisse ab und priorisieren dann die anstehenden Aufgaben. Die beteiligten Gemeinden einigen sich auf gemeinsam getragene Ziel- bzw. Aufgabenstellungen. Soweit möglich legen sie gemeinsam quantitative Zielgrößen fest.

Davon ausgehend erarbeiten die Gemeinden konkrete Maßnahmen oder Maßnahmenbündel. Hierzu können sie sich bezogen auf die ermittelten Handlungserfordernisse auf gemeinsam zu tragende Einzelmaßnahmen festlegen. Alternativ können die Gemeinden auf umfassend angelegte Hand-



lungsmodelle zurückgreifen und diese auf die lokalen bzw. regionalen Bedürfnisse anpassen (siehe Kapitel 2.1). Als Vorbereitung für die organisatorische Umsetzung der Maßnahmen sind ggf. die in den Gemeinden vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen, Kompetenzen und Strukturen zu untersuchen. Spätestens in diesem Schritt ist eine **breite politische Verankerung** des Prozesses notwendig, d. h. die kommunalpolitischen Gremien sind in den Prozess zu integrieren und die demokratische Legitimation für die weitere Durchführung des Prozesses ist zu sicher zu stellen.

Die interkommunalen Handlungen können nur durch die Verantwortlichen der Gemeinden entwickelt werden, idealerweise im Rahmen extern moderierter Events. Es sollen nicht nur politische Entscheidungsträger beteiligter Gemeinden in den Prozess integriert werden, sondern auch nichtstaatliche Organisationen, Meinungsbildner und lokale/regionale Initiativen. Die Ziele werden im sogenannten Leitbildungsprozess definiert, und die Ergebnisse sind nicht nur allgemeine Aussagen, sondern quantitative Messgrößen, welche auf dem Indikatorlevel mit dem Status Quo verglichen werden können. Der Startschuss für diesen Prozess liegt in einer politisch unterstützten Interessensbekundung um einen Vorschlag zu entwerfen, der die Anpassung oder die Schaffung von Struktur/Kooperationsmodellen zur Folge hat.

Dieses Kapitel der Leitlinien fokussiert zunächst auf Möglichkeiten, auf interkommunaler Ebene gemeinsame Zielstellungen und Handlungsprioritäten zu entwickeln und zu vereinbaren. Darüber hinaus werden bezogen auf die drei in COMUNIS formulierten Handlungsmodelle Landnutzungsmanagement, Werbung und Kommunikation sowie unternehmensbezogene Dienstleistungen singuläre Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündel beschrieben (s. Kap. 2.3).

## Umsetzung

Der vierte Prozessschritt beschäftigt sich mit der Umsetzung der entwickelten Strategie in Organisationsstrukturen und Regelungen. Generell kann davon ausgegangen werden, dass eine professionell geführte interkommunale Gewerbestandortentwicklung eine dauerhafte Struktur benötigt, deren Aufgaben und Anforderungsprofil sich zu großen Teilen aus den strategischen Festlegungen für die Zusammenarbeit ergeben. **Ziel ist es, Strukturen aufzubauen, die eine effiziente Abwicklung ermöglichen, d. h. über das notwendige Know-how, die notwendigen Befugnisse und die ggf. notwendige Fi-**

**nanzausstattung verfügen.** Je nach Zielsetzung und ausgearbeitetem Geschäftsmodell kann dafür die Schaffung einer neuen Stelle notwendig sein. In vielen Fällen wird es aber auch möglich sein, bestehende Strukturen an die sich neu ergebenden Aufgaben anzupassen. In allen Fällen ist es wichtig, dass sich die interkommunale Kooperation in der gemeinsamen Struktur und im Entscheidungsprozess widerspiegelt.

Neben der Managementstruktur vereinbaren die Gemeinden in diesem Schritt auch die notwendigen Regelungen für die Zusammenarbeit. Diese umfassen z. B. Vereinbarungen zur Aufteilung von Kosten und Erträgen, zu Stimm- und Beteiligungsrechten, ggf. die Festlegung einer Satzung, die Abstimmung der gemeinsamen Entwicklungsstrategie und die Anpassung der Raum- bzw. Flächennutzungsplanung u. ä.

In diesem Schritt geht es auch darum, anhand festgelegter Kriterien (Kosten-Nutzen-Betrachtung, Umweltfolgenabschätzung) eine vergleichende Bewertung von Handlungsoptionen vorzunehmen und sich schrittweise der optimalen Lösung für die Region anzunähern.

In diesem Kapitel werden anhand einer Check-Liste die für die Umsetzung notwendigen Punkte und Aufgaben aufgeführt und beschrieben. Darüber hinaus werden verschiedene Organisationsformen vorgestellt und die Umsetzung der entwickelten Strategien in den Pilotregionen präsentiert. Komplettiert wird das Kapitel durch Instrumente zur Abschätzung von Kosten und Nutzen sowie zur Abschätzung von Umweltauswirkungen. Diese Instrumente sollen die Entscheidungsfindung bei verschiedenen Entwicklungsoptionen unterstützen.

## Evaluation

Der Arbeitsschritt der Evaluation kann mit unterschiedlichen Zielstellungen durchgeführt werden. Zum einen kann der Frage nachgegangen werden, ob die im Prozess entwickelten und vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich umgesetzt wurden und ob die vorgesehene Organisationsstruktur tatsächlich installiert wurde und funktionsfähig ist. Zum anderen kann überprüft werden, ob die Umsetzung mit Blick auf die selbst gesteckten Ziele erfolgreich war, z. B. unter Anwendung der adaptierten Balanced Scorecard-Methode. Ergänzend hierzu könnte eine ex-post-Evaluation anhand der vorgeschlagenen Instrumente vorgenommen werden, um die Kosten-Nutzen-Bilanz sowie die Umweltbilanz zu untersuchen.

## 2.3. Modelle interkommunaler gewerblicher Standortentwicklung

Im Rahmen von COMUNIS sind Praxisbeispiele interkommunaler Kooperation zur gewerblichen Standortentwicklung untersucht worden. Ausgehend von einer Analyse dieser Praxisbeispiele und den Ergebnissen einer Literaturrecherche wurden im Rahmen von COMUNIS drei mögliche Handlungsmodelle für Gemeinden unterschieden: **Landnutzungsmanagement, Werbung und Kommunikation** sowie **unternehmensbezogene Dienstleistungen**.

Die Handlungsmodelle beschreiben in verschiedenen Ausprägungen Maßnahmenbündel, mit denen Kommunen Herausforderungen im gewerblichen Bereich in einem umfassenden Ansatz auf interkommunaler Ebene aktiv angehen können. Durch eine breit angelegte Beschreibung von Handlungsoptionen sollen sie den Gemeinden die Möglichkeit bieten, ihre Situation und Entwicklung mit einem weiten Blickwinkel zu betrachten. Dabei kann es sinnvoll und notwendig sein, die Modelle mit Blick auf die individuelle Situation einer Region oder Gemeinde zu kombinieren, wie es in der Praxis interkommunaler Entwicklung durchaus gängig ist.

### 2.3.1. Landnutzungsmanagement

Anstoß zu einem konsequenten interkommunalen Landnutzungsmanagement können sehr unterschiedliche Ausgangssituationen liefern: knappe Flächen, hohe Bodenpreise, schwierige Eigentumsverhältnisse, regionale Flächenüberangebote als Folge einer fehlgeleiteten Entwicklungspolitik sowie ungenutzte Brachflächen sind nur einige Stichworte hierzu. Je nach den lokalen Möglichkeiten können die Lösungen unterschiedlich umfassend sein<sup>5</sup>.

Eingegrenzt auf die Flächenbereitstellung können mehrere Gemeinden zusammen ein **interkommunales Gewerbegebiet** planen, entwickeln und vermarkten, um lokalen Betrieben eine Umsiedlung und Vergrößerung zu ermöglichen oder im besten Fall auch neue Unternehmen von außerhalb zu akquirieren. Mit dem gleichen Ziel werden im Rahmen einer abgestimmten

5 Zur Praxis von interkommunalen Steuerungsmöglichkeiten der räumlichen Entwicklung s. a. Raab, A. (2011): Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern – Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene. ibidem-Verlag, Stuttgart, 472 S.

**übergemeindlichen Gewerbeflächenpolitik** bei strenger Nachfrageorientierung maßgeschneiderte Flächenangebote für unterschiedliche betriebliche Bedürfnisse entwickelt. Die beteiligten Gemeinden sehen dazu eine räumliche Aufgabenteilung vor, priorisieren ihre Zielvorstellungen für die künftige gewerbliche Entwicklung und entwickeln gemeinsam Standorte für Produktion, Dienstleistung und Handel auf den jeweils günstigsten Flächen. In einem noch weitergehenden Ansatz kann in manchen räumlichen Kontexten auch eine **gemeinsame städtebauliche Entwicklung** zielführend sein. Dazu entwickeln die Gemeinden gemeinsam eine abgestimmte städtebauliche Strategie und gemeinsame Zielstellungen, die alle notwendigen urbanen Funktionen berücksichtigen und neben Industrie und Gewerbe z. B. auch Wohnen, Verkehr sowie soziale und Freizeitinfrastrukturen einbeziehen. Das Handlungsmodell „Landnutzungsmanagement“ kann die Vorbereitung und unter Umständen auch die Realisierung konkreter Bauprojekte einschließen.

### 2.3.2. Werbung und Kommunikation

Werbung und Kommunikation im Bereich der gewerblichen Standortentwicklung zielen in der Regel darauf ab, ortsansässige Unternehmen in der Region zu halten und neue von außen anzuziehen. Ein Standort (Gemeinde, Region etc.) kann verschiedentlich aktiv werden, um seine Standortvorteile zu kommunizieren und damit die Einstellungen und Erwartungen von relevanten Akteuren zu beeinflussen. Innerhalb der Region ist es wichtig, enge Kontakte zu den Betrieben und Unternehmensnetzwerken zu pflegen und die Bevölkerung über Entwicklungsprozesse zu informieren und aktiv darin einzubinden. Ziele sind eine klare regionale Identität und ein positives Image, was sich z. B. auch in einer eigenen Marke für regionale Produkte manifestieren kann. Ein klares Standortprofil und Entwicklungsleitbild sind auch wesentliche Voraussetzungen für die Kommunikation nach außen und können z. B. über eine Homepage, Werbemaßnahmen, bei Messen etc. zielgerichtet transportiert werden. Der Erfolg der Maßnahmen hängt vor allem davon ab, inwieweit es gelingt, persönliche Kontakte zu Entscheidungsträgern herzustellen und zu pflegen, die Zielgruppe anzusprechen und Multiplikationseffekte für den Standort auszulösen<sup>6</sup>.

---

6 Gubler, R. E. & Möller, C. (2006). Standortmarketing – Konzeption, Organisation und Umsetzung. Haupt Verlag Bern, 258 S.

Im Rahmen von COMUNIS wurden die folgenden zwei Handlungsansätze differenziert: Ein gemeinsames **Gewerbeflächenmarketing** kann singular oder als Teil eines gemeinsamen Landnutzungsmanagements (s. o.) dazu beitragen, Angebot und Nachfrage zusammenzubringen und die Ansiedlung von Gewerbe in dem Gebiet zu fördern. Mit dem weitergehenden Ansatz des **Standortmarketings** kann eine Gemeinde oder Region auf exogene Entwicklungsimpulse oder auf Schwierigkeiten mit dem eigenen Image reagieren. Das Standortmarketing legt eine ganzheitliche Sicht des Standorts einschließlich der spezifischen Stärken und Schwächen zugrunde. Die beteiligten Gemeinden entwickeln ein gemeinsames interkommunales Marketingmodell und ein klares Standortprofil und etablieren die Region mittel- bis langfristig als eigene Marke am Markt.

### 2.3.3. Unternehmensbezogene Dienstleistungen

Ein gutes Angebot unternehmensbezogener Dienstleistungen durch Gemeinden und Regionen wird von Unternehmen zunehmend als wichtiger Standortfaktor geschätzt. Das Angebot kann dabei Maßnahmen und Aktivitäten wie die Gemeindeunterstützung bei Verwaltungsabläufen, finanziellen Förderungen, Ansiedlungsmanagement, Unternehmensnachfolgemanagement oder der Förderung der Aus- und Weiterbildung von Arbeitnehmern umfassen. Auf einer übergeordneten Ebene können Gemeinden in einer Region für eine **allgemeine Wirtschaftsförderung** zusammenarbeiten, um eine abgestimmte und kohärente regionale Wirtschaftsentwicklung sicherzustellen. Durch die erweiterte Perspektive können regionale Wertschöpfungsketten und Wirtschaftskreisläufe betrachtet und die Entwicklungsdynamik mit gezielten Maßnahmen gefördert werden. Gleichzeitig können in der gemeindeübergreifenden Kooperation Kompetenzen und Ressourcen zusammengelegt und gemeinsame ökonomische und politische Visionen entwickelt werden. Gemeinden können des Weiteren sehr gezielt **individuelle Wirtschaftsförderung** auf der Ebene einzelner Unternehmen bzw. spezifischer Zielgruppen betreiben. Dies kann durch finanzielle Hilfen, z. B.

- Förderungen,
- Kredit- oder Investitionsbeihilfen, aber auch
- Gebührenbefreiungen oder Stundungen etc.;

ebenso geschehen wie z. B. durch

- die Gründung einer Gewerbeagentur als *One-Stop-Agency*,
- Verwaltungsunterstützung für neue Unternehmen oder
- die Unterstützung von Unternehmensgründungen durch Coaching, Mentoring oder das Angebot von Gründerzentren.

Die Beratungsleistung für Unternehmen kann auch mit einem starken inhaltlichen Schwerpunkt erfolgen, z. B. für eine Umsetzung der sog. **Industrial Ecology**. Dabei unterstützen Gemeinden Unternehmen darin, Material- und Energiekreisläufe miteinander abzustimmen und Wertstoffe und Restenergiemengen weitgehend innerhalb dieser lokalen Kreisläufe nutzbar zu machen. Den Gemeinden kommt dabei vor allem die Rolle zu, die vorbereitenden Analysen durchzuführen und Netzwerke und Arbeitsgruppen unter Beteiligung von Verwaltung, Wirtschaft und externen Beratern einzurichten und zu pflegen.

## 2.4. Übertragbarkeit von CLD-Handlungsmodellen auf unterschiedliche regionale Kontexte

Natürlich ist der Erfolg der Umsetzung einer gemeindeübergreifenden Gewerbestandortentwicklung von folgenden Grundprinzipien und Erfolgsfaktoren für interkommunale Zusammenarbeit abhängig<sup>7</sup>:

- Der Kooperationswillen muss gegeben sein
- „Bottom-up“-Ansatz (aufgezwungene Kooperation wird normalerweise skeptisch aufgenommen)
- Keine Dominanz eines einzelnen Partners
- Geschick und Willen, einen Konsens zu erzielen
- Angemessene Entscheidungsfindungsstrukturen zur Ermöglichung einer Kooperation auf Augenhöhe
- Berücksichtigung und Ausgleich der Interessen aller Kooperationspartner

Wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, müssen die Gemeinden ein Bewusstsein dafür entwickeln, welches Handlungsmodell am besten für den spe-

---

<sup>7</sup> Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2006). Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen – Interkommunale Kooperation.

zifischen regionalen Kontext geeignet sein kann. Folgende Aspekte und Fragen sind in diesem Zusammenhang von den Gemeinden zu berücksichtigen:

- **Ziel/Aufgabe:** Verfolgen die Gemeinden derzeit ein Ziel, das einem spezifischen Handlungsmodell zugrunde liegt? Welche Aufgaben kennzeichnen die Handlungsmodelle?
- **Standort:** Sind die standortbezogenen Voraussetzungen für die Umsetzung eines bestimmten Handlungsmodells gegeben? Ähneln die aktuelle Situation der Region den Startbedingungen, die für das Handlungsmodell beschrieben werden? Überwiegen die gleichen regionalen Ausgangsbedingungen?
- **Rechtlicher und organisatorischer Rahmen:** Haben die Gemeinden die Eigenständigkeit und Befugnis, den erforderlichen rechtlichen oder steuerrechtlichen Vereinbarungen zuzustimmen? Bieten die lokalen Regierungs-/Führungsstrukturen ausreichende Flexibilität, um die Grundlagen für die Steuerung einer gemeindeübergreifenden Entwicklung zu schaffen? *Es muss berücksichtigt werden, dass alle Modelle einen Mindeststandard<sup>8</sup> an organisatorischer Abstimmung auf interkommunaler Ebene erfordern:*

- ✓ *Mechanismen und Regelungen für die Kostenteilung in Verbindung mit interkommunaler Gewerbestandortentwicklung*
- ✓ *Verfügbarkeit finanzieller und personeller Kapazitäten für Aufbau und Leitung einer Managementstruktur*
- ✓ *Mechanismen und Regelungen für die Entscheidungsfindung auf interkommunaler Ebene*

- **Wirtschaftlicher Rahmen:** Gibt es Wirtschafts- und Gewerbestrukturen vor Ort, die die Anwendung des Modells im regionalen Kontext erleichtern bzw. angemessen erscheinen lassen?
- **Einbeziehung der Akteure:** Welche lokalen oder regionalen Akteure müssen besonders berücksichtigt werden, damit die Implementierung des Handlungsmodells ein Erfolg wird?
- **Grad der Verbindlichkeit:** Jeweilige Empfehlung oder Bewertung auf der Grundlage, wie bindend und geregelt ein Modell ist. Welchem Grad der Verbindlichkeit sind Gemeinden bereit zuzustimmen, welcher Grad der Verbindlichkeit ist für die Anwendung des Modells erforderlich?

<sup>8</sup> Diese Aspekte sind Grundvoraussetzungen und in Tabelle 2 nicht ausdrücklich angeführt.

Tabelle 2: Überblick und Charakterisierung der in Kapitel 2.1 beschriebenen Handlungsmodelle mit den oben genannten Aspekten und Fragen

Handlungsmodell	Ziel/Aufgabe	Standort	Rechtlicher/organisatorischer Rahmen	Wirtschaftlicher Rahmen	Einbeziehung der Akteure	Grad der Verbindlichkeit
<b>Interkommunales Gewerbegebiet</b>	Entwicklung eines großen neuen Gewerbegebiets zur Ansiedlung neuer (auswärtiger) Unternehmen oder zur Neuan siedlung/Erweiterung ansässiger Unternehmen (aus der Region)	Ein passendes Gebiet für die gemeinsame Entwicklung muss existieren	Mechanismen zur gemeinsamen Nutzung der Einnahmen aus der Ansiedlung von Unternehmen im interkommunalen Gewerbegebiet (Steuern, Flächenverkauf usw.)	Nachfrage nach zukünftigen Gewerbeansiedlungen bzw. nach Neuan siedlungen ansässiger Unternehmen ist gegeben	Gute Kommunikation zu den Unternehmen vor Ort/in der Region, um Nachfrage und Angebot ins Gleichgewicht zu bringen	Hoch, aber auf das gemeinsam entwickelte Gebiet beschränkt
<b>Gewerbe flächenpolitik (Entwicklung)</b>	Abgestimmte, nachfrageorientierte Entwicklung neuer Gewerbe flächen entsprechend gemeinsamer Zielsetzung der Verteilung von Raumfunktionen, um neue (auswärtige) Unternehmen anzusiedeln bzw. ansässige Unternehmen (aus der Region) neu anzusiedeln/zu erweitern	Verfügbarkeit geeigneter neuer Flächen/ Gebiete zur Neunutzung zu Gewerbe zwecken in einer oder mehreren der beteiligten Gemeinden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voraussetzung für gemeinsame(n) Planung, Ankauf, Entwicklung und Vermarktung von Land auf interkommunaler Ebene</li> <li>Mechanismen zur Aufteilung der Einnahmen aus der Ansiedlung von Unternehmen auf den gemeinsam entwickelten Gewerbe flächen (Steuern, Landverkauf usw.)</li> </ul>	Nachfrage nach zukünftigen Gewerbeansiedlungen bzw. nach Neuan siedlung/Erweiterung ansässiger Unternehmen ist gegeben	Gute Kommunikation zu den Unternehmen vor Ort/in der Region, um Nachfrage und Angebot ins Gleichgewicht zu bringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stark geregelte Organisationsstruktur</li> <li>Vereinbarung eines gemeinsamen gewerblichen Entwicklungsmodells</li> </ul>
<b>Umfassende städtebauliche Entwicklung</b>	Entwicklung neuer Mehrzweck einrichtungen	Verfügbarkeit von Flächen/Land für Neunutzung bzw. Umwidmung	Mechanismen zur Aufteilung der Einnahmen aus der Ansiedlung von Unternehmen auf den gemeinsam entwickelten Gewerbe flächen (Steuern, Landverkauf usw.) Die Wirtschaftskraft der ansässigen und etablierten Unternehmen muss gesichert werden, und bestehende Arbeitsplätze müssen erhalten bleiben	Eine starke Kommunikation nach innen und außen ist unabdingbar, um das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vereinbarung einer gemeinsamen städtebaulichen Entwicklung</li> <li>Möglicher Beginn einer gemeinsamen Projektentwicklung in Verbindung mit hohen finanziellen Ausgaben</li> </ul>	

Landnutzungsmanagement



Handlungsmodell	Ziel/Aufgabe	Standort	Rechtlicher/organisatorischer Rahmen	Wirtschaftlicher Rahmen	Einbeziehung der Akteure	Grad der Verbindlichkeit
<b>Gewerflächenmarketing – allgemein</b>	Gemeinsames (interkommunales) Gewerflächenmarketing zur Ansiedlung neuer Unternehmen in einer Region	Generell für jedes Gewerbegebiet möglich	Die Gemeinden müssen die Daten zu ihren Gewerbegebieten (Freiflächen, Kauf-/Pachtbedingungen für Land, usw.) offenlegen, um z. B. eine Datenbank für gewerbliche Liegenschaften aufzubauen	Keine spezifischen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erforderlich. Die Beschreibung des wirtschaftlichen Standortprofils erleichtert jedoch die Konzentration auf Zielgruppen zu Marketingzwecken.	Einbeziehung von (PR-)Experten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niedrig, Regeln sind nur für die Kostenteilung erforderlich</li> </ul>
<b>Gewerflächenmarketing – interkommunaler Gewerflächenpool</b>	Gemeinsames Marketing bestehender Gewerbegebiete zur Ansiedlung neuer Unternehmen in einer Region	Hoher Überschuss an entwickelten Gewerbeflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Gemeinden müssen den anderen Gemeinden die Daten zu ihren Gewerbegebieten (Freiflächen, Kauf-/Pachtbedingungen für Land, usw.) offenlegen, um z. B. eine Datenbank für gewerbliche Liegenschaften aufzubauen</li> <li>Mechanismen zur Aufteilung der Einnahmen aus der Ansiedlung von Unternehmen auf den gemeinsam entwickelten Gewerbeflächen (Steuern, Landverkauf usw.)</li> </ul>	Keine spezifischen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erforderlich. Die Beschreibung des wirtschaftlichen Standortprofils erleichtert jedoch die Konzentration auf Zielgruppen zu Marketingzwecken und zukünftigen Betriebsansiedlungen im interkommunalen Gewerbeflächenpool.	Einbeziehung von (PR-)Experten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stark geregelte Organisationsstruktur und Mechanismen zur Einnahmenteilung</li> </ul>
<b>Standortmarketing</b>	Gemeinsamer Markt für (interkommunale) (Wirtschafts-) Standorte zur Ansiedlung neuer Unternehmen, die zum Wirtschaftsprofil der Region passen	Eine über mehrere lokale Identitäten überwiegende regionale Identität ist hilfreich (Hohes) persönliches Engagement, das in der gemeinsamen regionalen Identität wurzelt, erleichtert den Prozess	Nur Grundanforderungen	Die Definition eines gemeinsamen Wirtschaftsprofils, das die gesamte Region repräsentiert und von allen Akteuren aus Wirtschaft (und Politik) und der Bevölkerung getragen wird	Einbeziehung von (PR-)Experten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niedrige formale Verbindlichkeit</li> <li>Hohe informelle Verbindlichkeit, bedingt durch die gemeinsame Identität der Region</li> </ul>

Werbung und Kommunikation

Handlungsmodell	Ziel/Aufgabe	Standort	Rechtlicher/organisatorischer Rahmen	Wirtschaftlicher Rahmen	Einbeziehung der Akteure	Grad der Verbindlichkeit
<b>Individuelle Wirtschaftsförderung</b> Unternehmensbezogene Dienstleistungen	Verbesserung der Wirtschafts- und strukturelle Unterstützung einzelner Unternehmen	Generell in jeder Region möglich	Nur Grundanforderungen	Gute Kenntnis der ansässigen Unternehmen und der Wirtschaftskultur, um zu entscheiden, welche Art von Unternehmen/Produktion gefördert werden soll	Gute Kommunikation nach außen zur Rekrutierung ausgewählter, einzelner Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niedrige formale Verbindlichkeit</li> <li>Hohe informelle Verbindlichkeit aufgrund der Entwicklung eines gemeinsamen strategischen Schwerpunkts möglich</li> </ul>
	Optimierung der Nutzung endlicher Ressourcen, Reduzierung des Materialbedarfs, Abfallreduzierung, Wiederverwendung von Energie und Abfällen in einem Kreislauf von Produktions-/Nichtproduktionsunternehmen	Ein geeignetes Gewerbegebiet bzw. Unternehmen mit geeigneten Produktionskreisläufen sind vor Ort	Nur Grundanforderungen	Eine besondere Unternehmensstruktur geeignet für industrielle Ökologie wird empfohlen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enger Kontakt zur lokalen und regionalen Wirtschaft</li> <li>Einbindung von Experten in den Prozess ist notwendig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Starke Einbindung der Gemeinden das Produkt auf den Markt zu bringen, sinkende Beteiligung in der Umsetzung</li> <li>Formelle und bindende Abkommen zwischen Unternehmen, die am industriellen Materialkreislauf teilnehmen</li> </ul>

## 2.5. Empfehlungen

- 1) Die Gemeinden können durch den Ansatz von CLD günstige Rahmenbedingungen für ihre wirtschaftliche Entwicklung und durch indirekte Folgewirkungen auch für ihre Entwicklung insgesamt schaffen. Allerdings ist es für die Gemeinden auch wichtig, zu erkennen und anzuerkennen, dass es angesichts von demografischem Wandel, makroökonomischen Veränderungen und begrenzten Ressourcen (z. B. Fläche) Grenzen für die eigenen Entwicklungs- und Steuerungsmöglichkeiten gibt.
- 2) Der größte Teil von Gewerbeansiedlungen und -entwicklungen (80–90 %) stammt in der Regel aus der eigenen Region – sowohl im ländlichen Raum als auch in eher städtisch geprägten Gebieten. Dies bedeutet, dass sich die Entwicklung einer gemeinsamen Gewerbe-standortentwicklung zielgerichtet und nachfrageorientiert betreiben werden, teure Fehlinvestitionen lassen sich vermeiden. Wichtig hierfür ist eine intensive und regelmäßige Kommunikation mit den Betrieben vor Ort.
- 3) Die gewerbliche Standortentwicklung darf nicht auf die Bereitstellung großer und billiger Gewerbeflächen reduziert werden, sondern muss eine individuelle und flexible Antwort auf die aktuelle wirtschaftliche Nachfrage sein. Unternehmen bewerten häufig Standortfaktoren, wie ein flexibles Flächenmanagement als Reaktion auf die Nachfrage der Unternehmen, Arbeitsmarktpotenzial, Entwicklungsförderung durch die Gemeinde, Erreichbarkeit (vgl. Industrial Ecology) oder Verfügbarkeit der gebrauchten Eigenschaften höher als bzw. mindestens genauso hoch wie Grundstückspreise und Kommunalsteuern. In vielen Fällen fordern und erwarten auswärtige Investoren eine starke Unterstützung durch die Kommunalverwaltung, die von behördlicher Beratung (z. B. bei Luftqualitätsvorschriften) bis zur Öffentlichkeitsarbeit reicht. Von Vorteil ist hier eine annähernde Übereinstimmung von unternehmerischen und gemeindlichen Interessen. Die o. a. Aufgaben können in einer interkommunalen Zusammenarbeit häufig professioneller bearbeitet werden als in einer Einzelgemeinde.
- 4) Gemeinden müssen im kooperativen Prozess frühzeitig prüfen, ob die notwendigen Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit gegeben sind:
  - **Vertrauen, Offenheit, Überzeugung:** Die Grundvoraussetzung für die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden ist ein starkes Vertrauen zwischen den verantwortlichen Personen in den beteiligten Gemeinden

und auch zwischen den Bürgermeistern und den jeweiligen Gemeinderäten. Eine Vorbedingung ist die ständige und offene Kommunikation zwischen diesen Parteien. Die involvierten Gemeinden und ihre Verhandlungsführer müssen von der Zusammenarbeit zum Erreichen gemeinsamer Ziele überzeugt und sich der Folgen des Prozesses bewusst sein, ansonsten werden sie den Kooperationsprozess behindern und die Zusammenarbeit während des gesamten Prozesses gefährden. Gemeinden, die den Prozess gefährden könnten, müssen eine Entscheidung über ihre zukünftige Beteiligung an der Kooperation treffen (bzw. dazu gezwungen werden).

- **Grad der Verbindlichkeit:** Die möglichen Inhalte für eine interkommunale Zusammenarbeit sind abhängig vom erreichbaren Grad der Verbindlichkeit zwischen den Gemeinden. Es ist zu berücksichtigen, dass der Grad der Verbindlichkeit je nach angestrebter Lösung sehr unterschiedlich sein kann. Einige Ansätze erfordern z. B. nicht nur eine Aufteilung von Kosten sondern auch von Einnahmen. Die Gemeinden müssen sich klar darüber sein, wie weit sie dabei gehen wollen und welche Verbindlichkeit für sie vertretbar ist.
  - Es ist wichtig, den Prozess in Gang zu halten und sich nicht in frühen Phasen schon in Detailfragen zu verlieren. Die Teilnehmer sollten einfache, transparente und gerechte Problemlösungen anstreben. Die Regeln der Entscheidungsfindung müssen transparent sein und sollten möglichst Mehrheitsentscheidungen für Regulierungsdetails zulassen.
- 5) Interkommunale CLD ist auf eine klare Beschreibung und Bewertung der lokalen und regionalen Gegebenheiten angewiesen. In COMUNIS wurde ein hierfür geeignetes Verfahren entwickelt und in der Praxis erprobt, das durch eine detaillierte Analyse der Situation, von Herausforderungen und Chancen den Grundstein legt für die Entwicklung einer zielgerichteten Strategie und deren organisatorische Umsetzung. Zur langfristigen Sicherstellung und kontinuierlichen Verbesserung der Strategie werden Methoden für eine Evaluation vorgestellt (s. Kap. 2.2).
  - 6) Lösungen sind nicht in einfacher Weise übertragbar, d. h. die Gemeinden müssen sich bewusst sein, dass mit CLD ein Prozess verbunden ist, der auf die Erarbeitung einer individuellen Lösung abzielt. Nichtsdestotrotz hilft es, sich über die Praxis von Zusammenarbeit kundig zu machen und aus guten ebenso wie aus schlechten Beispielen zu lernen.

### 3. Schlussfolgerungen

Mit dem Konzept des Commercial Location Development (CLD) wird Gemeinden eine Möglichkeit in die Hand gegeben, im Verbund mit anderen Gemeinden ihre gewerbliche Entwicklung zukunftsgerichtet zu steuern. Die gewerbliche Standortentwicklung ist durch ihre verschiedenen indirekten Wirkungen ein Ansatz, der über die Zielstellung einer stabilen Wirtschaftsentwicklung hinausgeht. Vielmehr trägt die angestrebte Entwicklung von Betrieben und Sicherung von Arbeitsplätzen dazu bei, die Attraktivität der jeweiligen Gemeinden als Arbeits- und Wohnort zu stärken. Mit Blick auf die demografischen Veränderungen ist das eine Grundvoraussetzung dafür, die junge Bevölkerung vor Ort zu halten und die bestehende Infrastruktur auch in Zukunft sicher zu stellen.

Die vorgeschlagenen Handlungsmodelle zielen darauf ab, Betriebe und Unternehmen in der Region zu halten bzw. die Bedingungen dafür zu schaffen, dass neue Investitionen getätigt oder neue Unternehmen angezogen bzw. gegründet werden. Dies kann über die gemeinsame Entwicklung von Gewerbegebieten, gemeinsames Standortmarketing oder kooperative Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung geschehen. Der Schwerpunkt der entwickelten Strategien liegt auf der interkommunalen Ebene. Durch die Zusammenarbeit wird es für die Gemeinden einfacher oder überhaupt erst möglich, die notwendige administrative und finanzielle Kapazität oder ggf. benötigte Flächenressourcen für eine vorausschauende strategische Entwicklung bereitzustellen. Es muss hierbei erwähnt werden, dass Kooperationen die einzige praktikable Lösung darstellen. Zudem bilden Gemeinden aufgrund der vielfältigen wirtschaftlichen, infrastrukturellen und gesellschaftlichen Verflechtungen und - in den Alpen - wegen der topografischen Gegebenheiten, mit ihren Nachbarn in der Regel gemeinsame Wirtschaftsräume, von dessen kooperativer Entwicklung alle Gemeinden profitieren, nicht zuletzt durch eine bessere Außenwahrnehmung im Wettbewerb der Regionen um ihre Position als Gewerbestandort.

