



*Ministero delle Infrastrutture
e dei Trasporti*



ESPON ITALIAN EVIDENCE IN CHANGING EUROPE

edited by
Maria Prezioso



**ESPON ITALIAN EVIDENCE
IN CHANGING EUROPE**

a cura di

Maria Prezioso

Contributi:

B. Acreman, F. Alcozer, P. Angelini, G. Baschenis, F. Bonsinetto, V. Biot, M. Burinskiené, R. Camagni, A. Cannizzaro, R. Capello, A. Caragliu, N. Caruso, M. Coronato, G. Cotella, J. de Beer, A. D’Orazio, B. Elissalde, D. Evers, E. Falco, J. Farinós Dasi, S. Favargiotti, D. Fiorello, U. Fratesi, A. Gramillano, G. Guaragno, S. Grassi, F. Heins, F. Izzo, D. Lazauskaité, C. Lenzi, B. Lino, E. Marques da Costa, P. Matussi, A. May, M. M. Migliaccio, G. Modica, A. Montanari, S. Ocelli, C. Pacchi, Z. Piazza, L. Pedrazzini, M. Prezioso, P. Rees, M. Ricci, F. Santamaria, B. Staniscia, C. Tolomelli, G. Trupiano, U. Janin Rivolin, N. Van der Gaag, A. Valenza.

Il libro riflette le posizioni e le opinioni espresse dai Partner italiani nello svolgimento dei progetti. Maggiori informazioni sul Programma ESPON e sui progetti possono essere trovate sul sito www.espon.eu

Iniziativa realizzata in occasione del Semestre di Presidenza italiana dell’Unione europea.

Il Volume è co-finanziato con fondi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Si ringraziano il rappresentante italiano nel *Monitoring Committee* del Programma ESPON e la *Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali ed il Personale* per il supporto e la collaborazione alle attività dell’ESPON Contact Point Italia, Prof.ssa Maria Prezioso, come pure il team ECP Italia ed in particolare Isabella Carbonaro, Maria Coronato, Angela D’Orazio.

Copertina: Zaira Piazza “2020” Tecnica mista su tela, cm. 60 x 80

Impaginazione ed editing: Maria Coronato

Progetto e-book: Eusebio F. Giandomenico

© 2014 Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”

Editore: Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”, via Orazio Raimondo, 18 - 00173 Roma

e-mail: info@ecpitalia.uniroma2.it

Sito web: www.ecpitalia.uniroma2.it

Stampa: Print on demand, Roma



ISBN: 9788890976513

*Noi sperimentali non siamo come i teorici:
l'originalità di un'idea non ha lo scopo di essere stampata su un foglio di carta
ma di dimostrarla valida realizzando un esperimento originale*
(Blackett , 1962)

Indice

<i>Presentazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti On. Maurizio Lupi,</i>	15
<i>Prefazione</i> (M. M. Migliaccio)	17
<i>Introduzione</i> (B. Acreman)	19
<i>ESPON 2020. Verso una nuova forma di European Territorial Observatory</i> (Z. Piazza)	21
L'Italia attraverso l'ESPON Evidence 2013 (M. Prezioso)	31
PARTE 1	
I CONTRIBUTI ITALIANI ALLA RICERCA APPLICATA (PRIORITÀ 1)	51
1. Demographic and Migratory Flows Affecting European regions and Cities - DEMIFER (P. Rees , N. van der Gaag , J. de Beer , F. Heins)	53
2. Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe - TRACC (D. Fiorello)	61
2.1 Il progetto	61
2.2 La posizione dell'Italia	61
2.3 Casi di studio regionali	61
2.4 Indicazioni di policy	63
3. Knowledge, Innovation, Territory - KIT (R. Capello, R. Camagni, A. Caragliu, C. Lenzi)	65
3.1 Scopo del progetto	65
3.2 Posizione del Paese nei modelli di innovazione	65
3.3 Efficienza dei modi di innovazione e crescita regionale	68
3.4 Sintesi delle implicazioni normative	68
4. Territorial Impact of Globalisation for Europe and its Regions - TIGER (A. Montanari, B. Staniscia)	71
4.1 Sintesi del progetto	71
4.2 Evidenze territoriali	71
4.3 Politiche e linee di intervento	72
5. Spatial Indicators for an Europe 2020 Strategy Territorial Analysis - SIESTA (F. Bonsinetto, A. Cannizzaro, E. Falco, B. Lino, G. Modica)	75
5.1 Sintesi del progetto	75
5.2 Situazione dell'Italia	75
5.3 Trend significativi a livello regionale	76
5.4 Policy per il Paese e le Regioni	77
6. Territorial Scenarios and Visions for Europe - ET2050 (R. Camagni, R. Capello, A. Caragliu, U. Fratesi)	79

6.1	Scopo del progetto	79
6.2	La posizione del Paese nello scenario tendenziale	79
6.3	La posizione del Paese negli scenari territoriali	81
6.3.1	Lo scenario “Megas”	81
6.3.2	Lo scenario “Cities”	81
6.3.3	Lo scenario “Rural”	81
6.4	Sintesi delle implicazioni normative	83
7.	Territorial Approach for New Governance - TANGO	87
	(N. Caruso, G. Cotella, U. Janin Rivolin)	
7.1	Sintesi del progetto	87
7.2	L’Italia nella ricerca ESPON TANGO	88
7.3	Casi regionali e sub-regionali rilevanti	88
7.4	Indicazioni e suggerimenti per le politiche a scala nazionale e locale	89
	I CONTRIBUTI ITALIANI ALLE TARGET ANALYSIS (PRIORITA’ 2)	91
8.	Success for Convergence Region’s Economies - SURE Project “Structured Empirical Analysis for Convergence regions: identifying success factors for consolidated growth” - SEARCH	93
	(G. Trupiano, F. Izzo)	
8.1	Introduzione	93
8.2	La posizione dell’Italia	93
8.3	Casi di studi significativi regionali e sub-regionali	94
8.4	Sintesi delle policy correlate ed indirizzi per il Paese e le Regioni	94
9.	Spatial Scenarios: New Tools for Local-Regional Territories - SPAN-3	97
	(R. Camagni, R. Capello, U. Fratesi)	
9.1	Obiettivi del progetto	97
9.2	Percorsi alternativi per gli scenari post-crisi	98
9.2.1	Lo scenario di riferimento	98
9.2.2	Lo scenario proattivo “economia verde”	98
9.2.3	Lo scenario “difensivo”	99
9.3	Risultati degli scenari	100
9.4	Implicazioni di policy	100
10.	Metropolisation and Polycentric Development in Central Europe: Evidence Based Strategic Options – POLYCE	103
	(R. Camagni, R. Capello, A. Caragliu)	
10.1	Finalità del progetto	103
10.2	Situazione dell’Italia e casi studio individuali	104
10.3	Sintesi delle implicazioni di policy	107
11.	Institutional Capacity for Territorial Development – SMART-IST	109
	(C. Pacchi)	
11.1	Finalità del Progetto	109
11.2	Approccio metodologico e risultati	110
12.	Transport Infrastructure for Peripheral Regions’ Economic Development - TIP RED Project Airports as Drivers of Economic Success in Peripheral Regions - ADES	113
	(F. Alcozer, S. Favargiotti, M. Ricci)	

12.1 Sintesi del progetto	113
12.2 La posizione dell'Italia	114
12.3 Casi di studio significativi regionali e sub-regionali	114
12.4 Sintesi delle policy correlate ed indirizzi per il Paese e le Regioni	115
I CONTRIBUTI ITALIANI AGLI SCIENTIFIC TOOL (PRIORITA' 3)	117
13. Territorial Evidence Packs for Structural Funds Programmes - TerrEvi (A. Gramillano, A. Valenza)	119
13.1 Sintesi ed obiettivi del progetto	119
13.1.1 L'approccio metodologico	119
13.1.2 Lo sviluppo del progetto	119
13.2 TerrEvi illustra evidenze territoriali utili per l'Italia	121
13.3 Casi di studio regionali	122
13.4 Lezioni apprese	122
I CONTRIBUTI ITALIANI ALLE TRANSNATIONAL NETWORKING ACTIVITIES (PRIORITÀ 4)	123
14. Il contributo delle "Integrated Territorial Development Strategies" europee alla coesione territoriale - ESPON INTERSTRAT (A. D'Orazio)	125
14.1 Introduzione	125
14.2 Integrated Territorial Development Strategies (ITDSs)	127
14.3 I caratteri di una ITDS	128
14.4 Il quadro di confronto	129
14.5 Le dinamiche di trasformazione dei sistemi amministrativi	132
14.6 La situazione nei paesi partner	133
14.7 Alcuni indirizzi di policy	136
15. Capitalisation and Dissemination of ESPON Concepts – ESPON CaDEC. L'esperienza italiana (M. Coronato)	137
15.1 Il ruolo dei 'concetti' nelle esperienze di cooperazione transnazionale	137
16. Establishment of a transnational ESPON Training Programme to stimulate interest to ESPON2013 Knowledge – ESPONTrain. L'esperienza italiana nel progetto ESPONTrain (M. Coronato)	141
16.1 Il progetto	
PARTE 2	
LE REGIONI ITALIANE E LA COOPERAZIONE TERRITORIALE	145
17. Regione Piemonte: la posizione delle regioni italiane nei confronti di ESPON e l'utilizzazione che ne è stata fatta (G. Baschenis, S. Occelli)	147
17.1 Sintesi della nostra esperienza ESPON	147
17.2 Lo sguardo alla nostra regione	149
17.3 Aspetti significativi	149
17.4 Sintesi delle policy correlate ed indirizzi per le regioni	150

