

COME SVILUPPARE E VALUTARE LE POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE
NELLA PROSPETTIVA 2020

Maria PREZIOSO¹

SOMMARIO

Il paper ha lo scopo di introdurre alla ricerca di una comune metodologia quali-quantitativa per la stima della coesione territoriale coerente con le necessità espresse dal Consiglio UE nel 2011. Il tema rappresenta un impegno fondamentale della ricerca geografico-economica, al fine di individuare le misure concrete da adottare per rendere efficace la Strategia Europe 2020 in Italia utilizzando i potenziali territoriali regionali.

Coerentemente con le ricerche in corso (la coesione è sempre localizzata; è dunque possibile misurarne la dimensione territoriale che la lega al comportamento dei sistemi socio-economici regionali: Prezioso, 2008), il paper sviluppa l'obiettivo trattando la coesione come mezzo, strumento e fine della politica territoriale regionale per misurare gli squilibri economico-sociali, ambientali e culturali (variabili strutturali del capitale territoriale regionale e locale) rispetto ai target europei fissati per rilanciare la crescita sulla base delle diversità territoriali.

¹ Professore ordinario di Geografia economica e politica, Dip. di Scienze e Tecnologie della Formazione – Università di Roma “Tor Vergata”, via Columbia, 2, 00133 Roma – maria.prezioso@uniroma2.it

1 Introduzione

La diversità territoriale è un carattere della coesione già presente in Brunhes e Vallaux (1921), Jaia (1938), Schumpeter (1954), Sombart (1967), George (1967), Lo Monaco (1983), facendone, insieme a quello del capitale territoriale attuale e potenziale (Martin in Lennert 2006; Lennert 2010; Camagni 2010; Prezioso 2011), il tema centrale della ricerca geografico-economica europea più recente in materia di new regionalisation (Prezioso, 2008), superando le tradizionali interpretazioni (Porter, 1990; Storper, 1997) di capacità regionale.

Per questo la coesione territoriale, già principale obiettivo della programmazione regionale europea 2013, è stata rilanciata nel 2011 (Cohesion Policy Programme of Polish Presidency of the Council of European Union) come necessaria all'attuazione della Strategia Europe 2020 (Barca Report, 2009; V Cohesion Report, 2010; Territorial Agenda, 2011), considerandola il mezzo e lo strumento con cui affrontare l'attuale periodo di stagnazione e crisi e generare diversi e originali modelli geografico-economico competitivi, policentrici, sostenibili (ESPON 2013).

In molte regioni la Strategia 2020 deve rispondere ad una scarsa resilienza e all'aumento della vulnerabilità agli effetti prodotti dalle grandi "questioni": Climate Change, Energy, Demography Change, Globalisation.

La rinnovata Agenda Territoriale 2011 rilancia questi target evidenziando la necessità di sviluppare indicatori territoriali comparabili delle risorse reali e potenziali a scala regionale all'interno di una metodologia condivisa per rendere immediatamente efficaci ed efficienti le azioni di sviluppo.

Alcuni metodi (Prezioso, 2006, 2008; Capello, 2008; Radej, 2008; Evers, 2009, Camagni, 2010), dopo un'iniziale sperimentazione, sembrano oggi in grado di misurare più di altri la coesione attraverso la valutazione d'impatto ex ante², stimando le relazioni di interdipendenza tra variabili socioeconomiche e ambientali, sommandole ai tradizionali indicatori del benessere regionale (PIL, occupazione, produttività) (Faludi, 2010).

2 Le invarianti del ragionamento geografico economico

Trattando la coesione come mezzo, strumento e fine della politica territoriale regionale è possibile misurare gli squilibri economico-sociali, ambientali e culturali (variabili strutturali del capitale territoriale regionale e locale) rispetto ai target europei fissati per rilanciare la crescita sulla base delle diversità territoriali.

Gli indicatori rappresentativi di tali variabili sono stati recentemente individuati e organizzati in cluster georeferenziati (tipologie UE a NUTs 2, 3 e LUA) e per temi (smart growth,

² Un manuale è in corso di elaborazione da parte della Commissione europea (DG Policy Region).

sustainability, social inclusion) e sotto-temi (innovazione, occupazione, energia, demografia, cambiamento climatico ecc.), avviando processi che ne stimano lo status quo, la distanza dall'orizzonte 2013, il potenziale su cui investire per il 2020 in una visione strategica integrata (Prezioso, 2008; 2011).

La revisione della letteratura scientifica, dei documenti di lavoro europei, nazionali, regionali, delle metodologie sviluppate dalla ricerca UE (STeMA, MIA; MASST, PBL, TEQUILA), degli indicatori esistenti (EUROSTAT, OCSE, JRC, ESPON, ISTAT), hanno consentito di definire per l'Italia il concetto e la misura della coesione (Prezioso 2006, 2011), proponendo una sua interpretazione nel quadro della attuale e futura programmazione comunitaria.

Dal confronto sono anche scaturiti iter metodologici e procedurali complessi di Territorial Impact Assessment- TIA utili a disegnare scenari ex ante ed ex post della coesione, su cui valutare gli impatti economico-territoriali (efficacia ed efficienza) di policy regionale per la competitività in sostenibilità.

Il confronto critico dei risultati dell'analisi ha già consentito, nel quadro di una ricerca più ampia ancora in corso, di testare: tramite questionari, la scelta degli indicatori e/o implementazione rispetto alle attività in corso sulla coesione territoriale presso MIT, MiSE, MATTM, Com. Regioni, e tra esperti transnazionali ESPON, URBACT, MED; tramite valutazione di efficacia, efficienza, sensitività la relazione tra coesione e Fondi Strutturali all'interno dei POR nell'ottenimento degli obiettivi 2013 (governance, formazione, imprenditorialità, ecc.).

La mancanza di una base metodologica quantitativa e strumentale condivisa, da cui trarre misure concrete da adottare per sostenere lo sviluppo dei potenziali territoriali delle regioni, coordinando e rendendo più efficienti gli interventi pubblici e privati, è dunque la principale esigenza dell'UE da qui al 2014. Risulta infatti difficile definire una tipologia regionale univoca di coesione territoriale, poiché le relative dimensioni e performance (economica, sociale, ambientale, culturale) cambiano nel tempo.

In molte regioni (es. Nord-Italia, Sud della Spagna, Germania Centro-Orientale e Wallonia, Rastand-Holland), dove pure la stabilità o l'aumento della coesione territoriale aveva trasformato gli originari localismi in modelli di innovazione e crescita smart di processo, prodotto, organizzazione; i valori ambientali sembravano più elevati e duraturi; l'attrattività e le occasioni di investimento cresciuti; si rilevano oggi scarsa resilienza e aumento della vulnerabilità agli effetti prodotti dalle grandi "questioni" cui la Strategia 2020 deve rispondere: Climate Change, Energy, Demography Change, Globalisation.

La coesione, geograficamente rappresentata e misurata da un tipo di regione nella quale la vita economica, sociale e culturale è direttamente influenzata da sufficiente integrazione e interdipendenza intra e transfrontaliera (cooperazione), è stata studiata nell'ultimo decennio a scala NUT mettendone in risalto gli aspetti macro-economici ed infrastrutturali e le capacità reali più che potenziali (V Cohesion Report).

Il ricorso alle NUTs, unità territoriali omogenee statistiche e spaziali e caratterizzate da forti legami funzionali che traggono origine da gerarchie economiche e sociali, è la prima causa della mancanza di una metodologia comune. Scavare al loro interno non è semplice, perché ne fanno parte comunità diverse (istituzionali o no, come LUZ/LUA) per cui gran parte degli aspetti territoriali della coesione sono ancora in corso di indagine: resilienza, comportamenti collettivi inclusivi, ecc.

La coesione, intesa anche come base positiva su cui si costruisce la capacità competitiva globale tra territori internazionalizzati e la relativa multi-level governance, è in grado di trasformare le originarie gerarchie città/regione in legami e reti di cooperazione tra istituzioni, imprese e cittadini (coesione locale e “dal basso”, misurata ad es. dal numero degli accordi). In Europa, a seguito della revisione dei Fondi Strutturali, del continuo scambio di esperienze e dell’intensificarsi del dialogo tra policy makers regionali e nazionali sul tema, la coesione ha orientato la programmazione 2013 su temi quali: Territorial development and cooperation, Balanced growth, Polycentrism, Urban drives, Rural areas, Ultra peripheries, etc. (Cfr ESPON Programme, 2013).