Das Projekt hat dabei erwartungsgemäß gezeigt, dass allgemein gültige, in einfacher Weise übertragbare Lösungen angesichts der großen Heterogenität der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen in den Alpen nicht bestehen. Eine Übertragbarkeit kann aber auf anderer Ebene geschehen: Zum einen konnte in COMUNIS ein einheitliches Verfahren angewendet werden (siehe Kapitel 2.2.1), das es kooperierenden Gemeinden ermöglicht,

von einer detaillierten Analyse ihrer Situation ausgehend zu einer problemadäquaten Lösung zu kommen. Zum zweiten tauchen in verschiedenen regionalen Kontexten ähnliche Problemsituationen auf. Daraufhin können Maßnahmen (models of action) ergriffen werden, die ein grundsätzlich ähnliches Ziel anstreben (z. B. die am Bedarf orientierte, gemeinsame Entwicklung ausgewählter Flächen für Gewerbezwecke; Optimierung der Ressourcennutzung durch Kreislaufdenken (industrial ecology)) (siehe Kapitel 2.3.3). Für die konkrete Umsetzung und Realisierung der Antwort ist dann aber für jede interkommunale Kooperation eine individuelle und maßgeschneiderte Lösung zu entwickeln. Dies gilt auf transnationaler Ebene, z. B. wegen unterschiedlicher rechtlicher und administrativer Rahmenbedingungen, gleichermaßen aber auch innerhalb des gleichen nationalen Kontexts, z. B. abhängig von der bestehenden Vertrauensbasis und damit dem Grad der Verbindlichkeit, der zwischen Gemeinden möglich ist, oder abhängig von Fähigkeit und Willen, eigene lokale Potenziale in den Dienst einer regionalen Idee zu stellen.

### 3.1. Ausblick

In einigen Regionen konnten im Laufe der Projektlaufzeit ständige Strukturen für CLD-Management eingerichtet werden. Entsprechende Ansätze wurden in der Praxis in Deutschland und Österreich erprobt. Nach der Untersuchung und Analyse der verschiedenen Formen interkommunaler Zusammenarbeit beschlossen die Bürgermeister der Region Alpsee-Grünten, gemeinsam Gewerbeflächen in der Region Alpsee-Grünten zu entwickeln und zu vermarkten. Der Entscheidungsprozess zur Einrichtung des Gewerbeverbandes Alpsee-Grünten wurde eingeleitet, und es wurden die Rahmenbedingungen und Kosten für die Einrichtung und den Betrieb einer solchen für CLD zuständigen Agentur geklärt. In den zwei österreichischen Pilotregionen Großwalsertal und Leiblachtal wurde der rechtliche und satzungsrechtliche Rahmen für eine Projekt- und Standortgenossenschaft (PSG) besprochen und näher definiert. Das Umsetzungsziel für das Großwalsertal ist die Einrichtung eines ständigen CLD-Managements, d. h. die Entwicklung eines Business Plans einschließlich der Übereinkünfte zwischen den Gemeinden und der Dokumentation der vereinbarten Regeln. Im Großwalsertal beschlossen vier der fünf Gemeinden, sich an der PSG zu be-

teiligen. Für das Leiblachtal ist das Ziel die Einrichtung eines regionalen Verbands von fünf Gemeinden, also die Ausarbeitung gemeinsamer Strategien. Die Pilotregion arbeitet derzeit an den Implementierungsstrategien.

Im Projektverlauf konnte eine Strategie für die Implementierung des Wissensmanagements ausgearbeitet werden. Der Schwerpunkt wurde hierbei sowohl auf ein Wissensmanagementsystem als auch auf das Konzept transnationaler Tandem-Regionen gesetzt. Dieses System – das z. B. Wikipedia, LinkedIn und Slideshare-Websites miteinander verbindet – soll Lösungen für Kooperationsstrategien zur gewerblichen Standortentwicklung anbieten. Es ist ein Mittel zur Institutionalisierung des Erfahrungsaustauschs in diesem Bereich. Zusätzlich adaptierten die Projektpartner das „Tandem-Programm“<sup>9</sup> auf einmalige und eingehende Weise zu gemeindeübergreifenden Fragen, um ein geeignetes Modell zur Verbesserung des interkulturellen Verständnisses zu erhalten. Konkret wird angestrebt, dass zwei Pilotregionen ihre Erfahrungen und spezifischen Dokumente teilen. Dazu gehört auch das Konzept der laufenden Evaluation. Die Tandem-Regionen treffen sich nach Projektabschluss in regelmäßigen Abständen, um die gemachten Erfahrungen zu besprechen und auszutauschen.

### 3.2. Forschungsbedarf

Trotz der Bemühungen der Arbeitsgemeinschaften der COMUNIS Partner die Forschung über interkommunale CLD gründlich zu betreiben, wurden jedoch einige wichtige Punkte, die hier aufgelistet werden, innerhalb des Projektes nicht berücksichtigt. Ebenso wurden ähnliche Themen von der Projektentwicklung gestrichen, da deren ernsthafte und gründliche Behandlung zusätzliche Untersuchungen erfordern würden. Die eingehende Studie folgender Aspekte in Zusammenhang mit interkommunaler gewerblicher Standortentwicklung würde sicher für ein besseres Verständnis der Thematik in dem Projekt COMUNIS beitragen:

- Autonomie der Gemeinde<sup>10</sup>
- (inter-)kommunales Land/Raumplanungsrecht und Steuersysteme

---

9 Ursprünglich als interaktives Mittel für zwei Personen gedacht, die jeweils die Sprache des Anderen lernen möchten.

10 Nutzen des Wettbewerbs zwischen autonomen Gemeinden gemäß der Neue Politische Ökonomie Theorie.

- Bedingungen für das Entstehen einer überörtlichen institutionellen Struktur<sup>11</sup>
- Regionalisierung als dynamischer Prozess und Erzeuger von Bedeutung und Identifikation<sup>12</sup>

**Der Erfolg und die Effekte der interkommunalen Kooperation in der Gewerbegebietsentwicklung:**

Soweit gibt es wenige Studien, die sich mit den Effekten interkommunaler Kooperation für die Kontrolle der räumlichen Entwicklung befassen. (für Deutschland, siehe Raab 2011:38<sup>13</sup>) Sinnvoll wären vergleichende Studien, welche die Auswirkungen und den Erfolg interkommunaler Kooperation von CLD im Detail, einschließlich diverser indirekter Effekte (Arbeitsentwicklung, Steuereinnahmen, Bevölkerung, etc.).

**Systematische ex-post Analysen der Kosten und Nutzen der gewerblichen Raumentwicklung:**

Innerhalb des Projektes wurde offensichtlich, dass Gemeinden weder die direkten, finanziellen noch die weiteren indirekten Effekte der Gewerbebestandortentwicklungen kennen. Es wäre hilfreich eine Erfassung der Daten und der Erfahrungen (ex-post Betrachtung) zu erstellen betreffend der aktuellen Kosten und dem Wert der Gewerbebestandortentwicklung und der Überprüfung der Bedingungen und Faktoren, welche zu günstigen oder ungünstigen Kosten-Nutzen Verhältnissen führen.

---

11 Gemäß K. Horber-Papazian & S. Terribilini (In: Katia Horber-Papazian, S/s dir., 2001) ein Minimum an Annäherung der Repräsentationen und der Interessen ist nicht nur für die Produktion neuer Flächen für öffentliche Handlungen, sondern auch für deren Legitimität.

12 Gemäß Cl. Raffestin (In: Katia Horber-Papazian, S/s dir., 2001) sind Regionen nun mit dem Prozess der Territorialisierung-Reterritorialisierung-Deterritorialisierung beschäftigt.

13 Raab A. 2011: Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene. Ibidem-Verlag Stuttgart, 472 S.





**COMUNIS**

**Coopération inter-municipale pour la gestion stratégique  
d'implantation de PME dans l'espace alpin**

**Rapport synthétique du projet**



## Table des matieres

<b>1.</b>	<b>Le Projet</b> .....	44
1.1.	En bref.....	44
1.2.	Contexte .....	45
1.3.	Approche .....	45
1.4.	Partenaires et régions pilotes.....	46
1.5.	Gestion du savoir.....	48
<b>2.</b>	<b>Les résultats</b> .....	50
2.1.	Avantages et inconvénients de la coopération inter-municipale..	50
	2.1.1. Avantages et opportunités .....	51
	2.1.2. Inconvénients et risques.....	52
2.2.	Lignes directrices pour le CLD .....	53
	2.2.1. Processus .....	53
2.3.	Modèles de développement inter-municipal.....	62
	2.3.1. Aménagement du territoire .....	62
	2.3.2. Marketing et communication .....	63
	2.3.3. Services aux entreprises.....	64
2.4.	Transférabilité des modèles d'action de CLD à d'autres contextes régionaux.....	65
2.5.	Recommandations .....	70
<b>3.</b>	<b>Conclusions</b> .....	73
3.1.	Perspectives.....	74
3.2.	Besoins en matière de recherche.....	75

# 1. Le Projet

## 1.1. En bref

De nombreuses bonnes raisons poussent à l'adoption d'initiatives de coopération intercommunale pour positionner les communes comme sites d'implantation commerciale durable dans un contexte de compétitivité inter-régionale grandissante. Les avantages sont parfaitement évidents : mutualiser les ressources financières et humaines aide à réduire ou éviter des coûts, par exemple pour le marketing professionnel de site ; la coopération peut faciliter l'accès au sponsoring dans la mesure où les incitations sont accordées uniquement en cas d'initiatives planifiées conjointement ; la coopération peut aider à transformer des communes individuellement faibles en un lieu d'implantation économique intercommunal fort, innovant et vital qui offre des conditions d'établissement favorables aux entreprises, aux travailleurs et aux habitants. Les vallées de l'arc alpin souffrent souvent de l'absence d'une stratégie concertée et développée au niveau inter-municipal pour le développement durable des zones d'activités économiques mixtes (commercial location development – CLD) prenant en compte les conditions spécifiques des régions. L'objectif du projet COMUNIS était de définir des stratégies de coopération pour le développement inter-municipal de zones d'activités économiques mixtes (CLD) dans des zones de montagne. À cette fin, le projet COMUNIS a attiré l'attention sur les avantages dérivant du renforcement de la coopération interterritoriale dans les régions pilotes (cf. chapitre 2.1.). Par ailleurs, COMUNIS a développé des lignes directrices pour la planification et la mise en œuvre de stratégies inter-municipales de CLD adaptées aux défis, aux conditions et aux potentiels à la fois locaux et régionaux (cf. chapitre 2.2.).

Ces lignes directrices fournissent des conseils pratiques aux services municipaux de planification économique et d'aménagement du territoire, ainsi qu'aux institutions de développement. Les autres groupes ciblés sont les villes, les villages, les régions, les administrateurs locaux et les autorités de développement régional.

Le projet aboutira également à la création d'un système de gestion des savoirs (cf. chapitre 1.5.) à même de fournir des solutions techniques pour le développement conjoint de zones d'activités économiques mixtes et d'insti-

tutionnaliser le partage d'expériences. COMUNIS a de plus conduit à la création de structures durables pour la gestion du développement de zones d'activités commerciales et industrielles dans les régions pilotes.

## 1.2. Contexte

Dans les régions de l'arc alpin, les municipalités voisines se livrent une vive concurrence dans le cadre du développement de leurs activités économiques. Si le problème n'est pas spécifique aux zones alpines, la géographie de ces régions génère des conditions-cadre différentes de celles qui règnent en plaine. Le relief escarpé, une plus forte probabilité de catastrophes naturelles, etc. sont autant d'éléments qui limitent le nombre de terrains disponibles pour le développement. Dans ce contexte, il est nécessaire d'adopter une approche conjointe de développement territorial, industriel et commercial.

En outre, tandis que les budgets municipaux sont revus à la baisse, en des temps d'exode des populations jeunes et diplômées (fuite des cerveaux), et à l'heure où la crise économique générale fait sentir ses effets jusque sur les communes, la coopération inter-municipale en matière de développement commercial est la solution qui s'impose.

Malgré cela, les municipalités sont peu disposées à mettre en commun les ressources financières et humaines au service d'une approche intercommunale visant à développer, utiliser et commercialiser de manière stratégique des terrains, dans le but d'attirer des entreprises. Au lieu de miser sur un développement à long terme, les municipalités agissent à court-terme, limitant ainsi leur marge de manœuvre.

## 1.3. Approche

Dans ce contexte, les onze partenaires du projet de l'espace alpin COMUNIS se sont fixés l'objectif de définir des stratégies de coopération globales pour le développement inter-municipal de **zones d'activités économiques mixtes (CLD)** dans les régions alpines. En renforçant l'échange et la coopération entre les municipalités voisines, COMUNIS visait à écarter les tentatives individuelles de résolution des problèmes au sein de chaque muni-

cipalité. L'approche de COMUNIS consistait à décomposer la question complexe du CLD de la façon suivante :

- **Approche stratégique** : aménagement du territoire ; marketing et communication ; support aux entreprises ;
- **Composantes organisationnelles et structurelles** : organisation et financement ; aménagement des espaces et politique de protection des sols ; identification de l'offre et de la demande ; marketing ; méthodes d'évaluation.

#### 1.4. Partenaires et régions pilotes

Le projet réunit des entités locales, régionales et nationales de nature variée et provenant aussi bien des secteurs privé que public. On compte ainsi plusieurs établissements d'enseignement supérieur, des agences de développement régional, des organes d'État, des instituts de recherche privés et des administrations municipales. La capacité à mobiliser un large éventail de compétences couvrant à la fois les connaissances théoriques et l'expérience pratique a joué un rôle crucial dans l'acceptation et la mise en œuvre du projet.

L'objectif général du projet a par ailleurs été supporté par un réseau d'observateurs. Engagés dans l'approche innovante de collaboration et de partage des coûts et des bénéfices, ils ont contribué à l'adoption de stratégies CLD et à leur mise en œuvre opérationnelle.

Les partenaires du projet COMUNIS ont sélectionné un certain nombre de zones (Illustration 1) dans leur région en vue de tester et de mettre en œuvre la stratégie de CLD (développement de zones d'activités économiques mixtes).

Les partenaires et observateurs ont poursuivi les objectifs suivants dans les régions pilotes :

##### **Municipalités de Martigny / Sion / Sierre** (*Canton du Valais, Suisse*)

Dans les trois villes du Valais Romand, les parties prenantes au projet sont sensibilisées et formées sur les thèmes liés à l'écologie industrielle, grâce à une analyse de rentabilité élaborée dans le cadre du projet, dans le but de renforcer un développement économique durable.

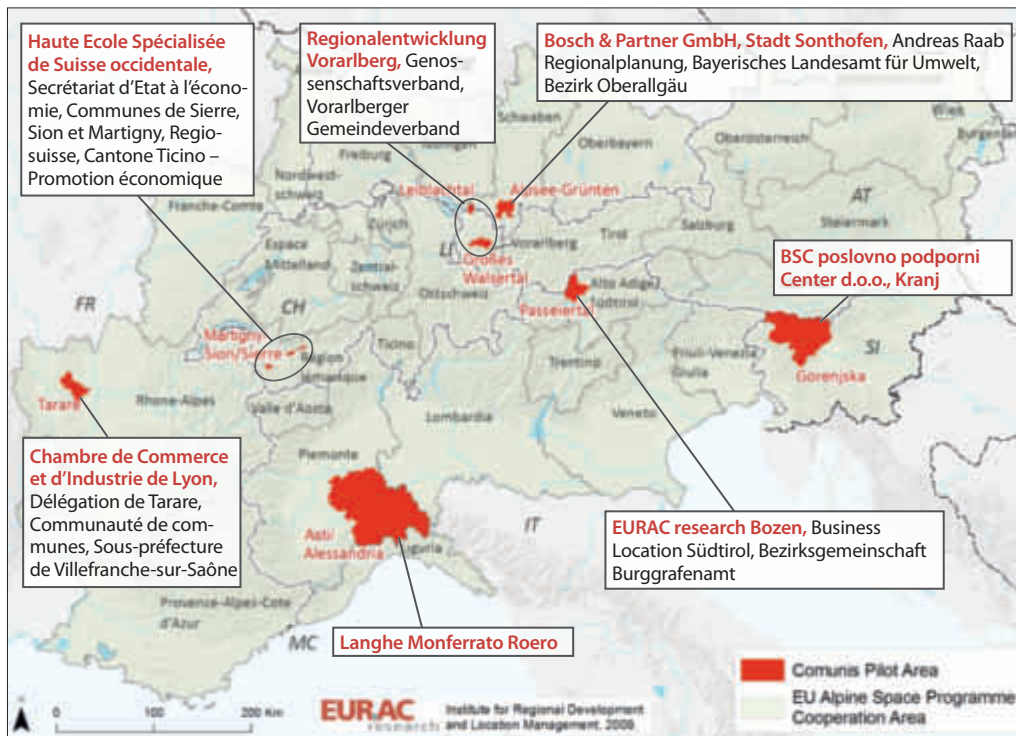


Illustration 1: Carte de la région concernée par le programme Espace Alpin avec indication des zones pilotes COMUNIS.

### Südliches Oberallgäu<sup>1</sup> (Bavière, Allemagne)

Dans cette région, les municipalités prévoient de créer une association de droit public qui servirait d'interlocuteur aux entreprises et permettrait une juste gestion des zones d'activités commerciales axée sur la demande. Tous les éléments nécessaires à la création de l'association seront prédisposés d'ici le printemps 2012. L'association sera constituée d'ici l'été 2012.

### Leiblachtal et Großes Walsertal (Vorarlberg, Autriche)

Ici, une association opérant en tant que structure institutionnelle a été créée afin d'aider les municipalités à mettre en œuvre les stratégies CLD et la politique foncière.

1 Note de bas de page : Malgré le renoncement d'une commune, les quatre autres municipalités continuent le projet conjoint de développement de zones d'activités économiques dans la région. On est en droit de s'attendre à un renforcement de la coopération puisque les municipalités de Bolsterlang, Bad Hindelang, Ofterschwang et Fischen ont déjà manifesté concrètement leur intérêt envers le projet.



### **Pays de Tarare** (*Grand Lyon, France*)

Ici, les collectivités locales concentrent leurs activités sur une gestion territoriale conjointe et sur la mise en œuvre d'une politique d'accueil à travers une démarche « Village d'accueil », l'objectif étant de renforcer l'attractivité économique du territoire et de faciliter l'implantation d'entreprises.

### **Gorenjska** (*Slovénie*)

L'objectif est de mettre en place une collaboration entre deux municipalités sur un projet de développement commun et de renforcer l'intégration des aspects environnementaux dans le développement des zones d'activités.

### **Passeiertal** (*Province autonome de Bolzano – Haut Adige, Italie*)

Les structures de coopération intercommunale ont été analysées et des approches pour l'optimisation sont mises au point. Des solutions innovantes pour faire face à l'insuffisance de zones commerciales et industrielles et aux flux de transport et de trafic ont été discutées avec les stakeholders.

### **Municipalités de Nizza Monferrato, Canelli, et Calamandrana** (*Province d'Asti Province, Italie*)

Les principales mesures entreprises dans cette région visent principalement à développer des politiques conjointes entre les secteurs privé et public pour le déploiement de nouveaux systèmes d'économie d'énergie et pour la création de groupes de réflexion avec les entreprises et les municipalités.

## **1.5. Gestion du savoir**

Afin de gérer le savoir développé et les documents produits durant le projet, COMUNIS a implémenté un système durable de gestion du savoir. Durable signifie dans ce contexte que le système fournira un accès au savoir également une fois le projet fini.

Dans un premier temps, un inventaire des outils disponibles a tout d'abord été dressé. Ces outils ont été ensuite classés selon leur degré de contribution spécifique à la diffusion des savoirs. Comme le montre l'illustration 2, un système a par la suite été développé à l'aide de différents outils. Ce système comprend les outils utilisés dans le cadre du programme Espace Alpin, la plateforme de gestion des connaissances de la politique régionale

suisse regiosuisse, ainsi que trois sites du worldwide Web 2.0. Ces sites Web 2.0 sont souvent visités et contribueront donc à attirer des visiteurs sur les sites du projet et celui du programme Espace Alpin.

Le système a conduit le projet COMUNIS à mettre en place une dynamique qui se prolongera bien au-delà de la durée du projet. Pour cela, chaque partenaire doit développer son propre réseau de relations avec des experts dans chaque pays. Ce réseau, composé de représentants du secteur public, d'associations, de bureaux de conseil ainsi que d'instituts de recherche, devra non seulement aider à diffuser les résultats du projet, mais aussi contribuer à les enrichir. C'est pour cette raison qu'il convient d'accorder une attention toute particulière aux activités du réseau qui seront coordonnées par les administrateurs locaux dans le domaine de la coopération inter-municipale et du développement de zones d'activités économiques mixtes.

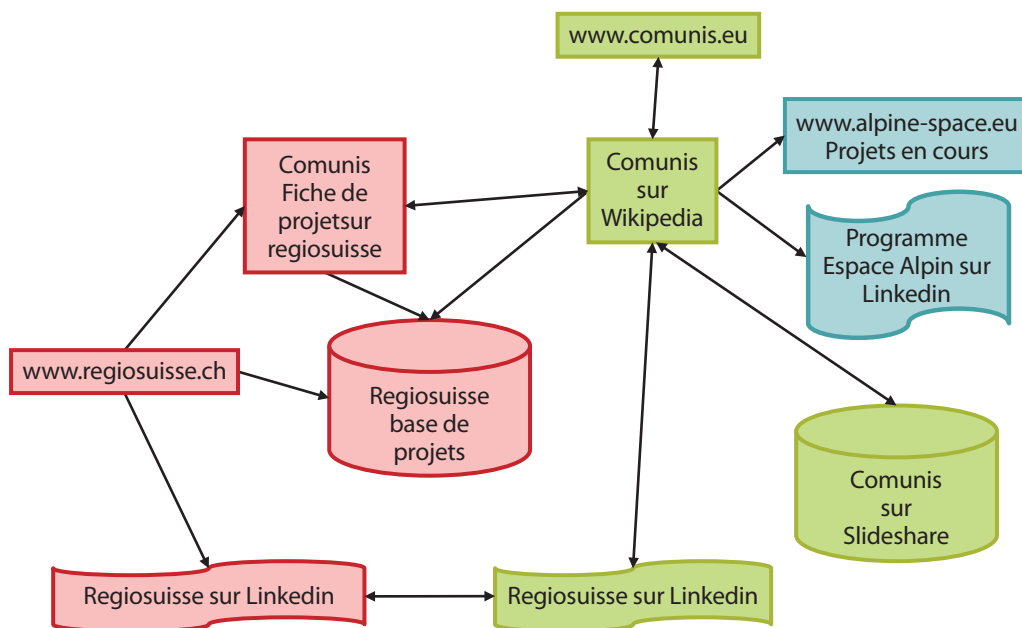


Illustration 2: Gestion de savoir du projet.

Les documents produits peuvent être téléchargés sur les sites suivants :

- [www.comunis.eu](http://www.comunis.eu), page d'accueil de COMUNIS
- [www.regiosuisse.ch](http://www.regiosuisse.ch), page d'accueil de regiosuisse – Centre du réseau de développement régional suisse
- [www.slideshare.net](http://www.slideshare.net), Slideshare
- [www.eurac.edu](http://www.eurac.edu), Site Web du projet sur la page d'accueil du partenaire du projet EURAC research

## 2. Les résultats

### 2.1. Avantages et inconvénients de la coopération inter-municipale

Dans la plupart des cas, la coopération dans le domaine de la promotion économique – et plus précisément lorsqu'il s'agit d'implantations d'entreprises et de la mise à disposition de zones d'activités économiques mixtes – vise à obtenir un plus grand avantage économique pour toutes les municipalités participantes, à augmenter les recettes fiscales des communes et à créer de meilleures conditions pour les entreprises et les salariés établis dans les différentes municipalités (RAUCH et al. 2001: 78<sup>2</sup>). Mais les avantages dérivant de l'adoption d'une approche inter-municipale pour le CLD dépassent largement les objectifs purement économiques.

Dans les zones de montagnes en particulier, où les terrains sont, pour des raisons topographiques, une ressource plus rare qu'en plaine, une approche inter-municipale de CLD représente l'étape essentielle pour une utilisation durable et la protection des espaces naturels, pour contrecarrer l'émigration et préserver les emplois décentralisés. De plus, s'agissant d'un processus complexe et de longue durée, le CLD intercommunal ne concerne pas uniquement les personnes qui résident et travaillent dans la région, mais aussi les institutions publiques et privées, les conditions-cadre juridiques et d'aménagement du territoire, ainsi que l'environnement naturel (MATSCHEK 2011: 92<sup>3</sup>).

Il existe certes des arguments pour et contre la coopération inter-municipale. Mais il convient de souligner que les avantages et les opportunités dépassent les inconvénients et les risques.

---

2 Rauch, F., Spielmann, K. & B. Golas 2001: Kooperation von Gemeinden zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten, im Auftrag der Bundesländer Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Braumann, C. (Hrsg.) Salzburg, 122 p.

3 Matschek, M. 2011: Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes – Recht & Finanzen für Gemeinden 02/2011, Wien, 120 p.

### 2.1.1. Avantages et opportunités

Finances	Réduit les coûts et contribue à orienter et à réduire l'utilisation des terrains à des fins commerciales.
	Facilite l'accès au sponsoring lorsque les aides financières régionales ne sont accordées que si les initiatives sont programmées dans le cadre de projets de coopération ou régionaux.
	Augmente les possibilités d'organiser et de financer le marketing professionnel des sites.
Administration	Répartition des tâches pour faire face à la complexité grandissante des devoirs et des responsabilités municipales.
	Possibilité de faire appel à des experts et spécialistes d'autres municipalités lorsque l'on se trouve face à des tâches communales (nouvelles).
Compétition	Présente la région comme un site économique dynamique et innovant et comme une entité à l'échelon régional/national/international.
	Évite la concurrence entre les municipalités vis-à-vis de l'accueil d'entreprises ou d'habitants à travers l'obtention d'un consensus et la définition d'une stratégie économique régionale.
	Augmente les possibilités d'implantation pour les nouvelles entreprises provenant de la région ou de l'extérieur.
	Offre un site le plus attractif possible pour l'implantation des activités économiques intéressées.
	Implique dans le programme de CLD les communes qui ne disposent pas de terrains adaptés (pour des raisons topographiques par exemple).
	Améliore les infrastructures des sites et leur accès aux infrastructures régionales.
Emploi	Préservation des postes de travail à travers un programme stratégique et l'administration de zones d'activités économiques dans la région.
	Préservation d'emplois décentralisés ; en particulier dans les PME.
	Offre d'emplois alternatifs aux salariés agricoles.
	Promeut la coopération entre les entreprises et les instituts de formation.

<b>Développement démographique</b>	Atténue les effets de l'émigration (et du déclin naturel de la population) en augmentant l'attractivité de la région présentée comme un lieu où vivre et travailler.
	Coopération et identification avec la région pour augmenter la motivation à rester.

### 2.1.2. Inconvénients et risques<sup>4</sup>

<b>Finances</b>	Le CLD est lié aux budgets municipaux – en collaborant à ce même projet, les municipalités pourraient être obligées de révéler à leurs partenaires leurs états financiers (et d'autres informations).
<b>Administration</b>	Des changements de personnel au sein du groupe de partenaires peuvent devenir problématiques (en cas de désaccord, changement de motivation, etc.) et compliquer, voire compromettre le processus.
	La redistribution des responsabilités ou le changement des tâches dérivant du processus de coopération peut conduire progressivement à une perte d'autonomie et de poids, ce que les municipalités perçoivent comme une menace pour leur existence même.
	Établir et « cultiver » le CLD inter-municipal est un processus laborieux et de longue durée.
<b>Concurrence</b>	Limitation de la liberté décisionnelle des différents partenaires : la coopération nécessite des compromis et des ententes mutuelles.
	Les craintes ou les menaces de fusions entre communes sont perceptibles (en particulier dans les plus petites communes).

<sup>4</sup> Différentes sources :  
 Rauch, F., Spielmann, K. & B. Golas 2001: Kooperation von Gemeinden zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten, im Auftrag der Bundesländer Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Braumann, C. (Hrsg.) Salzburg, 122 p.  
 Wirth, K. 2005: Interkommunale Zusammenarbeit aus dem Blickwinkel des Good Governance. In: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Forum Public Management, 3/2005, pp. 10-12.  
 Biwald, P. (n. d.): Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit – ein Projektbericht. Vortrag im Rahmen des Arbeitskreis III „Verwaltungsreform – leistungsfähige Gemeinden durch kommunale Zusammenarbeit“: <http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/arbeitskreis-iiiverwaltungsreform-leistungsfahige-gemeinden-durch-kommunale-zusammenarbeit.html> [17.06.2011]

## 2.2. Lignes directrices pour le CLD

L'objectif de COMUNIS était de contribuer à une application plus large des stratégies de coopération pour le développement de zones d'activités économiques mixtes dans les régions de montagne. Pour cela, les régions pilotes devaient d'une part amorcer des dynamiques et des processus devant servir de modèles pour les autres régions. D'autre part, des lignes directrices ont été élaborées afin d'aider les municipalités et les régions dans la planification et la mise en œuvre du développement inter-municipal de zones d'activités économiques mixtes. **Rassemblées dans un manuel pratique à l'usage des acteurs locaux et régionaux, ces lignes directrices décrivent :**

- Les possibilités d'action pour les différentes caractéristiques régionales, comme par exemple la gestion des zones d'activités économiques, le marketing et la communication ainsi que la promotion de l'économie ;
- Les méthodes et les outils pour les différentes étapes de travail, en commençant par une première analyse de situation et pour finir par la structuration d'un système de gestion ;
- Les outils pour des études comparatives coûts/bénéfices et pour mesurer l'impact environnemental.

### 2.2.1. Processus

Les lignes directrices s'articulent en cinq étapes qui correspondent aux cinq phases du processus de CLD (Illustration 3 : le processus en bref ; Illustration 4 : le processus en détail). Elles présentent différentes démarches et possibilités d'action à l'aide d'exemple pratiques. Le processus débute au moment où une commune ou une région reconnaît et prend conscience des

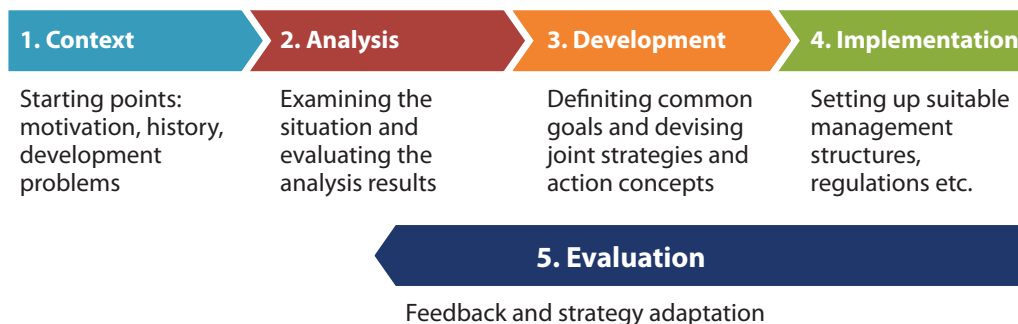


Illustration 3: Schéma du processus de CLD en bref.