18. Regione Lombardia	153
(A. May, L. Pedrazzini)	
19. Regione Emilia Romagna	157
(P. Matussi, G. Guaragno)	
19.1 Sintesi dell'esperienza ESPON	157
19.2 Lo sguardo della Regione	158
19.3 Aspetti significativi	158
19.4 Sintesi delle policy correlate ed indirizzi per le regioni	159
19.4.1 Il capitale territoriale	159
19.4.2 Le città effettive	159
19.4.3 I sistemi complessi di area vasta	160
20. La convenzione per la protezione delle Alpi, 'oltre' le Alpi	161
(P. Angelini)	
20.1. La Convenzione delle Alpi: un approccio innovativo per la montagna	161
20.2 Sinergie tra Convenzione delle Alpi e il Programma ESPON	161
20.3 Suggerimenti conclusivi	163
21. La collaborazione tra ESPON e METREX	165
(A. Tolomelli, S. Grassi)	
21.1 Il crescente ruolo delle regioni metropolitane nel panorama europeo	165
21.2 Il progetto ET 2050 Territorial Scenarios and Visions for Europe	165
21.3 La risposta della regione Emilia-Romagna alla consultazione su "Territorial Vision 2050"	166
22. Coesione territoriale, competitività regionale, sostenibilità: confronto tra i risultati dei progetti ESPON e gli indirizzi di policy europea per la cooperazione transnazionale	169
(M. Coronato)	
22.1 Indirizzi integrati per Coesione, competitività, sostenibilità	172
23. La politica di coesione nella prospettiva 2014-2020. Il quadro di riferimento per il rilancio della cooperazione territoriale europea e il ruolo delle macroregioni	175
(A. D'Orazio)	
23.1 Introduzione	175
23.2 Alla ricerca di un nuovo paradigma per la politica regionale europea	176
23.3 La dimensione territoriale nella nuova politica di coesione 2014-2020	178
23.4 Le nuove sfide della cooperazione territoriale: il ruolo delle strategie macroregionali	180
23.5 Conclusioni	182
24. L'Italia nella cooperazione transnazionale: lo sguardo degli ESPON Contact Point	183
24.1 Portogallo (E. Marques da Costa)	183
24.2 Francia (B. Elissalde, F. Santamaria)	184
24.3 Belgio (V. Biot)	185
24.4 Spagna (J. Farinós Dasi)	186
24.5 Paesi Bassi (D. Evers)	187
24.5 Lituania (M. Burinskienė, D. Lazauskaitė)	189
25. Una nuova agenda territoriale per l'Italia. L'individuazione del capitale territoriale a sostegno delle linee guida del Paese nella prospettiva 2020.	191
(M. Prezioso)	

<i>Postfazione</i>	197
Il futuro del Programma ESPON (P. Mehlbye)	199
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA DI RIFERIMENTO	
CREDITS	213

Indice delle mappe

Mappa 1	Livello di occupazione sulla percentuale di popolazione attiva (20-64 anni), 2010, SIESTA	44
Mappa 2	Percentuale di PIL investito in R&S, 2007-2010. Distanza dagli obiettivi 2020, SIESTA	45
Mappa 3	Popolazione regionale di età compresa tra i 30-34 anni con livelli di istruzione terziaria, SIESTA	46
Mappa 4	Sviluppo della popolazione nelle regioni urbane e periferiche (ESPON, 2010), DATABASE	47
Mappa 5	Livello di migrazione sulla base delle maggiori componenti 2000-2007, DEMIFER	55
Mappa 6	Impatto dei flussi migratori nel 2050, DEMIFER	57
Mappa 7	Esempio di mappe di accessibilità, TRACC	62
Mappa 8	Modelli territoriali di innovazione in Europa	67
Mappa 9	Indice della Strategia Europe 2020	76
Mappa 10	Tasso di crescita medio annuo del PIL nello scenario tendenziale, KIT	80
Mappa 11	Tasso di crescita medio annuo del PIL nello scenario "Megacities" rispetto allo scenario tendenziale, ET2050	82
Mappa 12	Tasso di crescita medio annuo del PIL nello scenario "Rural" rispetto allo scenario tendenziale, ET2050	83
Mappa 13	Tasso di crescita medio annuo del PIL nello scenario "Urban" rispetto allo scenario tendenziale, ET2050	84
Mappa 14	Tasso di crescita medio annuale del PIL 2005-2025 nello scenario di riferimento, SPAN-3	101
Mappa 15	Scenari di evoluzione della forza lavoro nel periodo 2005-2025 in Molise e in Italia elaborati dal progetto, DEMIFER	121
Mappa 16	Livello di popolazione tra i 30-34 anni con livello di istruzione universitaria. Anni 2007-2010 – SIESTA	193
Mappa 17	Livello di popolazione tra i 30-34 anni con livello di istruzione universitaria. Anni 2007-2010. Distanza con gli obiettivi nazionali 2020 - SIESTA	193

Indice delle Figure

Figura 1	Andamento delle disparità regionali (Indice di Theil), ET2050	81
Figura 2	L'andamento dell'indice di Theil per i quattro scenari, ET2050	85
Figura 3	Popolazione urbana di equilibrio - previsione (in % sulle dimensioni reali) - POLYCE	105
Figura 4	Popolazione di equilibrio - previsione per i diversi livelli di funzioni urbane di alto	106

	livello, POLYCE	
Figura 5	Popolazione di equilibrio - previsione per i diversi livelli di reti di città, POLYCE	106
Figura 6	Paradigma dell'Institutional Thickness, SMART-IST	110
Figura 7	Traffic lights con gli indicatori di crescita intelligente per l'Umbria rispetto all'Italia e all'area EU 27+4, TerrEvi	121
Figura 8	Sistema di sintesi del progetto CaDEC, CaDEC	144
Figura 9	ESPONTrain Project	148
Figura 10	Piano Territoriale Regionale, Regione Piemonte	148
Figura 11	Piano territoriale regionale – Il sistema policentrico regionale Piano territoriale regionale - Tavola di progetto	154
Figura 12	PTR della Lombardia: Posizionamento della Lombardia in Europa, opportunità di crescita regionale	155
Figura 13	PTR della Lombardia – I tre macro obiettivi del piano: “Rafforzare la competitività, Proteggere e valorizzare le risorse, Riequilibrare il territorio”	156
Figura 14	Sistema delle polarità urbane dell’area Padano-Alpino-Marittima	157
Figura 15	Scenari di sviluppo urbano dello spazio europeo	159
Figura 16	I sistemi complessi di area vasta	160

Indice delle Tabelle

Tabella 1	Sintesi delle 5 dimensioni e dei 12 indicatori di governance territoriale, TANGO	87
Tabella 2	Macro-regioni europee e Worldwide Governance Indicators, TANGO	88
Tabella 3	Elementi di valutazione per i sistemi di pianificazione	130
Tabella 4	Tipologie di struttura di governo in rapporto al grado di centralizzazione	133
Tabella 5	Le ITDS nei paesi INTERSTRAT: sintesi, INTERSTRAT	134
Tabella 6	Esempio di matrice per la valutazione degli effetti attesi dalla Strategia 2020 a sostegno delle scelte di policy	195