I prodromi possono essere rintracciati nei progetti di ricerca del 7° Framework e nella Agenda territoriale di Lipsia 2007, dove la politica di coesione era già stata inserita come portatrice di cambiamenti sostanziali nell’approccio ai temi sostanziali dell’ Energy, del Climate Change, della Demography, della Global Economic Competition, del Transport, dell’UE Geographical Structure, etc.

La rinnovata Agenda Territoriale 2011 rilancia questi target evidenziando la necessità di sviluppare indicatori territoriali comparabili delle risorse reali e potenziali a scala regionale all’interno di una metodologia condivisa per rendere immediatamente efficaci ed efficienti le azioni di sviluppo. La scelta degli indicatori di coesione e delle relative unità di misura e di correlazione diventano quindi una questione centrale (Carbonaro, 2009, 2011; ISTAT, 2010; ESPON, 2011), anche se dal 2008, più soggetti/istituzioni affrontano la questione:

- DG Regio, EUROSTAT e OCSE, che considerano i tradizionali indicatori (come il PIL) non più adatti a comprendere la distribuzione della ricchezza regionale, ormai strettamente connessa alla coesione;

- il dibattito scientifico (più di 70 paper pubblicati tra il 2007 e il 2011) su: 1) classificazioni regionali che tengano conto della trasformazione di dati grezzi, metodi statistici trasparenti, ranking polarizzati di indicatori (in Germania); 2) proposta di indici sintetici (in Francia e Italia); 3) indicatori territoriali come concetti complessi (in Italia, Slovenia, Belgio) lavorando per componenti (approccio topologico); 4) atlanti tematici regionali includendo la variabile temporale e dati georeferenziati (in Germania e Italia); 5) sistema di monitoraggio spaziale della coesione per supportare i policy makers nell’utilizzo semplificato di un numero limitato di indicatori selezionati attraverso apposite procedure (in Francia, Finlandia, Paesi scandinavi);

- i policy makers dell'Unione che suggeriscono di utilizzare gli indicatori inclusi nei 5 Rapporti sulla coesione (DG Region 2008; Barca, 2009; SciencesPo, 2011) per: sostenere le regioni e la loro performance calcolandone il tempo di sviluppo in sostenibilità, l'incidenza delle esternalità, la performance economica e minimizzare i conflitti e i costi della protezione ambientale (DG Environment);
- OCDE, JRC e EUROSTAT per implementare un database istituzionale sulla coesione finalizzato allo sviluppo territoriale.

Un'ampia letteratura scientifica sostiene questi diversi punti di vista, fornendo approcci metodologici diversi, soprattutto dopo il quadro di riferimento che si è andato formando attraverso i documenti IPPC, la Territorial Agenda (2007, 2011), il Franch Green Paper e il V Report on Territorial Cohesion (2008, 2010), le EC guidelines (2009), l'azione della DG Policy Regio (Dijkstra, 2012).

Coerentemente con questi approcci, la coesione è valutata come l'effetto quali-quantitativo delle scelte di policy dello Stato e delle regioni (Prezioso, 2006, 2008; V Cohesion Report, 2010). Essa cresce o diminuisce per effetto dell'interazione di variabili strutturali legate ad esempio al rischio di esclusione sociale, al benessere, all'interazione sociale ed economica, alla governance istituzionale, alle variabili infrastrutturali, alle variabili economiche, alla qualità della vita, all'occupazione, alla regolamentazione urbana e territoriale, alla rigenerazione ed innovazione dei sistemi istituzionali e di impresa, come ha dimostrato l'osservazione e la stima condotta sulle regioni europee ed italiane tra il 2004 e il 2011 applicando il modello STeMA.

3 I test preliminari derivanti dalla ricerca in corso

Le attività di ricerca svolte nell'ambito della rete dei 27+4 ECP network del Programma European Observatory Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON 2013) e presso il Ministero delle Infrastrutture sul tema della coesione territoriale (Prezioso, 2006) hanno consentito la valutazione scientifica e dei documenti della programmazione europea.

Il programma ESPON³, a partire dai risultati (piattaforma) ottenuti nel 2000-2006, ha rilevato la domanda politica europea di coesione e determinato in questa direzione i focus delle ricerche, evidenziando le tematiche da approfondire per i bisogni degli utenti/fruitori che agiscono a livello locale per sostenere i territori in cui si articola l'applicazione della politica europea (Fondi Strutturali, Fondo di Coesione), in vista dell'obiettivo della coesione

³ struttura europea volta a sviluppare a beneficio della Commissione Europea e della DG Regio analisi territoriali tematiche e trasversali finalizzate alla migliore attuazione delle politiche europee territoriali nello spazio nazionale, regionale, d'area vasta dell'Unione. Il Programma ha l'obiettivo fondamentale di aumentare la conoscenza e la coesione delle strutture territoriali europee e di rilevare gli impatti che le politiche adottate hanno ai vari livelli dell'Unione Europea allargata.

territoriale e di uno sviluppo armonioso del territorio europeo, monitorando l'andamento di regioni, città aree vaste, per migliorare la capacità competitiva europea nel suo complesso.

In questa fase, ESPON sta sviluppando e anticipando la relazione con i temi Horizon 2020 in vista della programmazione 2014-2020. In particolare, le attività in corso sono strettamente connesse alle flagship initiative Europe 2020 finalizzate a creare per il periodo 2014-2020 new growth and jobs in Europa tenendo conto delle diversità territoriali dei paesi.

Tali attività si inquadrano dal 2009 sia nell'area delle policy priorities che collegano Horizon 2020 alla Strategia Europe 2020 nell'ottica di un "bottom-up" challenge-based approach attraverso l'impiego multidisciplinare di risorse e conoscenze, includendo la geografia, le scienze economiche e sociali. In quest'ambito sono in corso attività pilota e di demonstration, veicolate attraverso le reti ECP, su: sustainability, green economy; clean and efficient energy; smart, green and integrated planning; inclusive, innovative and secure societies; climate action, resource efficiency.

La concreta occasione offerta alle attività di ricerca europee nel contesto della coesione territoriale si è sviluppata anche attraverso reti e Target Group costituiti a questo scopo, attività di peer to peer review e blunder check dei progetti di ricerca applicata, monitorando le attività di sviluppo scientifico anche nei singoli paesi, che rileggono la coesione territoriale in termini di:

- pianificazione integrata strategica (INTERSTRAT - Espon in integrated territorial strategy);
- concetti e concettualizzazioni (CaDEC - Capitalisation and dissemination of Espon concepts);

- formazione di policy makers e dottorandi (e-TRAIN – ESPON EDUCATION TRAIN);

nel cui ambito sono stati istituiti numerosi working group permanenti per il periodo (2011-2013) con istituzioni, stakeholders, academics, policy makerks, praticitioners per interloquire stabilmente sul tema della coesione territoriale.

La relazione con i sottotemi in cui si declina la coesione territoriale è stata ulteriormente testata e approfondita con il Ministero dell'Ambiente in materia di Climate Change e Carbon Footprint model, nuove realizzazioni sostenibili, alta efficienza energetica; l'ENPI CBC Med Programme; il programma UE FP7 ENERGY SMART CITIES-2012; e discussa nell'ambito di numerosi seminari, workshop culminati (Prezioso, 2011, 2012), per anticipare ed indirizzare lo sviluppo (infraregionale, interregionale, sovranazionale) dell'Italia verso i temi più generali e di forte impatto politico-economico, come la nuova Strategia di Lisbona, Europe 2020 la Territorial Agenda, la coesione territoriale, il Climate Change; e verso quelli più strumentali, quali la rivisitazione concettuale del lessico geografico, l'impiego di metodologie e tecniche innovative condivise di policy assessment ex ante.

La positiva contaminazione della geografia con ambiti cognitivi diversi (le scienze regionali, la pianificazione, l'economia e la statistica, il management, l'informazione territoriale, il diritto) ha offerto visioni e scenari, regole, anche d'indirizzo, nel quadro delle riforme e delle

scelte di nuova politica economica e di governo dei territori aventi al centro la coesione territoriale e cogliendo le opportunità della Programmazione 2013 e i temi strategici che si vanno sviluppando per Europe2020.

Ulteriori test significativi sulla coesione territoriale sono stati condotti: con SciencesPo. e Datar (2010-2011) relazionando la coesione alla crisi economica in corso (seminario Parigi 2011) per la ricerca di un nuovo modello politico; e attraverso la somministrazione di un questionario finalizzato al chiarimento di concetti⁴ relazionati con la Strategia Europe 2020 e la coesione territoriale della Territorial Agenda UE (Transnational Meeting di Parigi, 2012). L'analisi statistica del questionario, ha fornito visioni divergenti, pur correlando la coesione territoriale al problema dell'equità distributiva delle risorse tra le popolazioni dei diversi territori e al principio di sostenibilità, o la competitività regionale all'innovazione e dall'altro e al problema culturale in Italia.