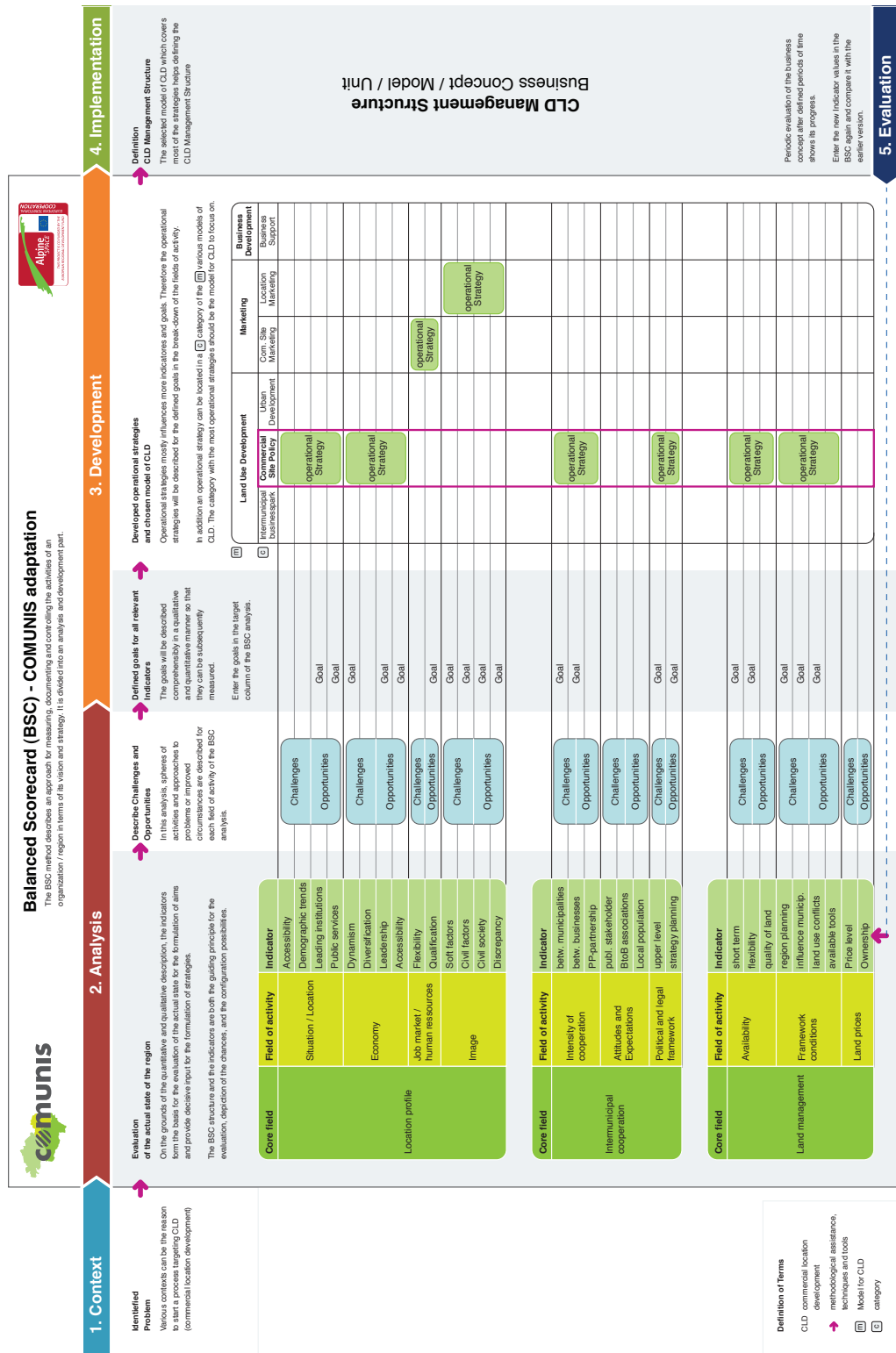


Illustration 4: Visualisation en détail du processus de coopération inter-communale basé sur la méthode BSC.

problèmes spécifiques auxquels elle est confrontée (« Context description »). On procède ensuite à une analyse détaillée du site pour en étudier les potentiels ainsi que les obstacles au développement (« Analysis »). Dans l'étape suivante « Development », on définit les objectifs et les priorités, et l'on met au point des propositions de résolution des problèmes en se basant sur les résultats des phases précédentes. La phase d'« Implementation » aborde quant à elle les questions de la structure organisationnelle adéquate, la répartition des coûts, des avantages et des responsabilités, de même que les possibilités de connexion avec des niveaux de gestion existants dans les communes. La cinquième étape consiste enfin en l'« Evaluation » de la mise en œuvre du processus.

Les paragraphes suivants décrivent les différentes étapes et le contenu des chapitres des lignes directrices.

### Description du contexte

Le **point de départ d'un processus** de développement intercommunal de zones d'activités économiques mixtes est bien moins caractérisé par une étape de travail à proprement parler que par un **constat** : les modèles de développement appliqués jusqu'à maintenant ne fonctionnent plus ou semblent ne plus pouvoir être appliqués à l'avenir, et la commune ne peut plus assurer correctement son développement dans le cadre des structures existantes et des lignes directrices appliquées jusqu'à présent. De plus, dans le contexte d'une économie globalisée, de plus en plus interdépendante et où la concurrence est de plus en plus vive aussi bien à l'échelon mondial, national et régional, la nécessité de créer des espaces protégés au niveau local se fait sentir de façon plus pressante pour permettre un développement créatif et ciblé dans les communes. C'est à partir de ces considérations que les communes prennent conscience de la nécessité de modifier leur stratégie.

Au terme de cette étape de travail, les responsables politiques et administratifs des communes doivent procéder à une évaluation qualitative de leur situation de départ avec identification des problématiques. Il s'agit de définir clairement les motivations qui incitent la commune à entreprendre une démarche inter-municipale CLD. Les municipalités doivent réfléchir sur les partenaires qu'elles souhaitent associer dans le processus au niveau inter-municipal et peut-être même à un plus large échelon, et si possible fixer par écrit



leur volonté d'entreprendre cette collaboration. L'idéal est d'associer également au processus des représentants de l'économie régionale.

Le chapitre des lignes directrices décrit, à titre d'exemple, des problématiques diverses pouvant concerner différentes communes et qui pourraient inciter les communes, dans le cas où elles se présenteraient, séparément ou en combinaison, à affronter leur développement futur à travers une collaboration transcommunale. Les cas de figure présentés doivent aider les communes à apprécier leur situation de la manière la plus réaliste possible et à déterminer avec précision les analyses et les évaluations nécessaires.

## Analyse

La deuxième étape de travail consiste à analyser dans le détail de la situation du site et de son insertion dans les communes et dans la région, afin de clarifier précisément les caractéristiques spécifiques, les contraintes en matière de politique industrielle et d'implantation ainsi que les conditions cadre de la région. L'analyse permet ainsi de faire émerger les forces et les faiblesses, les opportunités et les risques, mais aussi de décrire les actions concrètes nécessaires. Le cas échéant, on pourra approfondir certaines problématiques jugées prioritaires. Cela est recommandé par exemple pour préciser la demande des entreprises en matière de services et autres structures offerts par les communes (par ex. besoin en surfaces industrielles, aide à l'implantation / extension, etc.).

Le chapitre « Analyse » présente différentes méthodes pour l'acquisition et l'analyse des informations qui permettent aux municipalités d'évaluer la situation du site intercommunal. Pour ce faire, un tableau de bord prospectif (Balanced Scorecard) adapté au contexte a été utilisé dans le cadre du projet COMUNIS. En ce qui concerne les questions spécifiques, des méthodes et des outils sont également illustrés notamment pour l'analyse de :

- l'offre et de la demande
- l'image de la région
- la chaîne de création de valeur
- l'étude des flux de matériaux et d'énergie

Le tableau de bord prospectif ou Balanced Scorecard (BSC) est un outil stratégique de gestion des performances permettant de garantir la qualité d'une organisation ou d'une structure. Cette méthode vise à fournir une vue

d'ensemble correcte de la performance et de l'efficacité d'une structure ou d'une organisation (d'un point de vue économique ou financier par exemple). Les activités opérationnelles et les perspectives stratégiques sont analysées et appréciées qualitativement pour vérifier à quel point les mesures et les activités mises en œuvre correspondent aux visions et aux objectifs. L'appréciation qualitative se base sur l'évaluation d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs définis.

Les objectifs de cette méthode, qui ont servi de base pour les étapes ultérieures du projet COMUNIS étaient les suivants :

- Obtenir une vue d'ensemble des conditions économiques, politiques, sociales et géographiques des régions pilotes.
- Analyser et évaluer les systèmes existants et les conditions-cadre pour le CLD inter-municipal.
- Identifier les situations problématiques et les mécanismes de résolution des problèmes pour le CLD inter-municipal.

Pour pouvoir être appliquée dans le cadre du projet COMUNIS, la méthode BSC a dû être adaptée aux exigences du projet à travers la prise en compte du développement régional et en particulier du développement des zones d'activités économiques mixtes. Le groupe de partenaires a ainsi identifié trois domaines d'activité essentiels suivis d'une série de domaines d'action (cf. Illustration 4) :

- **Profil de la zone d'activité économique** : situation et position ; économie ; marché du travail, ressources humaines ; image.
- **Coopération inter-municipale** : intensité de la coopération existante ; attitudes et attentes des parties prenantes ; conditions politiques et cadre juridique.
- **Gestion des terrains à vocation commerciale** : disponibilité et utilisation des terrains ; conditions-cadre ; prix des terrains.

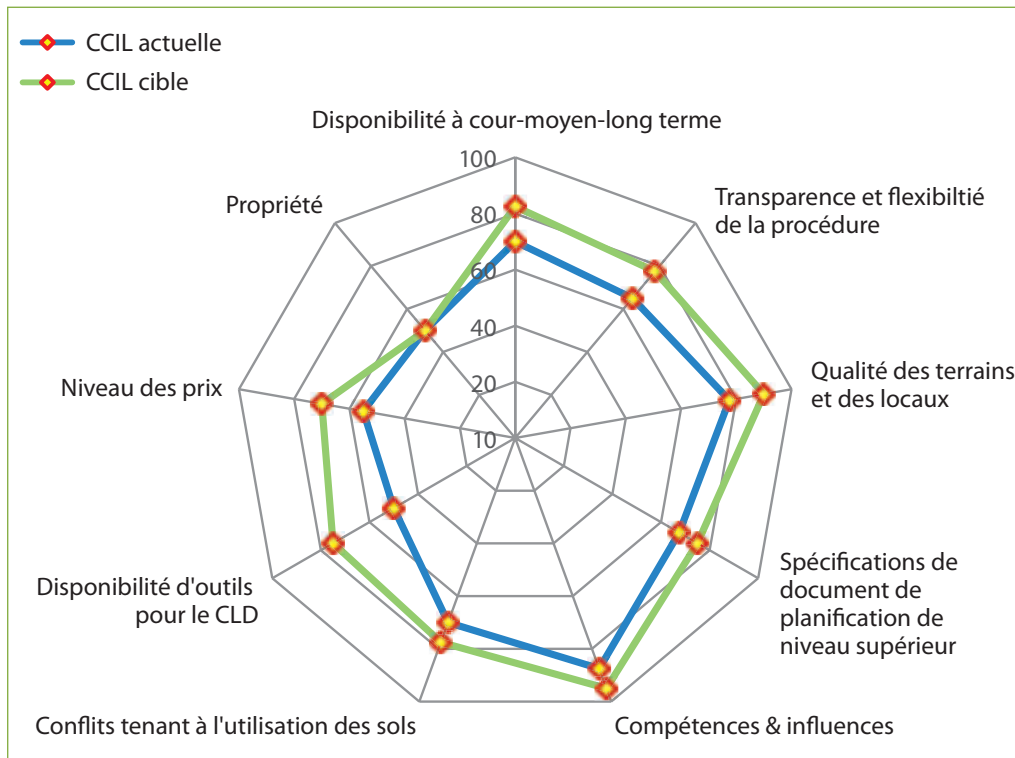
Les principaux domaines d'action ont été sous-divisés en un nombre d'indicateurs ou critères détaillés et évalués sur une échelle allant de 0 à 100 (0 = situation pire, 100 = situation optimale) selon les performances d'une région dans un domaine spécifique (Tableau 1). Cette évaluation a été faite avec la collaboration des parties prenantes et des experts respectifs et sur la base de données quantitatives. Les points attribués aux différents critères ont ensuite été regroupés pour déterminer la valeur d'un domaine d'action.

Outre l'évaluation de l'état de la situation, les stakeholders ont également fixé des valeurs cible censées être atteintes dans le cadre du projet.

**Tableau 1 : Exemple de tableau BSC utilisé dans le projet COMUNIS : extrait d'un critère d'évaluation de la qualité de terrains et de locaux à usage commercial dans une zone pilote.**

Qualité du terrain et des locaux				
0	25	50	75	100
Aucune infrastructure, terrain et locaux de mauvaise qualité à cause de l'absence d'investissements. L'offre ne répond pas du tout à la demande.	Friche industrielle, ancien site industriel et pollution, conversion difficile (nécessiterait des investissements trop importants par. ex.) Une faible partie de l'offre répond aux exigences de base.	Le terrain est fondamentalement équipé mais doit être amélioré / optimisé. Investissements insuffisants. L'offre répond aux exigences de base.	Le terrain est bien équipé (infrastructure, routes, etc.) Différents types de terrains et de locaux. L'offre répond aux exigences.	Le terrain est très bien équipé (alimentation en électricité / gaz, large bande). Proximité d'infrastructures et de services utiles. L'offre répond parfaitement aux exigences.

Une vue d'ensemble graphique représente les résultats de l'évaluation. Le diagramme (Illustration 5) illustre l'état de la situation (situation actuelle = ligne bleue) du Pays de Tarare, ainsi que les visions et les objectifs (situation cible = ligne verte) fixés par la région pour le domaine principal « Gestion des terrains à vocation commerciale ». Il semble que des actions soient avant tout nécessaires dans le champ « disponibilité d'outils pour le CLD ». Deuxièmement, des stratégies sont requises pour améliorer la « disponibilité à court, moyen et long terme (des terrains à vocation commerciale) », « transparence et flexibilité de procédure (pour les entreprises seulement) », « qualité du terrain et des locaux » et « niveau des prix ».



**Illustration 5: Exemple de représentation Balanced Scorecard pour le domaine d'activité principal « Gestion des terrains à vocation commerciale » pour la zone pilote de Tarare (de la Chambre du Commerce et de l'Industrie de Lyon, partenaire du projet).**

Les résultats de l'analyse contribuent à la définition des défis et des enjeux. Associée à une analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces, (SWOT), elles constituent la base pour la formulation des stratégies spécifiques pour atteindre les objectifs dans le futur.

## Développement

Durant cette étape de travail, les municipalités établissent leurs priorités d'action futures sur la base des exigences ayant émergé lors des phases précédentes. Les communes participantes se mettent d'accord sur des objectifs et un cahier des charges communs, en s'efforçant de fixer, dans la mesure du possible, des objectifs quantitatifs.

C'est sur cette base que les municipalités élaborent des mesures (ou des lots de mesures) concrètes. Selon les nécessités, elles pourront définir des mesures simples à introduire ensemble ou bien recourir, en alternative, à des modèles d'action plus complexes pour les adapter aux exigences régionales et locales (cf. chapitre 2.1). Afin de préparer l'application des mesures, il

convient d'analyser et d'organiser les ressources humaines et financières, les compétences et les structures disponibles dans les différentes communes. C'est à ce stade au plus tard qu'il faut s'assurer que le projet bénéficie d'un **large soutien politique**, en intégrant les organes politiques de la commune dans le processus et en légitimant démocratiquement sa poursuite.

Les activités intercommunales ne peuvent pas être développées que par les décideurs de la commune, et idéalement, dans le cadre de séminaires externes. Les représentants des communes concernées ne devraient pas être les seuls acteurs impliqués dans le processus, auquel devraient également prendre part les organisations non-gouvernementales, les leaders d'opinion et les associations locales et régionales. Les objectifs sont définis dans le cadre d'un processus de développement des lignes directrices (en allemand *Leitbildprozess*), qui ne se traduit pas seulement par de simples déclarations à caractère général, mais par des données chiffrées pouvant être comparées au moyen d'indicateurs.. Le point de départ de ce processus est une déclaration d'intérêt appuyée par les forces politiques pour préparer une proposition visant à adapter ou à créer des modèles de structures et/ou de coopération.

Le chapitre « Développement » des lignes directrices est tout d'abord axé sur les possibilités de développer et d'harmoniser, au niveau inter-municipal, des objectifs et des priorités. Il décrit ensuite des actions simples ou un train de mesures relatives aux trois modèles d'action formulés dans le cadre du projet COMUNIS, à savoir l'aménagement du territoire, le marketing, la communication, et les services aux entreprises (cf. chapitre 2.3).

### Mise en œuvre

La quatrième étape de travail porte sur la transposition de la stratégie élaborée dans les structures organisationnelles et la réglementation. On peut généralement supposer que le développement inter-municipal de zones d'activités économiques mixtes nécessite une structure durable, avec des fonctions et des caractéristiques définies pour la plupart sur la base des considérations stratégiques pour la coopération. **L'objectif est de mettre en place des structures efficaces, qui disposent du savoir-faire, des compétences et éventuellement des ressources financières nécessaires.** Selon l'objectif et le modèle de gestion élaboré, il peut être nécessaire de créer un nouvel organisme, même s'il est possible la plupart du temps d'adapter les structures existantes aux nouvelles tâches. Dans tous les cas, il est important que la coopération inter-

municipale se reflète dans la structure commune et dans le processus décisionnel.

À ce stade, outre la structure de gestion, les communes décident ensemble des règles de la coopération. Il peut s'agir par exemple d'accords sur la répartition des coûts et des recettes, sur les droits de vote et de participation, ou bien de définir un statut, d'approuver une stratégie de développement commune et d'adapter la politique d'aménagement du territoire.

Dans cette étape, il s'agit de procéder, sur la base de critères prédéfinis (analyse coûts-avantages, étude d'impact environnemental), à une analyse comparative des différentes actions possibles et de s'approcher progressivement de la solution optimale pour la région.

Dans ce chapitre, on procède, à l'aide d'une « checklist », à l'énumération des points et des tâches nécessaires à la mise en œuvre des mesures. On passe ensuite à l'exposé des différentes formes d'organisation et à la présentation des stratégies développées et mises en œuvre dans les régions pilotes. Pour finir, le chapitre contient des outils pour l'évaluation des coûts et des bénéfices de même que pour l'estimation de l'impact environnemental. Ces instruments sont conçus pour faciliter le processus décisionnel au moment du choix des options de développement possibles.

## Évaluation

L'évaluation peut être effectuée à travers la poursuite de différents objectifs. D'un côté, on s'attachera à vérifier si les mesures élaborées et proposées durant le processus ont été effectivement appliquées et si la structure organisationnelle prévue a bien été mise en place et si elle est opérationnelle. D'un autre côté, on pourra contrôler si les mesures ont été appliquées avec succès et que les objectifs ont été atteints, à l'aide par exemple du tableau de bord prospectif (Balanced Scorecard) adapté au contexte COMUNIS. En complément, il est possible de procéder à une évaluation ex-post en utilisant les outils proposés dans le WP°5 afin d'examiner le rapport coûts-bénéfices et le bilan environnemental.

## 2.3. Modèles de développement inter-municipal

Différents exemples pratiques de coopération inter-municipale visant au développement de zones d'activités économiques mixtes ont été analysés dans le cadre du WP 4. À partir de l'analyse de quelques exemples pratiques et des résultats d'une recherche documentaire, trois modèles d'action possibles à l'usage des municipalités ont pu être identifiés dans le cadre de **COMUNIS : aménagement du territoire, marketing et communication et services aux entreprises.**

Les modèles d'action décrivent, sous différentes formes, l'ensemble des mesures qui permettent aux communes de faire face activement aux défis liés au développement économique et industriel, à l'aide d'une approche globale à l'échelon inter-municipal. À travers une description détaillée des différentes possibilités d'action, ces modèles doivent permettre aux municipalités d'appréhender leur situation et leur développement à partir d'une perspective plus large. Pour cela, il peut être utile voire nécessaire de combiner les modèles en tenant compte de la situation individuelle d'une région ou d'une commune, comme cela est souvent le cas lorsqu'il s'agit de développement inter-municipal.

### 2.3.1. Aménagement du territoire

La décision de passer à une gestion inter-municipale de la politique d'aménagement du territoire peut découler de différentes situations de départ : rareté des terrains, prix fonciers élevés, rapports de propriété complexes, une offre de terrains excédentaire au niveau régional dérivant de l'échec d'une précédente politique de développement, friches non utilisées, etc. Selon les possibilités locales, les solutions peuvent avoir une portée plus ou moins grande<sup>5</sup>.

Pour ce qui est de la mise à disposition des terrains, plusieurs communes peuvent planifier, développer et commercialiser ensemble une **zone d'activité industrielle et commerciale intercommunale**, afin de permettre aux entreprises locales de s'y installer ou de s'agrandir, voire même, dans le meilleur

5 À propos des possibilités pratiques de gestion intercommunale du développement territorial, voir également Raab, A. (2011): Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern – Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene. ibidem-Verlag, Stuttgart, 472 S.

des cas, d'accueillir de nouvelles entreprises provenant de l'extérieur. Dans cette même optique, il est possible, dans le cadre d'une **politique de gestion transcommunale des zones industrielles et commerciales**, de présenter une offre sur-mesure aux entreprises en l'adaptant à leurs exigences. Les communes concernées prévoient pour cela une division géographique des fonctionnalités, établissent des priorités parmi leurs objectifs de développement industriel et commercial futur, et développent ensemble des sites destinés à la production industrielle, aux services et au commerce sur les terrains les mieux adaptés. Dans une approche encore plus vaste, il peut être judicieux d'adopter une **politique commune de développement urbain** dans de nombreux contextes géographiques. Pour ce faire, les communes définissent ensemble une stratégie d'urbanisme et des objectifs tenant compte de toutes les fonctions urbaines indispensables, c'est-à-dire non seulement des aspects industriels et commerciaux, mais aussi de ceux liés à l'habitat, au trafic et aux infrastructures sociales et de loisirs. Le modèle d'action « Aménagement du territoire » peut comprendre la préparation et, dans certaines circonstances, la réalisation de projets de construction concrets.

### 2.3.2. Marketing et communication

Dans le domaine du développement de zones d'activités économiques mixtes, le marketing et la communication ont généralement pour objectif de retenir les entreprises locales sur le territoire ou d'en attirer de nouvelles. Un site (commune, région, etc.) peut agir de différentes manières pour communiquer sur ses avantages et influencer les dispositions et les attentes des acteurs ciblés. Au sein d'une région, il est essentiel d'entretenir des rapports étroits avec les entreprises et les réseaux d'entreprises, d'informer la population et de l'impliquer dans les processus de développement. L'objectif est de faire émerger une identité régionale claire et une image de marque positive qui peut être exprimée par exemple à travers un logo reconnaissable pour les produits régionaux. Un profil de site clair et un modèle de développement sont également des conditions essentielles pour communiquer à l'extérieur, sachant qu'ils peuvent être transmis de façon ciblée par le biais de la page d'accueil d'un site Web par exemple, ou de mesures promotionnelles, à l'occasion de salons etc. Le succès de ces mesures dépend principalement de la capacité à établir et à entretenir des contacts personnels avec les décideurs,



de s'adresser au groupe-cible et à obtenir des effets multiplicateurs pour le territoire<sup>6</sup>.

Dans le cadre du projet COMUNIS, deux approches d'action différentes se sont dégagées : un **marketing conjoint pour les zones d'activités économiques mixtes** peut contribuer, seul ou en tant que partie intégrante d'une politique commune d'aménagement du territoire (voir plus haut), à faire coïncider l'offre et la demande et à promouvoir l'implantation d'activités commerciales et industrielles. Dans une approche plus poussée de **marketing territorial**, une commune ou une région est à même de réagir aux impulsions de développement exogènes ou aux difficultés liées à leur image. Le marketing territorial est basé sur une vision unitaire du site qui comprend des forces et des faiblesses spécifiques. Les communes concernées développent un modèle de marketing intercommunal commun et un profil clair pour asseoir la région, à moyen et à long-terme, en tant que marque sur le marché.

### 2.3.3. Services aux entreprises

Une large palette de services destinés aux entreprises, offerts par les communes ou les régions, est un facteur apprécié par les entreprises à la recherche d'un site d'implantation. Cette offre peut comprendre des mesures et des activités telles que le soutien administratif, des subventions, la gestion de l'implantation, la transmission d'entreprise, ou bien encore la formation continue des salariés. À un niveau supérieur, les communes d'une même région peuvent collaborer à une politique générale de promotion économique afin de garantir un développement économique harmonieux et cohérent dans la région. En élargissant la perspective, il est possible d'observer les chaînes de création de valeur et les circuits économiques de la région tout en favorisant une dynamique de développement à l'aide de mesures ciblées. Parallèlement, la coopération permet de rassembler les compétences et les ressources, mais aussi de développer des perspectives économiques et politiques communes. Par ailleurs, les municipalités peuvent prendre des **initiatives de promotion économique très ciblées** et les destiner à une ou plusieurs entreprises spécifiques. Concrètement, elles peuvent décider d'accorder des aides financières, comme par exemple :

- des subventions,

---

6 Gubler, R. E. & Möller, C. (2006). Standortmarketing – Konzeption, Organisation und Umsetzung. Haupt Verlag Bern, pp. 258

- des aides au crédit ou à l'investissement,
- des exonérations de taxes ou des délais de paiement etc. ;

mais aussi :

- la création d'un guichet unique pour les activités commerciales et industrielles (*One-Stop-Agency*),
- une assistance administrative pour les nouvelles entreprises ou
- une aide à la création d'entreprise à travers des activités de coaching, parrainage ou une offre de pépinière d'entreprises.

Les prestations de conseil aux entreprises peuvent être éventuellement axées sur des thématiques spécifiques, telles que l'*écologie industrielle* par exemple. Dans cette optique, les communes aident les entreprises à coordonner entre elles les flux de matériaux et d'énergie ainsi qu'à réutiliser les résidus d'énergies et matériaux en circuit court. Dans ce contexte, les communes prennent principalement en charge l'exécution d'analyses préliminaires et créent et gèrent les réseaux et les groupes de travail réunissant notamment les acteurs de l'administration, de l'économie et des consultants externes.

## 2.4. Transférabilité des modèles d'action de CLD<sup>7</sup> à d'autres contextes régionaux

Bien entendu, le succès de la mise en œuvre du CLD inter-municipal est déterminé par les principes de base et les facteurs de succès de la coopération inter-municipale, à savoir<sup>8</sup> :

- la volonté de coopérer doit être effective
- l'initiative doit être « ascendante » (une coopération imposée est habituellement perçue avec scepticisme)
- Aucun partenaire ne doit prédominer sur les autres
- Capacité et volonté d'obtenir un consensus
- Les structures décisionnelles doivent permettre une coopération claire et transparente
- Il est nécessaire de considérer et d'équilibrer les intérêts de tous les partenaires de la coopération

---

<sup>7</sup> CLD : Développement de zone d'activités d'économie mixtes

<sup>8</sup> Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2006). *Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen – Interkommunale Kooperation.*

Si ces conditions préalables sont remplies, les municipalités impliquées dans le processus de coopération doivent identifier le modèle d'action qui s'adapte le mieux à la spécificité du contexte régional. À cet égard, les municipalités doivent prendre en considération les questions et les aspects suivants :

- **Objectif/ Tâche** : les municipalités poursuivent-elles effectivement l'objectif qui sous-tend un modèle d'action spécifique ? Par quelles tâches les modèles d'action sont-ils caractérisés ?
- **Site** : le site remplit-il les conditions préalables pour la mise en œuvre d'un certain modèle d'action ? La situation régionale actuelle est-elle similaire aux conditions de départ décrites pour les modèles d'action ? Les mêmes conditions régionales de départ prévalent-elles ?
- **Cadre juridique et organisationnel** : les municipalités disposent-elles de l'autonomie et des compétences nécessaires pour s'accorder sur des dispositions juridiques et financières ? Les administrations/structures de gouvernances locales accordent-elles suffisamment de flexibilité pour piloter le développement inter-municipal ? *Il convient de considérer que tous les modèles nécessitent un minimum<sup>9</sup> standard d'accords organisationnels au niveau inter-municipal :*

- ✓ *des mécanismes et des règles de partage des coûts liés au CLD inter-municipal*
- ✓ *des capacités financières et humaines disponibles pour l'installation et le fonctionnement d'une structure de gestion*
- ✓ *un mécanisme décisionnel structuré au niveau inter-municipal.*

- **Cadre économique** : les structures économiques et commerciales existantes facilitent-elles l'application du modèle (ou son adaptation) dans le contexte régional ?
- **Participation des acteurs** : quels sont les acteurs locaux ou régionaux qui doivent être pris particulièrement en considération pour une mise en œuvre réussie du modèle d'action ?
- **Degré d'engagement** : recommandation ou évaluation selon si le modèle est plus ou moins contraignant et règlementé. Quel degré d'engagement les municipalités sont-elles disposées à atteindre, quel degré d'engagement est-il requis pour l'application du modèle ?

9 Ces aspects sont des exigences de base et ne sont pas explicitement mentionnés dans le Tableau 2.

Tableau 2 : Vue d'ensemble et description des modèles d'action décrits au Chapitre 2.1 tenant compte des aspects et des questions susmentionnés.

Modèle d'action	Objectif/ Tâche	Site	Cadre juridique/ organisationnel	Cadre économique	Participation des acteurs	Degré d'engagement	
Aménagement du territoire	Parc d'activités économiques inter-municipal	Développer un nouveau site commercial de grande envergure pour l'installation de nouvelles entreprises (exogènes) ou pour la relocalisation / l'extension d'entreprises existantes (endogènes).	Il doit exister un site adapté pour le développement conjoint	Mécanismes pour le partage des revenus provenant de l'implantation des entreprises dans le parc d'activités économiques inter-municipal (taxes, vente de terrains etc.)	Il existe une demande d'implantations futures d'activités économiques ou pour la relocalisation d'entreprises existantes	Bonne communication avec les entreprises locales / régionales pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande	Élevé mais limité aux sites développés conjointement
	Politique (de développement) des sites d'activité économique	Développement concentré orienté à la demande de nouveaux sites d'activité économique suivant les buts communs de répartition des fonctions territoriales, en vue de l'installation de nouvelles entreprises (exogènes) ou de la réinstallation / l'extension d'entreprises existantes (endogènes).	Disponibilité de nouveaux sites ou reconversion à des fins commerciales dans une ou plusieurs des communes participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nécessité de programmer, acheter, développer et commercialiser les terrains au niveau inter-municipal</li> <li>Mécanismes pour le partage des revenus provenant de l'implantation d'entreprises dans les sites développés conjointement (taxes, vente de terrains etc.)</li> </ul>	Il existe une demande d'implantations futures d'activités économiques ou pour la relocalisation d'entreprises existantes	Bonne communication avec les entreprises locales / régionales pour assurer l'équilibre entre l'offre et la demande	<ul style="list-style-type: none"> <li>Structure organisationnelle fortement réglementée</li> <li>Accord sur un modèle de développement commercial commun</li> </ul>
Développement urbain global	Développement de nouvelles structures urbaines polyvalentes	Disponibilité de nouveaux sites/terrains pour de nouvelles utilisations/reconversions	Mécanismes pour le partage des revenus provenant de l'implantation d'entreprises dans les sites développés conjointement (taxes, vente de terrains etc.)	Le pouvoir économique des entreprises existantes doit être préservé ; les emplois existants maintenus	Une communication interne et externe forte est indispensable pour gagner la confiance de la population	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accord sur un développement urbain commun</li> <li>Éventuellement, lancement de projets de construction communs impliquant à de lourdes charges financières.</li> </ul>	

Modèle d'action	Objectif/ Tâche	Site	Cadre juridique/ organisationnel	Cadre économique	Participation des acteurs	Degré d'engagement
Marketing et communication	Commercialisation du site commercial – général	Marketing conjoint de sites commerciaux (inter-municipaux) visant à attirer de nouvelles entreprises dans la région	Généralement possible pour toute sorte de site commercial	Les municipalités doivent se transmettre les données liées aux zones d'activité commerciale (ex. terrains vacants, conditions d'achat/location des terrains, etc.), par ex. pour mettre au point une base de données sur les biens immobiliers et terrains	Participation d'experts (PR-)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faible ; la réglementation n'est nécessaire que pour le partage des coûts</li> </ul>
	Commercialisation du site commercial – Liste inter-municipale de zones d'activité économique	Marketing conjoint de sites commerciaux visant à attirer de nouvelles entreprises dans la région	Important surplus de zones d'activité économique (ou site en reconversion)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les municipalités doivent se transmettre les données liées aux zones d'activité commerciale (ex. terrains vacants, conditions d'achat/location des terrains, etc.), par ex. pour mettre au point une base de données sur les biens immobiliers et terrains.</li> <li>Mécanismes pour le partage des revenus provenant de l'implantation d'entreprises dans les sites développés conjointement (taxes, vente de terrains etc.)</li> </ul>	Participation d'experts	<ul style="list-style-type: none"> <li>Structure organisationnelle et mécanismes de partage des revenus fortement réglementés</li> </ul>
	Marketing territorial	Promotion conjointe visant à attirer de nouvelles entreprises correspondant au profil économique de la région	L'existence d'une identité régionale et d'identités locales multiples est utile L'engagement personnel et l'ancrage régional commun facilite le processus	Exigences de base uniquement	Définition d'un profil économique commun représentant la région entière et supporté par tous les acteurs économiques (et politiques), ainsi que par la population	Participation d'experts (PR-)

Modèle d'action	Objectif/ Tâche	Site	Cadre juridique / organisationnel	Cadre économique	Participation des acteurs	Degré d'engagement
Services aux entreprises	Promouvoir la situation économique en aidant individuellement des entreprises	Généralement possible dans chaque région	Exigences de base uniquement	Bonne connaissance du tissu économique pour définir quel type d'entreprise/production nécessite de l'aide	Bonne communication externe pour justifier l'aide aux entreprises sélectionnées.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niveau d'engagement formel faible</li> <li>Engagement informel éventuellement élevé dû à un axe stratégique commun</li> </ul>
	Optimiser l'utilisation des ressources limitées, réduire les besoins en matières premières, diminuer les déchets, recycler l'énergie dans un cercle d'entreprises de production et de services	Existence d'une zone industrielle adaptée avec d'entreprises ayant des cycles de production adaptés	Exigences de base uniquement	Une structure d'entreprise particulière éligible à l'écologie industrielle est recommandée	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contact fort avec l'économie locale et régionale</li> <li>La participation d'experts dans le processus est nécessaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Faible, les municipalités ont un rôle de consultant</li> <li>Accords formels et contraignants entre entreprises impliquées dans l'écologie industrielle</li> </ul>

## 2.5. Recommandations

- 1) À travers l'approche CLD<sup>10</sup>, les municipalités pourront créer les conditions favorables au développement de leurs entreprises et, indirectement, à leur développement en général. Toutefois, il importe également que les municipalités reconnaissent et prennent conscience du fait que, étant donné les changements démographiques, les bouleversements macroéconomiques et la disponibilité limitée des ressources (par ex. des surfaces), leurs possibilités d'influencer et d'orienter leur développement sont limitées.
- 2) La plus grande partie de la demande de développement de zones d'activité économiques mixtes (80 – 90 %) découle de la relocalisation ou de l'extension d'entreprises locales ou régionales –dans les zones rurales comme dans les zones plus urbanisées. Cela signifie que le développement d'une stratégie commerciale commune devrait être axé sur le potentiel endogène. De cette manière, on favorisera un CLD ciblé et axé sur la demande, tout en évitant de lourds investissements mal dirigés. À cet égard, il est essentiel d'instaurer une communication intense et régulière auprès des entreprises locales.
- 3) Le développement à des fins commerciales d'un site ne se résume pas à la mise à disposition de grandes surfaces commerciales bon marché, mais doit se traduire plutôt par une réponse individuelle et flexible aux exigences économiques actuelles. Les facteurs d'implantation, tels qu'une configuration flexible du territoire permettant de satisfaire les exigences des entreprises, le potentiel offert par le marché de l'emploi, la contribution de la commune en faveur du développement, l'accessibilité (cf. écologie industrielle), la disponibilité des caractéristiques requises, sont souvent des éléments que les entreprises considèrent comme aussi importants voire plus importants que le prix des terrains ou les taxes municipales. Dans de nombreux cas, les investisseurs exogènes comptent sur un soutien conséquent de la part de l'administration municipale, qu'il s'agisse de conseils dans le domaine de la réglementation (comme par ex. les normes sur la qualité de l'air) ou des relations publiques. L'avantage, ici, c'est que les intérêts de la commune et ceux de l'entreprise correspondent presque parfaitement. Les tâches décrites plus haut peuvent souvent être

---

10 CLD: Développement de zones d'activités économiques mixtes

accomplies de façon plus professionnelle au sein d'une coopération inter-municipale qu'individuellement.