Lista degli Acronimi

ADES	ESPON Project: Airports as Drivers of Economic Success in Peripheral Regions
ARTS	ESPON Project: Assessment of Regional and Territorial Sensitivity
BRIC	Brasile, Russia, India, Cina
CA	Convenzione delle Alpi
CaDEC	ESPON Project: Capitalisation and Dissemination of ESPON Concepts
CAP	Common Agricultural Policy – Politica Agricola Comunitaria
CBP	Capacity Building Policies
CEC	Commission for Environmental Cooperation - Commissione per la Cooperazione Ambientale
CEMAT	Conférence du Conseil de L'Europe des Ministres de l'Aménagement du Territoire - Consiglio Europeo dei Ministri con responsabilità nella Pianificazione del territorio
CLIMATE	ESPON Project: Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe
DEMIFER	ESPON Project: Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities
EATIA	ESPON Project: Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies
EDORA	ESPON Project: European Development Opportunities in Rural Areas
ENPI-CBC-MED	European Neighbourhood and Partnership Instrument - Cross-Border Cooperation - Mediterranean sea basin
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
ESPONTrain	ESPON Project: Establishment of a transnational ESPON training programme to stimulate interest to ESPON2013 knowledge
ET2050	ESPON Project: Territorial Scenarios and Visions for Europe 2050
EU2020	Strategia Europa 2020
EUROISLAND	ESPON Project: European Islands and Cohesion Policy
EUSAIR	EU Strategy for the Adriatic and Ionian Region - Strategia Europea per la Regione Adriatico-Ionica
EU-SILC	EU Statistics on Income and Living Conditions - Le statistiche dell'UE sul reddito e sulle condizioni di vita
FEAMP	Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca
FEASR	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale
FER	Fonti di Energia Rinnovabile
FOCI	ESPON Project: Future Orientation for Cities
FUAs	Functional Urban Area - Aree Urbane Funzionali
GDP	Gross Domestic Product - Prodotto Interno Lordo
GECT	Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale
GERD	Gross Expenses in Research and Development - Spesa pubblica interna in Ricerca e Sviluppo
GHG	Greenhouse Gas Emissions - Emissioni di gas ad effetto serra
GIS	Geographical Information System - Sistema Informativo Geografico
HDC - IRC	Human Development and Capability - International Research Centre - Capacità e Sviluppo umano - Centro Internazionale di Ricerca
IC	Institutional Capacity - Capacità Istituzionale
ICT	Information and Communication Technology - Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione
INTERCO	ESPON Project: Indicators of Territorial Cohesion - Indicatori della Coesione

	Territoriale
INTERSTRAT	ESPON Project: ESPON in Integrated Territorial Strategies
IT	Institutional Thickness - Spessore Istituzionale
ITDS	Integrated Territorial Development Strategies - Strategie Integrate di Sviluppo Territoriale
JWG	Joint Working Group
KIT	ESPON Project: Knowledge, Innovation, Techonology
LUA	Large Urban Area
LUZ	Large Urban Zone
MAN-3	Mass at Nuts 3 Model
MASST	Macroeconomic, Sectoral, Social, Territorial model
MED	Europe in the Mediterranean Programme
MEGAs	Network of Metropolitan European Growth Areas
METREX	European Metropolitan Regions and Areas
METROBORDER	ESPON Project: Cross-border polycentric metropolitan regions
MIT	Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
NSRF	National Strategic Reference Framework - Quadro di riferimento strategico nazionale
NSS	National Spatial Strategy - Strategia Spaziale Nazionale
NUTS	Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques - Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ONG	Organizzazione non Governativa
P.I.G.S.	Portogallo, Irlanda, Grecia, Spagna
PAC	Politica Agricola Comunitaria
PIA	Polycentric Integrational Area
PMI	Piccole e Medie Imprese
PO	Programma Operativo
POLYCE	ESPON Project: Metropolisation and Polycentric Development in Central Europe: Evidence Based Strategic Options
PST	Project Support Team
PTR	Piano Territoriale Regionale
QSC	Quadro Strategico Comunitario
R&S	Ricerca e Sviluppo
ReRISK	ESPON Project: Regions at Risk of Energy Poverty
RUICS	Regione Umbria Innovation and Competition scoreboard - Sistema di Monitoraggio della Performance Regionale
SEARCH	ESPON Project: Structured Empirical Analysis for Convergence Regions: Identifying Success Factors for Consolidated Growth
SeGI	ESPON Project: Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development
SGPTD	ESPON Project: Secondary growth poles in territorial development
SIE	European Structural Investments - Fondi Strutturali e di Investimento Europeo
SIESTA	ESPON Project: Spatial indicators for a Europe 2020 Strategy Territorial Analysis
SMART-IST	ESPON Project: Institutional capacity for territorial development
SOIA	Sistema di Osservazione e Informazione delle Alpi
SPAN-3	ESPON Project: Spatial Perspectives at NUTS 3 Level
SPESP	Study Programme on European Spatial Programme - Programma di Studi sullo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo
SS-LR	ESPON Project: Spatial Scenarios: New Tools for Local-Regional Territories

SURE	ESPON Project: SUccess for convergence Regions' Economies
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
TANGO	ESPON Project: Territorial Approaches for New Governance
TeDI	ESPON Project: Territorial Diversity in Europe
TERCO	ESPON Project: European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life
TerrEvi	ESPON Project: Territorial Evidence Pack for Structural Funds Programme
TIA	Territorial Impact Assessment - Valutazione di Impatto Ambientale
TIC	Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione
TIGER	ESPON Project: Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions
TIP RED	ESPON Project: Transport Infrastructure for Peripheral Regions' Economic Development
TIPTAP	ESPON Project: Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies
TNA	Transnational Networking Activities
TPG	Transnational Project Group
TRACC	ESPON Project: TRansport ACCessibility at regional/local scale and patterns in Europe
UERA	Urban Europe Research Alliance - Alleanza per la Ricerca Urbana Europea
UPM	Union pour la Méditerranée
VAS	Valutazione Ambientale Strategica
VIA	Valutazione di Impatto Ambientale
VLE	Virtual Learning Environment
WGI	Worldwide Governance Indicators
WTO	World Trade Organisation

PRESENTAZIONE

Il Semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea rappresenta un'occasione importante per innovare il Paese e, al contempo, per sostenere e rilanciare la nostra partecipazione allo sviluppo attraverso programmi di cooperazione transnazionale.

ESPON è forse il più "politico" tra questi programmi perché è direttamente riferito agli indirizzi, ai temi, ai progetti ed alle attività che Regioni, Stati e Territori dovrebbero stabilire, calibrando le indicazioni della Commissione Europea e della DG Regio alle proprie esigenze e diversità.

Non è un caso che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ne abbia seguito e sostenuto l'evoluzione per più di un decennio, traendo dalle molte ricerche ed analisi importanti spunti per la comprensione degli effetti socioeconomici e territoriali della crisi, che si sono rivelati utili anche per l'azione dei decisori a livello locale.

Studiare gli effetti della crisi a livello territoriale partendo dall'evidenza empirica, analizzare i diversi impatti sugli andamenti regionali e locali rappresentano un presupposto indispensabile per l'innovazione per il nostro Paese perché hanno consentito di analizzare l'esperienza italiana e di evidenziare come le nostre realtà, pur caratterizzate da alcune criticità, hanno saputo reagire meglio alla crisi mettendo in gioco il proprio capitale territoriale.

Il Programma ESPON 2013, per quanto caratterizzato da un'elevata tecnicità e quindi di non agevole comprensione per i non addetti ai lavori, ha messo in luce le opportunità da cogliere al fine di realizzare alcuni cambiamenti politici e di governance che si rendono necessari; primo fra tutti quello legato alle strategie macroregionali di supporto alla competitività ed alla coesione anche di tipo infrastrutturale.

Essere parte di un European Observation Network for Territorial Development and Cohesion che include tutti i paesi dell'UE rappresenta un valore per l'elaborazione delle policy territoriali italiane di sviluppo urbano, rurale, metropolitano, regionale e nazionale, ma anche un'arena di confronto per dotarsi di procedure e strumenti innovativi utili alla programmazione 2020, spingendo attori e decisori regionali e locali ad aggiornare le proprie competenze.

Gli "spunti" che possiamo trarre dal Programma sono molti, come quelli che vengono dalle economie che hanno saputo rivitalizzare i propri sistemi produttivi legandoli ad una molteplicità di risorse naturali; o dalle città cosiddette "segregate" che hanno avviato progetti di sviluppo incentrati su: sostenibilità, regionalizzazione, contrasto al climate change, connettendo infrastrutture, lifestyle, capitale umano e imprenditorialità; o dalle infrastrutture, che pensate come un mezzo di integrazione, hanno reso praticabile, in una prospettiva olistica, la realizzazione di hub internazionali, innescando mutamenti territoriali positivi, nuovi mercati del lavoro, maggiori contatti sociali, nuove strategie globali.

Tra gli altri, due elementi meritano una particolare attenzione. In primo luogo, il modo in cui le ricerche e le verifiche applicate, sviluppate da ESPON e la sua piattaforma scientifica possono concorrere allo snellimento della formazione delle politiche regionali all'interno dell'Unione secondo metodi e metodologie condivise che tengono conto delle necessità della politica; in secondo luogo le possibilità offerte dalla Territorial Agenda per la revisione e l'adeguamento degli strumenti con cui si pianifica e si programma oggi in Italia.

Il Semestre di Presidenza italiana è un'occasione per riflettere anche su questo. Su come, ad esempio, sostenere, anche attraverso un incremento mirato dell'accessibilità infrastrutturale, la coesione tra gli stati, le regioni, le città, soprattutto in regioni, come l'Italia, esterne al Pentagono, impegnate in un rilancio sostanziale della propria competitività.