4 Metodologie, Metodi e Misure

La ricerca della coesione territoriale passa inevitabilmente per l'analisi, l'elaborazione, la misura del concetto stesso in relazione ai flags Europe 2020

Il concetto di coesione richiede una specifica misurazione nel quadro-obiettivo della competitività in sostenibilità regionale 2020 sulla base delle più recenti evoluzioni del tema (letteratura europea specialistica e per settori di competenza).

Nell'ipotesi generale, la nozione di coesione regionale è legata alla competitività e alla sostenibilità come elementi attivi del capitale territoriale. Il suo approfondimento è essenziale per informare e definire scelte diversificate e trasformare le diversità territoriali in asset di crescita (nuova policy integrata regionale) in Italia.

La revisione si è dunque concentrata sul ruolo crescente delle esternalità positive nel recente sviluppo economico regionale, per pervenire ad una definizione tangibile (livello di armonizzazione ex ante) e misurabile del concetto quale elemento portante lo sviluppo del capitale territoriale reale (driving forces) e potenziale (growth priorities).

Considerando obiettivi sociali, economici, ambientali (selezionando indicatori oltre il PIL) identificativi dell'identità regionale/locale che misurano l'impatto della performance socioeconomica (aumento della qualità della vita, dell'occupazione; riduzione della povertà e dell'inquinamento), considerando il complesso delle risorse territoriali materiali e immateriali: qualità delle infrastrutture, ambiente favorevole per le attività di R&S, contesto istituzionale, politiche fiscali, quadro regolatorio, ecc.

Il risultato definisce il concetto di coesione in base alle sue componenti diversificate.

⁴ 6 concetti-chiave ricorrenti in Europe 2020: Sostenibilità, Coesione territoriale, Governance territoriale, Competitività regionale, Territorial Impact, Policentrismo, e 2 di interesse nazionale per l'Italia: Diversità territoriale connessa alla disparità a livello regionale, Convergenza ed opportunità regionali dei territori

Il passaggio successivo ha contemplato l'analisi geoeconomica dei modelli organizzativi e delle relative relazioni nella letteratura sulla capacità competitività in sostenibilità. Lo scopo è quello di identificare le caratteristiche quo ante regionali territoriali italiane e la loro capacità adattiva agli stock esterni. Con riferimento alle caratteristiche dei diversi sistemi e organizzazioni territoriali, il capitale territoriale è stato descritto come risultato sia di specifiche combinazioni di strutture sociali e produttive (mercato del lavoro, relazioni intersettoriali tra imprese, governance istituzionali, ecc.); sia dell'economia in relazione al contesto ambientale e allo sviluppo sostenibile sulla base di studi monografici.

Oltre la dimensione sociale e demografica del mercato del lavoro (livello di istruzione, mobilità, costi e differenze della forza lavoro), sono state enfatizzate le caratteristiche dell'imprenditorialità regionale (potenzialità di outsourcing, relazione tra imprese, peso relativo della crescita del settore tecnologico e della R&S).

Dal punto di vista spaziale, si è verificato se sistemi e network territoriali si aggregano cooperativamente in funzione della prossimità geografica. L'ipotesi è che questi fenomeni possano sviluppare e rinforzare nel tempo la C. territoriale. In relazione alla territorializzazione dei sistemi regionali, accanto alla nozione di capitale territoriale si è ritenuto opportuno introdurre quella di potenziale regionale geo-economico legato Europe 2020, visto come un Indice Sintetico, per approssimare le attuali relazioni tra le attività economiche locali, lo sviluppo economico regionale ed il benessere della popolazione locale.

Partendo dalla revisione dei contributi della ricerca europea allo sviluppo di modelli economico-territoriali e spaziali (STeMA, MIA; MASST, PBL, TEQUILA) in cui le economie esterne producono un incremento della dimensione territoriale regionale, è stato studiato il contributo dei sistemi geografico-economici regionali (teorici ed empirici) identificando i diversi percorsi in cui le regioni organizzano il proprio sviluppo, esaminandone criticamente i modelli. In particolare, attraverso lo studio di casi regionali (Prezioso, 2011), sono stati identificati i modelli regionali dominanti.

L'ipotesi emersa è che esista, nelle regioni italiane, un modello territoriale di “cohesion family” sulla base di tipologie territoriali rilevanti per l'Italia.

La scelta degli indicatori è stata operata sulla base della letteratura e del background specifico (116 quelli già disponibili e testati nel contesto europeo), cui sono stati aggiunti quelli derivanti dal Database ESPON e ISTAT.

La scelta si è basata sui risultati della precedente letteratura review e discussa criticamente con esperti internazionali: fattori che classificano gli indicatori quantitativi selezionati per identificare in modo immediato moda e distribuzione di frequenza (obiettivi di coesione); dimensione prevalente e associata almeno ad un quarto (o alla metà) delle regioni, ecc. Tali fattori sono stati utilizzati successivamente come riferimenti per l'individuazione della domanda di politiche e obiettivi inerenti la coesione; esperienze empiriche e valutazione (questionario con Metodo Delphi) somministrati a esperti impegnati sulla coesione territoriale

presso le istituzioni MIT, MiSE, MATTM, Com. Regioni, e transnazionali ESPON, URBACT, MED.

Un terzo step ha riguardato la valutazione: dei dati disponibili con una ricognizione dei principali dataset (ISTAT e di livello regionale); dell'adeguatezza dei dataset; della copertura alla scala di analisi.

Una attività parallela è stata svolta per individuare, tramite valutazioni di efficacia, efficienza, sensibilità, la relazione tra coesione e Fondi Strutturali all'interno dei POR nell'ottenimento degli obiettivi 2013 (governance, formazione, imprenditorialità, ecc.), producendo un'ulteriore lista di indicatori per le regioni italiane che si adattasse agli scopi generali della ricerca.

Per costruire una specifica misura della coesione nel quadro Europe 2020 dei sistemi regionali italiani, ci si è avvalsi inizialmente di un approccio metodologico complesso (STeMA - Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach) atto a gestire un set appropriato di indicatori geografico-economici, valutandone la relativa efficacia ed efficienza per dare forma alle raccomandazioni politiche per lo sviluppo regionale.

La costruzione di questo approccio risponde alle seguenti domande: i) Come si territorializza la coesione; ii) Quali sono gli indici compositi della coesione; iii) Quali le policy di C. più appropriate; iv) Come caratterizzare gli indicatori (dati quali/quantitativi). Il lavoro è finalizzato a trasformare gli indicatori statistici in indicatori territoriali per costruire una base geografica, operando attraverso un approccio sistemico; è stata per questo costruita una matrice coassiale indicatori-effetti-azioni politiche per valutare le raccomandazioni di policy.

La metodologia prevede la valutazione iniziale e finale territorializzata di indici sintetici del comportamento di un territorio secondo criteri scelti di coesione e Europe 2020. Assumendo la lista degli indicatori precedentemente selezionata e stabilendo in t0 l'avvio all'analisi ed allo studio di un sistema-territorio se ne considererà la sua posizione come di equilibrio parziale (configurazione o Valore Territorializzato Iniziale-VTI) atto a misurare la coesione e la capacità Europe 2020.

Sono state identificate nelle regioni le determinanti di coesione di sistema in grado di rappresentare il VTI. Ogni regione è stata poi sottoposta a sollecitazioni esterne Europe 2020. Ci si è anche concentrati sui sistemi regionali campione (case-studies) sollecitandoli alle policy della Strategia Europa 2020 e della Territorial Agenda (social inclusion, contrasto al cambiamento climatico, efficienza energetica, biodiversità, cambiamenti culturali, policentrismo, cooperazione macro-regionale, sviluppo integrato urbano e rurale, connettività tra imprese, fare "massa critica" nella competizione globale, ecc.), sviluppando un approccio place-based innovativo.

Il metodo, integrato dai precedenti risultati ha consentito di valutare come ogni regione possa assumere una nuova posizione di equilibrio parziale entro i limiti consentiti dalla capacità di rigenerare attivamente le risorse in relazione a queste sfide. I limiti di riproducibilità di un

sistema regionale rappresentano la potenzialità sotto forma di possibile configurazione: tale assetto finale prende il nome di Valore Territoriale Finale (VTF).