- 4) Les communes impliquées dans le processus de coopération doivent vérifier suffisamment tôt que les conditions nécessaires à cette coopération sont réunies, à savoir :
- La confiance, la transparence et la conviction : une coopération entre communes nécessite à la base un climat de confiance absolue entre les personnes responsables des municipalités, mais aussi entre les maires et leurs conseils municipaux respectifs. Autre condition indispensable, le dialogue entre les parties doit être permanent, franc et sincère. Les municipalités concernées et leurs négociateurs doivent être convaincus du bien-fondé de la coopération pour partager les objectifs communs et conscients des conséquences du processus ; autrement, ils risqueraient d'entraver ou de mettre en péril le processus de coopération. Les municipalités qui risqueraient de l'entraver doivent pouvoir (ou être forcées de) décider de la poursuite ou non de leur participation au processus de coopération.
  - Niveau d'engagement : les contenus possibles d'une coopération inter-municipale dépendent du degré d'engagement que l'on est raisonnablement en droit d'attendre de la part des communes. Il convient de considérer que le degré d'engagement peut être différent selon la solution désirée. Certaines approches nécessitent par exemple une ventilation non seulement des coûts, mais aussi des revenus. Les municipalités doivent savoir clairement jusqu'où elles veulent aller dans le processus et le niveau de responsabilité qu'elles souhaitent assumer.
  - Il est essentiel que le processus avance, sans que l'on se perde dans des détails dès les premières phases. Les participants doivent aspirer à une résolution simple, transparente et équitable des problèmes. Les règles du processus décisionnel doivent être transparentes et permettre, dans la mesure du possible, des décisions à la majorité des voix sur les détails des réglementations.
- 5) Le CLD inter-municipal dépend de la clarté de la description et de l'évaluation des conditions locales et régionales. Dans le cadre du projet COMUNIS, il a été possible de développer et de tester une procédure adéquate qui, sur la base d'une analyse détaillée de la situation, des défis et des opportunités, jette les bases d'une stratégie ciblée et de sa mise en œuvre organisationnelle. Des méthodes d'évaluation sont par ailleurs pré-



sentées (cf. chapitre 3.2) afin d'assurer la continuité à long-terme et l'amélioration continue de la stratégie.

- 6) Les solutions ne sont pas facilement transférables, ce qui signifie que les municipalités doivent être conscientes du fait que le CLD est lié à un processus qui vise à mettre au point une solution individuelle. Néanmoins, il est utile pour se familiariser avec la pratique de la coopération et permet de tirer des enseignements des bons comme des mauvais exemples.

### 3. Conclusions

Le concept de développement de zones d'activités économiques mixtes (CLD) offre aux municipalités la possibilité de maîtriser et d'orienter leur développement commercial et industriel futur en coopération avec d'autres municipalités. Du fait de ses différents effets indirects, le développement des sites d'activités économiques exprime une approche qui dépasse l'objectif d'un développement économique stable. L'engagement en faveur de la constitution et du développement des entreprises et des emplois contribue à renforcer l'attractivité des communes participantes en tant que lieu où vivre et travailler. Étant donné les changements démographiques en cours, il s'agit d'un aspect essentiel si l'on souhaite retenir sur place la population jeune et tirer le meilleur profit des infrastructures existantes, même dans le futur.

Les modèles d'action proposés visent à retenir les entreprises dans la région, à créer les conditions favorables au déclenchement de nouveaux investissements, à favoriser la création de nouvelles entreprises ou à les attirer dans la région et ce, par le biais du développement conjoint de zones d'activité économique mixtes, grâce au marketing conjoint des sites ou à travers des mesures de coopération destinées à soutenir les entreprises. Les stratégies mises au point sont axées sur l'approche inter-municipale. Grâce à la coopération, il sera plus facile pour les communes – ou il sera enfin possible pour elles – de mobiliser les ressources administratives et financières indispensables ou éventuellement les surfaces nécessaires pour un développement stratégique proactif. En outre, du fait des multiples imbrications en termes économiques, sociales et d'infrastructures, et étant donné les particularités topographiques des régions alpines, les municipalités forment généralement avec les communes voisines des espaces économiques communs. Dans un contexte de concurrence rude même entre les régions pour attirer les entreprises, le développement coopératif de ces espaces est bénéfique pour toutes les municipalités, grâce notamment à l'image plus forte que la région transmet à l'extérieur et qui renforce sa position en tant que pôle économique.

Comme prévu, le projet a montré qu'il est impossible de transférer des solutions génériques dans une région aussi hétérogène d'un point de vue économique et social que l'arc alpin. Mais le transfert peut s'effectuer à un autre niveau. D'un côté, COMUNIS a permis d'appliquer une procédure unitaire (cf. 2.2.1), qui a permis aux communes participantes d'élaborer une solution adaptée à leurs problèmes sur la base d'une analyse détaillée de leur situation.

De l'autre, il a été constaté que différents contextes régionaux sont confrontés à des problématiques similaires. Dès lors, des mesures (modèles d'action) ont pu être adoptées, des mesures poursuivant toutes fondamentalement le même objectif (comme par exemple le développement conjoint, orienté aux exigences, de surfaces destinées à des usages commerciaux-industriels ; l'optimisation des ressources à travers un mode opératoire cyclique (l'écologie industrielle)) (cf. chapitre 2.3). Enfin, pour l'application et la mise en œuvre complète, il sera nécessaire d'élaborer, pour chaque coopération inter-municipale, une solution individuelle et sur mesure. Le même schéma s'applique également au niveau transnational, où il faudra par exemple tenir compte des différents contextes juridiques et administratifs, mais aussi au niveau national, où il peut exister différents degrés d'engagement de la part des communes selon le niveau de confiance ou selon la capacité et la volonté de destiner un potentiel local au service d'un projet régional.

### 3.1. Perspectives

Au cours du projet, il a été possible dans certaines régions d'établir des structures permanentes pour la gestion du CLD. Ainsi, des études de résultats sont en cours en Allemagne et en Autriche. Après avoir examiné les différentes formes de coopération inter-municipale, les maires de la région Alpsee-Grünthen ont décidé de collaborer pour développer et commercialiser des zones d'activités économiques mixtes dans leur région. Le processus décisionnel pour la création d'une association de droit public (« Gewerbeverband Alpsee-Grünthen ») a été engagé. Les conditions-cadre et les coûts pour la constitution et le fonctionnement de cette agence responsable du développement local ont également été définis. Dans les deux régions pilotes autrichiennes « Großwalsertal » et « Leiblachtal », le cadre juridique d'une coopérative qui s'occupera du projet et du marketing du site (PSG, « Projekt- und Standortgenossenschaft ») a été examiné et défini dans le détail. Pour la région du Großwalsertal, l'objectif consiste en la création d'une structure de gestion permanente du CLD, à travers la définition d'un plan de travail comprenant les accords entre les communes et la documentation des règles créées. Dans le Großwalsertal, quatre des cinq communes ont décidé de participer la PSG. Pour le Leiblachtal, le but est de créer une association régionale composée de cinq municipalités qui s'occupera d'élaborer des

stratégies communes. La région pilote examine actuellement les stratégies de mise en œuvre possibles.

Au cours du projet, une stratégie pourrait être définie pour la mise en œuvre de la gestion du savoir. Ici, l'accent est mis sur la création d'un système de gestion du savoir et le concept de tandems de régions transnationales. Ce système – par exemple à travers des liens entre les pages Web de LinkedIn Wikipedia, LinkedIn, et Slideshare – devrait apporter des solutions de stratégies coopératives pour le développement de zones d'activités économiques mixtes. Il représente également un moyen d'institutionnaliser le partage d'expériences dans ce secteur. D'un autre côté, les partenaires du projet ont adapté d'une manière approfondie le programme « Tandem »<sup>11</sup> à des questions inter-municipales, pour fournir un modèle applicable pour l'amélioration de la compréhension interculturelle. Concrètement, cela signifie que deux régions pilotes partagent leurs expériences et leurs documents spécifiques. Cela comporte également le concept d'évaluation continue. Une fois le projet terminé, les deux régions se rencontreront à intervalles réguliers pour discuter et échanger leurs expériences.

### 3.2. Besoins en matière de recherche

Malgré les efforts consentis par les partenaires du consortium COMUNIS pour mener une recherche exhaustive sur le CLD, un certain nombre d'aspects (cf. liste ci-après) n'ont pas été pleinement traités dans le cadre du projet. De même, certains thèmes liés au projet ont dû être mis de côté dans la mesure où leur traitement aurait nécessité des enquêtes trop approfondies. Une étude fouillée des aspects suivants liés au développement inter-municipal de zones d'activités économiques mixtes contribuerait certainement à une meilleure compréhension du thème qui est au cœur du projet COMUNIS :

- l'autonomie municipale<sup>12</sup>,
- la loi sur la planification du territoire et les systèmes fiscaux (inter-)communaux

---

11 Conçu à l'origine comme un moyen interactif pour permettre à deux personnes d'apprendre chacune la langue de l'autre.

12 Avantages en termes de concurrence entre des communes autonomes selon la théorie des choix publics.

- les conditions pour l'émergence d'une structure institutionnelle supra-locale<sup>13</sup>,
- la régionalisation en tant que processus dynamique et générateur de sens et d'identification<sup>14</sup>.

**Succès et effets de la coopération inter-municipale dans le développement de zones d'activités économiques :** Peu d'études jusqu'à présent ont traité des effets de la coopération inter-municipale pour le contrôle du développement du territoire (pour l'Allemagne, cf. Raab 2011 : 38<sup>15</sup>). Il serait utile de disposer d'études comparatives analysant l'impact et le succès de la coopération inter-communale en matière de CLD, tout en traitant les différents effets indirects (développement des emplois, impôts directs, population, etc.)

**Analyse systématique ex-post des coûts et bénéfices du développement de zones d'activités économiques mixtes :** le projet a montré que les communes méconnaissent souvent les effets financiers directs ainsi que les autres effets indirects du CLD. Il pourrait être utile d'établir une liste de données et d'expériences (considérations ex-post) sur le coût et la valeur actuels du développement de zones d'activités économiques mixtes et d'examiner les conditions et les facteurs qui conduisent à des rapports coûts-bénéfices positifs ou négatifs.

---

13 Selon K. Horber-Papazian & S. Terribilini (In : Katia Horber-Papazian, S/s dir., 2001) un minimum de convergence dans les représentations et les intérêts est nécessaire non seulement pour la production de nouveaux espaces dans l'action publique, mais aussi pour leur légitimation.

14 Selon Cl. Raffestin (In : Katia Horber-Papazian, S/s dir., 2001) les régions sont maintenant engagées dans un processus de territorialisation-reterritorialisation-déterritorialisation.

15 Raab A. 2011 : *Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene* (Gestion intercommunale du développement territorial. La coopération intercommunale – un instrument de gestion adapté pour le développement territorial à petite échelle). Ibidem-Verlag Stuttgart, p. 472

## **COMUNIS**

**Cooperazione intercomunale per il piano strategico  
di sviluppo delle aree produttive polifunzionali  
a carattere commerciale nella regione alpina**

### **Sintesi del Progetto**



## Indice

<b>1.</b>	<b>Il progetto</b> .....	80
1.1.	In breve.....	80
1.2.	Contesto .....	81
1.3.	Approccio.....	81
1.4.	Partnership del progetto ed aree pilota .....	82
1.5.	Gestione della conoscenza.....	84
<b>2.</b>	<b>I risultati</b> .....	86
2.1.	Vantaggi e svantaggi della collaborazione intercomunale .....	86
	2.1.1. Vantaggi e opportunità.....	87
	2.1.2. Svantaggi e rischi .....	88
2.2.	Linee guida per gli interventi di CLD.....	89
	2.2.1. Processo .....	89
2.3.	Modelli di CLD intercomunale .....	98
	2.3.1. Gestione del territorio .....	98
	2.3.2. Pubblicità e comunicazione.....	99
	2.3.3. Servizi alle imprese.....	100
2.4.	Trasferibilità dei modelli di azione di CLD ad altri contesti regionali .....	101
2.5.	Raccomandazioni .....	106
<b>3.</b>	<b>Conclusioni</b> .....	108
3.1.	Previsioni.....	109
3.2.	Esigenze in termini di ricerca.....	110



# 1. Il progetto

## 1.1. In breve

Tante buone ragioni parlano a favore di iniziative di cooperazione a livello intercomunale per posizionare comuni come aree sostenibili a vocazione commerciale in un contesto di competizione crescente delle regioni. I vantaggi connessi sono perfettamente evidenti: mettendo in comune risorse finanziarie ed umane si contribuisce a ridurre o evitare costi, come per esempio quelli per il marketing professionale del sito; la cooperazione può facilitare l'accesso alla sponsorizzazione se gli incentivi sono previsti per iniziative pianificate congiuntamente; la cooperazione aiuta a trasformare lo stato di debolezza dei singoli comuni in una posizione inter-comunale forte, innovativa ed economicamente vitale che offre condizioni favorevoli alla localizzazione delle imprese, dei lavoratori e dei residenti. Tuttavia, una strategia intercomunale sviluppata e concordata, che tenga conto delle condizioni specifiche di località Alpine per uno sviluppo commerciale sostenibile sviluppo, spesso manca nelle valli alpine. Obiettivo di COMUNIS è quello di sviluppare e promuovere strategie cooperative per lo sviluppo delle aree produttive polifunzionali a vocazione commerciale – Commercial Location Development (CLD) – a livello intercomunale nelle zone montane. A tal fine, COMUNIS ha sottolineato i vantaggi di incoraggiare e di rafforzare la cooperazione intercomunale e intra-territoriale nelle regioni pilota (paragrafo 2.1). Inoltre, COMUNIS ha sviluppato linee guida per la progettazione e l'applicazione di strategie di CLD intercomunali adeguate alle sfide, condizioni e potenzialità locali e regionali (paragrafo 2.2).

Queste linee guida forniscono consigli pratici ad economie comunali e a dipartimenti di pianificazione territoriale nonché ad istituzioni per lo sviluppo. Altri target di riferimento sono inoltre città, paesi, regioni, i location manager e gli attori regionali.

Il progetto si traduce anche in un sistema di gestione della conoscenza (paragrafo 1.5) che fornisce soluzioni tecniche per CLD cooperative e istituzionalizza la condivisione di esperienze. Esso induce quindi alla creazione di strutture sostenibili per la gestione dello sviluppo di posizionamento commerciale/industriale in regioni pilota selezionate.

## 1.2. Contesto

Nelle regioni alpine, i comuni adiacenti concorrono fortemente allo sviluppo economico. Anche se questo non è un problema specifico delle Alpi, la loro topografia crea condizioni di riferimento diverse da quelle prevalenti nella pianura. I ripidi paesaggi montani, una maggiore probabilità di rischi naturali, ecc. limitano il terreno disponibile per lo sviluppo. Ciò richiede un attento approccio comune per lo sviluppo commerciale e industriale, nonché intelligenti soluzioni cooperative per un uso sostenibile delle potenzialità endogene.

Inoltre, in tempi in cui i bilanci comunali decrescono, i giovani istruiti emigrano (fuga di cervelli), e le ripercussioni dello sviluppo economico generale non si fermano ai confini comunali, la cooperazione intercomunale per lo sviluppo commerciale si propone come soluzione del problema.

Eppure, i comuni si astengono dal mettere in comune risorse finanziarie e umane per un approccio intercomunale al fine di sviluppare una strategia e promuovere se stessi come un'area commerciale attraente e sostenibile. Invece di prendere un'iniziativa di sviluppo a lungo termine, i comuni reagiscono a breve termine, il che lascia a loro un piccolo spazio di manovra.

## 1.3. Approccio

In questo contesto, gli undici partner del progetto COMUNIS riferito allo spazio alpino hanno puntato allo sviluppo di strategie cooperative e comprensive per lo sviluppo intercomunale di aree polifunzionali a carattere commerciale (CLD) nelle Alpi.

Aumentando lo scambio e la cooperazione tra comuni limitrofi, COMUNIS aspira a superare i tentativi individuali di soluzione del problema. Il suo approccio è basato sull'idea di frazionamento della complessità di CLD ed è suddiviso come segue:

- **Approccio strategico:** gestione del territorio, promozione e comunicazione, servizi di sostegno alle imprese;
- **Elementi organizzativi e strutturali:** organizzazione e finanziamento; pianificazione territoriale e politica del suolo; identificazione della domanda e dell'offerta; promozione/marketing; metodi di valutazione.

## 1.4. Partnership del progetto ed aree pilota

Il partenariato riunisce entità locali, regionali e nazionali sia pubbliche che private: istituti di istruzione superiore, agenzie per lo sviluppo regionale nonché enti statali, enti privati di ricerca e amministrazioni comunali. La capacità di coinvolgere una grande varietà di competenze sia nel campo delle conoscenze teoriche che in quello dell'esperienza pratica ha contribuito in modo rilevante all'accettazione e all'attuazione del progetto.

Una rete di osservatori (raffigurati nella Figura 1) supportano lo scopo generale del progetto. In particolare, gli osservatori si impegnano nell'approccio innovativo di cooperazione e contribuiscono all'adozione di strategie di CLD e alla loro implementazione operativa.

Entrambi i partner del progetto e gli osservatori hanno lavorato in aree selezionate (Figura 1) per testare ed effettuare la cosiddetta strategia di CLD.

I partner e gli osservatori hanno perseguito i seguenti obiettivi nelle regioni pilota:

### **Comuni di Martigny / Sion / Sierre** (*Canton Vallese, Svizzera*)

Nelle tre città della Romand Vallese gli stakeholders sono sensibilizzati e formati nel campo dell'ecologia industriale, grazie ad una analisi costi-benefici elaborata nell'ambito del progetto, al fine di rafforzare uno sviluppo economico sostenibile.

### **Alpsee-Grünten<sup>1</sup>** (*Baviera, Germania*)

In questa zona i comuni hanno intenzione di costituire una Associazione a Fine Speciale che funge da interlocutore per le aziende e consente la gestione di zone commerciali in modo accurato ed orientato alla domanda. Tutte le basi per la creazione dell'Associazione saranno preparate entro primavera del 2012, la quale dovrebbe essere costituita entro l'estate 2012.

---

1 Nonostante la fuoriuscita di un comune dal progetto, gli altri quattro continuano a lavorare alla realizzazione di un sistema di gestione comune delle superfici commerciali nella regione. È verosimile che la cooperazione sarà ampliata poiché i comuni di Bolsterlang, Bad Hindelang, Ofterschwang e Fischen hanno dichiarato di essere interessati al progetto.

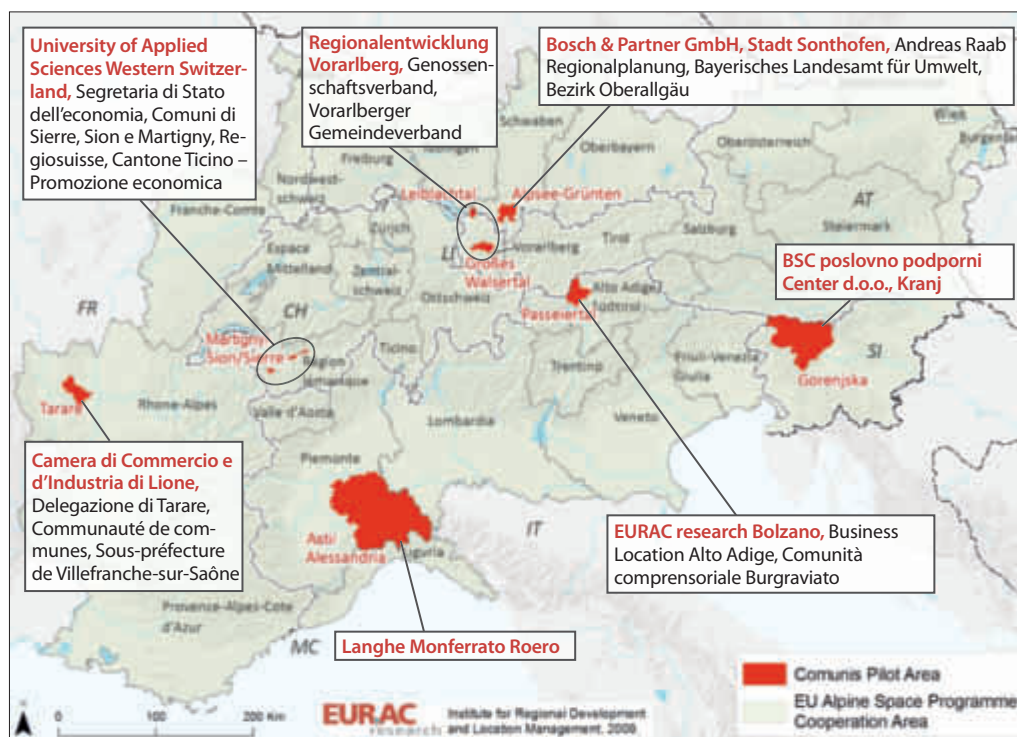


Figura 1: Mappa dell'area del Programma Spazio Alpino raffigurante le aree pilota del progetto COMUNIS, i partner responsabili del progetto e gli osservatori coinvolti.

### Leiblachthal e Großes Walsertal (Vorarlberg, Austria)

Una Cooperativa di Progetto e Location (Localizzazione) è stata istituita assumendo il ruolo di struttura istituzionale che consenta ai comuni di attuare strategie di CLD e di politica agraria.

### Tarare regione (Greater Lyon, France)

Qui, le autorità locali focalizzano le loro attività sul marketing territoriale congiunto e sull'attuazione di una politica di hosting per mezzo di un cosiddetto "Village d'Accueil". L'obiettivo è quello di migliorare l'attrattiva economica e facilitare la creazione di imprese.

### Gorenjska (Slovenia)

L'obiettivo è che due comuni cooperino per uno sviluppo congiunto e che rafforzino l'integrazione degli aspetti ambientali nello sviluppo di aree a carattere commerciale.

### **Val Passiria** (*Provincia Autonoma di Bolzano-Alto Adige, Italia*)

Strutture di cooperazione intercomunale già esistenti verranno ottimizzate. In particolare, sono state discusse con gli stakeholder locali, soluzioni innovative per carenze commerciali e industriali, nonché i flussi di traffico.

### **Comuni di Nizza Monferrato, Canelli e Calamandrana** (*Provincia di Asti, Italia*)

Lo scopo principale delle attività è quello di attuare una programmazione di politiche pubbliche e private condivise per l'implementazione di nuove strategie per lo sviluppo commerciale dell'area e la riqualificazione energetica. È stata inoltre coinvolta l'area industriale Sanda Vadò (Comune di Moncalieri, Provincia di Torino) per lo scambio di buone pratiche e per l'individuazione di possibili politiche di risparmio e di produzione energetica a livello locale, in un'ottica di incremento dell'attrattività dell'area.

## **1.5. Gestione della conoscenza**

Per gestire le conoscenze sviluppate e i documenti prodotti nel corso del progetto, COMUNIS ha implementato un sistema di gestione della conoscenza sostenibile. Per sostenibile, in questo contesto, si intende che il sistema consentirà l'accesso alla conoscenza anche dopo la fine del progetto.

Inizialmente è stato redatto un inventario degli strumenti a disposizione, che sono stati classificati secondo il loro specifico contributo alla diffusione della conoscenza. Successivamente è stato sviluppato un sistema implementandone altri, come mostra la Figura 2. Questo sistema include strumenti attuati nell'ambito del Programma Spazio Alpino, una piattaforma di gestione delle conoscenze della politica regionale svizzera "regiosuisse", nonché tre siti Web 2.0 di portata mondiale (LinkedIn, Slideshare e Wikipedia). Queste famose piattaforme aiuteranno ad attirare un numero di visitatori ai siti web sia del progetto che del Programma Spazio Alpino.

Il sistema ha concesso a COMUNIS di istituire un processo dinamico che continua ben oltre la fine del progetto. Ogni partner ha quindi sviluppato la propria rete di relazioni con esperti dei paesi interessati. Questa rete, che riunisce rappresentanti del settore pubblico, associazioni, società di consulenza, nonché istituti di formazione e ricerca, non solo supporta la diffusione dei risultati del progetto, ma fornisce loro un ulteriore valore. Per questo moti-

vo, occorre prestare particolare attenzione all'attività di rete affinché possa essere coordinata dai responsabili della comunità nel campo della cooperazione intercomunale e di CLD.

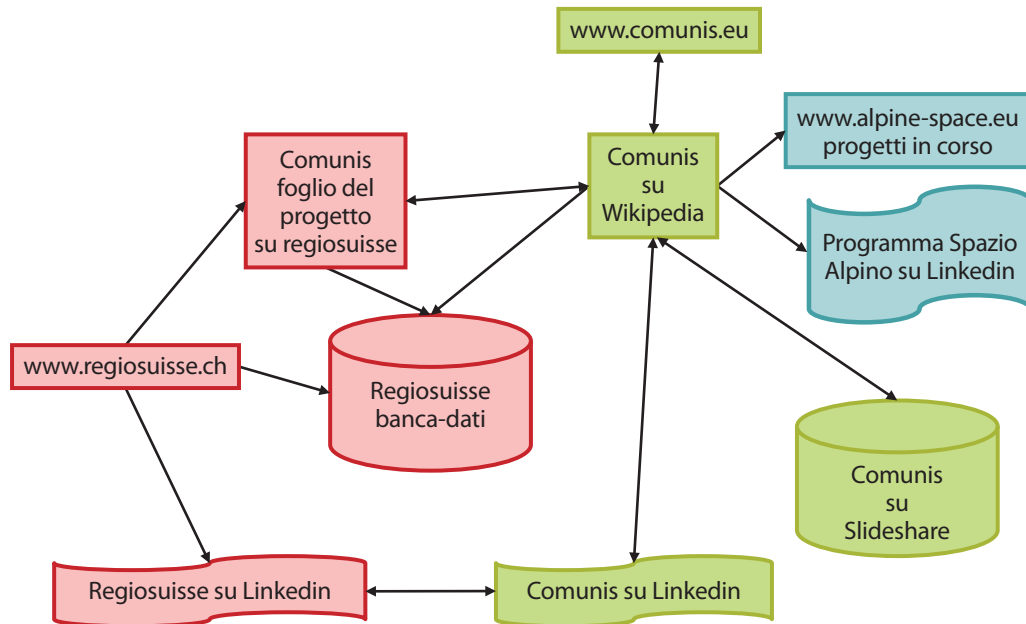


Figura 2: Gestione della conoscenza all'interno del progetto.

I documenti prodotti possono essere scaricati da:

- [www.comunis.eu](http://www.comunis.eu), sito web del progetto COMUNIS
- [www.regiosuisse.ch](http://www.regiosuisse.ch), homepage di regiosuisse, Centro della rete di sviluppo regionale
- [www.eurac.edu](http://www.eurac.edu), sito web del progetto sulla homepage del partner EURAC research
- [www.slideshare.net](http://www.slideshare.net), Slideshare

## 2. I risultati

### 2.1. Vantaggi e svantaggi della collaborazione intercomunale

Nella maggior parte dei casi, la collaborazione nel campo della promozione economica – più precisamente in quello della creazione di imprese e di aree polifunzionali a vocazione commerciale/industriale – ha lo scopo di raggiungere un maggiore vantaggio economico per tutti i comuni partecipanti, aumentare le entrate fiscali comunali e creare condizioni migliori per le imprese e i lavoratori locali (RAUCH et al. 2001: 78<sup>2</sup>). Tuttavia, i benefici dell'approccio intercomunale al CLD vanno ben oltre il puro vantaggio economico.

Specialmente nelle aree montane, dove per motivi topografici la terra rappresenta una risorsa ancora più scarsa che in pianura, l'approccio intercomunale al CLD è *il* passo essenziale per un uso sostenibile del suolo e la conservazione del paesaggio, per mitigare l'emigrazione e per preservare i posti di lavoro decentrati. Inoltre, essendo un processo complesso e lungo, lo sviluppo di aree polifunzionali a vocazione commerciale/industriale intercomunali riguarda non solo le persone che abitano e lavorano nell'area ma anche le istituzioni pubbliche e private, il quadro giuridico e di pianificazione territoriale e l'ambiente naturale (MATSCHEK 2011: 92<sup>3</sup>).

Vi sono argomenti sia a favore che contro la collaborazione intercomunale, ma occorre evidenziare che i vantaggi e le opportunità superano gli svantaggi e i rischi.

---

2 Rauch, F., Spielmann, K. & B. Golas 2001: Kooperation von Gemeinden zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten, im Auftrag der Bundesländer Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Braumann, C. (Hrsg.) Salzburg, 122 p.

3 Matschek, M. 2011: Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ). Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes – Recht & Finanzen für Gemeinden 02/2011, Wien, 120 p.

### 2.1.1. Vantaggi e opportunità

<b>Finanze</b>	Ridurre i costi e contribuire a indirizzare e contenere l'utilizzo del terreno per scopi commerciali.
	Facilitare l'accesso alla sponsorizzazione qualora gli incentivi finanziari regionali vengano messi a disposizione solo per iniziative che si configurano come progetti di collaborazione o regionali.
	Favorire il marketing professionale delle aree produttive poli-funzionali: più possibilità di organizzarlo e finanziarlo.
<b>Amministrazione</b>	Suddividere i compiti per affrontare la crescente complessità degli obblighi e delle responsabilità dei comuni.
	Ricorrere a esperti e specialisti di altri comuni quando ci si trova di fronte alla sfida di (nuove) funzioni comunali.
<b>Concorrenza</b>	Promuovere la regione a livello regionale/nazionale/internazionale come un'area economicamente forte e innovativa e come entità unitaria.
	Trovare un consenso regionale e una strategia economica regionale per evitare che i comuni competano tra loro per attrarre imprese e abitanti.
	Offrire opportunità alle nuove imprese provenienti dall'area o da fuori.
	Mettere a disposizione un'area che garantisca i fattori più vantaggiosi per l'insediamento delle attività economiche interessate.
	Partecipazione dei comuni allo sviluppo delle aree produttive polifunzionali anche se questi non dispongono di aree adatte (ad es. per motivi topografici).
	Migliorare le infrastrutture delle aree e l'accessibilità alle infrastrutture regionali.
<b>Occupazione</b>	Conservazione dei posti di lavoro grazie alla pianificazione strategica e all'amministrazione delle aree commerciali nella regione.
	Conservazione dei posti di lavoro decentrati, soprattutto delle PMI.
	Offrire posti di lavoro alternativi alle persone occupate nell'agricoltura.
	Promuovere la collaborazione tra le imprese e gli istituti di istruzione.