La perseveranza con cui la Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha saputo gestire, anche attraverso l'ESPON Contact Point per l'Italia, la complessa mole di informazioni, esperienze e raccomandazioni che vengono dal Programma ESPON 2013 trasformandole in suggerimenti per lo sviluppo armonioso dei nostri territori trova un giusto riconoscimento in questa pubblicazione, che ha, tra l'altro, lo scopo di illustrare, in modo sintetico e comprensibile, i principali obiettivi tematici con cui l'Italia potrà partecipare pienamente

al nuovo “Quadro strategico comunitario”, condizionando la programmazione e l’utilizzazione dei Fondi Strutturali 2014-2020 sostenendo la crescita e l’occupazione.

L’invito è dunque ad operare in contesti territoriali anche molto diversi tra loro, condividendo le esperienze sin qui maturate nell’ambito ESPON, valutando nuove possibilità per lo sviluppo, utilizzando gli strumenti dell’innovazione e della conoscenza che favoriscano non solo la crescita e la sostenibilità ma anche l’inclusione.

Agli Autori del Libro e al suo Curatore sono rivolti il ringraziamento mio personale e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nonché l’invito a continuare ad operare con la stessa competenza ed impegno a sostegno del Paese.

Roma, aprile 2014

On. Maurizio Lupi
Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

PREFAZIONE

La Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali, che dirigo dal 2012 ha tra le sue responsabilità, la gestione dei programmi europei assegnati al Ministero delle Infrastrutture dal CIPE nel 2007.

Il Programma ESPON 2013 non è una novità per questa Direzione Generale (ex DICOTER) che ne ha seguito e sostenuto l'avvio fin dalla sua iniziale ideazione.

Il suo valore di Osservatorio delle policy territoriali europee è apparso subito chiaro a chi, come me, ha, negli anni, accumulato esperienza nella gestione di programmi di sviluppo urbano e regionale e ha visto crescere la relazione stretta con la cooperazione europea transnazionale.

Entrare nella logica ESPON e, in maniera attiva, nel ruolo di Monitoring Committee per l'Italia, rappresentandone al meglio gli indirizzi di sviluppo nell'ambito delle deleghe assegnate al Ministero delle Infrastrutture (MIT), ha richiesto non poco impegno da parte della Direzione Generale, se si considera la non facile 'stagione' vissuta dal nostro Paese.

La scelta dell'Architetto Daniela Versino prima e della Dott.ssa Zaira Piazza, poi, quali rappresentanti dell'Italia nel Comitato di Sorveglianza, e la riconferma della Prof.ssa Maria Prezioso nel ruolo di Contact Point Nazionale si sono rivelate strategiche per sostenere e diffondere le attività svolte dall'Italia nella seconda fase del Programma (ESPON Open Seminar di Aalborg, giugno 2012), consentendo alla Direzione Generale dello Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali di porsi in continuità con le attività 2009-2011¹.

Il 2012 ha coinciso con il 'decennale' del Programma ESPON (2002-2012), con un decennio cioè di Territorial Evidence orientata, nella stagione di programmazione che si sta concludendo, a dare sostanza, attraverso scelte di sviluppo territoriale mirate e condivise, alla politica di Coesione dell'Unione con il coinvolgimento stretto e diretto di policy e decision maker.

Evidenziare l'importanza dei risultati posti in luce dalle analisi territoriali (territorial evidence) svolte dal Programma in relazione agli obiettivi tematici del "Quadro strategico comunitario", per sostenere la crescita e l'occupazione, appropriarsi degli strumenti ESPON in grado di supportare la dimensione territoriale della programmazione all'interno della futura politica territoriale e di coesione dell'UE, è stato il principale obiettivo di questa Direzione. Un'attività svolta in stretta collaborazione con il Comitato Nazionale delle Regioni, presieduto dalla Regione Lombardia e attraverso un dialogo costante con il Ministero dello Sviluppo Economico.

L'attività di spinta e sostegno ai policy maker e agli stakeholder, che operano in contesti territoriali anche molto diversi tra di loro, a condividere le esperienze sin qui maturate nell'ambito ESPON, a valutare le nuove opzioni per lo sviluppo di regioni 'creative' utilizzando gli strumenti dell'innovazione e della conoscenza per favorire la crescita e l'occupazione, si è rivelata particolarmente fruttuosa per l'Italia, inducendo molte realtà ad integrare i propri strumenti di programmazione e pianificazione agli indirizzi UE. Non ultimo quello legato al nuovo "Piano Città" predisposto dal Ministero delle Infrastrutture.

Non va tuttavia dimenticato la dimensione strategica e di più ampia portata offerta dal programma ESPON alla partecipazione del nostro Paese. Il rilancio della discussione sulle Territorial Development Opportunities in Europe and its Neighbourhood - Fostering Global Competitiveness (ESPON Internal Seminar di Paphos, dicembre 2012) ha rappresentato una importante apertura per la politica infrastrutturale ed energetica transnazionale della macroregione del Mediterraneo, richiamando l'attenzione sulla futura programmazione dei Fondi strutturali in relazione alla competizione globale con cui l'Unione europea e il Sud dell'Europa si stanno misurando. Un tema questo, particolarmente caro al Ministero in connessione con la relazione alla realizzazione di quei più stretti collegamenti infrastrutturali strategici che possono rafforzare la cooperazione tra regioni e territori "vicini", soprattutto quelli "confinanti" con l'Unione.

¹ Il mio personale ringraziamento va al Dott. Luciano Novella che mi ha preceduto in questo ruolo e alle Dott.sse Loredana Campagna e Maria Gabriella Irace che hanno rivestito il ruolo di Monitoring Committee nel periodo 2009-2011.

Ma è soprattutto il tema della Territorial Cooperation for growth and jobs (ESPON Open Seminar di Dublino, giugno 2013) ad aver rappresentato, per le Direzioni Generali Europee che si occupano di sviluppo territoriale, il momento più diretto dell'assunzione di responsabilità nel dare sostegno a quei progetti di cooperazione territoriale utili a superare la crisi economica favorendo la crescita e l'occupazione.

Esiste, infatti, un ruolo chiave che la cooperazione territoriale può svolgere se la si finalizza alla competitività e alla promozione dello sviluppo sostenibile voluto dalla Strategia Europe 2020. Soprattutto se si considera, come nel caso dell'Italia, che la crisi economica non è ancora finita e i suoi effetti continuano ad influenzare il quadro regionale nel corso del 2014, rischiando di accentuare il divario tra il Nord e il Sud, all'interno come all'esterno.

I risultati dei progetti ESPON hanno offerto una serie di possibili interpretazioni della crisi economica, misurandone l'impatto ineguale che questa ha prodotto nelle diverse regioni e nei territori, ma anche tra i diversi settori economici, dando priorità a quegli indirizzi che sostengono la diffusione di investimenti strategici integrati, condividendo know-how e risposte convincenti e 'appropriate' al contesto per rispondere alle sfide innescate dalla crisi.

Tutto ciò passa ancora una volta per il rafforzamento della cooperazione territoriale e la formulazione di strategie "territorial oriented" sul lungo periodo per costruire un'Unione europea più resiliente, in grado di affrontare eventuali futuri shock economici, includendo sfide sociali e ambientali che assicurino un modello di sviluppo insediativo e produttivo sostenibile.

Questo libro rappresenta, dunque, un'utile sintesi e un aggiornamento a sostegno delle istituzioni e delle realtà territoriali che abbiano maturato, attraverso la conoscenza ESPON, la consapevolezza di interagire in modo stretto ed innovativo con l'Europa.

La sua pubblicazione nell'anno che vede l'Italia assumere la Presidenza di turno dell'Unione è dunque destinata a sostenere questa scelta, come più volte ricordato dal Curatore di questo volume, Prof.ssa Prezioso, a cui va il nostro ringraziamento.

Roma, aprile 2014

Maria Margherita Migliaccio
Direttore Generale
per lo sviluppo del Territorio
la Programmazione ed i Progetti Internazionali²

² Presso il Dipartimento per le Infrastrutture, gli Affari Generali ed il Personale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

INTRODUZIONE

La partecipazione istituzionale al Programma ESPON comporta aver chiaro il suo scopo prioritario: mettere i responsabili politici, gli stakeholder, i practitioner e i ricercatori nella condizione di condividere esperienze concrete di cooperazione e sviluppo territoriale, dimostrando: il ruolo e l'utilità dei risultati prodotti; i nuovi e possibili approcci dei policy maker rispetto alla resilienza territoriale mostrata proprio dai territori in Europa.

Avere identificato tipologie nazionali e regionali di risposta alla crisi è, dunque, di grande utilità nella stesura dei piani e delle modalità gestionali con cui il Ministero delle Infrastrutture – ed in particolare la Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali – va adeguando le sue attività, non ultima quella di referente per gli aspetti gestionali e finanziari nell'ambito della Commissione mista Stato-Regioni.