Allo scopo di misurare la coesione nel quadro della crescita 2020 dei sistemi regionali seguendo la metodologia STeMA, il dataset proposto, completo dei relativi metadati, è stato raccolto in base alle linee guida EUROSTAT e ISTAT ed inserito in uno specifico archivio.

Allo stesso tempo, in accordo con la lista degli indicatori proposti, è stata sviluppata la relativa procedura operativa e le relative tecniche di incrocio, mediante apposite tabelle.

Dopo aver sperimentato differenti possibilità di mappatura, è stato selezionato un adeguato schema di classificazione e rappresentazione interoperativo.

La procedura implica le seguenti fasi: costruzione delle matrici di correlazione; procedimento di aggregazione successiva degli indicatori realizzata operando un confronto a coppie fra gli indicatori; attribuzione di un rango a ciascun risultato dei confronti; aggregazione successive fino al livello desiderato (determinante); territorializzazione del risultato ottenuto.

Alla fine della fase di aggregazione sarà possibile valutare la variazione di rango attribuita alla determinante coesione, prima e dopo il procedimento di territorializzazione.

La procedura ha permesso di valutare scelte alternative e di comprendere come ottenere un miglioramento della coesione dei sistemi regionali per il 2013.

E' stata dunque predisposta, attraverso la procedura sintetizzata, un sistema di indicatori ed indici compositi per costruire un sistema informativo in grado di sfruttare i vantaggi che derivano dalla lettura congiunta delle informazioni elementari e della loro sintesi, mediante la possibilità di un loro utilizzo "circolare".

Utilizzando le possibilità applicative di STeMA, è possibile ricondurre, territorializzandoli, i fenomeni regionali a procedure operative comuni da applicare a differenti regioni.

Dopo aver condiviso le ipotesi semplificative che ne consentono la standardizzazione, le diverse possibili modalità di lavoro (a ciclo chiuso o a ciclo aperto) di STeMA sono state ricondotte entro continuum territoriali.

I sistemi territorio sono rappresentati rispetto a limiti amministrativi (NUTS) e settoriali (regione o sub-regione) in funzione della lettura indicizzata e per livelli degli elementi (indicatori) del sistema territorio.

Attualmente si sta completando la procedura per costruire un indice sintetico rappresentativo della relativa coesione regionale in Italia.

Allo stesso tempo, sulla base dei risultati ottenuti dalle altre Unità e seguendo la stessa procedura, tutti gli indicatori sono stati pesati e mappati rispetto ai temi chiave della coesione.

Il metodo STeMA (Sustainable Territorial environmental/economic Management methodological Approach) accompagna la procedura di valutazione sistemica in grado di determinare la l'incidenza degli indicatori misurati sullo sviluppo coeso delle diverse regioni e province italiane. L'atto di valutazione rappresenterà la fase finale della ricerca,

permettendo di coniugare strumenti di controllo della politica territoriale regionale (come può essere la TIA – Territorial Impact Assessment, per cui è attualmente in corso di preparazione un manuale a cura della DG Policy Regio europea) con quelli di misura degli interventi per la sostenibilità e la coesione a partire dal calcolo dell’attuale potenziale regionale (valutazione ex ante ed ex post delle specifiche capability locali).

Questo processo è stato standardizzato in un approccio metodologico specifico, che definisce le modalità di organizzazione/gestione ambientale e territoriale sostenibili - STeMA. Sintetizzato in step logici, lo STeMA può essere applicato alla scala nazionale (macro), regionale (meso) e provinciale/sub-regionale (micro).

Alcuni assiomi sono alla base della procedura di valutazione:

- STeMA è una metodologia multidisciplinare ed interdisciplinare;
- STeMA “lavora” secondo una logica sistematico-qualitativa nonché in una prospettiva di “total quality management”;
- STeMA integra le competenze e la complessità dei sistemi utilizzando la conoscenza come strumento ordinatore;
- STeMA persegue l'obiettivo della sostenibilità utilizzando la procedura VAS (Testo Unico MinAmbiente 2008) come base del proprio ragionamento;
- STeMA permette il confronto e l’aggiornamento continuo dei dati.

Per poter giungere ad una valutazione lo STeMA:

- fissa ed utilizza un lessico comune;
- definisce le modalità di acquisizione dei dati (certi e certificati);
- stabilisce la lista di indicatori da utilizzare le modalità di connessione logica permettendo un confronto tra di loro ed i vecchi indicatori strutturali;
- procede, attraverso la territorializzazione dei dati e prendendo in considerazione la struttura funzionale del territorio secondo le tipologie Europee, a trasformare input statistico-spaziali in informazioni territoriali legandole al contesto endogeno e sociale di appartenenza;
- attribuisce per il tramite della procedura quali-quantitativa il giudizio ex ante sul livello di coesione del territorio;
- individua le politiche territoriali necessaria al raggiungimento degli obiettivi integrati oggetto della ricerca (prendendo in considerazione anche quanto previsto dai Fondi Strutturali);
- attraverso un progetto dedicato di TIA, realizza una procedura informatizzata e sostiene l’espressione di un giudizio ex post simulando gli effetti (impatti) delle politiche territoriali intraprese o potenziali.

Per quanto concerne la generazione di politiche alternative, la procedura operativa (GIS) che accompagna lo STeMA, permette ai policy makers di scegliere gli obiettivi in linea con la strategia prefissata. Diviene quindi possibile, ottimizzare ed evidenziare le varie alternative proposte sulla base dello studio dei problemi relativi alla struttura regionale europea.

STeMA permette di analizzare il territorio in maniera operativa, ossia consente di confrontare una o più alternative all'interno di ogni determinante. Tale metodo è progettato al fine di contribuire alla generazione dei piani d'azione possibili e permette altresì di effettuare controlli intermedi.

Includendo il Territorial Impact Assessment (TIA) delle policy istituzionali (Prezioso, 2007, 2011), STeMA:

- spiega le disparità regionali trasformandoli in valori progettuali
- Individua i processi di convergenza mantenendo le diversità
- Definisce ambiti istituzionali di governo del territorio e valorizza (alle diverse scale) lo sviluppo della competitività in sostenibilità e della coesione delle identità locali presenti nei limiti e parametri d'azione naturali e antropici per l'attuazione della governance

L'analisi territoriale ex ante:

- Riduce l'incertezza derivante dalle scarse informazioni sulla reazione (effetto) che componenti ed indicatori mostrano nei confronti e ne perturbano lo stato di equilibrio iniziale
- Suggerisce i campi su cui agire in modo preventivo per realizzare forme di sviluppo sostenibile in accordo con i dettami comunitari e nazionali

Apprendo la strada alla Geografia di IV generazione e alla misura della coesione

Su questa base si inserisce la questione dell'unità ottimale territoriale di programmazione (Carta di Lipsia 2007; Toledo 2010; Territorial Agenda; 2007, 2011), ossia a quale livello di scala si combinano al meglio gli interventi funzionali (economico-sociali) e quelli politico-organizzativo-culturali di ridefinizione delle province italiane.

Per sostenere le attività specifiche richieste dalla politica di coesione è stato sviluppato un tool GIS per la gestione/valutazione di dati, programmi e TIA secondo parametri UE, e una guida pratica per valutare la coesione territoriale 2013 e la sua rimodulazione 2014-2020.

L'applicazione di STeMA implica la realizzazione di un appropriato Geographical Information System - GIS per connettere, sviluppare e comunicare (mappare) l'informazione, partendo dai dati raccolti e monitorati (dir. CE INSPIRE, 2007, 2009).

Ciò ha consentito la costruzione di un GIS STeMA a scala regionale che simuli lo scenario nel quale l'obiettivo della coesione potrebbe esser raggiunto.

5 Temi chiave della valutazione ex post delle politiche di coesione e raccomandazioni di policy

Sulla base dei precedenti risultati, l'approccio metodologico e la procedura STeMA è stata applicata ai sub-sistemi Lazio, Molise, Veneto, per selezionare e sviluppare specifiche politiche di coesione utili allo sviluppo regionale 2020.

Dopo aver calcolato i valori spaziali e territoriali ex ante e averli correlati con le tipologie regionali, sono state costruite matrici di relazioni quali-quantitative che forniscano i valori pesati ex post degli impatti delle politiche 2020 (smart growth, sustainability, social inclusion) a livello della coesione regionale e relativamente agli effetti potenziali sui sistemi regionali.

Questa operazione prevede il controllo e la conoscenza dei valori di impatto.

Questi ultimi sono prodotti dagli effetti delle politiche e dei programmi e costruiti sugli indicatori di coesione territoriale (economici, sociali, naturali e culturali).