<b>Andamento demografico</b>	Mitigare l'emigrazione (e la conseguente riduzione della popolazione) rendendo la regione un luogo più piacevole dove vivere e lavorare.
	Collaborazione e identificazione con l'area, per aumentare la motivazione a rimanere.

### 2.1.2. Svantaggi e rischi<sup>4</sup>

<b>Finanze</b>	Le politiche di CLD sono legate ai bilanci comunali – durante la collaborazione i comuni potrebbero essere obbligati a divulgare i propri dati finanziari (e altre informazioni) ai partner.
<b>Amministrazione</b>	La sostituzione di persone all'interno del partenariato può comportare problemi (ad es. disaccordo, diversa motivazione, ecc.), complicando o rendendo impossibile la prosecuzione del processo.
	La cooperazione può implicare una redistribuzione o un cambiamento delle responsabilità e dei compiti: ciò può lentamente portare a una perdita di autonomia e rilevanza, percepita dai comuni come una minaccia alla loro stessa esistenza.
	Stabilire e "coltivare" politiche di CLD intercomunale richiede impegno e tempo.
<b>Competizione</b>	Libertà decisionale limitata dei partner: la collaborazione richiede compromessi e intese reciproche.
	Si percepisce il timore o la minaccia di una fusione tra i comuni (soprattutto tra quelli più piccoli).

<sup>4</sup> Varie fonti:  
 Rauch, F., Spielmann, K. & B. Golas 2001: Kooperation von Gemeinden zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten, im Auftrag der Bundesländer Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Braumann, C. (Hrsg.) Salzburg, 122 p.  
 Wirth, K. 2005: Interkommunale Zusammenarbeit aus dem Blickwinkel des Good Governance. In: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Forum Public Management, 3/2005, pp. 10-12.  
 Biwald, P. (n. d.): Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit – ein Projektbericht. Vortrag im Rahmen des Arbeitskreis III "Verwaltungsreform – leistungsfähige Gemeinden durch kommunale Zusammenarbeit": <http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/arbeitskreis-iiiverwaltungsreform-leistungsfahige-gemeinden-durch-kommunale-zusammenarbeit.html> [17.06.2011]

## 2.2. Linee guida per gli interventi di CLD

L'obiettivo dichiarato di COMUNIS era quello di contribuire a diffondere il ricorso a strategie concordate per lo sviluppo di siti produttivi polifunzionali intercomunali nelle aree montane. A tale scopo, da un lato, sono stati avviati esempi di sviluppo e di processo nelle regioni pilota che potessero fungere da modello anche per altre regioni. Dall'altro, sono state elaborate linee guida a supporto dei comuni e delle regioni per la pianificazione e l'attuazione di politiche di sviluppo di siti produttivi polifunzionali intercomunali. Configurandosi come un manuale pratico per attori locali e regionali, le linee guida descrivono:

- possibili attività nei diversi contesti regionali, ad es. gestione delle superfici produttive, marketing e comunicazione, promozione dell'economia;
- metodi e strumenti per le diverse fasi operative, partendo da una prima analisi dello stato di fatto, fino alla strutturazione di un sistema gestionale;
- strumenti per confrontare costi e benefici e verificare l'impatto ambientale.

### 2.2.1. Processo

Le linee guida sono articolate in capitoli che rispecchiano le cinque fasi del processo operativo del CLD (Figura 3: processo in breve; Figura 4: processo nel dettaglio). Concentrandosi sul piano spaziale dello sviluppo di un sito produttivo polifunzionale intercomunale, cioè riguardante due o più comuni (di seguito anche denominato "regione"), le linee guida presentano diversi approcci e attività possibili con l'ausilio di esempi pratici. Il processo inizia con il riconoscimento e la presa di coscienza da parte del comune o della regione delle problematiche specifiche esistenti ("Descrizione del Con-

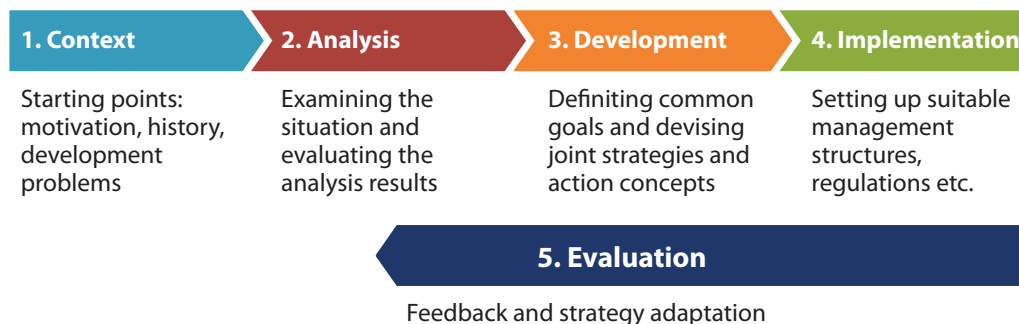


Figura 3: Schema del processo CLD in breve.

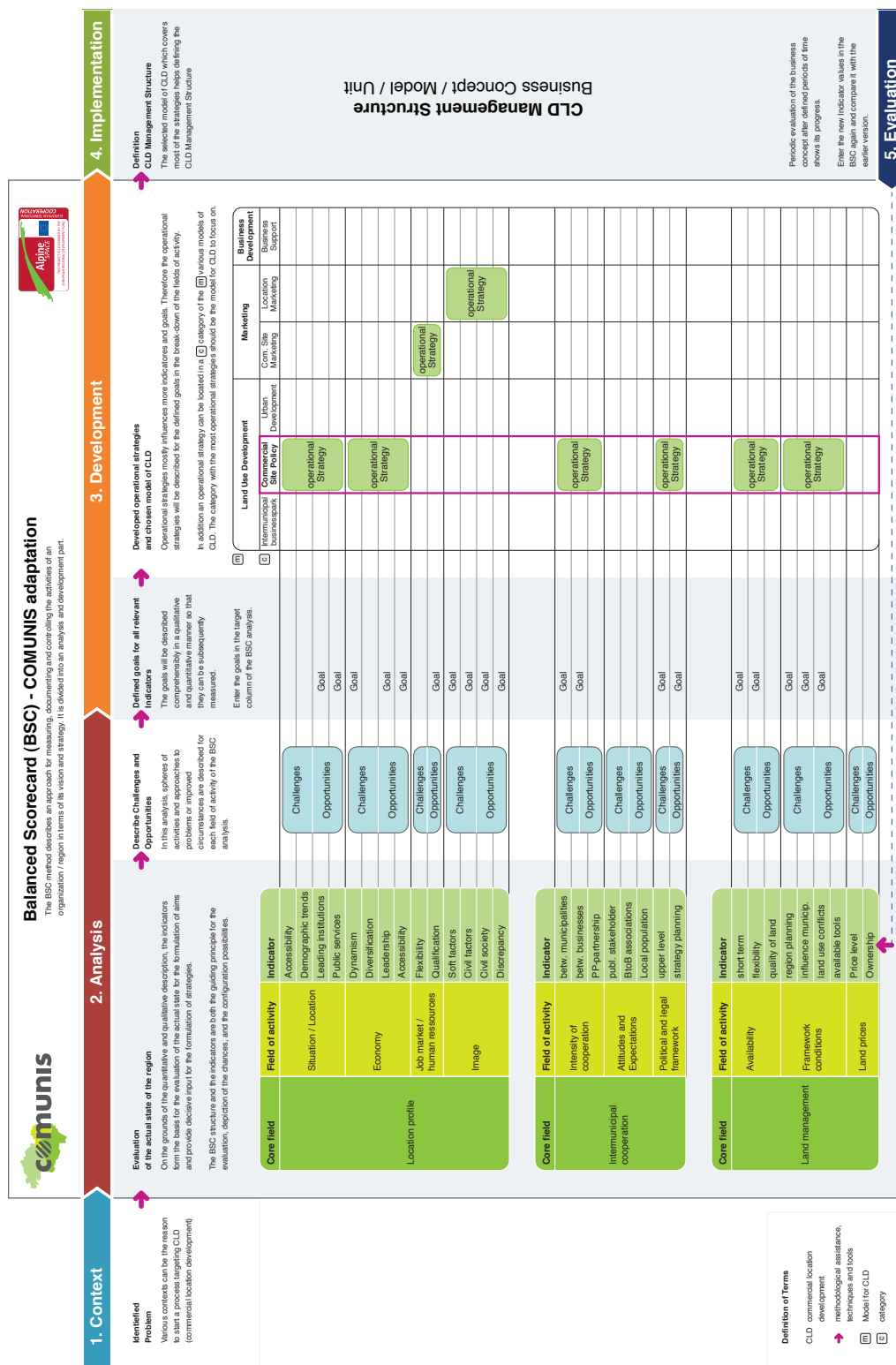


Figura 4: Visualizzazione in dettaglio del processo di cooperazione intercomunale in base al metodo BSC

testo”). Segue poi un’analisi dettagliata del sito produttivo per individuare sia gli elementi che inibiscono lo sviluppo, sia le potenzialità locali (“Analisi”). Nella fase successiva (“Sviluppo”) si definiscono gli obiettivi e le priorità e si elaborano proposte di soluzione tenendo conto dei risultati delle fasi precedenti. La fase “Implementazione” tratta invece temi quali la struttura organizzativa appropriata, la distribuzione di costi, benefici e responsabilità e i possibili interfacciamenti con strutture gestionali esistenti nei comuni. La quinta fase, che accompagna il processo, riguarda la “Valutazione” del processo di implementazione.

I paragrafi seguenti descrivono brevemente le singole fasi e i contenuti dei capitoli delle linee guida.

### Descrizione del contesto

L’avvio del processo di sviluppo di un sito produttivo polifunzionale intercomunale non è caratterizzato da una fase operativa in senso stretto, ma piuttosto da una **constatazione**: i modelli di sviluppo convenzionali non funzionano più o non sembrano più in grado di dare risposte convincenti; le strutture esistenti e le linee guida finora applicate non permettono più di gestire lo sviluppo del comune in maniera intelligente e mirata. Dati i cambiamenti macroeconomici e la crescente interdipendenza e concorrenza a livello globale, nazionale e regionale, appare evidente la necessità di creare spazi locali protetti al fine di consentire uno sviluppo creativo e mirato dei comuni. Sulla base di queste considerazioni nei comuni si sviluppa la consapevolezza, in parte ancora vaga, della necessità di apportare delle modifiche alle linee strategiche.

Il risultato ultimo di questa fase di lavoro è una valutazione qualitativa, da parte dei responsabili politici e amministrativi dei comuni, della loro situazione di partenza, con indicazione di quelle che a loro avviso sono le problematiche principali. È fondamentale chiarire quali sono le motivazioni che sottendono una strategia di CLD intercomunale. I comuni devono riflettere sui partner da coinvolgere nel processo a livello intercomunale ed eventualmente anche a un livello più ampio e, se possibile, fissare per iscritto la loro volontà di avviare una collaborazione in quest’ambito. La configurazione ottimale prevede il coinvolgimento anche dei rappresentanti dell’economia regionale.

Il capitolo delle linee guida descrive, a titolo esemplificativo, le problematiche che interessano i singoli comuni e che singolarmente o combinate potrebbero spingere i comuni ad affrontare il loro futuro sviluppo ricorrendo alla collaborazione intercomunale. Gli esempi forniti dovrebbero aiutare i comuni a valutare la loro situazione in modo realistico e a determinare se servono ulteriori analisi e valutazioni più dettagliate.

## **Analisi**

La seconda fase è dedicata a un'analisi dettagliata della situazione del sito, dei comuni e della regione con l'obiettivo di individuare le caratteristiche specifiche, le disposizioni in materia di politica industriale e di insediamento, ma anche le condizioni quadro regionali. Da quest'analisi si evincono i punti di forza e di debolezza, le opportunità e i rischi, e le azioni concrete da intraprendere. Se necessario, si approfondiscono le problematiche ritenute prioritarie. Ciò potrebbe risultare utile, ad esempio, per determinare quali sono i servizi e le offerte comunali più interessanti per le imprese e che queste ultime richiedono (ad es. superfici industriali polifunzionali, sostegno per le procedure di insediamento/ampliamento ecc.).

Il capitolo presenta diversi approcci metodologici per l'acquisizione e la valutazione delle informazioni che consentono ai comuni di rilevare e valutare la situazione del sito intercomunale. Spicca in questo contesto il metodo Balanced Scorecard (BSC) adattato e utilizzato nell'ambito di COMUNIS. Per problematiche specifiche vengono illustrati anche metodi e strumenti diversi da impiegare, ad esempio, per analizzare

- la domanda e l'offerta,
- l'immagine regionale,
- le catene del valore aggiunto e
- per determinare i flussi di materiali ed energia.

Il BSC è uno strumento strategico per la gestione delle prestazioni utilizzato per assicurare la qualità di un'organizzazione o di una struttura. Il metodo si propone di fornire un quadro delle prestazioni e dell'efficienza di una singola struttura o organizzazione (ad esempio sotto il profilo economico o finanziario). Sia le attività operative che le strategie vengono analizzate e valutate qualitativamente per scoprire in quale misura le azioni attuate e le atti-

vità corrispondono agli obiettivi. La valutazione qualitativa si basa su una valutazione di definiti indicatori quantitativi e qualitativi.

Gli obiettivi perseguiti della metodologia come base per gli ulteriori step lavorativi nell'ambito del progetto COMUNIS sono stati:

- Avere una panoramica delle condizioni di localizzazione economiche, politiche, sociali e geografiche delle regioni pilota.
- Analizzare e valutare i sistemi esistenti e le condizioni quadro per lo sviluppo di un sito produttivo polifunzionale intercomunale.
- Identificare situazioni problematiche e meccanismi di problem-solving per lo sviluppo di un sito produttivo polifunzionale intercomunale.

L'applicazione ha quindi richiesto un adattamento del metodo BSC alle esigenze del progetto in considerazione dello sviluppo regionale con particolare attenzione allo sviluppo di siti produttivi polifunzionali. Sono stati individuati dal consorzio dei partner tre campi principali, seguiti da campi d'azione (cfr. Figura 4):

- **Profilo di localizzazione:** situazione e localizzazione; economia; mercato del lavoro, risorse umane; immagine.
- **Cooperazione intercomunale:** intensità della cooperazione esistente; atteggiamenti e aspettative degli stakeholder; condizioni quadro politiche e giuridiche.
- **Gestione dell'uso commerciale del territorio:** disponibilità e uso del terreno; condizioni quadro territoriali; prezzi dei terreni.

I campi di azione sono stati suddivisi in una serie di indicatori o criteri che sono stati descritti e valutati su una scala 0-100 (0 = situazione peggiore, 100 = situazione ottimale) in base alle prestazioni di una regione in un campo specifico (Tabella 1). Questa valutazione è stata effettuata sulla base di dati quantitativi in accordo con le rispettive parti interessate e gli esperti. Successivamente, sono stati aggregati i punteggi dei diversi criteri, che a loro volta hanno determinato il valore di un campo d'azione. Accanto alla valutazione dello status quo, gli stakeholder hanno fissato i valori dei target da raggiungere e i percorsi di sviluppo possibili da adottare nell'ambito del progetto.

**Tabella 1: Esempio del metodo BSC utilizzato nel progetto COMUNIS: estratto di un criterio per valutare la qualità di terreni e fabbricati per uso commerciale in una zona pilota.**

Qualità dei terreni e dei fabbricati				
0	25	50	75	100
Assenza di infrastrutture, cattiva qualità di terreni e fabbricati a causa dell'assenza di investimenti. L'offerta non corrisponde per nulla alle esigenze.	Aree industriali dismesse, ex siti industriali e inquinamento difficili da riconvertire (per es. sono richiesti investimenti troppo alti). Basso livello d'offerta che soddisfa le esigenze di base.	Il terreno è fondamentalmente attrezzato ma dev'essere migliorato / potenziato. Mancanza di investimenti. L'offerta corrisponde alle esigenze di base.	Adeguatamente attrezzati (infrastrutture, strade, ecc.) diverse tipologie di terreni e fabbricati. L'offerta corrisponde alle esigenze.	Terreno attrezzato molto bene (fornitura energia/gas, banda larga). Prossimità a infrastrutture e servizi convenienti. L'offerta corrisponde ottimamente alle esigenze.

I risultati della valutazione sono rappresentati da una chiara panoramica grafica. Il diagramma (Figura 5) illustra sia lo status quo (situazione attuale, linea blu) della regione pilota Tarare così come le visioni e gli obiettivi (possibile sviluppo/target, linea verde), istituiti dalla regione per la gestione dell'uso commerciale del terreno nel campo specifico ("core") "gestione dell'uso commerciale dei terreni". Ovviamente, le azioni sono necessarie soprattutto nel campo della "disponibilità di strumenti per lo sviluppo di siti commerciali polifunzionali". In secondo luogo, sono necessarie strategie per migliorare la "disponibilità a breve, medio e lungo termine (di terreni per uso commerciale)", la "trasparenza e la flessibilità delle procedure (per il regolamento commerciale)", la "qualità dei terreni e locali" e il "livello dei prezzi".

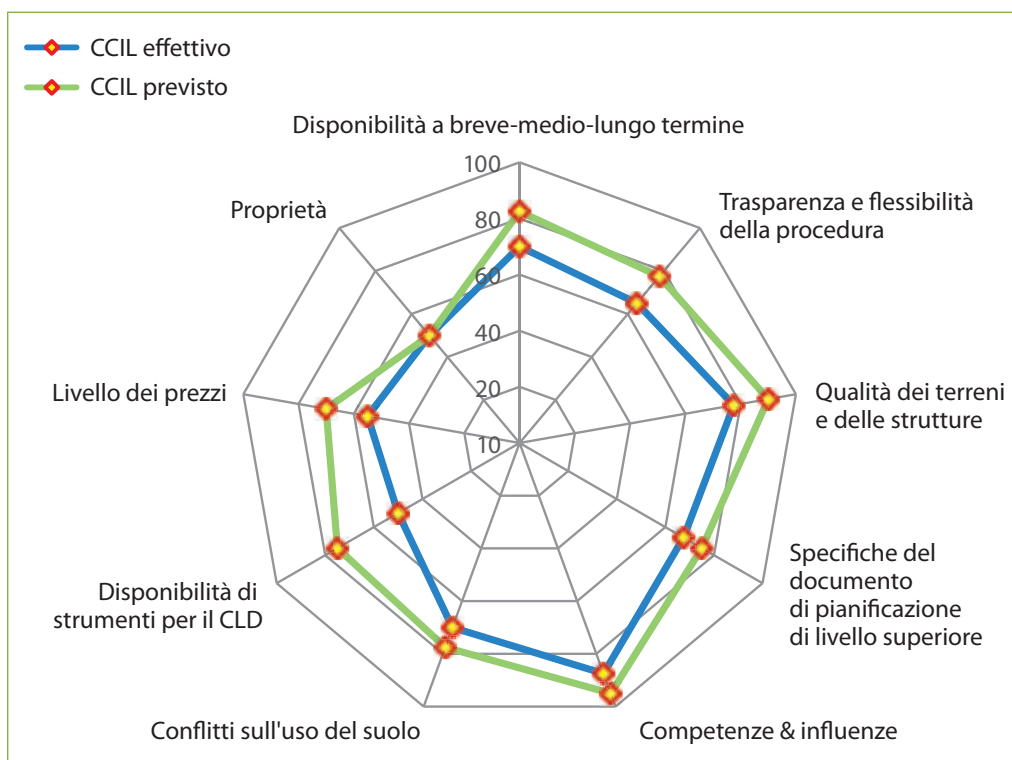


Figura 5: Esempio di Balanced Scorecard per il campo specifico (core) “gestione dell’uso commerciale dei terreni” per la regione pilota di Tarare (partner del progetto Camera di Commercio e dell’Industria di Lione, CCIL).

I risultati di questa analisi sono stati inseriti nella definizione delle sfide e delle opportunità, integrati da un’analisi dei punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce (SWOT) ed hanno quindi costruito la base per la formulazione di strategie specifiche per raggiungere gli obiettivi in futuro.

### Sviluppo (Definizione)

In questa fase i comuni stabiliscono le azioni prioritarie tenendo conto delle necessità evidenziate nella fase precedente, ponderandole e stabilendo delle priorità per le azioni future. I comuni coinvolti concordano obiettivi e compiti comuni, fissando insieme, nel limite del possibile, obiettivi quantitativi.

I comuni elaborano su questa base misure concrete, singole o “a pacchetto”. Tenendo conto delle necessità rilevate potranno stabilire misure singole da sostenere insieme oppure ricorrere, in alternativa, a modelli d’azione più complessi, adattandoli alle esigenze locali e regionali (si veda capitolo 2.1). Da un punto di vista organizzativo, la realizzazione delle misure dovrà essere preceduta da un’analisi delle risorse umane e finanziarie, delle competenze e



delle strutture disponibili nei comuni. Al più tardi in questa fase sarà necessario creare un'ampia base politica per il processo, coinvolgendo gli organismi responsabili della politica comunale così da assicurare legittimità democratica alle fasi successive del processo.

Le attività intercomunali, corrispondenti alla definizione degli obiettivi possono essere sviluppati solo dai decision-maker dei comuni. Nel processo dovrebbero essere coinvolti, oltre ai rappresentanti politici dei comuni interessati, dovrebbero essere coinvolti nel processo, anche le organizzazioni non governative, gli opinion leader e le iniziative locali/regionali. Gli obiettivi sono definiti in un cosiddetto "processo di principi guida" (in tedesco, *Leitbildprozess*), in cui il risultato non è solo dare affermazioni generali, ma indicazioni quantitative che possono essere confrontate a livello di indicatori con l'analisi dello status quo. Punto di partenza di questi processi è un'espressione di interesse politicamente supportata (pietra miliare 1 nel processo di CLD) per la stesura di una proposta per l'adattamento o per l'istituzione di strutture/modelli di cooperazione.

Questo capitolo delle linee guida affronta dapprima i possibili modi per sviluppare e concordare obiettivi e priorità d'azione comuni a livello intercomunale, poi descrive le singole attività o i pacchetti di attività riferiti ai tre modelli d'azione formulati da COMUNIS, ovvero gestione del territorio, pubblicità e comunicazione, servizi per le imprese (si veda capitolo 2.3).

### **Attuazione (Implementazione)**

La quarta fase del processo si occupa di concretizzare le strategie elaborate recependole in strutture organizzative e regolamenti. In generale, si può presumere che lo sviluppo di siti produttivi polifunzionali necessiti di una struttura permanente con funzioni e requisiti determinati perlopiù dalle considerazioni strategiche su cui si fonda la collaborazione. L'obiettivo è quello di realizzare strutture che consentano una gestione efficiente e che dispongano del know-how, delle competenze ed eventualmente delle risorse economiche necessarie. L'obiettivo e il modello gestionale elaborato possono rendere necessario costituire una struttura nuova; in molti casi però sarà possibile adattare strutture esistenti alle nuove funzioni. In ogni caso è fondamentale che la cooperazione intercomunale si rifletta nella struttura comune e nel processo decisionale.

Oltre a concordare le strutture gestionali, in questa fase i comuni stabiliscono insieme le regole che disciplinano la collaborazione riguardanti, ad esempio, gli accordi sulla suddivisione dei costi e dei ricavi, il diritto di voto e di partecipazione, un eventuale statuto, l'approvazione di una strategia di sviluppo comune e l'adeguamento della pianificazione territoriale e urbanistica al nuovo meccanismo di cooperazione.

Sempre in questa fase viene eseguita una valutazione comparativa delle diverse possibili azioni in base a criteri prestabiliti (analisi costi-benefici, valutazione dell'impatto ambientale) al fine di avvicinarsi progressivamente alla soluzione ottimale per la regione.

Con l'aiuto di una check-list in questo capitolo vengono elencati e descritti i punti e i compiti necessari all'attuazione delle misure. Si presentano, inoltre, diverse forme organizzative e le strategie elaborate e applicate nelle regioni pilota. Il capitolo, infine, si conclude con una presentazione degli strumenti per la valutazione dei costi e benefici e dell'impatto ambientale volti a sostenere il processo decisionale in fase di selezione delle diverse opzioni di sviluppo possibili.

## **Valutazione**

La fase della valutazione può riguardare vari aspetti. Da un lato si può verificare se le misure elaborate e proposte durante il processo sono state effettivamente attuate e se la struttura organizzativa prevista è stata realizzata e funziona regolarmente. Dall'altro si può controllare se l'attuazione delle misure ha avuto successo e ha conseguito gli obiettivi prefissati, ad esempio utilizzando il metodo *Balanced Scorecard* adattato. Oltre a ciò, è possibile eseguire una valutazione *ex-post* utilizzando gli strumenti proposti dal WP5, esaminando il rapporto costi-benefici e il bilancio ambientale.

## 2.3. Modelli di CLD intercomunale

Nell'ambito di COMUNIS sono stati analizzati degli esempi pratici di cooperazione intercomunale per lo sviluppo di siti produttivi polifunzionali. Partendo dall'analisi di alcuni esempi pratici e dai risultati di una ricerca documentale sono stati individuati tre possibili modelli d'azione per i comuni: **gestione del territorio, pubblicità e comunicazione e servizi alle imprese.**

I modelli d'azione descrivono diversi pacchetti di misure con i quali i comuni possono affrontare attivamente le sfide del settore produttivo grazie ad un approccio di ampio respiro a livello intercomunale. La descrizione approfondita delle diverse possibili azioni vuole dare la possibilità ai comuni di osservare la propria situazione e il proprio sviluppo da una prospettiva più ampia. A questo scopo può essere utile e necessario combinare i diversi modelli tenendo conto delle situazioni individuali di una regione o di un comune, come del resto accade abitualmente nel caso di sviluppo intercomunale.

### 2.3.1. Gestione del territorio

L'esigenza di avere una gestione del territorio intercomunale coerente può nascere da diverse situazioni: superfici limitate, prezzi dei terreni elevati, rapporti di proprietà complessi, eccessiva offerta regionale di terreni a causa di una politica di sviluppo errata, superfici incolte non utilizzate, per citarne solo alcune. Le soluzioni possono essere di diversa portata in funzione delle possibilità locali<sup>5</sup>.

Per quanto concerne la messa a disposizione delle superfici, ad esempio, diversi comuni possono pianificare, progettare e commercializzare insieme un'area industriale polifunzionale intercomunale per offrire alle aziende locali la possibilità di trasferirsi in nuovi locali o di ingrandirsi oppure, nella migliore delle ipotesi, per attirare nuove aziende da altrove. Con lo stesso obiettivo, nell'ambito di una politica sovracomunale di gestione delle superfici industriali polifunzionali si potrebbero elaborare proposte di spazi su misura per soddisfare le diverse esigenze delle aziende orientandosi maggiormente alla domanda. I comuni coinvolti a questo scopo prevedono una suddivisio-

5 In merito alle possibilità pratiche di gestione intercomunale dello sviluppo territoriale consultare anche Raab, A. (2011): *Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern – Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene.* ibidem-Verlag, Stuttgart, p.472.

ne territoriale delle loro funzioni, stabiliscono degli obiettivi prioritari per lo sviluppo commerciale-industriale futuro e sviluppano insieme siti destinati alla produzione industriale, ai servizi e al commercio in spazi adatti. Andando un passo oltre, in taluni contesti può rivelarsi vantaggioso promuovere **uno sviluppo urbanistico comune**. A questo scopo i comuni elaborano insieme una strategia urbanistica concordata e stabiliscono degli obiettivi comuni che tengano conto di tutte le funzioni urbanistiche necessarie, considerando non solo gli aspetti industriali e commerciali, ma anche quelli residenziali, sociali, infrastrutturali e del tempo libero. Il modello d'azione "gestione del territorio" può comprendere la preparazione e in determinate circostanze anche la realizzazione di progetti edilizi concreti.

### 2.3.2. Pubblicità e comunicazione

Nell'ambito dello sviluppo di siti industriali polifunzionali, la pubblicità e la comunicazione mirano di norma a trattenere le aziende locali nel territorio e ad attrarne di nuove dall'esterno. Un sito (comune, regione ecc.) può attivarsi in diversi modi per comunicare i propri vantaggi, influenzando in questo modo le idee e le aspettative dei principali portatori di interesse. All'interno della regione è fondamentale curare i rapporti con le aziende e le reti di impresa, informare la popolazione sui processi di sviluppo, coinvolgendola anche attivamente. L'obiettivo è sviluppare un'identità regionale chiara, un'immagine positiva che può essere espressa anche attraverso un marchio identificativo dei prodotti regionali. Un profilo del sito chiaro e un modello guida per lo sviluppo sono condizioni essenziali per la comunicazione verso l'esterno e possono essere trasmessi in maniera mirata anche attraverso una pagina web, campagne pubblicitarie, in occasione di fiere ecc. Il successo delle iniziative dipende soprattutto dalla misura in cui si riescono a instaurare e curare i contatti con i decisori, a raggiungere i destinatari desiderati e ad attivare effetti moltiplicatori a favore del sito<sup>6</sup>.

COMUNIS ha individuato due diversi approcci d'azione: il marketing congiunto delle superfici commerciali-industriali, inteso come attività a sé stante o come parte integrante di un progetto di gestione comune del territorio, può contribuire all'incontro della domanda e dell'offerta, favorendo

6 Gubler, R. E. & Möller, C. (2006). Standortmarketing – Konzeption, Organisation und Umsetzung. Haupt Verlag Bern, pp. 258

l'insediamento di attività commerciali-industriali (si veda sopra). Il marketing del sito è un approccio di più ampio respiro, che permette a un comune o a una regione di far fronte agli impulsi esogeni o alle difficoltà utilizzando la propria immagine. Il marketing del sito si fonda su una visione unitaria della località, che tiene conto dei suoi specifici punti di forza e di debolezza. I comuni coinvolti sviluppano un modello di marketing intercomunale comune e un profilo chiaro del sito, affinché a medio e lungo termine la regione possa diventare un marchio riconoscibile sul mercato.

### 2.3.3. Servizi alle imprese

Al momento di scegliere dove insediarsi, le imprese valutano con crescente attenzione l'offerta di servizi messi a loro disposizione da comuni e regioni. Tale offerta rappresenta un fattore di scelta rilevante e può comprendere diverse misure e attività quali il supporto comunale per la gestione delle procedure amministrative, incentivi economici, gestione delle fasi di insediamento, gestione della successione aziendale o promozione della formazione e dell'aggiornamento professionale dei lavoratori. A un livello superiore, i comuni di una determinata regione possono collaborare per una **promozione economica generale** al fine di garantire uno sviluppo economico regionale armonico e coerente. In quel caso la prospettiva più ampia permette di considerare le catene di valore aggiunto e le filiere economiche regionali promuovendo lo sviluppo con misure mirate. Al contempo, attraverso la cooperazione si possono unire le competenze e le risorse e sviluppare visioni economiche e politiche concordate. I comuni possono, inoltre, attuare **singole iniziative di promozione economica** ad hoc, rivolte a singole imprese o gruppi di destinatari che possono concretizzarsi in aiuti economici, come ad esempio:

- contributi,
- aiuti al credito o agli investimenti
- esenzioni o dilazioni di pagamenti ecc.

Altri esempi:

- creazione di un'agenzia per le attività commerciali e industriali che funga da sportello unico,
- supporto amministrativo per nuove imprese o

- sostegno alla creazione di impresa attraverso attività di coaching, mentoring o attraverso l'offerta di Centri per la Creazione di Impresa.

I servizi di consulenza alle imprese possono essere impostati con forti obiettivi tematici, ad esempio con l'obiettivo di realizzare la cosiddetta **Industrial Ecology**. In quest'ottica i comuni possono aiutare le imprese a conciliare i cicli di materiali ed energia per sfruttare le quantità residue all'interno delle filiere locali. In questa ipotesi, i comuni si occupano principalmente delle analisi preliminari e di creare e gestire reti e gruppi di lavoro che coinvolgono soggetti amministrativi e politici e consulenti esterni.

## 2.4. Trasferibilità dei modelli di azione di CLD ad altri contesti regionali

Il successo dell'attuazione del CLD intercomunale è determinato dai principi base e dai fattori di successo della collaborazione intercomunale stessa. Tra questi ricordiamo<sup>7</sup>:

- Deve esserci volontà di collaborare.
- L'iniziativa deve essere di tipo "bottom-up" (la collaborazione imposta solitamente è accolta con scetticismo).
- Nessun partner predominante.
- Capacità e volontà di giungere a un consenso generale.
- Devono esistere strutture decisionali adeguate per consentire una collaborazione chiara e trasparente.
- Considerazione e bilanciamento degli interessi di tutti i partner nella collaborazione.

Se vengono soddisfatti questi presupposti inderogabili, i comuni che collaborano devono identificare quale modello di azione è maggiormente adatto al contesto regionale specifico. A tal proposito i comuni dovranno prendere in considerazione le seguenti questioni:

- **Obiettivo / Funzione:** I comuni perseguono realmente l'obiettivo che sta alla base di un determinato modello di azione? Quali compiti caratterizzano i modelli di azione?