I risultati del Programma ESPON hanno sollevato non poche preoccupazioni, anche per l'Italia, sulla crescente disparità tra aree/città metropolitane europee, ad esempio, dove il declino demografico e l'invecchiamento della popolazione sono diventate un'emergenza da gestire e contrastare con opportune azioni di breve-medio periodo; oppure sullo sviluppo reale delle regioni del Sud e costiere, che al momento sono ancora da annoverare tra le aree a 'sviluppo potenziale'.

Tra queste rientrano quelle del Mediterraneo per cui sono necessarie vere e proprie riforme e investimenti infrastrutturali. L'Italia, come del resto Grecia e Spagna, necessitano di interventi urgenti per uscire dalla recessione e per ridurre il divario con le altre regioni, soprattutto del Centro-Nord europeo che in questo momento sembrano essere quelle dotate della maggiore capacità di reagire agli impatti generati dalla crisi.

Le possibili soluzioni che emergono, volte a favorire la crescita, non possono prescindere, per il periodo 2014-2020, come lo stesso ESPON suggerisce, dal ricorso stabile a strumenti e processi di *valutazione* che, tenendo conto dell'andamento economico, puntano a sostenere lo sviluppo endogeno, ad investire nelle infrastrutture regionali, a sviluppare ICT per contrastare e ridurre, attraverso azioni di pianificazione territoriale, gli impatti del Cambiamento Climatico, regolamentare l'uso e la protezione del suolo nelle aree di maggiore vulnerabilità come l'Italia.

Come anche i Direttori Generali dello sviluppo Territoriale hanno convenuto a Dublino nel 2013, a questo scopo ESPON può rivestire nel periodo 2014-2020 un importante ruolo, da svolgere, nell'ambito del sostegno alle attuali e future sfide politiche per le regioni e le città in Europa. Queste ultime potrebbero infatti trarre beneficio dalla condivisione di buone pratiche e la divulgazione delle *territorial evidence*, attingendo alla 'cassetta degli attrezzi' di ESPON (sostanzialmente i prodotti della Priorità 3) composta da indicatori, data base, mappe, strumenti, procedure sviluppati in questi anni.

La *Territorial Agenda 2020*, e il suo legame con Europe 2020, è al centro di questa sfida, di cui il libro è testimonianza, in una prospettiva di lungo periodo che coinvolge la pianificazione urbana e delle città, lo sviluppo, e molti fenomeni, tra cui la migrazione. Quest'ultimo tema è trattato da ESPON in modo ampio, anche dal punto di vista delle vistose migrazioni interregionali in atto nel sistema europeo, tanto da rappresentare un problema per le città europee.

Investire su progetti di ricerca che studino i processi di sviluppo sostenibile ed inclusivo nell'ambito della Territorial Agenda 2020 e delle città, ricorrendo agli strumenti di monitoraggio e benchmarking sviluppati dal Programma ESPON, può rivelarsi particolarmente utile, soprattutto per assistere le diverse scale dell'azione decisionale.

Il modello di pianificazione in corso di attuazione in Italia con il sostegno del Ministero (che include progetti di riconversione, Smart cities, policentrismo, protezione del suolo, sviluppo sostenibile), non possono tuttavia prescindere dalle decisioni assunte in materia di nuovo regolamento dei Fondi Strutturali e dalla loro capacità di finanziare le reali capacità di un territorio o di una città o delle aree rurali, guardando alla periferia come al *core*.

Le nuove sfide 2020 dovranno dunque contrastare la pressione sulle aree metropolitane, l'invecchiamento e gli squilibri di genere nelle aree rurali, rafforzando prospetticamente la cooperazione tra

regioni e attuando azioni utili ad ottenere effetti positivi e esternalità per il turismo, la città smart, lo sviluppo inclusivo sostenibile.

La gestione integrata dei progetti assume un ruolo fondamentale nella strategia del MIT. Il dibattito sviluppato su questi temi attraverso ESPON e l'azione di capitalizzazione svolta dal Contact Point Nazionale ha evidenziato la posizione delle regioni italiane, ma anche l'impatto della recessione 2007-11

In questo quadro, i dati forniti dall'Osservatorio ESPON restano una risorsa fondamentale per comprendere e comparare le diverse situazioni, anche se il comportamento delle regioni e delle città dipende dal contesto (es. livello di industrializzazione) o dalla scala geografica a cui gli indicatori si riferiscono (es. impatto positivo del turismo a scala municipale, che resta un obiettivo degli studi 2020).

Un dato questo che, ampiamente sottolineato nel volume, basterebbe da solo per sostenere la partecipazione al Programma 2020.

Roma, aprile 2014

Barbara Acreman
Dirigente della Divisione 5¹
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

¹ Coordinamento dell'assetto del territorio. Programmi e progetti europei di sviluppo spaziale ed urbano Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

ESPON 2020

VERSO UNA NUOVA FORMA DI EUROPEAN TERRITORIAL OBSERVATORY

Zaira Piazza¹

IL PROGRAMMA ESPON COME LABORATORIO CONOSCITIVO PER LA “TERRITORIAL EVIDENCE”

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) è responsabile nazionale del Programma ESPON (*European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*) con funzioni di Autorità capofila e di rappresentante l'Italia nel Comitato di Sorveglianza (Monitoring Committee)², a partire dal 2002, anno dell'avvio operativo del Programma. In particolare, la Direzione Generale per la Programmazione, lo sviluppo del territorio e i progetti internazionali (ex DICOTER) ne ha accompagnato l'evoluzione per i periodi 2000-2006 e 2007-2013³ e, attualmente, contribuisce alla redazione del Programma 2014-2020 attraverso la partecipazione al Gruppo di lavoro congiunto (Joint Working Group).

Ideato inizialmente come osservatorio europeo sulla pianificazione del territorio e progettato come rete di istituti di ricerca territoriale a cui partecipano tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea e quattro Stati partner (Svizzera, Norvegia, Islanda, Liechtenstein), il Programma ESPON ha assunto più recentemente un ruolo di grande importanza nell'ambito della politica di coesione dell'Unione Europea⁴; importanza non certo dovuta al suo budget, che è sempre stato relativamente modesto⁵, quanto piuttosto alla sua forte valenza politica.

ESPON, infatti, finanzia interventi che – dato il gran numero di temi trattati e i diversi approcci di ricerca – sono suddivisi in cinque linee prioritarie⁶, in tal modo fornendo alla Commissione Europea e agli

¹ Rappresentante italiano del Monitoring Committee del Programma ESPON 2013, Divisione 5 – Coordinamento dell'assetto del territorio. Programmi e progetti europei di sviluppo spaziale ed urbano, della Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

² Il Comitato di Sorveglianza costituisce l'organo all'interno del quale vengono sviluppati gli indirizzi politici ed in cui è rappresentato ogni paese e le relative istanze di indirizzo strategico.

³ Come stabilito nella Delibera CIPE n.158 del 21 dicembre 2007 “*nel caso dei programmi di cooperazione interregionale URBACT e ESPON la delegazione che rappresenta l'Italia è costituita da un rappresentante del Ministero delle infrastrutture, che esercita le funzioni di capo delegazione e di persona di contatto nazionale, da un rappresentante regionale designato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome a rappresentare tutte le Regioni e Province autonome italiane e da un rappresentante del MISE-DPS, eventualmente con il ruolo di osservatore qualora le disposizioni attuative del programma prevedessero un limite di due persone per delegazione*”.

⁴ L'obiettivo centrale della politica di coesione territoriale dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013 è il progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile mediante la creazione di uno spazio senza frontiere interne ed il rafforzamento della coesione economica e sociale nell'intero territorio. Tra i fini perseguiti dalla politica di coesione rientrano tre obiettivi, tra i quali quello della Cooperazione territoriale europea; *ESPON 2013 (European Observation Network for Territorial Development and Cohesion)* è un Programma che si inserisce proprio in tale obiettivo ed in particolare nella cooperazione interregionale. Esso è cofinanziato dal Fondo europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed è stato approvato dalla Commissione Europea con la Decisione C(2007) 5313 del 7 novembre 2007.

⁵ Per il 2007-2013, il budget del Programma ammonta complessivamente a circa 47 milioni di €, finanziati per il 75% dal FESR e per il restante 25% dai paesi partecipanti.