Mediante le matrici di correlazione sarà possibile valutare il grado di rischio di superare le capacità potenziali di carico (soglie) e il grado di miglioramento della efficienza delle politiche.

In una fase successiva saranno formulate raccomandazioni di policy per raggiungere i target 2020 nella forma di opzioni possibili per le decisioni, considerando un range di temi rilevanti la coesione e le prospettive Europe 2020 nelle regioni italiane.

Nello sviluppo di raccomandazioni sarà applicata la STeMA TIA (Territorial Impact Assessment) che affronti le questioni rilevanti relative alla coesione.

Lo STeMA crea infatti le basi per conoscere le possibilità (domanda di policy o di programma) di sviluppo coesivo dei singoli sistemi economico-territoriali: tali possibilità dipenderanno dalla capacità che essi dimostrano ad un certo tempo di risolvere i problemi con un'offerta appropriata perché contenuta nei limiti dello sviluppo del sistema (offerta sussidiaria sostenibile), ma anche dalla performance di partenza, dal grado di innovazione e dalla componente di rischio che essi sono disposti a sostenere rispetto alla coesione raggiunta dalla base sociale e dall'efficienza della classe politico-amministrativa.

Uno studio specifico è in corso per chiarire il ruolo dei bilanci regionali, proponendone la revisione alla luce delle politiche integrate di coesione regionale.

6 Kay messages per l'Italia

Tra il 2004 e il 2011 le regioni e le province italiane hanno reagito, positivamente o negativamente, agli stimoli e agli obiettivi target posti dall'Unione europea.

Questa reaction è alla base di molte recenti trasformazioni che hanno messo in luce la capability e il capitale economico-territoriale potenziale di un ente sussidiario cui spetterebbe, secondo la visione europea, un serio compito di programmazione e gestione di area vasta (come anticipato nel 2000 dal Testo Unico delle Autonomie locali e confermato nel 2004 dalla Riforma del Titolo V della Costituzione). A questa spetta infatti il compito di dare

attuazione alle politiche nazionali e regionali di competitività, sostenibilità, coesione, inclusione, innovazione, attraverso un planning territoriale che include molti temi già di competenza provinciale: transport/accessibility, agriculture, urban-rural, governance, ecc.

Questa scelta, vera questione da sciogliere in Italia nel dibattito, ormai pluri-decennale, sugli ambiti territoriali di governo del territorio, richiede un'attenta e matura riflessione, che non esclude la possibilità di riorganizzare limiti, confini e funzioni di programmazione, collocandoli in una visione più ampia e moderna di ente territoriale sussidiario finalizzato al raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza europei.

Paesi dell'Est Europa, come la Romania, o dell'Ovest, come la Gran Bretagna, hanno avviato questo processo dal 2010, spinti dalla necessità di adeguare il proprio modello amministrativo-costituzionale a quello tendenziale europeo, o di risanare i conti pubblici (Government's Spending Review, October 2010), con tagli del 19% (in media) dei budget dipartimentali della Pubblica amministrazione.

Queste scelte, definite di "pianificazione strategica integrata", hanno avuto un grande impatto territoriale e organizzativo: la creazione di Large Urban Zone (LUZ) in sostituzione delle province o l'abolizione delle Regional Development Agencies e conseguentemente delle Regional Spatial Strategies; ma anche l'emanazione di atti legislativi, come la "Localism Bill", per attribuire un ruolo molto più forte alle autorità locali e alle unità di prossimità o "di vicinato".

In ogni caso, la coesione territoriale, già principale obiettivo della programmazione regionale europea 2013 (Cohesion Policy Programme of Polish Presidency of the Council of European Union 2011), è stata scelta come filo conduttore di un ragionamento non può fermarsi ai casi nazionali, ma deve guardare necessariamente alle riforme in atto e all'attuazione della Strategia Europe 2020 (Barca Report, 2009; Barca e McCohen 2010; V Cohesion Report, 2010; Territorial Agenda, 2011), considerandola il mezzo e lo strumento con cui generare diversi e originali modelli politico-amministrativi geografico-economico competitivi, policentrici, sostenibili che rilancino o sostituiscano le attuali regioni e province.

La mancanza di una base metodologica quantitativa e strumentale condivisa, da cui trarre misure concrete da adottare per sostenere lo sviluppo dei potenziali territoriali delle regioni e delle province, coordinando e rendendo più efficienti gli interventi pubblici e privati, è infatti la principale esigenza dell'UE da qui al 2014, per affrontare le scelte 2014-2020.

Può tuttavia sembrare difficile definire una tipologia regionale geografica univoca di coesione territoriale che sostituisca gli attuali ambiti amministrativi, poiché le relative dimensioni e performance (economica, sociale, ambientale, culturale) cambiano nel tempo; e in molte regioni e province europee (es. Nord-Italia, Sud della Spagna, Germania Centro-Orientale e Wallonia, Rastand-Holland), dove pure la stabilità o l'aumento della coesione territoriale aveva trasformato gli originari localismi in modelli di innovazione e crescita smart di processo, prodotto, organizzazione; i valori ambientali sembravano più elevati e duraturi;

l'attrattività e le occasioni di investimento cresciuti; si rilevano oggi scarsa resilienza e aumento della vulnerabilità agli effetti prodotti dalle grandi "questioni" cui la Strategia 2020 deve rispondere: Climate Change, Energy, Demography Change, Globalisation, proprio per mancanza di chiare competenze territoriali sussidiarie.

Precedenti studi sull'argomento (Prezioso, 2003, 2006), avevano già evidenziato, per l'Italia, la provincia come potenziale ente sussidiario di raccordo per la misura della coesione regionale e urbana, rappresentandola geograficamente come un' "area vasta" nella quale la vita economica, sociale e culturale è direttamente influenzata da sufficiente integrazione e interdipendenza intra e transfrontaliera (cooperazione); analizzandola, nell'ultimo decennio (Prezioso 2006, 2007, 2011), come NUT per compararne gli aspetti macro-economici ed infrastrutturali e le capacità reali oltre che potenziali nel quadro europeo.

Tuttavia, proprio le NUTS, unità territoriali omogenee statistiche e spaziali e caratterizzate da forti legami funzionali che traggono origine da gerarchie economiche e sociali, rappresentano un limite e sono considerate una delle cause principali della mancanza di una metodologia comune. Un secondo aspetto critico riguarda l'interpretazione in chiave coesiva- in questo caso intesa anche come base positiva su cui si costruisce la capacità competitiva globale tra territori internazionalizzati e la relativa multi-level governance – di nuovi fenomeni di trasformazione della territorializzazione insediativa (es. le shrinking regions. Riviere, 2010) visibili proprio in ambito provinciale, dove più che in altri livelli è rilevabile il passaggio delle originarie gerarchie città/regione del secolo scorso in legami e reti di cooperazione tra istituzioni, imprese cittadine (coesione locale e "dal basso", misurata ad es. dal numero degli accordi o dei progetti d'area vasta sviluppati).

Il dibattito è aperto anche in Europa, dove, a seguito della revisione dei Fondi Strutturali, del continuo scambio di esperienze e dell'intensificarsi del dialogo tra policy makers regionali e nazionali sul tema, se da un lato è stata riaffermata la necessità di un ente coesivo intermedio, dall'altro si lamenta l'assenza di una scala comparabile di misura ottimale (l'area vasta), per ri-orientare la programmazione 2014 su temi quali: Territorial development and cooperation, Balanced growth, Polycentrism, Urban drives, Rural areas, Ultra peripheries, etc. (Cfr i progetti Urbact II, e quelli della Priority 2 dell'ESPO Programme 2013).

La questione del ruolo da assegnare all'ente sussidiario intermedio (area vasta, metropolitana, provincia, ecc.) era evidente anche nel 2007 (progetti di ricerca del 7° Framework e Agenda territoriale di Lipsia), dove la politica di coesione era già stata inserita come portatrice potenziale di cambiamenti sostanziali se ne si fossero attribuite le competenze ad un'area ottimale attraverso cui sviluppare lo studio dei temi sostanziali dell'Energy, del Climate Change, della Demography, della Global Economic Competition, del Transport, dell'EU Geographical Structure. Quest'ultimo è tutt'ora rilevante ai fini del dibattito sulle province italiane.

Il concetto di coesione emerge dunque come un concetto relativo, ben visibile in Italia anche al livello sovra comunale (provinciale e regionale).