---

<sup>7</sup> Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2006). Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen – Interkommunale Kooperation.

- **Area:** Sono soddisfatti i presupposti dell'area per l'attuazione di un determinato modello di azione? L'attuale situazione regionale è simile alle condizioni di partenza descritte per i modelli di azione? Prevalgono le stesse condizioni regionali di partenza?
- **Contesto giuridico e organizzativo:** I comuni posseggono l'autonomia e la competenza per concordare le disposizioni giuridiche o fiscali necessarie? Le strutture di governo/ governance locale consentono una sufficiente flessibilità per indirizzare lo sviluppo intercomunale? *Va considerato che tutti i modelli richiedono uno standard<sup>8</sup> minimo di accordo organizzativo a livello intercomunale:*

✓ *Meccanismi e regolamenti per la suddivisione dei costi legati al CLD intercomunale.*

✓ *Disponibilità di capacità finanziarie e di personale per la creazione e il funzionamento di una struttura di gestione.*

✓ *Meccanismo e regolamenti decisionali a livello intercomunale.*

- **Quadro economico:** Vi sono delle strutture economiche e commerciali che facilitano o rendono appropriata l'applicazione del modello nel contesto regionale?
- **Coinvolgimento degli attori:** quali attori locali o regionali devono essere presi particolarmente in considerazione per giungere a un'attuazione positiva del modello di azione?
- **Livello di impegno:** Raccomandazione o valutazione, in funzione di quanto vincolante e regolato è il modello. Quale livello di impegno i comuni sono disposti ad assumersi, quale livello di impegno è richiesto per l'applicazione del modello?

---

8 Questi aspetti sono requisiti fondamentali e non sono citati esplicitamente nella Tabella 2.

Tabella 2: Panoramica e caratterizzazione dei modelli di azione descritti nel Capitolo 2.1 comprendente gli aspetti e le questioni sopra citate

Modello di azione	Obiettivo/Funzione	Area	Contesto giuridico/organizzativo	Quadro economico	Coinvolgimento degli attori	Livello di coinvolgimento
<b>Parco commerciale intercomunale</b>	Creare un nuovo ampio sito commerciale per acquisire nuove imprese (esogene) o per trasferire/esandere le imprese esistenti (endogene)	Deve esserci un sito adeguato per lo sviluppo congiunto	Meccanismi per la distribuzione delle entrate provenienti dall'insediamento di imprese nel parco commerciale intercomunale (imposte, vendita del terreno, ecc.)	C'è richiesta di futuri insediamenti commerciali o di trasferimento di imprese esistenti	Buona comunicazione con le imprese locali/ regionali affinché sia possibile bilanciare domanda e offerta	Alto, ma limitato al sito sviluppato congiuntamente
<b>Politica (di sviluppo) dei siti commerciali</b>	Sviluppo concertato, orientato alla domanda, di nuovi siti a vocazione commerciali nel rispetto degli scopi comuni di ripartizione delle funzioni territoriali, al fine di acquisire nuove imprese (esogene) o di trasferire/esandere le imprese esistenti (endogene).	Disponibilità di nuovi siti/ terreni adatti da riutilizzare a scopo commerciale in uno o più dei comuni partecipanti	<ul style="list-style-type: none"> <li>Necessità di pianificare, acquistare, sviluppare e commercializzare il terreno congiuntamente a livello intercomunale</li> <li>Meccanismi per la distribuzione delle entrate provenienti dall'insediamento nei siti sviluppati congiuntamente (imposte, vendita del terreno, ecc.)</li> </ul>	C'è richiesta di futuri insediamenti commerciali o di trasferimento di imprese esistenti	Buona comunicazione con le imprese locali/ regionali affinché sia possibile bilanciare domanda e offerta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Struttura organizzativa fortemente regolata</li> <li>Accordo su un modello di sviluppo commerciale comune</li> </ul>
<b>Sviluppo urbano completo</b>	Sviluppo di nuove strutture urbane multiuso	Disponibilità di nuove aree/ nuovi terreni da destinare a nuovi usi o da riutilizzare	Meccanismi per la distribuzione delle entrate provenienti dall'insediamento nei siti sviluppati congiuntamente (imposte, vendita del terreno, ecc.)	Va salvaguardato il potere economico delle aziende esistenti e di nuovo insediamento; vanno tutelati i posti di lavoro esistenti	Per guadagnare la fiducia della popolazione è indispensabile una forte comunicazione interna ed esterna	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accordo su uno sviluppo urbano congiunto</li> <li>Possibile avvio di progetti congiunti di costruzione collegati alle alte spese finanziarie.</li> </ul>



Modello di azione	Obiettivo/Funzione	Area	Contesto giuridico/ organizzativo	Quadro economico	Coinvolgimento degli attori	Livello di coinvolgimento
Marketing del sito commerciale – generale	Marketing congiunto dei siti commerciali (intercomunali) finalizzato ad attrarre nuove imprese nella regione	Generalmente possibile per qualsiasi tipo di area commerciale	I comuni devono comunicare agli altri comuni i dati relativi alle proprie aree commerciali (ad es. aree vacanti, condizioni di acquisto/di affitto dei terreni, ecc.), ad esempio per creare un database degli immobili commerciali.		Coinvolgimento di esperti di PR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Basso. La regolamentazione è necessaria solo per la ripartizione dei costi</li> </ul>
	Marketing del sito commerciale – consorzio intercomunale di aree commerciali	Forte eccedenza di aree commerciali sviluppate	<ul style="list-style-type: none"> <li>I comuni devono comunicare agli altri comuni i dati relativi alle proprie aree commerciali (ad es. aree vacanti, condizioni di acquisto/di affitto dei terreni, ecc.), ad esempio per creare un database degli immobili commerciali.</li> <li>Meccanismi per la distribuzione delle entrate provenienti dall'insediamento nei siti sviluppati congiuntamente (imposte, vendita del terreno, ecc.)</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>Struttura organizzativa e meccanismi di distribuzione delle entrate fortemente regolati</li> </ul>
	Marketing dell'area	Marketing congiunto dei siti (economici) finalizzato ad attrarre nuove imprese che corrispondono al profilo economico della regione	È utile che esistano un'identità regionale e molteplici identità locali  L'(alto) livello di coinvolgimento radicato nell'identità regionale comune facilita il processo	Solo requisiti fondamentali	Definizione di un profilo economico comune che rappresenti l'intera regione e che sia supportato da tutti gli attori economici (e politici) ed anche dalla popolazione	Coinvolgimento di esperti di PR

Promozione e comunicazione

Modello di azione	Obiettivo/Funzione	Area	Contesto giuridico/ organizzativo	Quadro economico	Coinvolgimento degli attori	Livello di coinvolgimento
<b>Supporto alla singola azienda</b>	Promuovere la situazione e la struttura economica sostenendo individualmente specifiche imprese	In genere è possibile in ogni regione	Solo i requisiti fondamentali	Buona conoscenza delle imprese esistenti e della cultura economica per definire quale tipo di impresa/produzione necessita di sostegno.	Buona comunicazione esterna per giustificare il sostegno alle singole imprese selezionate.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basso livello di coinvolgimento formale</li> <li>• Coinvolgimento informale possibilmente alto dato che si sviluppa un obiettivo strategico congiunto</li> </ul>
	<b>Ecologia industriale</b>	Esistenza di un'area industriale adatta o di aziende con cicli produttivi adatti	Solo i requisiti fondamentali	Si raccomanda una particolare struttura di impresa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stretti contatti con l'economia locale e regionale</li> <li>• Coinvolgimento degli esperti nel processo, se necessario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basso, i comuni hanno un ruolo consultivo</li> <li>• Accordi formali e vincolanti tra le imprese dell'ecologia industriale</li> </ul>

Sostegno alle aziende e servizi

## 2.5. Raccomandazioni

- 1) Attraverso pratiche di CLD i comuni potranno creare condizioni favorevoli per lo sviluppo del proprio tessuto imprenditoriale, e indirettamente per il loro sviluppo in generale. Tuttavia, è anche importante che i comuni riconoscano che, a causa dei cambiamenti demografici, dei cambiamenti macroeconomici e della disponibilità limitata di risorse (ad esempio terreni) vi sono dei limiti alla possibilità di influenzare e guidare questo sviluppo.
- 2) Gran parte della domanda di sviluppo di aree a destinazione commerciale (80 – 90 %) deriva dal nuovo insediamento o dall'espansione di imprese locali o regionali – tanto nelle zone rurali, quanto nelle aree più urbanizzate. Questo significa che lo sviluppo di una strategia CLD comune dovrà prendere in considerazione le potenzialità endogene. Ciò consentirà di sviluppare aree a destinazione commerciale in modo mirato e guidato dalla domanda, così da evitare costosi investimenti inutili. È importante a questo fine una comunicazione intensa e costante con le imprese locali.
- 3) Lo sviluppo a fini commerciali di un'area non va inteso come la semplice messa a disposizione di aree di grandi dimensioni a un prezzo conveniente, ma piuttosto come una risposta individuale e flessibile alle esigenze economiche attuali. Quando le aziende valutano un'area in cui insediarsi, l'importanza che attribuiscono ai fattori che caratterizzano il sito – come la configurazione flessibile delle superfici per soddisfare le esigenze dell'impresa, le potenzialità offerte dal mercato del lavoro, il sostegno comunale allo sviluppo, l'accessibilità (cfr. ecologia industriale), la disponibilità delle caratteristiche richieste, ecc. – è superiore, o almeno pari, all'importanza attribuita ai prezzi del terreno e al carico fiscale comunale. In molti casi, gli investitori provenienti da fuori regione richiedono, e si aspettano, un forte sostegno da parte dell'amministrazione comunale, che va dalla consulenza normativa (ad esempio in materia di qualità dell'aria) alle attività di relazioni pubbliche. Il vantaggio in questo caso è che gli interessi dei comuni coincidono quasi totalmente con quelli delle imprese: le funzioni sopra descritte possono essere svolte più professionalmente in un contesto di collaborazione intercomunale anziché nell'ambito di un singolo comune.
- 4) I comuni devono valutare sin dall'inizio del processo se sussistono le necessarie premesse per la collaborazione:

- **Fiducia, sincerità, convinzione:** la collaborazione tra i comuni richiede come presupposto fondamentale un forte clima di fiducia tra i responsabili dei comuni coinvolti, tra i sindaci e i rispettivi consigli comunali. Una condizione indispensabile è l'esistenza di una comunicazione continua e sincera tra queste parti. I comuni coinvolti e i loro negoziatori devono essere convinti della collaborazione, condividere obiettivi comuni ed essere consapevoli delle conseguenze del processo, altrimenti si intralceranno a vicenda, mettendo a repentaglio il processo di collaborazione. I comuni che potrebbero ostacolare il processo devono (essere costretti a decidere sul proseguimento della loro partecipazione alla collaborazione.
  - **Livello di coinvolgimento:** i possibili contenuti della collaborazione intercomunale dipendono dal livello di impegno e coinvolgimento dei comuni. Va detto che il grado di coinvolgimento può variare notevolmente in base alla soluzione desiderata. Alcuni approcci richiedono, ad esempio, non solo una ripartizione dei costi, ma anche delle entrate. I comuni devono decidere fino a che punto desiderano spingersi.
  - È importante far avanzare il processo senza perdersi nei dettagli già nelle fasi iniziali. I partecipanti dovrebbero puntare a una soluzione semplice, trasparente e chiara. Le regole del processo decisionale devono essere trasparenti e se possibile dovrebbero prevedere il voto di maggioranza per le decisioni sui dettagli dei regolamenti.
- 5) Una politica di CLD intercomunale dipende da una chiara descrizione e valutazione delle condizioni locali e regionali. Il progetto COMUNIS ha sviluppato e testato in pratica una procedura che, mediante un'analisi dettagliata della situazione, delle sfide e delle opportunità getta le basi per lo sviluppo di una strategia mirata e per la sua attuazione organizzativa. Vengono presentati alcuni metodi di valutazione per garantire una strategia a lungo termine e il suo continuo miglioramento (cfr. il capitolo 2.2).
- 6) Le soluzioni non sono facilmente trasferibili. Questo significa che i comuni devono essere consapevoli che gli interventi di CLD sono parte di un processo finalizzato a sviluppare una soluzione personalizzata. Tuttavia è utile conoscere e approfondire la pratica della collaborazione e imparare dagli esempi positivi, facendo tesoro anche di quelli negativi.

### 3. Conclusioni

Lo sviluppo intercomunale di siti produttivi polifunzionali (*commercial location development* – CLD) offre l'opportunità ai comuni di gestire il proprio futuro commerciale-industriale in cooperazione con altri comuni. In virtù dei diversi effetti indiretti prodotti, gli interventi di CLD vanno oltre l'obiettivo di uno sviluppo economico stabile. L'impegno a favore della costituzione e della crescita delle aziende e della tutela dei posti di lavoro contribuisce a rafforzare l'attrattività dei comuni coinvolti quale luogo in cui lavorare e abitare. Alla luce dei cambiamenti demografici in corso, ciò diventa fondamentale per mantenere in loco la popolazione giovane e per sfruttare al meglio le infrastrutture esistenti anche in futuro.

I modelli di azione proposti si prefiggono di trattenere le imprese nella regione, creare le condizioni per nuovi investimenti, creare o richiamare nuove imprese. Questo è possibile mediante lo sviluppo congiunto di aree produttive, attraverso il marketing congiunto di tali aree oppure attraverso misure di collaborazione a sostegno delle imprese. Le strategie sviluppate sono incentrate sul livello intercomunale. La collaborazione intercomunale può facilitare ai comuni l'accesso alle risorse amministrative ed economiche necessarie, consentendo loro di poter eventualmente disporre delle superfici necessarie per uno sviluppo strategico lungimirante; talvolta si tratta dell'unica strategia possibile. Del resto i comuni, proprio in virtù delle strette interconnessioni economiche, infrastrutturali e sociali esistenti con loro vicini – e nell'arco alpino le caratteristiche topografiche sono un elemento aggiuntivo – formano spesso spazi economici comuni con i territori limitrofi. Lo sviluppo di questi spazi si fonda sulla cooperazione e va a vantaggio di tutti i comuni, non da ultimo perché rafforza l'immagine che la regione trasmette all'esterno e consolida la posizione dell'area come polo produttivo nei confronti di altri concorrenti regionali.

Confermando le ipotesi di partenza, il progetto ha dimostrato che la grande eterogeneità delle condizioni economiche e sociali esistenti nell'arco alpino non permette di giungere a soluzioni generalmente valide e facilmente trasferibili. Ma il trasferimento può avvenire a un livello diverso. Di fatto, nel progetto COMUNIS è stato possibile, da un lato, applicare un procedimento unitario (vedere capitolo 2.2.1) che ha consentito ai comuni cooperanti di elaborare una soluzione adatta alle loro problematiche partendo da un'analisi dettagliata della loro specifica situazione. Dall'altro lato si è con-

stato che in diversi contesti regionali si riscontrano problematiche simili. Questo fa sì che si possano adottare delle misure (modelli d'azione) che mirano fondamentalmente allo stesso obiettivo, ad esempio allo sviluppo concordato, orientato al bisogno reale, di determinate superfici selezionate per usi commerciali-industriali, o all'ottimizzazione delle risorse attraverso una gestione condivisa dei cicli (industrial ecology) (si veda il capitolo 2.3.3). Tuttavia, per l'attuazione e la realizzazione concreta si dovranno sviluppare soluzioni individuali e su misura per ogni cooperazione intercomunale. Questo vale a livello transnazionale, dove, ad esempio, si dovrà tenere conto delle differenti condizioni giuridico-amministrative esistenti, ma anche a livello nazionale, dove possono esserci diversi livelli di impegno da parte dei comuni in funzione del livello di fiducia esistente o in funzione della capacità e della volontà di destinare potenziale locale al servizio di un progetto regionale.

### 3.1. Previsioni

Durante il progetto in alcune regioni sono state create strutture permanenti per la gestione delle politiche di CLD. Sono in corso verifiche sui risultati in Germania e Austria. Dopo avere esaminato le varie forme di collaborazione intercomunale, i sindaci della regione Alpsee-Grünten hanno deciso di collaborare per sviluppare e commercializzare in modo congiunto aree a vocazione commerciale nella propria regione. È stato avviato il processo decisionale in vista della creazione di un'associazione a fini speciali (*"Gewerbezweckverband Alpsee-Grünten"*) e sono stati definiti i costi e le condizioni quadro per la costituzione e la gestione di tale agenzia che si occuperà di CLD. Nelle due regioni pilota austriache "Großwalsertal" e "Leiblachtal" è stato esaminato e definito il quadro giuridico per costituire un ente cooperativo che si occuperà del progetto e della promozione del sito (PSG, *"Projekt- und Standortgenossenschaft"*). La regione Großwalsertal punta a creare una struttura permanente per la gestione del CLD attraverso la definizione di un piano industriale che comprende accordi tra i comuni e regole documentate. Quattro dei cinque comuni della Großwalsertal hanno deciso di aderire al PSG. L'area pilota di Leiblachtal mira a costituire un'associazione regionale di cinque comuni che si occuperà dell'elaborazione di strategie condivise. Attualmente si lavora alla definizione delle strategie di attuazione.

Nel corso del progetto è stata elaborata una strategia per la gestione delle conoscenze volta a creare un sistema di gestione sfruttando il concetto di “regioni tandem transnazionali”. Questo sistema, che prevede, ad esempio, di collegare le pagine web di Wikipedia, LinkedIn e Slideshare, dovrebbe fornire soluzioni per strategie collaborative nel campo del CLD ed è un mezzo per ufficializzare la condivisione delle esperienze nel settore. I partner del progetto hanno adattato il programma “tandem”<sup>9</sup> affinché riguardi in modo esclusivo le questioni intercomunali, generando un modello da usare per il miglioramento della comprensione interculturale. Concretamente, si prevede che due regioni pilota condividano le proprie esperienze e i propri documenti specifici, comprese le attività di valutazione in itinere. Una volta completato il progetto, le regioni tandem si incontreranno periodicamente per discutere e scambiarsi le esperienze.

### 3.2. Esigenze in termini di ricerca

Nonostante gli sforzi dei partner del consorzio COMUNIS di condurre una ricerca esauriente sugli interventi intercomunali di CLD, alcuni punti elencati di seguito non sono stati discussi appieno nel corso del progetto. Analogamente sono state scartate dal progetto alcune tematiche correlate, poiché un approfondimento serio avrebbe richiesto indagini e analisi estese. Uno studio dettagliato dei seguenti aspetti riguardanti lo sviluppo intercomunale di aree a destinazione commerciale contribuirebbe senza dubbio a capire meglio il tema di cui si occupa il progetto COMUNIS:

- Autonomia comunale<sup>10</sup>,
- Legge di pianificazione del territorio e sistemi fiscali (inter) comunali,
- Condizioni per fare emergere una struttura istituzionale sovra-locale<sup>11</sup>,
- La regionalizzazione come processo dinamico e generatore di significato e identità<sup>12</sup>.

9 Nato in origine come strumento interattivo per consentire a due persone di imparare le rispettive lingue.

10 Vantaggi della concorrenza tra comuni autonomi in base alla teoria della scelta pubblica (*public choice*).

11 Secondo K. Horber-Papazian & S. Terribilini (In: Katia Horber-Papazian, S/s dir., 2001) serve un minimo di convergenza di rappresentazioni e interessi, non solo per la produzione di nuovi spazi di azione pubblica, ma anche per la loro legittimazione.

12 Afferma Cl. Raffestin (In: Katia Horber-Papazian, S/s dir., 2001) che le regioni ora sono impegnate in un processo di territorializzazione-riterritorializzazione-deterritorializzazione.

**Successo ed effetti della cooperazione inter-comunale per lo sviluppo di siti a destinazione commerciale:** Ad oggi esistono pochi studi sugli effetti della cooperazione inter-comunale per il controllo degli sviluppi del territorio (per la Germania si veda Raab 2011: 38<sup>13</sup>). Sarebbero utili studi comparati volti ad analizzare nel dettaglio l'impatto e il successo della cooperazione inter-comunale nelle pratiche CLD, che affrontino anche i vari effetti indiretti (sviluppo di posti di lavoro, entrate fiscali, popolazione, ecc.).

**Analisi sistematica a posteriori dei costi e dei benefici dello sviluppo di spazio ad uso commerciale:** dal progetto è emerso che spesso i Comuni non conoscono né gli effetti finanziari diretti degli interventi di CLD, né quelli indiretti. Potrebbe essere d'aiuto compilare un elenco di dati ed esperienze (considerazioni a posteriori) riguardanti i costi effettivi e il valore degli interventi di sviluppo di siti commerciali, esaminando le condizioni e i fattori che portano a rapporti costo-benefici favorevoli o sfavorevoli.

---

13 Raab A. 2011: *Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene* (Gestione intercomunale degli sviluppi territoriali – uno strumento di gestione rispondente ai bisogni per gli sviluppi territoriali su piccola scala). Editore Ibidem-Verlag Stoccarda, pag. 472 .





## COMUNIS

**Medobčinsko sodelovanje za strateško usmerjanje  
krajevnega razvoja v alpskem prostoru v smeri malih  
in srednje velikih podjetij**

**Sinteza projekta**



## Vsebina

<b>1.</b>	<b>Projekt</b> .....	116
1.1.	Na kratko .....	116
1.2.	Ozadje .....	117
1.3.	Pristop .....	117
1.4.	Partnerji projekta in pilotna območja.....	118
1.5.	Upravljanje znanja .....	120
<b>2.</b>	<b>Rezultati</b> .....	122
2.1.	Prednosti in slabosti medobčinskega sodelovanja .....	122
	2.1.1. Prednosti in priložnosti.....	123
	2.1.2. Slabosti in tveganja .....	124
2.2.	Smernice za CLD .....	125
	2.2.1. Proces .....	125
2.3.	Modeli medobčinskega CLD.....	133
	2.3.1. Upravljanje rabe zemljišč .....	133
	2.3.2. Promocija in obveščanje.....	134
	2.3.3. Storitve za podporo podjetjem.....	135
2.4.	Prenosljivost modelov CLD v različne regionalne kontekste.....	136
2.5.	Priporočila .....	141
<b>3.</b>	<b>Sklepi</b> .....	143
3.1.	Obeti .....	144
3.2.	Potrebe po raziskovanju .....	145

# 1. Projekt

## 1.1. Na kratko

Obstaja veliko dobrih razlogov za sodelovanje na medobčinski ravni z namenom uveljaviti občine kot trajnostne poslovne lokacije v času vedno večjega tekmovanja med pokrajinami oz. regijami. Prednosti so povsem jasne: združevanje finančnih in človeških virov lahko pomaga zmanjšati ali preprečiti stroške, npr. tiste, ki izvirajo iz strokovnega trženja lokacij; sodelovanje lahko olajša dostop do pokroviteljev, če se spodbuja samo projekte, ki se jih skupno načrtuje; sodelovanje lahko posamezne šibke občine spremeni v močno, inovativno in živahno medobčinsko gospodarsko lokacijo, ki ponuja ugodne pogoje za podjetja, delavce in prebivalce. Vendar pa se v alpskih dolinah le redko uporabljajo strategije, ki bi jih občine skupaj razvile in sprejele in ki bi upoštevale posebne pogoje za trajnostni razvoj podjetij v alpskih območjih. Zato je glavni cilj projekta COMUNIS razviti in spodbujati strategije sodelovanja za medobčinski komercialni krajevni razvoj (Commercial Location Development – CLD) v gorskih območjih. Da bi dosegel ta cilj, je COMUNIS poudaril prednosti spodbujanja medobčinskega sodelovanja in krepitev teritorialnega sodelovanja v pilotnih območjih (poglavje 2.1). Poleg tega je razvil smernice za oblikovanje in izvajanje medobčinskih strategij za CLD, ki so prilagojene lokalnim in regionalnim izzivom, pogojem in možnostim (poglavje 2.2).

Te smernice zagotavljajo praktične nasvete za občinske oddelke za gospodarstvo in prostorsko načrtovanje pa tudi za razvojne ustanove. Druge ciljne skupine so: mesta, vasi, regije, upravniki lokacij in regionalni razvijalci.

Eden izmed rezultatov projekta je sistem za upravljanje znanja (poglavje 1.5), ki zagotavlja tehnične rešitve na področju skupnega komercialnega krajevnega razvoja in institucionalizira izmenjavo izkušenj. Projekt je spodbudil tudi nastajanje trajnostnih struktur za upravljanje razvoja poslovnih/industrijskih lokacij v izbranih pilotnih regijah.

## 1.2. Ozadje

Sosednje občine v alpskih območjih močno tekmujejo med seboj na področju gospodarskega razvoja. Čeprav to ni problem, ki bi bil značilen le za Alpe, topografija alpskih območij ustvarja okvirne pogoje, ki se razlikujejo od tistih, ki prevladujejo na ravninah. Zaradi strmih pobočij in gora, večje verjetnosti naravnih nesreč itn. so za razvoj primerna le omejena območja. Zato je treba uporabiti premišljen skupen pristop k gospodarskemu in industrijskemu razvoju pa tudi dobre skupne rešitve za trajnostno izkoriščanje endogenih oz. lokalnih možnosti.

Poleg tega medobčinsko sodelovanje na področju gospodarskega razvoja predstavlja rešitev za veliko problemov v času zmanjševanja občinskih proračunov, izseljevanja mladih in izobraženih ljudi (beg možganov) ter posledic splošnega gospodarskega razvoja, ki prehajajo čez občinske meje.

Vseeno se občine izogibajo združitvi finančnih in človeških virov oz. medobčinskemu pristopu k strateškemu razvoju in promociji, s čimer bi se predstavile kot privlačna in trajnostna gospodarska/poslovna lokacija. Namesto da bi dale pobudo za dolgoročni razvoj, se občine odzivajo na kratek rok, kar pa ne dopušča veliko prostora za manevriranje.

## 1.3. Pristop

Ob upoštevanju tega ozadja si je enajst partnerjev, ki sodelujejo pri projektu COMUNIS v alpskem prostoru, zastavilo cilj razviti skupne in celovite strategije za medobčinski **komercialni krajevni razvoj (CLD)** v Alpah. S spodbujanjem izmenjave in sodelovanja med sosednjimi občinami si COMUNIS prizadeva preseči individualne poskuse reševanja problemov. COMUNIS-ov pristop temelji na ideji razčlenitve kompleksnosti komercialnega krajevnega razvoja. Ta je razčlenjen na naslednje probleme:

- **strateški pristop:** upravljanje rabe zemljišč; promocija in obveščanje; storitve za podporo podjetjem;
- **organizacijski in strukturni elementi:** organizacija in financiranje; prostorsko načrtovanje in politika rabe tal; ugotavljanje ponudbe in povpraševanja; promocija/trženje; metode ocenjevanja.

## 1.4. Partnerji projekta in pilotna območja

Partnerstvo je združilo lokalne, regionalne in nacionalne organizacije iz zasebnega in javnega sektorja: ustanove iz visokega šolstva, agencije za regionalni razvoj pa tudi državne organe, zasebne raziskovalne ustanove in občinske upravne organe. Pri pristopu k projektu in izvajanju le-tega je ključno vlogo igrala sposobnost občin mobilizirati širok razpon znanj in veščin na področju teoretičnega znanja in praktičnih izkušenj.

Splošni cilj projekta je podpirala mreža opazovalcev (prikazani na sliki 1). Opazovalci so se ukvarjali zlasti z inovativnim pristopom k sodelovanju in prispevali k sprejetju strategij za komercialni krajevni razvoj in k operativnemu izvajanju takšnega razvoja.

Projektne partnerji in opazovalci so delali v izbranih območjih (Slika 1), na katerih so preizkušali in izvajali t. i. strategijo za komercialni krajevni razvoj.

Partnerji in opazovalci so v pilotnih območjih poskušali doseči naslednje cilje:

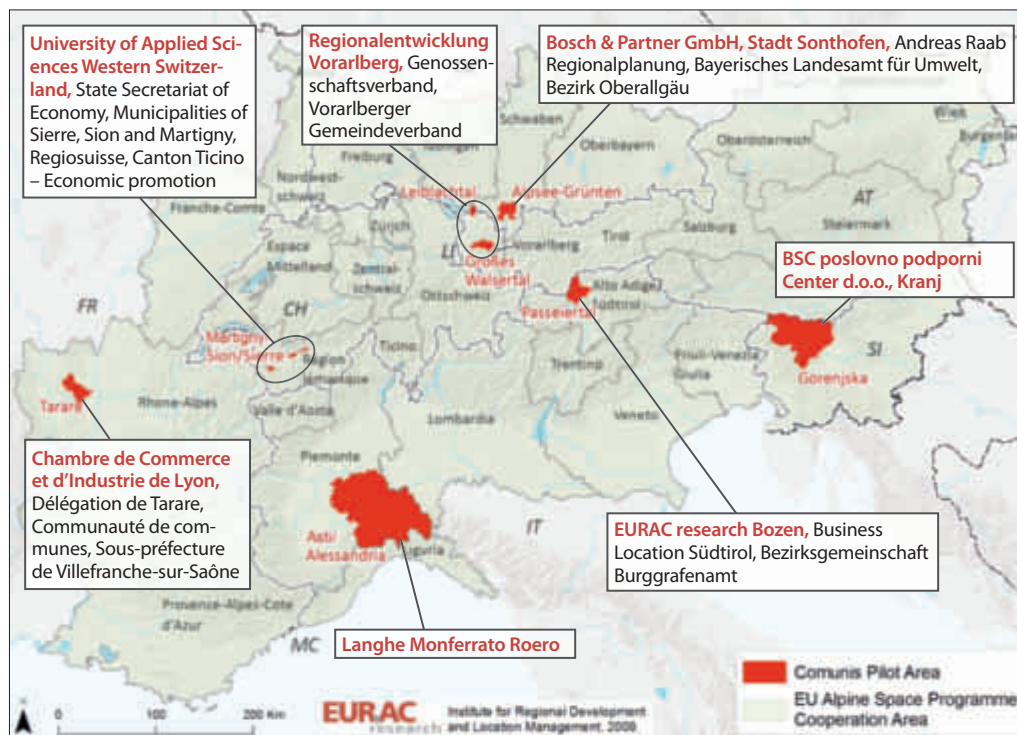
### Občine Martigny, Sion in Sierre (*kanton Valais, Švica*)

Interesne skupine v treh mestih regije Valais Romand se zavedajo pomena industrijske ekologije in so na tem področju pridobile veliko znanja, saj so v okviru projekta opravile in izpopolnile analizo stroškov in koristi, da bi okrepile trajnostni gospodarski razvoj.

### Alpsee-Grünt<sup>1</sup> (*Bavarska, Nemčija*)

Občine v tej regiji nameravajo ustanoviti združenje s posebnim namenom, ki bo delovalo kot zastopnik podjetij in omogočalo natančno upravljanje poslovnih lokacij, ki bo osredinjeno zlasti na povpraševanje. Vsi temelji za ustanovitev združenja bodo postavljeni do pomladi 2012, združenje pa bo ustanovljeno najpozneje poleti 2012.

1 Čeprav se je ena občina umaknila iz projekta, so preostale štiri še naprej zavezane k vzpostavljanju skupnega koncepta komercialnega krajevnega razvoja v regiji. Verjetno se bo sodelovanje še razširilo, saj so občine Bolsterlang, Bad Hindelang, Ofterschwang in Fischen že izrazile zanimanje za spodbujanje skupnih politik CLD.



Slika 1: Zemljevid območij izvajanja projekta v alpskem prostoru prikazuje pilotna območja projekta Comunis, odgovorne projektne partnerje in sodelujoče opazovalce

### Leiblachthal in Großes Walsertal (Vorarlberg, Avstrija)

Tu je bilo ustanovljeno projektno krajevno združenje, ki služi kot institucionalna struktura za pomoč občinam pri izvajanju strategij za komercialni krajevni razvoj in politike rabe zemljišč.

### Regija Tarare (širše območje Lyona, Francija)

V tej regiji se lokalne oblasti osredinjajo na skupno teritorialno trženje in izvajanje politike gostovanja v okviru projekta Village d'Acceuil. Cilj je povečati gospodarsko privlačnost in olajšati ustanavljanje podjetij.

### Gorenjska (Slovenija)

Cilj je uspešno sodelovanje dveh občin pri skupnem razvoju in krepitev vključevanja okoljskih vidikov v razvoj poslovnih lokacij.

### Passeiertal (avtonomna pokrajina Bolzano – južna Tirolska, Italija)

Obstoječe medobčinske strukture sodelovanja so optimizirane, zlasti v smislu novih delovnih mest v podjetjih in industrijah ter v smislu upravljanja prometa.