⁶ I cinque assi prioritari del Programma ESPON 2013 possono così essere brevemente descritti: Priorità 1, “Ricerca applicata sullo sviluppo territoriale, competitività e coesione”; essa ha l'obiettivo di incrementare la conoscenza sulla complessità delle tematiche territoriali e si rivolge a gruppi transazionali di ricercatori ed esperti operanti presso enti pubblici e privati; questi progetti sono interamente finanziati. Priorità 2, “Analisi mirata basata sulla richiesta degli utenti”; si tratta di progetti che partono da una manifestazione di interesse su alcune tematiche che vengono analizzate da un team di esperti e messe a disposizione delle parti interessate; questi progetti sono cofinanziati e si rivolgono a istituzioni e amministrazioni pubbliche. Priorità 3, “Piattaforma scientifica e strumenti”; consiste nell'implementazione e nello sviluppo del database statistico/cartografico ESPON 2013; questi progetti sono interamente finanziati e si rivolgono ai ricercatori operanti presso enti pubblici e privati. Priorità 4, “Capitalizzazione,

altri organi competenti (come la DG Regio⁷) le informazioni e i documenti necessari ad indirizzare e monitorare i diversi aspetti in cui si articola la politica di coesione territoriale europea a livello nazionale, regionale e d'area vasta. Si consideri che gli studi realizzati da ESPON riguardano aree tematiche ritenute strategiche, oggi e nei prossimi decenni, per una crescita competitiva, sostenibile e finalizzata all'equità sociale⁸.

In questo contesto è maturata l'idea che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti presentasse, a chiusura dell'attuale periodo di programmazione, come del resto già avvenuto nel 2005⁹, una pubblicazione finalizzata a mettere in luce l'ampio volume, ed ancor più la grande qualità scientifica, degli studi prodotti con la partecipazione del nostro Paese. Si è voluto perciò scrivere questo libro che raccoglie e sintetizza i risultati più rilevanti raggiunti dai partner italiani del Programma ESPON 2013 cogliendo l'ulteriore importante occasione del Semestre di Presidenza italiano per presentare sia un quadro d'insieme dell'Italia, in una fase non certo semplice, sia le relative priorità emerse nell'ambito delle tematiche strategiche trattate.

Per una migliore chiarezza sulle finalità perseguite attraverso gli studi finanziati dal Programma appare necessario illustrare in premessa uno dei concetti 'chiave' legati ad ESPON, noto come *territorial evidence*.

La *territorial evidence* - termine che ricorre costantemente nei documenti del Programma e che individua, come si vedrà, l'obiettivo di gran lunga più rilevante della Programmazione 2014-2020 - può essere definita come l'insieme delle conoscenze relative ad un singolo territorio diversamente caratterizzato rispetto agli altri. Il ruolo di ESPON è quello di accrescere le informazioni indispensabili per formulare politiche articolate e calibrate sulle diversità territoriali, nonché quello di rilevare gli impatti che suddette politiche determinano ai vari livelli di azione dell'Unione Europea allargata. Se l'approccio seguito è quello che potrebbe definirsi 'sartoriale', cioè con interventi sulle singole regioni opportunamente adattati alle loro peculiarità territoriali (come avviene per un vestito cucito su misura), ebbene, le ricerche compiute da ESPON contribuiscono alla formazione del necessario e preventivo supporto di conoscenze sulle 'diverse taglie e sulla qualità dei tessuti' da impiegare.

LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA DEL PROGRAMMA ESPON 2013

In base alle attività che il Programma ESPON sviluppa è agevole intuire come la struttura organizzativa che le sostiene sia piuttosto articolata. Nella fase di programmazione conclusa nel 2006, in quella attualmente in via di conclusione, nonché in quella che sta per iniziare, il ruolo di Autorità di Gestione (Managing Authority) e di Certificazione (Certifying Authority) è attribuito al Lussemburgo¹⁰.

Il Comitato di Sorveglianza¹¹ è definito quale unico organo responsabile della guida del programma ESPON 2013 ed in particolare della selezione dei progetti da finanziare; tra i suoi compiti più rilevanti va

proprietà e partecipazione"; la divulgazione dei risultati delle ricerche realizzate nell'ambito del programma ESPON è affidata a un pool di esperti qualificati, cioè la rete dei Punti di contatto nazionale; questa attività è completamente finanziata. Priorità 5, "Assistenza tecnica, supporto analitico e comunicazione"; essa deve garantire l'oculata gestione del programma e la corretta elaborazione dei suoi risultati scientifici.

⁷ Directorate Generale Regional and Urban Policy

⁸ Gli studi realizzati da ESPON riguardano un importante numero di aree tematiche tra le quali ricordiamo: i settori dell'energia, della migrazione, dello sviluppo sostenibile, delle infrastrutture ed accessibilità, del cambiamento climatico, degli accordi di cooperazione transnazionale, dei modelli di sviluppo urbano-territoriali, delle *smart city*, dell'inclusione sociale, dell'agricoltura.

⁹ Atlante Tematico Espon, a cura di Cinzia Zincone e Paola Boscaïno, 2005 Istituto Geografico De Agostini S.p.A. - Novara

¹⁰ Ministero dello Sviluppo Sostenibile e delle Infrastrutture, Dipartimento per la Pianificazione e lo Sviluppo Territoriale.

¹¹ Il Comitato di Sorveglianza è composto, oltre che dall'Autorità di Gestione, dai rappresentanti di tutti gli Stati membri e partner del Programma e da un funzionario della Commissione Europea con funzione consultiva. Cfr. Programma ESPON 2013 cit. pag. 65

ricordato quello di stabilire ed approvare i criteri di selezione delle operazioni, nonché la loro eventuale revisione.

A supporto delle sue attività, con riferimento ai temi sviluppati nei progetti relativi ai primi tre assi prioritari¹², si è ritenuto opportuno istituire un Comitato di Concertazione¹³ (Concertation Committee) con il compito di riassumere e selezionare le tematiche delle potenziali ricerche da finanziare, nonché di fornire al Programma gli orientamenti strategici relativi all'agenda politica europea. Inoltre, nella fase di programmazione che sta per concludersi, è rilevante il ruolo svolto dall'Unità di Coordinamento¹⁴ (Coordination Unit), che supporta, attraverso il lavoro di un ampio staff di tecnici, le diverse attività degli organi sopra descritti, fungendo da Segretariato tecnico congiunto. Fino ad oggi, ESPON ha operato attraverso bandi semestrali ad evidenza pubblica comunitaria, selezionando e finanziando le proposte progettuali transnazionali più qualificate a sviluppare i temi messi a bando nelle diverse priorità, sulla base di valutazioni comparative particolarmente selettive. Segnatamente, i progetti selezionati per la priorità relativa alla divulgazione¹⁵, da realizzare a livello nazionale e locale oltre che transnazionale, hanno consentito, anche attraverso la collaborazione del MIT, il coinvolgimento, oltre che di istituzioni pubbliche, di stakeholder di varia natura, liberi professionisti, ricercatori, studenti ed utenti. La diffusione dei risultati delle ricerche realizzate nell'ambito del programma è affidata agli ESPON Contact Point (EPC) dei paesi partecipanti¹⁶. In Italia, per lo svolgimento di tale funzione (e fino alla conclusione del Programma), è stata selezionata nel 2008 l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata". A livello nazionale, inoltre, il MIT è affiancato dalla Regione Lombardia che, presiedendo il Comitato Nazionale del Programma¹⁷, contribuisce all'elaborazione di una comune strategia rappresentativa del nostro Paese in un dialogo costante con le regioni ed altre amministrazioni centrali, tra cui il Ministero dello Sviluppo Economico -DPS-, il Ministero dell'Economia e delle Finanze -IGRUE-, il Ministero dell'Ambiente e quello dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo. La stretta collaborazione interistituzionale che si è in tal modo realizzata ha consentito all'Italia nel 2011 di essere, tra tutti i paesi interessati dal Programma ESPON, quello che ha partecipato alla presentazione del maggior numero di progetti, sia nel ruolo di capofila sia di partner; e di mantenere molto alta la sua presenza anche negli anni successivi. Un risultato, questo, che è stato possibile conseguire e confermare fino ad oggi, anche grazie alla capillare opera di diffusione dei risultati delle linee di azione e delle ricerche applicate, realizzata dall'ECP nazionale, che ha svolto l'importantissimo compito di rinforzare i contatti fiduciosi e le relazioni scientifico-istituzionali dell'Italia con il resto dell'Europa attraverso la rete degli ESPON Contact Point.

¹² Si fa riferimento a progetti di carattere fortemente strategico, relativi alla ricerca applicata, alle analisi mirate e allo sviluppo della piattaforma scientifica e strumenti. C.f.r. nota n. 5.

¹³ Il Comitato di Concertazione è composto dall'Autorità di Gestione, da un rappresentante della Commissione Europea e da tre membri del Comitato di Sorveglianza appartenenti a diversi paesi che si alternano in base alla turnazione del semestre di presidenza Europeo. Cfr. Programma ESPON 2013 cit. pag. 69

¹⁴ La *Coordination Unit*, con sede in Lussemburgo, dà supporto tecnico all'Autorità di Gestione, al Comitato di Sorveglianza, al Comitato di Concertazione e, per l'esecuzione di compiti specifici, anche all'Autorità di Certificazione. Tra le sue funzioni più rilevanti si ricordano quelle relative alla preparazione delle procedure di gara per tutte le operazioni previste dal Programma, nonché quelle relative all'organizzazione delle sessioni di valutazione delle proposte ed all'attuazione della strategia di comunicazione. Cfr. Programma ESPON 2013 cit. pag. 66

¹⁵ Si fa riferimento ai progetti relativi alla Priorità 4, "Capitalizzazione, patrimonio del Programma e partecipazione". C.f.r. nota 6.