Le analisi svolte hanno consentito di desumerne il significato dal concetto di interazione spaziale/territoriale (Territorial Agenda, 2007 e 2011) e di policentrismo, rilevati nel decennio passato all'interno delle grandi aree metropolitane (MEGAs, world o capital cities, urban regions). Da questo punto di vista, le "aree vaste" sono emerse come "ambito ottimale" per la realizzazione di politiche di coesione e dei relativi cambiamenti innovativi (cfr. progetti ESPON) perché competitive a livello globale, e, allo stesso tempo, cooperative nel porre come obiettivo la qualità della vita anche attraverso una diversa concezione dei servizi. Per questo sono state individuate come fattore chiave della coesione da cui far ri-partire la competitività (Commissione Europea, 2001, 2004, 2010, 2011).

Tra il 2003 ed il 2011 sono emersi orientamenti, approcci, proposte e iniziative diversi, a volte contrastanti con i precedenti, che concepiscono una nuova generazione di governance correlata alla coesione (Farinos, 2006; Prezioso, 2006, 2008), correlandola al tema della dimensione territoriale ottimale. Poche infatti erano state sino al 2004 le riflessioni teoriche ed empiriche sulle «dimensioni territoriali» necessarie ad accogliere nuove regole per uno sviluppo competitivo e sostenibile.

Tuttavia, alcune argomentazioni e/o paradigmi indagati dalla letteratura economica e geografica rappresentano una buona base speculativa comune:

- la conoscenza dei potenziali territoriali e i vantaggi/svantaggi comparati utili allo sviluppo economico e derivanti, ad esempio, dall'eccessiva concentrazione geografica dei valori, o dei non-valori ambientali e sociali per migliorare la coesione territoriale ed economica superando l'asimmetria informativa;
- il ruolo giocato dai servizi comuni, oggi concentrati nelle aree urbane e nelle agglomerazioni metropolitane, la loro piena utilizzazione di fronte al diverso grado di accessibilità mostrata dalle regioni urbanizzate (soprattutto nei paesi dell'allargamento), fonte di capacità di attrarre investimenti diretti esteri da utilizzare per migliorare la performance del capitale umano e fisico;

Nel contesto dell'European Spatial Development Perspective (ESDP, 1999, 2006), ad esempio, è alla governance che si chiede di delineare come, in modo concreto ed operativo, le regioni e le aree vaste europee possano ottenere questi obiettivi, coordinando e gestendo politicamente i sistemi urbano/territoriali e le infrastrutture che sostengono lo sviluppo.

L'area vasta si rivela un carattere distintivo della misura della coesione in relazione ai differenti tipi di regione e alle aree transnazionali coinvolte nella politica europea, innalzandone l'efficienza ad un livello sussidiario molto più alto di quella municipale o regionale, di fronte, ad esempio, alla concentrazione geografica di attività innovative nell'area del Pentagono e alla diversità dei territori europei che si sintetizza in molte tipologie (urbane, urbano-rurali, rurali, ecc.) e significative disparità regionali.

Mutando l'approccio concettuale nello studio della coesione, essa si trasforma in un riferimento fondamentale della politica europea a scala sub-regionale per uno sviluppo policentrico e cooperativo del territorio (Farinos, 2006; Prezioso, 2006), accettando che i relativi modelli di pianificazione e gestione siano orientati a rispondere coerentemente – in termini di regole – a molti principi, tra cui la sostenibilità.

Diverse definizioni sono risultate funzionali a questo scopo, mutuandole di volta in volta dalla letteratura politica, economica, urbanistica, geografica. La Commissione Europea ha, ad esempio, prestato particolare attenzione a quella che lega la coesione alla produttività.

Questa relazione è tuttavia da considerarsi un errore di scala sul piano geografico economico (quindi della ricerca della dimensione territoriale della coesione) che non ammette che si estendano a livello regionale e sub-regionale gli stessi meccanismi di gestione della produzione.

La coesione rende piuttosto possibile la concreta attuazione della capacità endogena di fare competitività, cioè la capacità che i singoli luoghi e le relative identità hanno di sostenere la propria prospettiva di sviluppo in termini di sostenibilità ambientale, integrazione, tendendo al raggiungimento progressivo di posizioni virtuose.

L'area vasta, riletta in termini coesivi, agisce come riferimento regolamentativo anche sulle disparità regionali nella localizzazione industriale e nel welfare, secondo il cosiddetto "footloose capital model", introducendo indicatori quali: il reddito nominale e il Prodotto Interno Qualità (PIQ), su cui agire – in termini intra ed interregionali (territoriali) – per realizzare una programmazione economica integrato e sostenibile.

Ciò significa per la coesione in area vasta assumere almeno tre dimensioni: 1) tecnica (ad esempio per l'ambiente); 2) organizzativa (nei rapporti con le istituzioni e le imprese); 3) sociale e relazionale; che corrispondono ad altrettante scale geografiche della programmazione territoriale.

Tra le regole cui la coesione territoriale deve sottostare in Italia, alcune sono divenute quasi un imperativo categorico per effetto della sua assimilazione all'ambito provinciale e delle relative competenze: la certificazione di qualità e dell'azione territoriale ed ambientale della produzione (ISO 9000:2000; 14000; EMAS), ma soprattutto la Corporate Social Responsibility, dal 2002 trasformatasi, ad esempio, in un vero e proprio codice nazionale in Romania. Comunque queste azioni si collocano tra quelle che consentono una più veloce attuazione dei principi dello sviluppo sostenibile e di una competizione attenta all'impiego di risorse umane e naturali.

I tavoli d'animazione rappresentano una delle tante forme con cui si esplica la governance della coesione (Gran Bretagna; Francia; regione Veneto, 2005-2007; Slovenia, 2005-2007) nel territorializzare le politiche pubbliche. In questi ambiti la governance assume una dimensione trasversale: dichiara le diverse competenze e responsabilità, aiuta nelle decisioni concertate, sostiene la decisione collettiva nella messa a punto dei progetti territoriali.

In Francia, questo tipo di procedure si collocano nell'ambito del dibattito sulla nuova policy (SciencesPo. 2011) e delle regole di governance locali (ad es. la cooperazione tra comuni, attraverso i "pays" e le comunità di comuni), degli schemi di coerenza territoriale (SCOT), le carte del territorio. La governance per la coesione diventa il luogo/mezzo per sviluppare il cosiddetto "gioco territoriale" (un altro tipo/forma di animazione) in cui una pluralità di attori con status diversi hanno piena libertà di espressione, giocando di volta in volta il ruolo che più gli si confà.

Per rendere operative queste forme di partecipazione coesiva si pone la questione di dare una veste ufficiale ai documenti (definiti per l'Azione - DopA) prodotti nei tavoli di governance (limiti imposti all'azione delle singole parti, delibere, norme cui attenersi, ecc.) e ai mezzi di comunicazione formali ed informali (comunicati, forum, blog, wiki, messaggi, ecc.). Questi consentono l'accesso al tavolo di governance alle numerose categorie di istituzioni, formali ed informali che operano nell'area vasta a livello locale altrimenti escluse, influenzando ulteriormente le scelte politiche legate alla pianificazione.

Caratteri ricorrenti della coesione possono essere considerati:

- l'inserimento dell'economia nella riorganizzazione urbana o territoriale (recupero di valore nel riuso di aree industriali dismesse, project financing in materia infrastrutturale, partnership nei progetti di riorganizzazione delle reti di pubblica utilità, ecc.);
- la significativa crescita di partecipazione degli 'attori' (pubblici e privati) che contribuiscono alle scelte di intervento e alla determinazione delle policies urbane;
- la definizione di nuovi e più moderni meccanismi di concertazione degli strumenti di discussione, valutazione preventiva e attuazione dei progetti, per l'ottenimento di alti livelli di efficienza/efficacia e di resa dell'investimento.

Gli attributi fondamentali (punti di forza) che li hanno trasformati in esperienze "coesive" sono stati:

- il ricorso ad investimenti fortemente orientati all'innovazione (nella concezione e nell'impiego), i quali dipendono dal milieu locale (ad esempio, presenza di forze imprenditoriali motivate, capaci di visione prospettica internazionale, ricerca e sviluppo di nuove tecnologie, ecc.);
- l'adesione ai principi stabiliti dalla Commissione europea (2001) e dall'OCSE (1998-2001):

Queste esperienze accreditano la coesione quale ambito/sistema ordinatore e di condivisione delle differenze, laddove l'area urbana principale rivesta il ruolo di motore della competizione e contemporaneamente quello di organizzatore socioeconomico del network di cooperazione tra i territori che la sostiene.