### **Občine Nizza Monferrato, Canelli in Calamandrana (pokrajina Asti, Italija)**

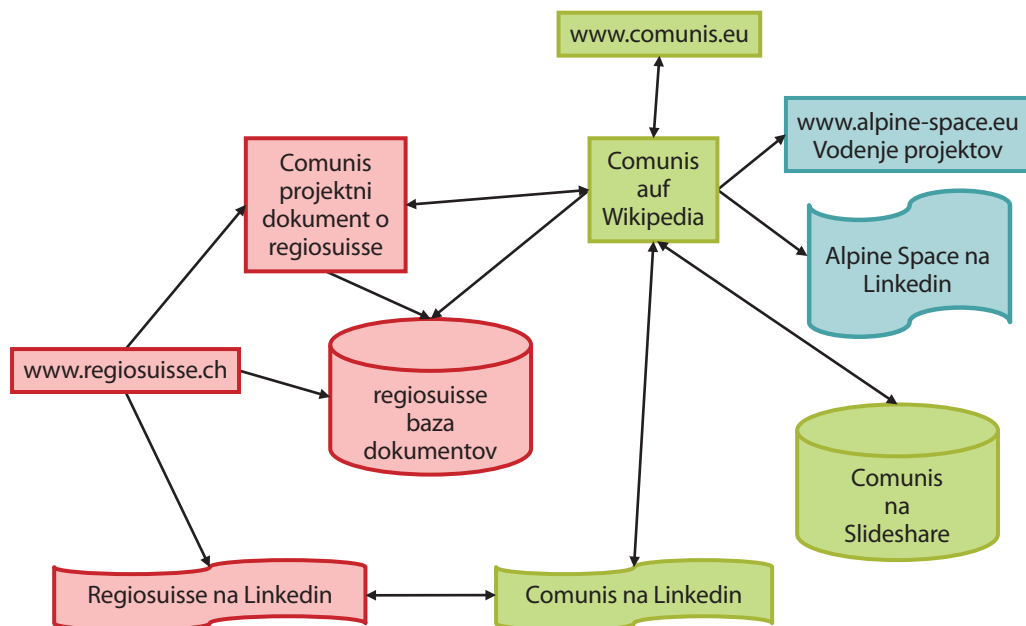
Glavni cilj dejavnosti na tem območju je razviti skupne javne/zasebne politike za uvajanje novih energetske varčnih sistemov in za določanje ciljnih skupin v sodelovanju s podjetji in z občinami.

## **1.5. Upravljanje znanja**

Da bi omogočila upravljanje pridobljenega znanja in dokumentov, izdelanih med izvajanjem projekta, je projektna skupina COMUNIS vzpostavila sistem za trajnostno upravljanje znanja. Trajnostno v tem primeru pomeni, da bo sistem zagotavljal dostop do znanja tudi po koncu projekta.

Najprej je bil opravljen popis razpoložljivih instrumentov oz. orodij, ki so bila razvrščena glede na njihov specifičen prispevek k širjenju znanja. Po tem je bil razvit sistem, ki vključuje več teh instrumentov, kot je prikazano na sliki 2. Ta sistem vključuje instrumente, ki so bili uporabljeni v programu Alpine Space Programme, platformo za upravljanje znanja, ki je bila oblikovana v okviru švicarskega omrežja za regionalni razvoj (regiosuisse) kot tudi tri spletne strani Web 2.0 (LinkedIn, Slideshare in Wikipedia). Ker imajo veliko uporabnikov, bodo te strani Web 2.0 privabile veliko obiskovalcev na strani projekta in programa Alpine Space Programme.

COMUNIS je po zgledu tega sistema uvedel dinamičen proces, ki se bo nadaljeval še dolgo po koncu projekta. Vsak partner je tako razvil svojo mrežo odnosov s strokovnjaki iz ustreznih držav. Nastalo omrežje, ki združuje predstavnike javnega sektorja, združenj, svetovalnih podjetij ter ustanov za usposabljanje in raziskovanje, podpira razširjanje rezultatov projekta ter zagotavlja njihovo dodatno vrednost. Zaradi tega bo posebna pozornost namenjena omrežnim dejavnostim, ki jih bodo usklajevali upravljavci skupnosti na področju medobčinskega sodelovanja in komercialnega krajevnega razvoja.



Slika 2: Upravljanje znanja v okviru projekta.

Izdelane dokumente lahko prenesete z naslednjih strani:

- **www.comunis.eu**, spletna stran projekta COMUNIS;
- **www.regiosuisse.ch**, regiosuisse – švicarska omrežna enota za regionalni razvoj;
- **www.eurac.edu**, stran projekta na spletni strani inštituta EURAC research (partner projekta);
- **www.slideshare.net**, Slideshare.

## 2. Rezultati

### 2.1. Prednosti in slabosti medobčinskega sodelovanja

V večini primerov je cilj sodelovanja na področju spodbujanja gospodarstva – natančneje spodbujanja nastanka podjetij in zagotavljanja poslovnih/industrijskih con – doseči večje gospodarske koristi za vse sodelujoče občine, povečati davčne prihodke občin in izboljšati pogoje za lokalna podjetja in zaposlene (RAUCH et al., 2001, str. 78<sup>2</sup>). Toda prednosti, ki jih prinese medobčinski pristop h komercialnemu krajevnemu razvoju, ne služijo samo gospodarskim namenom.

Zlasti v gorskih območjih, na katerih so primerna zemljišča zaradi topografskih razlogov še redkejši vir kot v ravninskih območjih, je medobčinski pristop k CLD ključnega pomena za trajnostno rabo zemljišč in ohranjanje pokrajine, preprečevanje izseljevanja in za ohranjanje decentraliziranih delovnih mest. Poleg tega medobčinski CLD, ki je zelo zapleten in dolgotrajen proces, ne zadeva oz. vpliva le na ljudi, ki živijo in delajo na območju, kjer se CLD izvaja, ampak tudi na javne in zasebne ustanove, pravne okvirne pogoje in pogoje za prostorsko načrtovanje ter seveda tudi na naravno okolje (MATSCHEK, 2011, str. 92<sup>3</sup>).

Obstajajo argumenti za medobčinsko sodelovanje in proti njemu. Vendar pa je treba poudariti, da prednosti in priložnosti odtehtajo slabosti in tveganja.

---

2 Rauch, F., Spielmann, K. in Golas, B. *Kooperation von Gemeinden zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten, im Auftrag der Bundesländer Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg*. Braumann, C. (ur.) Salzburg, 2001, str. 122.

3 Matschek, M. *Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)*. Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes – Recht & Finanzen für Gemeinden 02/2011, Dunaj, 2011, str. 120.

## 2.1.1. Prednosti in priložnosti

<b>Finance</b>	<p>CLD zmanjša stroške ter prispeva k usmerjanju in zmanjšanju izkoriščanja zemljišč v komercialne namene.</p> <p>Olajša dostop do pokroviteljstva, če so prisotne regionalne finančne pobude, in le pod pogojem, da so pobude načrtovane kot skupni ukrepi, ali v okviru regionalnih projektnih partnerstev.</p> <p>Poveča možnosti za organizacijo in financiranje strokovnega trženja lokacij.</p>
<b>Uprava</b>	<p>Razdeli naloge in s tem reši problem vse večje kompleksnosti nalog in odgovornosti občin.</p> <p>Ko naleti na izziv, ki vključuje (nove) skupne naloge, se lahko obrne na strokovnjake in specialiste iz drugih občin.</p>
<b>Konkurenca</b>	<p>Predstavlja območje kot močno in inovativno gospodarsko lokacijo in povezano celoto na regionalni (oziroma nacionalni in mednarodni) ravni.</p> <p>Preprečuje tekmovanje med občinami na področju privabljanja podjetij in prebivalcev, saj poskuša najti soglasje med njimi in oblikovati regionalno gospodarsko strategijo.</p> <p>Poveča možnosti za naseljevanje podjetij, ki prihajajo iz regije ali od drugod, saj spodbujajo občine v regiji, da delujejo in komunicirajo z drugimi kot celota (in ne vsaka zase).</p> <p>Ponuja lokacije v širšem območju (ne nujno v isti občini oz. na lastnem območju), ki zagotavljajo najugodnejše lokacijske dejavnike za naselitev zainteresiranega podjetja, in tako poskrbi, da podjetja ne prevzame konkurenčna regija.</p> <p>Omogoča sodelovanje pri medobčinskemu CLD tudi občinam, ki same nimajo primernih zemljišč (npr. zaradi topografskih razlogov).</p> <p>Izboljša infrastrukturo lokacij in dostop do regionalne infrastrukture.</p>
<b>Zaposlovanje</b>	<p>S strateškim načrtovanjem in z upravljanjem poslovnih območij v regiji ohranja delovna mesta.</p> <p>Ohranja decentralizirana delovna mesta, še posebej mala in srednje velika podjetja.</p> <p>Ponuja alternativna delovna mesta za ljudi, ki so zaposleni v kmetijstvu.</p> <p>Spodbuja sodelovanje med podjetji in izobraževalnimi ustanovami.</p>

<b>Demografski razvoj</b>	S povečevanjem privlačnosti območja kot kraja za delo in prebivanje upočasnijo izseljevanje (in naravni upad prebivalstva).
	Izboljša sodelovanje in poistovetenje z območjem ter s tem ljudi motivira, da na tem območju ostanejo.

### 2.1.2. Slabosti in tveganja<sup>4</sup>

<b>Finance</b>	CLD zadeva tudi občinske proračune – med sodelovanjem bodo občine mogoče morale partnerjem razkriti podatke o občinskih financah (in druge podatke).
<b>Uprava</b>	Vzpostavljanje in »gojenje« medobčinskega CLD je zahteven in dolgotrajen proces.
	Kadrovske spremembe v okviru partnerstva lahko povzročijo težave (npr. nesoglasja, spremembe v motivaciji itn.) in otežijo ali prekinejo proces.
	Prerazporeditve ali spreminjanje odgovornosti za naloge, ki se pojavljajo pri sodelovanju, lahko postopoma vodijo do izgube samostojnosti in zmanjšanja pomena, kar občine dojemajo kot grožnjo za lastni obstoj.
<b>Konkurenca</b>	Svoboda odločanja posameznih partnerjev je omejena – sodelovanje zahteva kompromise in medsebojne dogovore.
	Zaradi združevanja občin se pojavlja strah ali občutek ogroženosti (predvsem v manjših občinah).

<sup>4</sup> Različni viri:

Rauch, F., Spielmann, K. in Golas, B. *Kooperation von Gemeinden zur Entwicklung von Wirtschaftsstandorten, im Auftrag der Bundesländer Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg*. Braumann, C. (Ur.) Salzburg, 2001, str. 122.

Wirth, K. *Interkommunale Zusammenarbeit aus dem Blickwinkel des Good Governance*. V: KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung, Forum Public Management, 3/2005, str. 10-12.  
 Biwald, P. (n. d.): *Leistungsfähige Gemeinden durch interkommunale Zusammenarbeit – ein Projektbericht*. Vortrag im Rahmen des Arbeitskreis III „Verwaltungsreform – leistungsfähige Gemeinden durch kommunale Zusammenarbeit“: <http://www.staedtebund.gv.at/oegz/oegz-beitraege/jahresarchiv/details/artikel/arbeitskreis-iiiverwaltungsreform-leistungsfahige-gemeinden-durch-kommunale-zusammenarbeit.html> [17.06.2011]

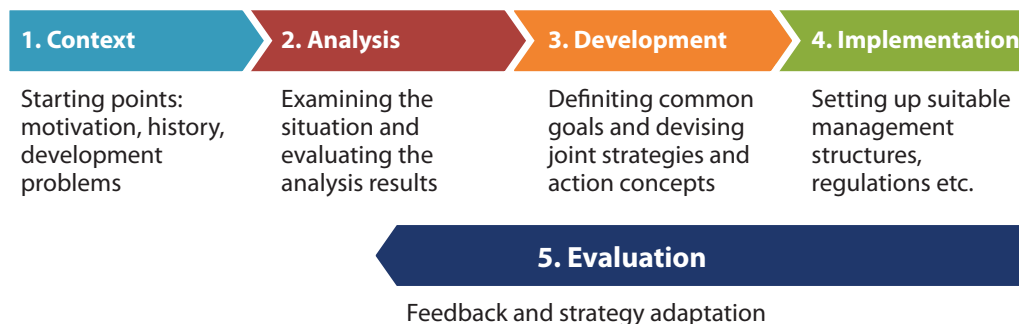
## 2.2. Smernice za CLD

Glavni cilj, h kateremu je zavezan COMUNIS, je spodbuditi uporabo strategij sodelovanja pri medobčinskem izvajanju komercialnega krajevnega razvoja v gorskih območjih. Da bi to dosegli, so projektni partnerji na eni strani začeli razvojne dejavnosti in procese v pilotnih območjih, ki bodo lahko služili kot zgled za druge regije. Na drugi strani so bile razvite smernice, ki skupnostim in regijam nudijo pomoč pri oblikovanju in izvajanju medobčinskih politik CLD. Smernice naj bi se uporabljale kot nekakšen praktični priročnik za akterje na lokalni in regionalni ravni in določajo naslednje:

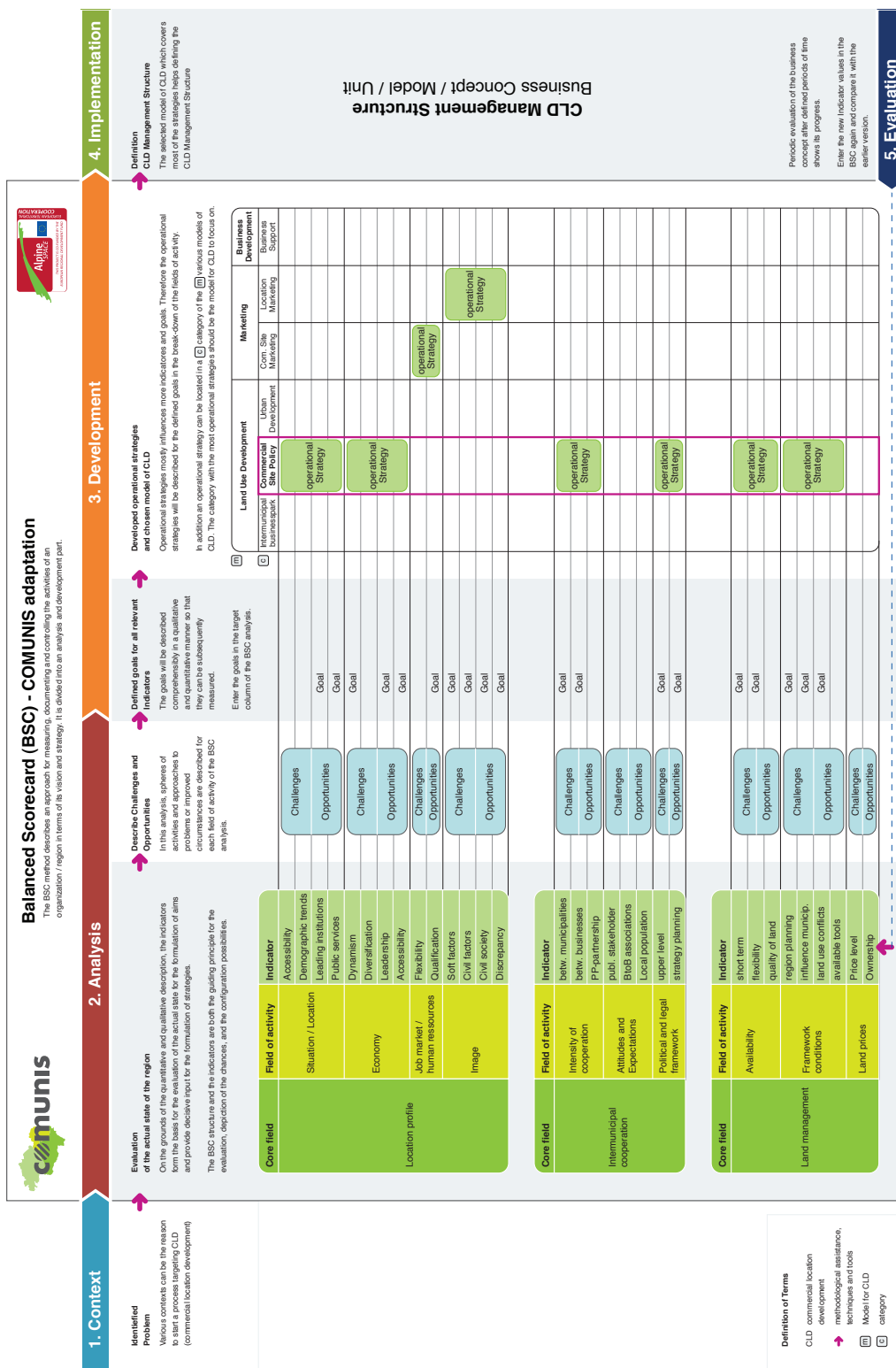
- možnosti za ukrepanje v različnih regionalnih kontekstih, npr.: upravljanje rabe komercialnih zemljišč, promocija in sporočanje ter storitve za podporo podjetjem;
- metode in orodja za različne delovne korake – od analize začetnega stanja do vzpostavitve strukture za upravljanje;
- orodja za primerjavo stroškov in koristi ter ocenjevanje vplivov na okolje.

### 2.2.1. Proces

Smernice so razdeljene skladno s petimi fazami delovnega procesa CLD (slika 3 – posplošena shema procesa; slika 4 – natančen prikaz procesa). Smernice so osredotočene na prostorski vidik medobčinske lokacije, tj. lokacije dveh ali več občin (v nadaljevanju imenovana tudi »regija«), in predstavljajo različne pristope in možnosti za ukrepanje, ki so ponazorjene s praktičnimi primeri. Proces se začne, ko občina ali regija prepozna svoje značilne izzive (»opis konteksta«). V naslednjem koraku se opravi natančna analiza stanja z namenom prepoznati razvojne ovire in lokalne možnosti, izzive in



Slika 3: Posplošena shema procesa CLD.



Slika 4: Natančen prikaz procesa medobčinskega sodelovanja na osnovi metode uravnoteženih kazalnikov.

priložnosti (»analiza«). Na tej podlagi se v naslednjem koraku, ki se imenuje »razvoj«, določijo cilji in prioritete ter predlagajo mogoče rešitve. Vsebina koraka »izvedba« vključuje ustrezno organizacijsko strukturo, porazdelitev stroškov, koristi in odgovornosti ter povezave s trenutnimi ravnmi upravljanja v občinah. Peti korak, ki spremlja ta proces, vključuje »ocenjevanje« procesa izvajanja.

Naslednji del priročnika opisuje korake in vsebino različnih poglavij smernic.

### Opis konteksta

Začetek medobčinskega procesa CLD ni »korak« v strogem pomenu besede, ampak spoznanje, da tradicionalni razvojni vzorci ne delujejo oz. niso več obetavni ter da obstoječe strukture in smernice za ukrepanje niso več uporabne za usmerjanje občinskega razvoja v smiselni in namenski smeri. Jasno je tudi, da je treba ustvariti lokalna »zaščiten« območja, da bi v njih zmanjšali vpliv makroekonomskih sprememb in vedno večje soodvisnosti ter konkurence na globalni, nacionalni in na regionalni ravni ter da bi spodbudili ustvarjalno in ciljno usmerjeno rast v skupnostih. Na osnovi tega občine spoznajo, da za tak razvoj potrebujejo spremenljive strateške smernice.

Rezultat koraka »opis konteksta« je kvalitativna ocena, ki naj bi jo pripravili lokalni politični in upravni vodje in naj bi vsebovala njihovo mnenje o začetnem stanju in najbolj problematičnih območjih v njihovih občinah. Jasno morajo izraziti tudi svojo motivacijo za uporabo medobčinskega pristopa h komercialnemu krajevnemu razvoju. Občine morajo spodbuditi partnerje v medobčinskem ali širšem območju, ki naj bi se pridružili projektu in, če je mogoče, pisno potrditi, da so pripravljeni sodelovati. V idealnem primeru bodo v proces vključeni tudi predstavniki lokalnega gospodarstva.

Ustrezno poglavje smernic navaja primere različnih problemskih situacij, s katerimi se mogoče srečujejo posamezne občine in na osnovi katerih – samih ali v kombinaciji z drugimi situacijami – se lahko občine odločijo za medobčinsko sodelovanje in tako zagotovijo nadaljnji razvoj. Navedeni primeri občinam pomagajo čim bolj realno oceniti stanje in presoditi, ali je treba opraviti še natančnejše analize in ocene.



## Analiza

Drugi korak vključuje natančno oceno specifičnega stanja v medobčinskem območju. Med drugim naj bi takšna analiza razkrila posebne značilnosti regije, lokalne politike naseljevanja in splošne okvirne pogoje ter s tem pokazala prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti ter opredelila dejansko potrebo po ukrepanju. Če je potrebno, se lahko za določena problematična območja opravi poglobljena analiza. To je priporočljivo npr. takrat, ko je treba ugotoviti potrebe podjetja glede ponudbe in storitev v občini (npr. potrebe po poslovnih prostorih, podpori pri nastanitvi in razširitvi itn.).

Poglavje »Analiza« predstavlja več metod za zbiranje in ocenjevanje informacij, s katerimi lahko lokalne oblasti ocenijo stanje na medobčinski ravni. Poudarek je na uporabi metode uravnoteženih kazalnikov (Balanced Scorecard – BSC), ki je bila razvita v okviru projekta COMUNIS in prilagojena njegovim potrebam. Za posebne probleme so predstavljene druge metode in orodja, npr. za analiziranje:

- ponudbe in povpraševanja;
- regionalne slike;
- vrednostnih verig in
- za ugotavljanje tokov materialov in energije.

BSC je orodje za strateško upravljanje uspešnosti, ki se uporablja za ohranjanje kakovosti organizacije ali strukture. Cilj te metode je zagotoviti realen pregled uspešnosti in učinkovitosti posamezne strukture ali organizacije (npr. z gospodarskega ali s finančnega vidika). Vključuje kvalitativno analizo in oceno operativnih dejavnosti in strateških vidikov z namenom ugotoviti, v kakšni meri se izvedene akcije in dejavnosti ujemajo z vizijami in s cilji. Kvalitativna ocena temelji na oceni določenih kvantitativnih in kvalitativnih kazalnikov.

Zastavljeni cilji metodologije, ki so služili kot osnova za nadaljnje korake v okviru projekta COMUNIS, so bili:

- dobiti pregled gospodarskih, političnih, družbenih in geografskih pogojev v pilotni regiji;
- analizirati in oceniti obstoječe sisteme in okvirne pogoje za medobčinski CLD;
- identificirati problemske situacije in mehanizme za reševanje problemov v okviru medobčinskega CLD.

Za uporabo te metode v okviru projekta COMUNIS je bilo torej treba metodo BSC prilagoditi potrebam projekta ob upoštevanju regionalnega razvoja in ob poudarku na CLD. Partnerski konzorcij je opredelil tri ključna področja, ki jim sledijo področja dejavnosti (glej sliko 4):

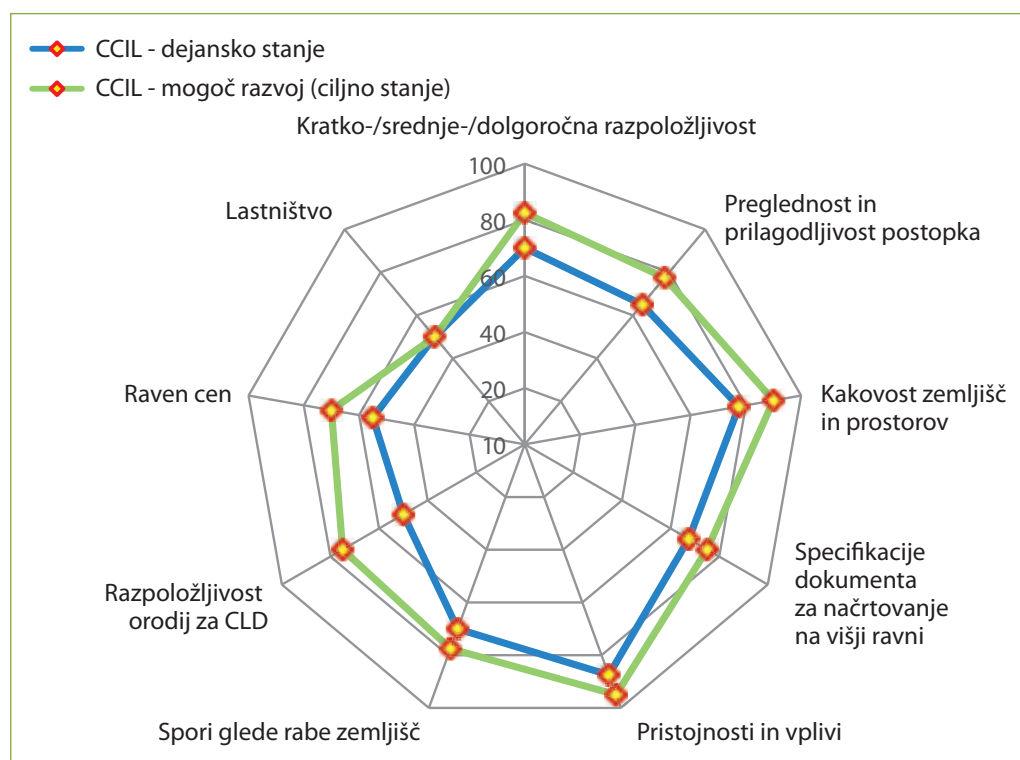
- **Profil lokacije:** stanje in lokacija; gospodarstvo; trg dela; človeški viri; podoba.
- **Medobčinsko sodelovanje:** intenzivnost obstoječega sodelovanja; stališča in pričakovanja interesnih skupin; politični in pravni okvirni pogoji.
- **Upravljanje rabe poslovnih zemljišč:** razpoložljivost in uporaba zemljišč; prostorski okvirni pogoji; cene zemljišč.

Področja delovanja so bila razdeljena na več kazalnikov oz. meril, ki so bila podrobno opisana in ocenjena s pomočjo lestvice 0–100 (0 = najslabše stanje, 100 = optimalno stanje) glede na uspešnost regije na določenem področju (preglednica 1). Ta ocena je bila izdelana s pomočjo izmenjave informacij z zadevnimi interesnimi skupinami in s strokovnjaki ter na osnovi kvantitativnih podatkov. Potem so bile točke, pridobljene po različnih merilih, seštete, kar je pokazalo vrednosti za posamezna področja dejavnosti. Poleg ocene stanja so interesne skupine določile tudi ciljne vrednosti, ki naj bi jih sodelujoči v projektu dosegli, in mogoče razvojne poti, ki bi jih lahko izbrali v okviru projekta.

Celovit grafični pregled predstavlja rezultate ocenjevanja. Diagram (slika 5) prikazuje obstoječe stanje (dejansko stanje, modra črta) pilotnega območja Tarare ter vizijo in cilje (mogoč razvoj/ciljno stanje, zelena črta), ki so bili v regiji zastavljeni za upravljanje rabe komercialnih zemljišč na ključnem področju. Iz diagrama je razvidno, da je treba ukrepati predvsem na področju »razpoložljivosti orodij za CLD«. Poleg tega je treba oblikovati strategije za izboljšanje »kratko-, srednje- in dolgoročne razpoložljivosti (zemljišč za komercialno uporabo)«, »preglednosti in prilagodljivosti postopka (za nastanitev podjetij)«, »kakovosti zemljišč in prostorov« ter »raven cen«.

**Preglednica 1: Primer metode BSC, ki se je uporabljala v projektu COMUNIS: povzetek meril za ocenjevanje kakovosti zemljišč in prostorov za komercialno uporabo v pilotnem območju.**

Kakovost zemljišč in prostorov				
0	25	50	75	100
Ni infrastrukture; slaba kakovost zemljišč in prostorov, ker se vanje ne vlagajo. Ponudba sploh ne ustreza potrebam.	Opuščena industrijska in onesnažena območja, ki jih je težko preurediti (npr. zahtevajo prevelike naložbe). Nizka raven ponudbe, ki zadovoljuje le osnovne potrebe.	Zemljišča so v osnovi primerena in prostori opremljeni, vendar jih je treba izboljšati/povečati. Pomanjkanje naložb. Ponudba zadovoljuje osnovne potrebe.	Ustrezno opremljeno (infrastruktura, ceste itn.). Obstajajo različne vrste zemljišč in prostorov. Ponudba zadovoljuje potrebe.	Zelo dobro opremljena zemljišča (oskrba z elektriko/s plinom, širokopsosovna povezava). V bližini so na voljo ustrezne infrastrukture in storitve. Ponudba optimalno zadovoljuje potrebe.



**Slika 5: Primer uravnoteženih kazalnikov za ključno področje »upravljanje rabe komercialnih zemljišč« v pilotnem območju Tarare (projekt partner: gospodarska zbornica CCIL Lyon).**

S pomočjo rezultatov te analize je bila izdelana definicija izzivov in priložnosti, ki je bila dopolnjena z analizo prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti (analiza SWOT). Na osnovi le-teh so bile oblikovane posebne strategije za prihodnje doseganje ciljev.

## Razvoj

Občine v okviru tega koraka na osnovi ugotovljenih potreb določijo prednostne ukrepe, ki jih bodo izvedle. V ta namen »pretehtajo« različne potrebne ukrepe in nato določijo prihodnje prednostne naloge. Sodelujoče občine se morajo dogovoriti o skupnih ciljih in nalogah ter – kjer je mogoče –, skupaj določiti ciljne kvantitativne vrednosti.

Ti dogovori služijo kot izhodišče za določitev konkretnih ukrepov ali paketov ukrepov. Občine se lahko osredotočijo se na skupno izvajanje posebnih dejavnosti oz. ukrepov, da bi izpolnile ugotovljene potrebe. Namesto tega pa lahko uporabijo obsežne modele ukrepov in jih prilagodijo lokalnim in regionalnim potrebam (glej poglavje 2.1). Treba pa je proučiti tudi človeške in finančne vire, strokovno znanje in strukture, ki so občinam na voljo, in tako utreti pot za organizacijsko izvajanje ukrepov. Proces potrebuje tudi široko politično podporo, ki se mora začeti najpozneje v tem koraku, torej je treba v proces vključiti lokalne vladne organe in zagotoviti demokratično legitimnost nadaljnjega izvajanja procesa.

Medobčinske dejavnosti oziroma predhodne dejavnosti glede določanja ciljev lahko oblikujejo le nosilci odločanja v občinah, najbolje v okviru od zunaj vodenih dogodkov. V proces morajo biti vključeni politični predstavniki sodelujočih občin pa tudi predstavniki nevladnih organizacij, zastopniki javnega mnenja in lokalni/regionalni pobudniki. Cilje se določi v t. i. »procesu vodilnega načela« (nemško *Leitbildprozess*), rezultati katerega niso le splošne trditve, ampak tudi označbe kakovosti, ki jih je na ravni kazalnikov mogoče primerjati z analizo trenutnega stanja. Izhodišče za te procese je politično podprt interes (prvi mejnik v procesu CLD) za pripravo predloga za prilagoditev ali novo vzpostavitev struktur/modelov sodelovanja.

Poglavje »Razvoj« v smernicah je osredinjeno predvsem na načine razvijanja in dogovarjanja o skupnih ciljih in prednostnih nalogah na medobčinski ravni. Poleg tega prikazuje specifične ukrepe ali pakete ukrepov, ki temeljijo na treh modelih ukrepanja, oblikovanih v okviru projekta COMUNIS, ki se

nanašajo na upravljanje rabe zemljišč, promocijo ter na obveščanje in storitve za podporo podjetjem (glej poglavje 2.3).

## Izvajanje

Četrty korak procesa vključuje izvajanje oblikovane strategije na področju organizacijskih struktur in pravil. Na splošno lahko sklepamo, da strokovno upravljana politika medobčinskega CLD zahteva stalno strukturo, katere funkcije in lastnosti so odvisne predvsem od zahtev strateškega sodelovanja. Cilj je zgraditi strukture, ki omogočajo učinkovite postopke, tj. strukture, ki imajo potrebno znanje in izkušnje, pooblastila in finančna sredstva. V nekaterih primerih je treba ustanoviti nov subjekt, kar je odvisno od tega, kateri cilji in poslovni modeli so bili izbrani. Toda v veliko primerih je mogoče »nadgraditi« obstoječe strukture, da postanejo primernejše za opravljanje novih nalog. V vseh primerih pa je pomembno, da skupni procesi oblikovanja struktur in sprejemanja odločitev odražajo medobčinski značaj sodelovanja.

V tem koraku občine poleg strukture za upravljanje oblikujejo tudi potrebna pravila za sodelovanje. Ta vključujejo npr. dogovore o delitvi stroškov in prihodkov, pravice do glasovanja in sodelovanja, statut in akte o ustanovitvi (če je to potrebno), sporazum o skupni razvojni strategiji in dogovore o prilagoditvi instrumentov za prostorsko načrtovanje in upravljanje rabe zemljišč novim politikam itn.

Ta korak vključuje tudi uporabo oblikovanih meril (analiza stroškov in koristi, ocena vplivov na okolje) z namenom izdelati primerjalno oceno možnosti ukrepanja, s tem pa se zagotovi napredek v smeri optimalne rešitve za regijo.

V tem poglavju je predstavljen tudi seznam vseh stvari, potrebnih za izvajanje strategije in povezanih nalog. Poleg različnih oblik organizacije poglavje opisuje tudi več različnih praks izvajanja v pilotnih območjih kot tudi orodja za presojo stroškov in koristi ter vplivov mogočih ukrepov na okolje. Ti instrumenti nudijo podporo pri sprejemanju odločitev v okviru različnih razvojnih možnosti.