¹⁶ Il Programma ESPON 2013, da considerarsi ormai concluso, ha finanziato nel dicembre 2013 un ultimo progetto della Priorità 4 riservata agli ECP per circa 700.000 euro. Il progetto, intitolato *ESPON on the Road*, rappresenta l'ultima fase dell'attività di capitalizzazione dei risultati ottenuti dal Programma ESPON; il gruppo di lavoro transnazionale composto da 19 partner che si è aggiudicato il progetto vede l'ESPON Contact Point italiano coordinare i partner dei Paesi dell'area Sud dell'Europa con un budget di circa 67.000 euro. Le attività progettuali si svolgeranno per tutto il 2014 e sosterranno anche il Semestre di Presidenza italiana.

¹⁷ Il Comitato Nazionale del Programma ESPON 2013 è stato istituito con il decreto della Regione Lombardia n. 12667 del 21 dicembre 2011.

LA POLITICA DI COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA IN TEMPI DI CRISI ECONOMICA: DOTAZIONE FINANZIARIA E PRIORITÀ DEL PROGRAMMA ESPON 2020

In poco più di un decennio il Programma ESPON è molto cambiato - e molto muterà ancora rispetto alla sua configurazione iniziale - dovendo adeguare la sua organizzazione alle nuove esigenze e ad inediti modelli di governance che la stessa Unione Europea si vede costretta a proporre - se non imporre - agli Stati Membri per poter proseguire le politiche che da anni caratterizzano la sua azione. Si conoscono, infatti, i radicali cambiamenti osservati nell'ambito della politica di cooperazione territoriale con il passaggio da 15 a 28 Paesi membri; ed in particolare, sono note la riduzione di risorse economiche disponibili nel bilancio dell'UE e le difficoltà nel 'mettere d'accordo' realtà socioeconomiche, territoriali e culturali molto diverse tra loro. Tutto questo - come in precedenza annunciato nel 2013 dal Presidente Barroso nella *Relazione sulla revisione del bilancio pluriennale* - mette fine al potere delle Regioni di scegliere autonomamente i progetti da finanziare con i fondi comunitari. Con un'inevitabile inversione di tendenza, dunque, le scarse risorse a disposizione devono ormai essere utilizzate in forma accentrata, secondo le modalità indicate dalla Commissione europea. Più in generale, si percepisce la fine - o almeno la temporanea sospensione - del cosiddetto "processo decisionale dal basso" che lascia il posto ad una ri-centralizzazione del ruolo di indirizzo esercitato dalla stessa Commissione che agirà, sempre più incisivamente, sulle scelte relative all'utilizzazione dei fondi strutturali. In questa prospettiva, la normativa vigente per il periodo 2014-20¹⁸ individua un numero limitato di obiettivi tematici da tradurre in priorità specifiche di ciascuno dei Fondi Strutturali e di Investimento europei (SIE). Anche nell'ambito del Programma ESPON, che costituisce un tassello della politica di cooperazione territoriale europea, si è fortemente avvertita questa inversione di rotta; ed a tal proposito, è anche importante sottolineare come la partecipazione della Commissione europea al Comitato di Sorveglianza in qualità di 'osservatore' sembra mettere in discussione la sua neutralità, venendo ad assumere un ruolo attivo nelle decisioni prese da suddetto Comitato. Nel contesto descritto, la redazione del Programma 2014-2020 è risultata pertanto particolarmente importante per il nostro Paese, che partecipa al Gruppo di lavoro congiunto con una delegazione composta da rappresentanti del MIT, della Regione Lombardia e del Ministero dello Sviluppo Economico. In tale scenario, la Commissione Europea ha comunicato di voler aumentare il contributo FESR del 'nuovo' ESPON di circa il 20% portandolo dai 34 milioni di € del periodo appena concluso a 41 milioni di €¹⁹, in controtendenza, dunque, rispetto alla riduzione delle dotazioni finanziarie di molti Programmi. Nel dibattito sulla determinazione del tasso di finanziamento avvenuto durante la riunione del Gruppo di lavoro congiunto svoltasi a Vilnius nel dicembre 2013, la maggioranza dei paesi presenti, Italia compresa, ha espresso un netto orientamento a favore delle percentuali 85% FESR e 15% cofinanziamento nazionale. Suddetto criterio si è imposto, del resto, come una scelta obbligata per i Governi di numerosi Stati, visto il periodo di grave crisi economica ed i vincoli dettati dal patto di stabilità. Ad oggi non è ancora stata presa una decisione definitiva su tale aspetto; tuttavia è molto probabile che prevarrà la suddivisione sopra indicata

¹⁸ L'art. 9 del Regolamento (UE) n.1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, prevede che - al fine di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e delle missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale - ogni fondo SIE sostenga degli obiettivi tematici, elencandone undici. E' importante evidenziare a tale proposito che (nonostante l'art. 6 del Regolamento (UE) n. 1299/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 affermi che per la cooperazione interregionale possono essere selezionati tutti suddetti undici obiettivi tematici, senza limitazioni) nel Programma ESPON 2020 venga considerato essenzialmente l'undicesimo, cioè quello che mira a "rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente".

¹⁹ Con la comunicazione della Commissione Europea - Direzione Generale Politica Regionale ed urbana- C.E. ARES (2013) 3207262 del 08.10.2013 REGIO DG A1.B1 si è stabilito che contributo FESR del Programma ESPON 2014-2020 è pari a 41,377 milioni di €, a prezzi correnti.

ed in questo caso il budget complessivo del Programma dovrebbe essere di circa 48,6 milioni di €. Come specificato nella *Bozza di Programma Operativo*²⁰, la dotazione finanziaria del Programma sarà suddivisa in due assi prioritari. Il primo²¹ - la cui attuazione, come si vedrà, sarà interamente gestita dal Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) - al quale saranno destinate la maggior parte delle risorse disponibili, è dedicato alla "territorial evidence"; infatti, attraverso la ricerca applicata ESPON dovrà far progredire la conoscenza di elementi comparabili, omogenei ed affidabili in quel segmento di attività, e dovrà anche incentivare il trasferimento di informazioni scientifiche, costituire un sistema integrato di strumenti di sostegno (toolbox) alle azioni di ricerca applicata, nonché favorire la più ampia diffusione ed utilizzo degli elementi territoriali²². Al secondo asse prioritario²³, relativo all'assistenza tecnica, saranno invece destinate solo una piccolissima parte di risorse. La giustificazione di questa ripartizione risiede nel fatto che le attività e le azioni finanziate nell'ambito del primo asse, consistendo nella creazione, utilizzo e diffusione di "territorial evidence", costituiscono la principale ragione che ha spinto la Commissione europea a rifinanziare ESPON per il periodo 2014-2020. Nella stessa logica, e in conformità con la nuova impostazione istituzionale di seguito indicata, la dotazione finanziaria per l'assistenza tecnica sarà ridotta al minimo. Il dibattito sui futuri contenuti precipi del Programma 2020 è ancora in corso ed aperto a diversi possibili sviluppi; tuttavia si può ragionevolmente ritenere, che alcuni degli interventi saranno indirizzati alla creazione ed allo sviluppo di misure utili a combattere la crisi che attanaglia una parte importante del nostro continente.

TEMPI DI APPROVAZIONE DEL PROGRAMMA ESPON 2020

Anche la questione relativa alla tempistica è stata oggetto di discussione durante la riunione del Gruppo di lavoro congiunto svoltasi a Vilnius nel dicembre 2013 e nel dibattito che ne è seguito; alcuni dei Paesi membri del Gruppo, tra cui l'Italia, pur condividendo le preoccupazioni di un ritardato lancio ESPON 2020, hanno evidenziato l'esigenza che prima della sottoscrizione dei documenti siano chiariti tutti gli elementi fondamentali del Programma²⁴. A questo proposito, la Commissione ha richiesto con fermezza che il Gruppo di lavoro congiunto concluda entro il mese di aprile 2014 l'esame dei documenti di Programma, onde consentirne la presentazione ufficiale alla stessa Commissione, al più tardi entro il successivo mese di maggio. Infatti, anche se l'art. 26 del Reg (UE) n. 1303/2013 cit. prevede che i programmi europei di cooperazione territoriale debbano essere presentati entro il 22 settembre 2014, è opinione condivisa anche dall'Autorità di Gestione ESPON che aspettare tale data potrebbe comportare il rischio di un'eccessiva dilatazione dei tempi per l'approvazione del Programma stesso da parte della CE, anche in considerazione del prossimo rinnovo delle rappresentanze politiche conseguente alle elezioni europee.