Il milieu di riferimento deve comunque essere predisposto ad accogliere azioni coesive capaci di manifestare una volontà di co-pianificazione e cooperazione. Questo comporta un atto "a monte" in grado di creare o consolidare valori (economici, sociali, culturali, ambientali)

intorno ad un'idea progettuale e di individuare i destinatari dell'azione di piano. L'insieme di questi valori rappresenta il cosiddetto capitale territoriale e la base di misura della coesione territoriale (V Cohesion Report, 2010; Territorial Agenda, 2011).

In Italia, al contrario di altri paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Spagna, Irlanda, Paesi Bassi in particolare), questi input sono ancora oggetto di discussione e sperimentazione in relazione al nuovo ruolo che si è attribuito agli enti locali nel governo del territorio, perché l'esperienza accumulata dai soggetti pubblici nel campo della cooperazione per la gestione di beni d'interesse collettivo non è matura al punto da fornire visioni condivise.

Il mezzo per raggiungere questi obiettivi è allo stato attuale la partnership, struttura organizzativa formale o multiagenzia, avente come scopo il policy making strategico dichiarato sotto forma di agenda politica locale (ad esempio per le città l'Agenda 21 locale, la Carta di Lipsia, la Smart City).

L'esplosione di iniziative "dal basso" (bottom up) si è così rivelata un fattore da cui partire per costruire modelli diversificati di sviluppo e gestione della coesione territoriale.

Dalla moltitudine di esperienze derivano definizioni molteplici ma ancora confuse di coesione territoriale.

I risultati recenti di alcuni progetti ESPON (FOCI, 2010) sostengono che lo sviluppo coesivo dell'ultimo ventennio ha teso a uniformare e ridurre la distanza che separava ambiti territoriali a differenti "velocità" di sviluppo soprattutto in ambito urbano.

Un'altra ipotesi di misura si basa su Criteri economici (PIL pro capite, Concentrazione di funzioni e di popolazione, Cooperazione trans-nazionale, Policentrismo, dotazione di servizi di interesse generale (SGI) a NUTS3-FUA); mentre altri criteri sono legati all'occupazione e prendono a riferimento alcuni valori medi europei (Produttività, Occupati, Disoccupati, Tasso di occupazione femminile)

E' chiaro che a tutte queste analisi mancano ancora molte cose:

- alcune dimensioni (o componenti o domini) del benessere (Carbonaro, 2011) riconducibili alle quattro macro dimensioni della statistica economica e della geografia economica - ambientale, economica, sociale e della salute - dove la dimensione sociale è sicuramente quella che può essere rappresentata con maggior dettaglio (ad esempio sicurezza, partecipazione, cultura, etc).
- le scale territoriali "intermedie" d'indagine (NUTS3 o ambiti provinciali) ed i relativi fattori strutturali che consentono di includere alcune determinanti dello sviluppo locale, e stimare i livelli di benessere significativamente diversi da regione a regione. Nel caso della qualità della vita le dimensioni scelte (Carbonaro, 2011) sono 10: popolazione; ambiente; protezione sociale; economia; scienza, tecnologia ed innovazione; giustizia e sicurezza; cultura; coesione sociale; energia e territorio, garantendone la copertura statistica (ISTAT) e la conformità a quelli previsti dall'aggiornamento della Carta di Lipsia nel 2010.

Ugualmente va aggiunta la misura della *capability* coesiva (organizzativa, gestionale, prospettica) come riferimento istituzionale, attraverso gli indicatori della Territorial Agenda 2011 e di Europe 2020 (che include e aggiorna gli indicatori della dimensione territoriale delle strategie di Lisbona 2000-2009, Gothenburg 2001).

Il nuovo approccio richiesto dalla Carta di Lipsia e dalla Territorial Agenda è strettamente correlato a:

- la politica di coesione – sociale ed economica – che ha guidato e guida l’approccio strategico regionale del periodo 2007-2013 per rinnovare la base della competitività territoriale (misurata attraverso 3 macro indicatori: conoscenza, innovazione, ottimizzazione del capitale umano) e con l’obiettivo 2020: crescita intelligente, sviluppo sostenibile, inclusione sociale;
- la domanda che i territori urbani e rurali sono in grado di esprimere per rimuoverne gli ostacoli alla crescita della qualità della vita promuovendo un approccio integrato alle scelte di pianificazione (crescita + occupazione + sociale + ambiente)
- la sostenibilità dello sviluppo urbano e la sua capacità di integrare obiettivi economici, sociali ed ambientali attraverso un’offerta di “buoni” servizi, includendo quelli pubblici e privati, interessi singoli e collettivi
- l’implementazione delle attuali azioni rivolte alle aree urbane per migliorarne la posizione rispetto alle 258 città medio-grandi dell’UE a 27, evidenziando quali risorse strutturali impiegare (ad esempio in termini di urban regeneration)
- la minimizzazione del rischio che le città e le aree vaste corrono in termini di sviluppo economico rispetto all’agire di attori locali che giocano un ruolo chiave nell’offrire un’occupazione “sicura”.

Di fronte a questo impegno politico-strategico scaturito dalla revisione della Carta di Lipsia (Toledo, 2010), i paesi e le regioni dell’Unione Europea allargata stanno reagendo in modo diverso, offrendo molte possibili interpretazioni ai concetti di città e sostenibilità urbana rivisitandone criticamente approcci ed interpretazioni.

L’Italia fa in gran parte eccezione, al di là della generale – ma non sempre convincente - adesione ad una prospettiva di cambiamento ed innovazione derivante dalla “necessaria” transizione verso un’economia basata sul consapevole impiego del proprio capitale territoriale per generare occupazione, crescita e coesione sociale, da conciliare con il rispetto per l’ambiente, rivolgendosi a tre ambiti: le reti e la conoscenza, la competitività produttiva e dei servizi mediante l’impiego di nuove tecnologie, il contrasto all’invecchiamento della popolazione attiva per diminuire il costo del welfare; guardando ad un andamento economico (sebbene di poco) ancora positivo tra il 2004 ed il 2008 che aveva convinto il nostro Paese a rinviare gli investimenti in politiche pubbliche urbane e territoriali sostenibili finalizzate a contrastare il cambiamento climatico, i rischi per la salute pubblica, la povertà e

l'emarginazione sociale, l'esaurimento delle risorse naturali, l'inquinamento, la congestione del traffico e l'uso del territorio.

Bibliografia

- Bencardino F., Prezioso M. (a cura di) (2007). *Coesione territoriale e sviluppo sostenibile del territorio europeo: convergenza e competitività*. Milano: Franco Angeli
- Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting EU Challenges and Expectations*. Independent Report to D. Hubner. Bruxelles: Commissioner of Regional Policy.
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm
- Barca, F., Mc Cann, P. (2011), *Outcome indicators and targets – towards a performance oriented EU cohesion policy*, Bruxelles: European Commission,.
- Brunhes J., Vallaux C. (1921), *La Géographie de l'Histoire*. Paris: Alcan.
- Camagni R (2004). Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy. *Scienze Regionali*, 2: 97-112.
- Capello R. (2007), A forecasting territorial model of regional growth: the MASST model, *The Annals of Regional Science*, 41, 4: 753-787.
- Capello R., Fratesi U. (2009), Modelling European regional scenarios: aggressive versus defensive competitive strategies, *Environment and Planning*, 41, 2: 481-504.
- Carbonaro I. (2007), Un sistema di misura di performance provinciali mediante indicatori ed indici composite. *Geotema*, 31-32: 28-34.
- Carbonaro I (2011), A provincial performance system of measure through indicators and composite indices in Competitiveness in sustainability: the territorial dimension putting into effects Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces. In: Prezioso M. (ed), *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*, Bologna: Pátron. 53-62.
- Commissione europea (1997), *I Rapporto sulla coesione economica e sociale*, Brussels
- Commissione europea (2003), *II Relazione intermedia sulla coesione economica e sociale*, Brussels: COM 34.
- Commissione europea (2004), *III Rapporto sulla coesione economica e sociale*, Brussels: COM 107 final.
- DG Policy Regio (2010-2012), *Studies on EUROPE 2020 Strategy*, Brussels.
- Dijkstra L. (2012), *Assessing Territorial Impact*. Bruxelles: ESPON.
- ESPON (2006), 3.2 *Project: Spatial Scenarios in relation to the ESDP and EU Cohesion Policy*, Luxemburg.

European Commission (2005), *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs. Community Strategic Guidelines, 2007-13*, Brussels: EC

European Commission (2007), *IV Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels.

European Commission (2008). *French Green Paper on Territorial Cohesion - Turning territorial diversity*, Brussels:RP.

European Commission (2009), *Impact Assessment Guidelines*, Brussels:SEC 92.

European Commission (2010), *V Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels.

European Commission (2010), *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm e doc. cor.