## Ocenjevanje

Ocenjevanje se lahko izvede po tem, ko so bili doseženi različni cilji. Najprej se lahko preveri, ali so bili predlagani ukrepi, ki so bili oblikovani med procesom, dejansko izvedeni in ali je bila predlagana organizacijska struktura dejansko vzpostavljena in pravilno deluje. Nato se presodi, ali so bili v fazi izvajanja doseženi zastavljeni cilji, kar lahko preverimo npr. s prilagojeno metodo uravnoveženih kazalnikov. Poleg tega se z instrumenti za presojo stroškov in prednosti ter vplivov ukrepov na okolje lahko izvede še naknadna ocena.

### 2.3. Modeli medobčinskega CLD

V okviru projekta COMUNIS je bilo proučenih nekaj primerov praks izvajanja medobčinskega CLD. Na osnovi te ocene in rezultatov pregleda literature s tega področja je projektni konzorcij določil tri mogoče modele ukrepanja za občine: upravljanje rabe zemljišč, promocija in obveščanje ter zagotavljanje storitev za podporo podjetjem.

Ti modeli opisujejo različne vrste ukrepov, ki jih lahko lokalne oblasti uporabijo za reševanje izzivov na področju trgovine, poslovanja in industrije, če sprejmejo proaktiven in celovit pristop na medobčinski ravni. Obsežen opis razpoložljivih možnosti bo občinam pomagal lastno stanje in razvoj videti iz širše perspektive. V nekaterih primerih je te modele primerno ali potrebno združiti, da bi ustrezali specifičnemu stanju v regiji ali občini, kar se pri medobčinskem razvoju pogosto zgodi.

#### 2.3.1. Upravljanje rabe zemljišč

Pobude za dosledno medobčinsko upravljanje rabe zemljišč lahko nastanejo zaradi zelo različnih razmer: omejene razpoložljivosti uporabnih zemljišč, visokih cen zemljišč, slabih pogojev glede lastništva, regionalnega presežka zemljišč, ki je posledica zgrešenih razvojnih politik in neizrabljenih

opuščenih zemljišč itn. Rešitve se lahko po obsegu precej razlikujejo (odvisno od lokalnih zmogljivosti<sup>5</sup>).

Vzemimo na primer zagotavljanje zemljišč: več občin se lahko sreča in skupaj načrtuje, oblikuje, razvije in trži medobčinski poslovni park ter s tem lokalnim podjetjem ponudi priložnost, da se preselijo ali razširijo, ter mogoče celo privabi nova podjetja iz drugih občin ali regij.

Z istim ciljem in v okviru usklajene medobčinske politike poslovnih lokacij se lahko ponudba zemljišč prilagodi različnim potrebam podjetij in se tako močno osredini na povpraševanje. Sodelujoče občine morajo razdeliti naloge na zemljepisno smiseln način, določiti prednostne cilje za prihodnji poslovni razvoj in skupaj razviti lokacije za proizvodnjo, storitve in za trgovino, ki se morajo nahajati na čim bolj primernih mestih. Če se občine odločijo stopiti še korak naprej, se lahko odločijo za sprejetje skupne politike za urbanistični razvoj, kar je lahko v nekaterih prostorskih kontekstih zelo koristno. V tem primeru sodelujoče občine oblikujejo usklajeno strategijo za urbanistično načrtovanje in razvoj ter določijo skupne cilje, ki upoštevajo vse potrebne urbanistične funkcije posameznega območja, npr. bivalno, transportno, družbeno in rekreacijsko infrastrukturo – poleg industrije in trgovine. Model »upravljanja rabe zemljišč« lahko vključuje pripravo in po možnosti tudi realizacijo konkretnih gradbenih projektov.

### 2.3.2. Promocija in obveščanje

Na področju CLD sta promocija in obveščanje po navadi namenjena ohranjanju lokalnih podjetij v regiji in privabljanju novih podjetij od zunaj. Lokacija (občina, regija itn.) lahko na različne načine obvešča o svojih prednostih ter tako vpliva na mnenja in pričakovanja ustreznih interesnih skupin. Znotraj medobčinske lokacije je treba ohranjati tesne stike s posameznimi podjetji in poslovnimi omrežji ter javnost obveščati o razvojnih procesih in aktivno spodbujati njeno sodelovanje. Splošni cilj je posredovati jasno regionalno identiteto in pozitivno podobo, ki se lahko izrazi npr. prek posebne znamke regionalnih izdelkov. Natančno opredeljen profil lokacije in jasen razvojni model ali vodilna načela so bistvenega pomena za obveščanje zunanjih

5 Za praktične primere uporabe medobčinskih orodij za usmerjanje prostorskega razvoja glej na primer: Raab, A. *Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern – Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene*. Ibidem-Verlag, Stuttgart, 2011, str. 472.

subjektov in se jih lahko smiselno posreduje, npr. prek spletne strani, oglaševalskih akcij in poslovnih sejmov. Uspešnost ukrepov je odvisna predvsem od tega, v kakšni meri je mogoče vzpostaviti in gojiti osebne stike z nosilci odločanja, obveščati ciljne skupine in dosegati pozitivne pomnoževalne učinke za lokacijo<sup>6</sup>.

COMUNIS razlikuje med naslednjima dvema pristopoma: skupno trženje poslovnih območij, ki lahko predstavlja samostojen ukrep ali del skupnih dejavnosti upravljanja rabe zemljišč, lahko prispeva k usklajevanju ponudbe in povpraševanja ter spodbudi naseljevanje podjetij v območju (glej zgoraj). Pristop trženja lokacij gre še korak naprej in občini ali regiji omogoča, da svojo lastno podobo uporabi kot orodje za odzivanje na težave ali pobude, ki prihajajo od zunaj. Trženje lokacij temelji na celostni podobi lokacije, ki vključuje njene značilne prednosti in slabosti. Sodelujoče občine razvijejo skupen medobčinski model za trženje in jasen profil lokacije ter regijo v srednje ali dlje časa trajajočem obdobju predstavljajo kot »znamko na trgu«.

### 2.3.3. Storitve za podporo podjetjem

Vedno več podjetij na široko ponudbo različnih poslovnih storitev v občinah in regijah gleda kot na pomemben dejavnik pri izbiri lokacije. Ponudba lahko vključuje ukrepe in dejavnosti, kot so: občinska podpora pri administrativnih postopkih, finančne pobude, pomoč pri premestitvah in upravljanju z nasledstvi ter pobude za izobraževanje in poklicno usposabljanje delavcev. Na višji ravni lahko občine v regiji sodelujejo pri uvajanju splošne sheme za zagotavljanje podpore trgovini in industriji ter s tem zagotovijo usklajen in enoten regionalni gospodarski razvoj. Če gledajo na problem s širše perspektive, lahko upoštevajo tudi regionalne verige dodane vrednosti in poslovne cikle ter sprejmejo ciljno usmerjene ukrepe, ki bodo spodbudili njihovo rast. Medobčinsko sodelovanje hkrati omogoča izmenjavo strokovnega znanja in virov, s tem pa utira pot za uresničevanje skupnih dolgoročnih gospodarskih in političnih vizij. Občine se lahko odločijo tudi za sheme podpore za posamezna podjetja ali določene ciljne skupine; takšna podpora lahko vključuje:

- subvencije,

6 Gubler, R. E. & Möller, C. (2006). Standortmarketing – Konzeption, Organisation und Umsetzung. Haupt Verlag Bern, pp. 258.



- kreditno ali investicijsko podporo pa tudi
- zmanjšanje dajatev ali odlog plačil itn.

Druge oblike podpore lahko vključujejo:

- ustanovitev agencije za nastanitev podjetij, ki jo je treba obiskati le enkrat (načelo »vse na enem mestu«);
- administrativno podporo za nova podjetja ali
- podporo za zagon podjetij z zagotavljanjem usposabljanja, mentorstva ali podjetniških inkubatorjev.

Svetovalne storitve, ki jih lokacija nudi podjetjem, so lahko močno vsebinsko osredinjene in poskušajo na primer spodbuditi uvajanje koncepta industrijske ekologije. V tem primeru občine spodbujajo podjetja, da med seboj uskladijo porabo materiala in energije ter ponovno uporabijo reciklažne materiale in odvečno energijo znotraj teh lokalnih »krogov«. Občine so predvsem odgovorne za izvedbo predhodne analize in za podporo in vzpostavitev omrežij in delovnih skupin, ki vključujejo predstavnike uprave in gospodarstva ter zunanje svetovalce.

## 2.4. Prenosljivost modelov CLD v različne regionalne kontekste

Očitno je uspešnost izvajanja medobčinskega CLD odvisna od temeljnih načel in dejavnikov uspešnosti za medobčinsko sodelovanje kot tako. Ti so naslednji<sup>7</sup>:

- Pokazati je treba pripravljenost za sodelovanje.
- Potreben je pristop »od spodaj navzgor« (vsiljeno sodelovanje po navadi spremlja skepticizem).
- En partner ne sme prevladovati nad drugimi.
- Sposobnost in pripravljenost dosegati soglasja.
- Ustrezne strukture za sprejemanje odločitev, ki omogočajo sodelovanje na isti ravni.
- Upoštevanje in usklajevanje interesov vseh sodelujočih partnerjev.

<sup>7</sup> Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2006). Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen – Interkommunale Kooperation.

Če so ti predpogoji izpolnjeni, se morajo sodelujoče občine odločiti, kateri medobčinski model CLD najbolj ustreza določenemu regionalnemu kontekstu. V zvezi s tem morajo občine upoštevati naslednje vidike in vprašanja:

- **Cilj/naloga:** Ali občine dejansko poskušajo doseči cilj, ki predstavlja osnovo za določen model ukrepanja? Katere naloge so značilne za posamezne modele ukrepanja?
- **Lokacija:** Ali so izpolnjeni lokacijski predpogoji, ki so potrebni za izvajanje določenega modela ukrepanja? Ali je trenutno regionalno stanje podobno začetnim pogojem, ki so navedeni kot pogoji za posamezen model ukrepanja? Ali v regiji prevladujejo enaki začetni pogoji?
- **Pravni in organizacijski okvir:** Ali so občine ustrezno samostojne in sposobne dogovoriti se o potrebnih pravnih in finančnih ureditvah? Ali lokalne vladne/upravne strukture zagotavljajo zadostno prožnost, ki omogoča postavitve temeljev za usmerjanje medobčinskega razvoja? *Upoštevati je treba, da vsi modeli zahtevajo doseganje vsaj minimalnih meril<sup>8</sup> glede organizacijskih dogovorov na medobčinski ravni:*

- ✓ *Mehanizmi in pravila glede delitve stroškov, ki izhajajo iz medobčinskega CLD.*
- ✓ *Razpoložljivost finančnih in kadrovskega zmogljivosti za vzpostavitev in vodenje strukture za upravljanje.*
- ✓ *Mehanizmi in pravila glede sprejemanja odločitev na medobčinski ravni.*

- **Gospodarski okvir:** Ali so vzpostavljene gospodarske in poslovne strukture, ki omogočajo ali utemeljujejo uporabo modela v regionalnem kontekstu?
- **Vključitev akterjev:** Katere lokalne ali regionalne akterje je treba vključiti, da bomo lahko uspešno uporabili model ukrepanja?
- **Stopnja zavezanosti:** Upoštevati je treba priporočila ali ocene, odvisno od tega, kako zavezujoč in urejen je model. O kakšni stopnji zavezanosti so se občine pripravljene dogovoriti in kakšna stopnja zavezanosti je potrebna pri uporabi modela?

<sup>8</sup> eTi vidiki predstavljajo osnovne zahteve in niso posebej omenjeni v preglednici 2.

Preglednica 2: Pregled in značilnosti modelov ukrepanja, ki so opisani v poglavju 2.1, ob upoštevanju zgoraj omenjenih vidikov in vprašanj.

Model ukrepanja	Cilj/naloga	Lokacija	Pravni/organizacijski okvir	Gospodarski okvir	Vključitev akterjev	Stopnja zavezanosti
<b>Graditev medobčinskega poslovnega parka</b>	Razviti veliko novo poslovno lokacijo, ki bo privabila nova (zunanja) podjetja ali omogočila preselitev/razširitev obstoječih podjetij (iz iste regije).	Obstajati mora primer-no mesto za skupen razvoj.	Mehanizmi za porazde-litev prihodkov od naseljevanja podjetij v medobčinskem poslov-nem parku (davki, prodaja zemljišč itn.).	Obstaja povpraševanje oz. zanimanje za prihodnjo naselitev podjetij ali preselitev obstoječih podjetij.	Dobra komunikacija z lokalnimi/regionalnimi podjetji, ki omogoča vzpostavljanje ravno-težja med ponudbo in povpraševanjem.	Visoka, vendar omeje-na na lokacijo, ki jo skupaj razvijajo.
<b>Politika razvoja poslovnih lokacij</b>	Usklajen in v povpraševanje usmerjen razvoj novih poslovnih lokacij skladno s skupnimi cilji za distribucijo poslov-nih funkcij, da bi privabili nova podjetja (od zunaj) ali omogočili preselitev/razširitev obstoječih podjetij (lokalnih)	V eni ali več udeleženih občinah so na voljo pri-merne nove lokacije/zemljišča za ponovno uporabo v komercialne namene.	Treba je skupaj načrto-vati, kupovati, razvijati in tržiti zemljišča na medobčinski ravni. Mehanizmi za delitev prihodkov od naselje-vanja podjetij na skupno razvitih lokaci-jah (davki, prodaja zemljišč itn.)	Obstaja povpraševanje oz. zanimanje za prihodnjo naselitev podjetij ali preselitev/razširitev obstoječih podjetij.	Dobra komunikacija z lokalnimi / regionalni-mi podjetji, ki omogo-ča vzpostavljanje ravno-težja med ponudbo in povpraševanjem.	Dobro urejena organi-zacijska struktura. Dogovor o skupnem modelu gospodarskega razvoja.
<b>Celovit urbanistični razvoj</b>	Razvoj novih večna-menskih urbanih struk-tur	Površine/zemljišča za uporabo ali ponovno uporabo so na voljo.	Mehanizmi za delitev prihodkov od naselje-vanja podjetij na skupno razvitih lokaci-jah (davki, prodaja zemljišč itn). Treba je vzdrževati ekonomsko moč obstoječih in uveljavljenih podjetij ter ohraniti obstoječa delovna mesta.	Potrebna je močna notranja in zunanja komunikacija, da se pridobi zaupanje prebivalstva.	Dogovor o skupnem urbanističnem razvoju. Mogoče skupno izvaja-nje gradbenih projek-tov, ki so povezani z visokimi finančnimi odhodki.	

Land use management

Model ukrepanja	Cilj/naloga	Lokacija	Pravni/organizacijski okvir	Gospodarski okvir	Vključitev akterjev	Stopnja zavezanosti
Trženje poslovnih lokacij – splošno	Skupno trženje (medobčinskih) poslovnih lokacij z namenom v regijo privabiti nova podjetja.	Na splošno mogoča za vsako poslovno lokacijo.	Občine morajo ena drugi razkriti podatke o svojih poslovnih conah (npr. prostih delovnih mestih, pogojih za nakup / najem zemljišč, itd.), da omogočijo npr. razvoj baze podatkov o poslovnih nepremičninah.	Poseben gospodarski okvir ni potreben. Opredelitev profila poslovne lokacije omogoča, da se sodelujoči osredotočijo na ciljne skupine za tržne dejavnosti.	Vključevanje strokovnjakov (za odnose z javnostmi).	Nizka; dogovoriti se je treba le o delitvi stroškov.
Trženje poslovnih lokacij – Medobčinska združitev poslovnih območij	Skupno trženje obstoječih poslovnih lokacij z namenom v regijo privabiti nova podjetja.	Visok presežek razvitih gospodarskih področij.	Občine morajo ena drugi razkriti podatke o svojih poslovnih conah (npr. prostih delovnih mestih, pogojih za nakup / najem zemljišč, itd.), da omogočijo npr. razvoj baze podatkov o poslovnih nepremičninah. Mehanizmi za delitev prihodkov od naseljevanja podjetij na skupno razvitih lokacijah (davki, prodaja zemljišč, itd.).	Poseben gospodarski okvir ni potreben. Opredelitev profila poslovne lokacije omogoča, da se sodelujoči osredotočijo na ciljne skupine za tržne dejavnosti in na prihodnje naselitve podjetij v medobčinskih združenih poslovnih območjih.	Vključevanje strokovnjakov (za odnose z javnostmi).	Dobro urejeni organizacijska struktura in mehanizmi za delitev prihodkov.
Trženje lokacij	Skupno trženje (medobčinskih) (poslovnih) lokacij z namenom privabiti nova podjetja, ki ustrezajo gospodarskemu profilu regije.	Obstoj regionalne identitete prinaša več koristi, 4 več posameznih lokalnih identitet; (visoka) osebna zavezanost, ki izvira iz skupne regionalne identitete, lajša potek procesa.	Le osnovne zahteve.	Opredelitev skupnega gospodarskega profila, ki predstavlja celotno regijo, ki jo podpirajo vsi gospodarski (in politični) akterji pa tudi preostali prebivalci.	Vključevanje strokovnjakov (za odnose z javnostmi).	Nizka uradna zavezanost; visoka neuradna zavezanost, ki izhaja iz skupne identitete regije.

Promotion and communication

Model ukrepanja	Cilj/naloga	Lokacija	Pravni/organizacijski okvir	Gospodarski okvir	Vključitev akterjev	Stopnja zavezanosti
<b>Individualna podpora podjetjem</b>	Izboljševanje gospodarskega položaja in struktur prek podpore določenim podjetjem.	Na splošno mogoče v vsaki regiji.	Le osnovne zahteve.	Potrebno je dobro poznavanje obstoječih podjetij in gospodarske kulture, da se lahko določi, kakšne vrste podjetij/ proizvodnje je treba podpreti.	Dobra zunanja komunikacija, ki upravičuje pomoč posameznim izbranim podjetjem.	Nizka uradna zavezanost. Možna visoka neuradna zavezanost zaradi osredotočenosti na razvoj skupne strategije.
<b>Industrijska ekologija</b>	Optimizirati je treba omejene vire, zmanjšati potrebo po surovinah in količino odpadkov, spodbujati ponovno uporabo energije in odpadnega materiala v krogu proizvodnih in drugih podjetij.	Obstajajo ustrezne industrijske cone oz. podjetja z ustreznimi proizvodnimi cikli.	Le osnovne zahteve.	Priporočena je vzpostavitve posebne strukture podjetij, ki izpolnjujejo pogoje za industrijsko ekologijo.	Dobra komunikacija z lokalnimi in regionalnimi podjetji. V proces je treba vključiti strokovnjake.	Nizka, občine delujejo bolj kot svetovalci. Potrebni so uradni in zavezujoči sporazumi med podjetji, ki sodelujejo pri izvajanju industrijske ekologije.

## 2.5. Priporočila

- 1) Občine lahko z uporabo pristopa CLD ustvarijo ugodne pogoje za svoj gospodarski razvoj, posledice za njihov splošni razvoj pa so posredne. Vendar pa je pomembno tudi, da občine spoznajo in priznajo, da so njihove možnosti glede vplivanja in usmerjanja razvoja omejene zaradi demografskih in makroekonomskih sprememb ter omejenih virov (npr. zemljišč).
- 2) V večini primerov (80–90 %) je potreba po komercialnem razvoju posledica preselitve ali razširitve lokalnih ali regionalnih podjetij – v podeželskih in v bolj urbaniziranih območjih. To pomeni, da se je treba med razvijanjem skupne gospodarske strategije osrediniti na endogene oz. lokalne potenciale, kar omogoča izvajanje osredinjenega in v povpraševanje usmerjenega komercialnega krajevnega razvoja, pri katerem se je mogoče izogniti velikim investicijam. Pri tem je pomembna intenzivna in redna komunikacija z lokalnimi podjetji.
- 3) Komercialni razvoj lokacije ne sme biti omejen na zagotavljanje komercialnih območij velikih dimenzij po ugodnih cenah, ampak mora predstavljati individualen in fleksibilen odgovor na trenutne gospodarske zahteve. Podjetja pogosto cenijo lokacijske dejavnike, kot so: prilagodljiva ureditev zemljišča, ki ustreza zahtevam podjetja, možnosti na trgu dela, občinska podpora razvoja, dostopnost (glej del o industrijski ekologiji), razpoložljivost primernih zemljišč, katerih kakovost je višja ali enako visoka kot njihova cena, in občinske davčne obremenitve. V veliko primerih vlagatelji, ki prihajajo od drugod, zahtevajo in pričakujejo močno podporo občinskih upravnih organov, ki lahko vključuje vse – od pravnih nasvetov (npr. glede predpisov o kakovosti zraka) do dejavnosti za odnose z javnostmi. Prednost tega je, da se doseže vsaj približno ujemanje poslovnih in občinskih interesov. Zgoraj omenjene naloge je z medobčinskim sodelovanjem mogoče opraviti precej bolj strokovno, kot če bi jih ena občina opravljala sama.
- 4) Občine morajo že v začetni fazi procesa sodelovanja preveriti, ali so podani potrebni pogoji za sodelovanje:
  - **Zaupanje, odprtost, prepričanje:** osnovna zahteva za uspešno sodelovanje med skupnostmi je močan občutek zaupanja med ljudmi, ki zastopajo sodelujoče občine, kot tudi med župani in zadevnimi občinskimi sveti. Eden izmed predpogojev je stalna in odprta komunikacija med

temi ljudmi. Sodelujoče občine in njihovi pogajalci morajo biti prepričani, da hočejo sodelovati in dosegati skupne cilje, zavedati pa se morajo tudi posledic procesa, drugače bodo ves čas ovirali proces in ogrožali sodelovanje. Občine, ki ovirajo oz. bi lahko ovirale proces, se morajo odločiti (ali pa jih je treba prisiliti, da se odločijo), ali bodo še naprej sodelovale.

- **Stopnja zavezanosti:** Mogoče vsebine za medobčinsko sodelovanje so odvisne od stopnje zavezanosti, ki jo lahko občine dosežejo. Treba je upoštevati, da so stopnje zavezanosti lahko zelo različne, kar je odvisno od želene rešitve. Nekateri pristopi zahtevajo npr. razdelitev stroškov pa tudi prihodkov. Občine se morajo odločiti, kako daleč bodo šle in kakšna stopnja odgovornosti je za njih sprejemljiva.
  - Pomembno je, da se proces nemoteno nadaljuje in da se sodelujoči ne izgubijo v detajlih že v zgodnjih fazah. Stremeti morajo k preprostim, preglednim in k poštenim rešitvam problemov. Tudi pravila sprejemanja odločitev morajo biti pregledna in morajo po možnosti omogočati, da se podrobnosti predpisov sprejemajo z večino glasov.
- 5) Medobčinski CLD je odvisen od jasnega opisa in ocene lokalnih in regionalnih pogojev. V okviru projekta COMUNIS je bil razvit in praktično preizkušen ustrezen postopek, ki na osnovi natančne analize stanja, izzivov in možnosti postavlja temelje za razvoj in organizacijsko izvajanje usmerjene strategije. V poglavju 2.2 so predstavljene metode ocenjevanja, ki omogočajo dolgoročno izvajanje strategije in njeno nenehno izboljševanje.
- 6) Rešitve niso preprosto prenosljive – občine se morajo zavedati, da je CLD povezan s procesom, katerega cilj je razviti po meri narejeno rešitev. Kljub temu sodelujočim pomaga, da postanejo dobro seznanjeni s prakso sodelovanja ter da se učijo iz dobrih in slabih primerov.

### 3. Sklepi

Koncept komercialnega krajevnega razvoja občinam ponuja priložnost, da usmerjajo svoj komercialni razvoj v prihodnost v sodelovanju z drugimi občinami. Zaradi različnih posrednih učinkov, ki jih prinaša, pristop CLD presega cilj doseči stabilen gospodarski razvoj. Strategija CLD podpira rast podjetij in posledično ustvarjanje delovnih mest, s tem pa poskuša povečati privlačnost sodelujočih občin kot krajev prebivanja in dela. Kar se tiče demografskih sprememb, strategija predstavlja predpogoj za preprečevanje izseljevanja mladih iz regije, s tem pa zagotavlja prihodnjo uporabo obstoječe infrastrukture.

Predlagani modeli ukrepanja so namenjeni ohranjanju podjetij v regiji ali ustvarjanju ustreznih pogojev za sprostitev novih naložb, ki ustvarjajo ali privabljajo nova podjetja. Ti modeli lahko vključujejo skupno razvijanje poslovnih lokacij, skupno trženje lokacij ali skupne ukrepe za podporo podjetjem. Strategije, ki so razvite v okviru teh modelov, so osredinjene na medobčinsko raven. Če občine sodelujejo, imajo manj težav z zagotavljanjem potrebne administrativne in finančne podpore ali virov za strateški razvoj, ki je usmerjen v prihodnost, da ne omenjamo dejstva, da včasih sodelovanje predstavlja edino sprejemljivo rešitev. Poleg tega je treba omeniti, da zaradi različnih gospodarskih, infrastrukturnih in družbenih vezi ter topografskih pogojev (še posebej v Alpah) občine pogosto vzpostavijo skupna gospodarska območja, za katera je značilno sodelovanje in ki prinašajo koristi vsem vpletenim občinam, saj izboljšujejo zunanjo podobo skupnega območja in pomagajo ohranjati njegov položaj v primerjavi z drugimi regionalnimi konkurenčnimi območji oz. regijami.

Po pričakovanjih je projekt pokazal, da zaradi velike heterogenosti gospodarskih in družbenih pogojev v Alpah ni univerzalno uspešnih in preprosto prenosljivih rešitev. Vseeno je prenosljivost mogoča na drugih ravneh. V okviru projekta COMUNIS bi se lahko uporabil univerzalen postopek (glej poglavje 2.2.1), ki bi omogočal občinam, da od natančne analize stanja preidejo na ustrezno reševanje problemov. Ker lahko v drugih regionalnih kontekstih najdemo podobne problemske situacije, bi bilo nato smiselno sprejeti rešitve (modele ukrepanja), ki stremijo k podobnim ciljem (npr. v povpraševanje usmerjen skupen razvoj izbranih območij za komercialno uporabo, optimizacija izrabe virov prek usklajevanja dobavnih verig (industrijska ekologija)) (glej poglavje 2.3.3). Toda ko gre za izvajanje in praktično realizacijo,



je treba za vsak primer medobčinskega sodelovanja najti individualne in prilagojene rešitve. To velja za nadnacionalne projekte, ki se srečujejo z različnimi pravnimi in upravnimi okviri, pa tudi za projekte znotraj istega nacionalnega konteksta, ki se zanašajo na obstoječe temelje zaupanja in predanosti občin ter so odvisni od sposobnosti in pripravljenosti teh občin, da svoje lastne lokalne potenciale izkoristijo za uresničevanje regionalne ideje.

### 3.1. Obeti

V nekaterih regijah bi lahko v okviru projekta vzpostavili stalne strukture za upravljanje komercialnega krajevnega razvoja (CLD). V teh regijah v Nemčiji in Avstriji že praktično preizkušajo podobne pristope. Župani regije Alpsee-Grünten so se po proučitvi in analizi različnih oblik medobčinskega sodelovanja odločili, da bodo skupaj razvijali in tržili poslovne lokacije v tej regiji. Tako se je začel postopek odločanja o ustanovitvi združenja s posebnim namenom, določiti pa je bilo treba tudi okvirne pogoje ter stroške ustanovitve in vodenja take agencije, ki bo odgovorna za CLD. V dveh pilotnih regijah Großwalsertal in Leiblachtal so se dogovorili o pravnem in zakonskem okviru projektnega krajevnega združenja (PSG, »Projekt- und Standortgenossenschaft«) in ga podrobneje opredelili. Cilj izvajanja projekta v Großwalsertalu je vzpostaviti stalno strukturo za upravljanje CLD, kar pomeni, da se bo izdelal poslovni načrt, ki bo vključeval dogovore med skupnostmi in sprejeta pravila. V Großwalsertalu so se PSG pridružile štiri izmed petih občin. V Leiblachtalu pa so si zastavili cilj ustanoviti regionalno združenje petih občin, ki bodo oblikovale skupne strategije. To pilotno območje že dela na strategijah za izvajanje.

V okviru projekta bi lahko oblikovali tudi strategijo za upravljanje znanja. Poudarek bi bil na sistemu za upravljanje znanja in konceptu transnacionalnih tandemskih regij. Ta sistem, ki bi povezoval npr. spletne strani Wikipedia, LinkedIn in Slideshare, bi moral zagotavljati rešitve za strategije sodelovanja pri komercialnem krajevnem razvoju. Služil bi kot sredstvo za institucionalizacijo izmenjave izkušenj na tem področju. Poleg tega so projektni partnerji na edinstven in temeljit način »tandemski« program<sup>9</sup> prilagodili medobčinskim problemom, da bi ustvarili uporaben model za izboljš-

9 V osnovi načrtovan kot interaktivno sredstvo, s katerim se dva človeka naučita jezika drug drugega.

ševanje medkulturnega razumevanja. Konkretna pričakovanja so, da bosta dve projektni regiji delili svoje izkušnje in določene dokumente. To vključuje koncept sprotnega ocenjevanja. Tandemske regije bi se po koncu projekta redno srečevale in razpravljale o pridobljenem znanju ter izmenjale izkušnje.

### 3.2. Potrebe po raziskovanju

Kljub prizadevanjem partnerskih konzorcijev projekta COMUNIS, da bi izčrpno proučili medobčinski CLD, nekateri problemi, ki so navedeni v nadaljevanju, niso bili povsem raziskani v okviru projekta. Podobno so bile nekatere povezane teme pri razvijanju projekta izključene, ker bi temeljito obravnavanje le-teh zahtevalo preveč raziskovanja. Poglobljena proučitev naslednjih vidikov, ki so povezani z medobčinskim komercialnim krajevnim razvojem, bi nedvomno prispevala k boljšemu razumevanju tem, obravnavanih v okviru projekta COMUNIS:

- občinska avtonomija<sup>10</sup>,
- (med)občinski zakoni o zemljiškem/prostorskem načrtovanju in davčni sistemi,
- pogoji za nastanek nadlokalne institucionalne strukture<sup>11</sup>,
- regionalizacija kot dinamičen proces in oblikovalec pomena in identifikacije<sup>12</sup>.

Uspeh in učinki medobčinskega sodelovanja pri komercialnem krajevnem razvoju: Za zdaj obstaja le malo študij, ki se ukvarjajo z učinki medobčinskega sodelovanja na področju nadzora prostorskega razvoja (za Nemčijo glej Raab, 2011, str. 38<sup>13</sup>). Prav bi prišle primerjalne študije, ki bi podrobno analizirale vpliv in uspeh medobčinskega sodelovanja pri komercialnemu krajevnemu razvoju in zajele tudi različne posredne učinke (na področju delovnih mest, davčnih prihodkov, prebivalstva itn.).

Sistematična naknadna analiza stroškov in koristi razvoja poslovnih območij: v okviru projekta je bilo ugotovljeno, da občine pogosto ne poznajo

10 Prednosti konkurence med avtonomnimi občinami glede na teorijo javne izbire.

11 Po K. Horber - Papazian in S. Terribilini (v Katia Horber-Papazian, S/s dir., 2001) je za vzpostavitev novih prostorov za javne dejavnosti in njihovo legitimnost nujna vsaj minimalna konvergenca predstavništev in interesov.

12 Po C. Raffestin (v Katia Horber - Papazian, S/s dir., 2001) so regije zdaj vključene v proces teritorializacije – reteritorializacije – deteritorializacije.

13 Raab, A. *Räumliche Entwicklungen interkommunal steuern. Interkommunale Kooperation – ein bedarfsgerechtes Steuerungsinstrument für räumliche Entwicklungen auf kleinräumiger Ebene.* Ibidem – Verlag Stuttgart, 2011, str. 472.

niti neposrednih finančnih niti nadaljnjih posrednih učinkov razvoja poslovnih lokacij. Koristno bi bilo ustvariti zbirko podatkov in izkušenj (naknadnih ugotovitev) glede dejanskih stroškov in vrednosti razvoja poslovnih lokacij ter proučiti pogoje in dejavnike, ki prinašajo ugodna ali neugodna razmerja med stroški in koristmi.

ISBN: 978-88-88906-79-9

Diese Publikation wird in der EURAC Schriftenreihe publiziert./  
This publication is published in the EURAC series.



**Lead partner**

University of Applied Sciences Western  
Switzerland – Institute of Tourism  
Nathalie Stumm  
TechnoArk 3  
CH-3960 Sierre  
Phone: +41 27 60 69 00 3  
Email: nathalie.stumm@hevs.ch

**ERDF-Lead partner**

Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon  
Claire Delsuc, Florine Goncet  
Place de la Bourse  
F-69289 Lyon  
Phone: +33 4 72 40 56 92  
Email: delsuc@lyon.cci.fr

[www.comunis.eu](http://www.comunis.eu)