European Council (2007), *Territorial Agenda of the European Union. Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions*, 24-27 May, Leipzig:Informal ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion

European Council, Hungarian Presidency (2010), *Territorial Agenda of the European Union 2020*, 19 May. Gödöllő: Informal Meeting of Ministers Responsible for Territorial Development

European Council, Polish Pprecidency (2011), *Cohesion Policy. Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union*, Warsaw: Reg. Dev. Ministry

European Parliament's Committee (2005), *Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives*, Brussels.

Evers D. et al. (2009), *A Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion for the Netherlands*, Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), Bilthoven:The Hague

Faludi A. (2009), A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda' of the European Union' and the 'First Action Programme'. In: *Progress in Planning*, 71: 1-42

George P. (1967, *Manuale di geografia economica*, Milano: Ed. Liane

Istat (2008), *Indicatori strutturali*, Roma:ISTAT

Istat (2010), *Rapporto sulla coesione sociale*, Roma:ISTAT

Jaja G (1938), *Lezioni di Geografia*, Genova:GUF.

Lennart M. (ed) (2006), *Territorial impacts of EU economic policies and location of economic activities - Espon 3.4.2 project*, Final Report, June. Luxembourg: ESPON. www.espon.eu

Leonardi R, Nanetti R.Y (2011), *Multi-level Governance in the EU: contrasting structures and contrasting results in Cohesion policy*. Paper presented at IEIR Austrian Academy of Science, Research network on Effectiveness, Added Value and Future of EU Cohesion policy Conference. Vienna, 28-30 Nov. (on line).

Lo Monaco M. (1982), *I sistemi economici*. In: LO MONACO M. (a cura di), *Appunti di Geografia economica*, Roma:Kappa. 7-43,

- Mendes C. (2011), *EU Cohesion Policy and Europe 2020: between place-based and people-based prosperity*. Paper presented at IEIR Austrian Academy of Science, Research network on Effectiveness, Added Value and Future of EU Cohesion policy Conference. Vienna, 28-30 Nov. (on line)
- Prezioso M. (2005), Competizione, coesione, sostenibilità nelle politiche territoriali per l'integrazione europea. In: CARDINALE B. (a cura di), *Sviluppo glo-cale e società nei Paesi del sistema adriatico*, ROMA:Mem. Soc. Geog. It. 483-492,
- Prezioso M. (2005), STEM Approach – towards a common and cohesive European policy. In: Boscaino P. (a cura di), *Presente e futuro dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. Atti della Conferenza internazionale*, Città di Castello: Alinea. 79-92.
- Prezioso M. (2006), STeM Approach for a sustainable territorial development of the Lisbon strategy. Paper presented at ERSA 46th European Congress. Volos, 29 August-1 September, Volos: ERSA
- Prezioso M. (2006) (ed), *Territorial Dimension of the Lisbon-Gothenburg Process*, Roma:Aracne. <http://www.espon.eu>
- Prezioso M. (a cura di) (2006). *Research on territorial cohesion indicators for monitoring 2007-2013 programmes in Italy*, Roma:MIT & EUKN e-Library
- Prezioso M. (2007), *STeMA: New Methodological Rules in order to measure the Sustainable Territorial Development*. Paper presented at ERSA, Local Government and Sustainable development. Cergy, 29 Aug-2 Sept., Cergy:Asrdlf.
- Prezioso M. (2008), *Regional Territorial Cohesion: What indicators for an EU Sustainable Perspective?* Paper presented at Culture, Cohesion and Competitiveness: Regional Perspectives. Liverpool, 27-31 Aug., 1-33.
- Prezioso M. (2008), Cohesion policy: methodology and indicators towards common approach. In: *Romania Journal of regional Science*, 2: 1-32.
- Prezioso M. (2008), Is it possible to give more relevance at territorial dimension onto competitive and sustainable policy choices? In: *Transition Studies Review*, XV, 1: 1-19.
- Prezioso M. (2008), The Territorial Dimension of a Competitive Governance in Sustainability. In: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 46: 163-179.
- Prezioso M., Ottaviani V. (2009), *New Methodological rules in order to measure the sustainable territorial development*. Paper presented at PISTA: Politics and Information Systems, Technologies and Applications. Orlando Florida, 10th - 13th July.
- Prezioso M. (2010), *Researching in geography: theory and practice*. Paper presented at Proceedings of the Applied geography in theory and practice. Dep. of Geography – Fac. Science – Univ. Zagreb (CROATIA), 5-6 Nov. CD
- Prezioso M. (2010), The Sustainable environmental/economic Management Approach to manage global policy impacts and effects. In: CANCELLA R., GARGANOS M. (eds), *Global*

Environmental Policies: Impact, Management and Effects, Hauppauge, NY (USA):Nova Science Pub. Inc. 110-163.

Prezioso M. (2011). STeMA: Proposal for Scientific Approach and methodology to TIA of Policies. In: FARINOS DASI J. (ed), *De la valuacion ambiental estrategica a la evaluacion de impacto territorial*, Valencia:Gener. Valenc./PUV. 100-130.

Prezioso M (ed) (2011), *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*. Bologna:Patron.

Radej B. (2008), *Synthesis of Territorial Impact Assessment for Slovene Energy Programme* (Jun. 8), WP 2, Delovni Zvezki:SDE.

Rivière D. et al (2010), *Villes et régions européennes en décroissance, Maintenir la cohésion territoriale*, Lavoisier/Hermès: Paris/London.

Schumpeter J. (1954), *Storia dell'analisi economica*, New York:Oxford Univ. Press.

SciencesPo, Datar, Ceri (2010-2011), *Reseau d'Etudes et de recherches sur cohesion et territoire en Europe*. In: programme co-financé par l'Union Européenne dans le cadre du plan de communication interministériel pour les fonds européens, Paris.

Salamin G. (ed) (2011), *Territorial Agenda and Territorial State and Perspectives as guiding documents for future of territorial cohesion*, Budapest:VÁTI

Storper M. (1997), *The regional world: territorial development in a global economy*, New York:Guilford press.

Sombart W. (1967), *Il Capitalismo moderno*, Torino:Utet.

Weber M. (1945), *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Firenze:Sansoni.

Riconoscimenti

Un sentito ringraziamento va ai colleghi della rete ECP ESPON.

ABSTRACT

The paper shall engage to researching and developing a common qualitative/quantitative methodology from Economic Geography. 2011 European Council needs will take coherently in account with regard to the territorial cohesion objective in order to identify what real and concrete measures are to adopt for making efficiency the Europe 2020 Strategy in Italy, using regional territorial potentials.

Consistent with current research (cohesion is still localised, so it is possible to measure the spatial dimension that binds it to the behaviour of socio-economic regional systems. Prezioso, 2008), the paper has developed this objective managing cohesion as both a regional territorial medium and tool and goal in order to measure social, economic, environmental, cultural failures (structural variables of regional/local territorial capital), regarding to European targets fixed for re-lunching growth on the base of territorial diversity.

Starting from the literature review, and after identifying indicators of structural variables organised in both place-based clusters (territorialised EU typologies at NUT -3 level, and LUA) and thematic analysis (smart growth, sustainability, social inclusion) and topics (innovation employment, energy, etc.), the paper measures and assesses their status quo and the distance to the 2013 targets and their potential to the 2020 investments. An integrated and strategic vision accompanies this work

The review of scientific literature, working documents, methodologies (STeMA, MIA; MASST, PBL, TEQUILA) and available indicators (EUROSTAT, OCSE, JRC, ESPON, ISTAT) will allow the research to define the cohesion concept and measure in Italy. This is in order to propose a cohesion reading in the present and future programming framework.

By comparison with complex methodologies and procedures about Territorial Impact Assessment- TIA, in order to outline ex ante and ex post cohesion scenarios, economic and territorial impacts (effectiveness and efficiency) from competitiveness in sustainability regional policy is assessed. The research provides its own methodological and multidisciplinary experience (STeMA logical steps). It is functional to the economic-geographical statement of the research

In added, the paper presents results of some tests: by questionnaire, involving MIT, MiSE, MATTM, National Committee of Regions, the indicators choice and/or their implementation with regard to institutional activities in progress about the territorial cohesion; by assessment of effectiveness, efficiency and sensitivity, the relationship between cohesion and Structural Funds performance onto Regional Operative Programmes (POR) in order to obtain disparity to 2013 objectives (governance, education, entrepreneurship, etc.)

The research has used both a GIS tool to manage and to assess data, programmes and TIA on the base of EU parameters; and DG Policy Region guide-lines for assessing the 2013 territorial cohesion and its 2014-2020 new formulation.