²⁰ Ogni riferimento al Programma Operativo (P.O.) ESPON 2020 si riferisce alla quarta bozza del 22 gennaio 2014 preparato dalla CU e sottoposta ai membri del Gruppo di lavoro Congiunto (JWG) nella procedura scritta con scadenza 14 febbraio 2014. C.f.r. pag.13 del P.O.

²¹ Asse prioritario 1: *Territorial Evidence*, Trasferimento, Osservazione, Strumenti e diffusione. C.f.r. pag.15 del P.O. cit.

²² Il primo Asse Prioritario è composto dai seguenti 4 obiettivi specifici strettamente inter correlati: OBIETTIVO SPECIFICO 1, "Produzione continua di *Territorial Evidence* europea attraverso la ricerca applicata e l'analisi". OBIETTIVO SPECIFICO 2, "Trasferimento di conoscenze aggiornate e supporto analitico agli utenti". OBIETTIVO SPECIFICO 3, "Sviluppo dell'osservazione territoriale e dei relativi strumenti d'analisi". OBIETTIVO SPECIFICO 4, "Maggior comprensione e diffusione della *Territorial Evidence*". C.f.r. pagg. 15-22 del P.O. cit.

²³ Asse prioritario 2, "Assistenza Tecnica". In relazione ad esso troviamo l'OBIETTIVO SPECIFICO 5, "Disposizioni di attuazione snelle efficaci ed efficienti ed assistenza competente al programma"; esso è finalizzato a razionalizzare la gestione grazie all'innovazione amministrativa; suddetto obiettivo sarà presente in tutte le azioni del programma ESPON 2020. C.f.r. pagg. 25 e 33 del P.O. cit.

²⁴ In particolare l'Italia (nel corso della procedura scritta, con scadenza 14 gennaio 2014, sottoposta ai membri del Gruppo di lavoro Congiunto [JWG]) ha richiesto all'Autorità di Gestione di definire in tempo utile e con maggiore chiarezza sia i ruoli, il funzionamento, le responsabilità e le risorse finanziarie dei diversi organi del programma, sia i meccanismi del sistema di controllo.

Tutto ciò potrebbe comportare un'interruzione di quasi due anni delle attività di ESPON, rappresentando un forte segnale negativo circa la rilevanza dell' 'Observatory' ed il suo allineamento con l'agenda politica europea.

LA RINNOVATA ARCHITETTURA ISTITUZIONALE DI ESPON 2020 E IL RUOLO DEL GECT

Tra i radicali cambiamenti a cui stiamo assistendo in materia di gestione dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) per il Programma ESPON, è senz'altro degna di nota la singolare proposta del Lussemburgo di costituire un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT)²⁵ - composto solo da Lussemburgo e Belgio²⁶ ed organizzato come unico soggetto attuatore del Programma – con conseguente abolizione della Cordination Unit²⁷ e con l'assunzione da parte dell'Autorità di Gestione delle funzioni e dei compiti di Segretariato tecnico congiunto. In questa rinnovata architettura istituzionale, dopo l'approvazione del Programma Operativo da parte della CE, il Comitato di Sorveglianza avrà il compito di dettare al GECT, sotto forma di proposte vincolanti, il piano degli interventi da realizzare (Operation Specification Document²⁸). A sua volta, il GECT, organizzato come singolo beneficiario del Programma, basandosi su quelle indicazioni, elaborerà il c.d. Operation Proposal²⁹, del quale, il Comitato di Sorveglianza, dopo attenta valutazione e se ritenuto necessario, può chiedere modifiche. Alla verifica della corretta attuazione di tali raccomandazioni può essere delegata l'Autorità di Gestione, salvi i casi in cui la presenza di particolari esigenze di carattere strategico richiedano la diretta valutazione del Comitato di Sorveglianza. Inoltre, il GECT dovrà presentare il documento nel quale sono inclusi sia il piano di lavoro pluriennale 2014-2020 (comprensivo di un piano finanziario per tutto il periodo di programmazione), sia il piano di lavoro per la prima annualità (contestuale all' Operation Proposal), entrambi sottoposti alle raccomandazioni e alle condizioni indicate dal Comitato di Sorveglianza, competente anche per la loro approvazione. Il programma di lavoro pluriennale e quello del primo anno costituiranno parte integrante del Grant Agreement³⁰, cioè della convenzione (il cui schema è anch'esso approvato dal Comitato di Sorveglianza) che viene sottoscritta

²⁵ Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale è istituito ai sensi dell'art. 9 del Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006, come modificato dal Regolamento (UE) n. 1302/2013. L'art. 8 della bozza di convenzione e statuto dell'ESPON GECT (versione del 21 gennaio 2014 preparato dalla CU e sottoposta ai membri del JWG nella procedura scritta con scadenza 14 febbraio 2014) stabilisce che l'ESPON GECT opera come entità giuridica non-profit di diritto pubblico e che il diritto lussemburghese si applica a tutte le procedure amministrative, contabili e relative ai contratti del personale, nonché all'interpretazione e l'applicazione dello statuto stesso.

²⁶ L'art. 2 della bozza di convenzione e statuto cit. stabilisce che membri del GECT sono le autorità pubbliche competenti del Belgio (rappresentato dalle tre regioni di Bruxelles, di Vallonia e delle Fiandre) e del Granducato di Lussemburgo. Nel successivo art. 13 si puntualizza che, in ogni caso, durante le votazioni che avvengono nell'Assemblea del GECT, i due Stati dispongono dello stesso numero di voti.

²⁷ Va segnalato che ai sensi dell'art. 14 della bozza di convenzione e statuto cit., al fine di garantire la continuità con il precedente periodo di programmazione, il primo direttore del GECT sarà il direttore della ex Cordination Unit.

²⁸ *Operation Specification Document* oggi è alla sua quarta bozza del 22 gennaio 2014, preparata dalla CU e sottoposta ai membri del JWG nella procedura scritta con scadenza 14 febbraio 2014. In questo documento il Comitato di Sorveglianza individua e descrive i requisiti minimi per l'operazione proposta, il suo bilancio, nonché le modalità di selezione dei progetti e lo schema che dovrà utilizzare il GECT per la presentazione dell' "*Operation Proposal*", comprensivo del programma di lavoro pluriennale e del piano di lavoro per il primo anno. C.f.r. pag. 29 del P.O. cit..

²⁹ In una prima fase, l' "*Operation Proposal*" presentato dal beneficiario unico dovrà essere valutato dalla Autorità di gestione per conto del Comitato di Sorveglianza in base a criteri di ammissibilità relativi alla completezza del fascicolo, sia da un punto di vista amministrativo sia dei contenuti; successivamente, il Comitato di Sorveglianza dovrà valutare suddetto documento applicando specifici criteri. L'obiettivo della procedura di valutazione è quello di considerare il grado di rilevanza della proposta al fine di richiedere, se necessario, miglioramenti prima della firma del *Grant Agreement*. Questo approccio dovrebbe assicurare che la proposta del Beneficiario unico sia di qualità elevata, anche perché, nel caso in cui Comitato di Sorveglianza riscontri la presenza di elementi di qualità non soddisfacente, prima della firma del Grant Agreement, il Comitato stesso potrà richiedere al Beneficiario unico di migliorare suddetti particolari elementi della proposta. C.f.r. pag. 29 del P.O. cit.

³⁰ C.f.r. pag. 30 del P.O. cit.

e applicata dall'Autorità di Gestione e dal GECT e nella quale sono specificati i rispettivi diritti e i doveri dei due organi. Per gli anni successivi, il piano di lavoro annuale sarà presentato dal GECT al Comitato di Sorveglianza (tramite l'Autorità di Gestione) per essere valutato, negoziato e approvato dal Comitato stesso. Questa procedura può comportare la richiesta di cambiamenti e miglioramenti che dovranno essere attuati dal beneficiario unico prima dell'inclusione del piano di lavoro annuale come *addendum* nel Grant Agreement. Dopo l'approvazione del Piano di lavoro annuale, il beneficiario unico inizierà l'attuazione dell'operazione. Per i progetti ritenuti più significativi, il Comitato di Sorveglianza può comunque richiedere la costituzione di Gruppi di Accompagnamento ai progetti (Project Support Team - PST) composti da esperti del GECT (all'interno del quale è richiesta la presenza di personale altamente qualificato dal punto di vista scientifico), rappresentanti degli *stakeholder* più importanti e da un *rapporteur* appartenente al Comitato di Sorveglianza o nominato dal Comitato stesso cui relaziona. Va da sé che il Comitato di Sorveglianza, il cui ruolo appare sostanzialmente modificato, dovrà assumere un atteggiamento estremamente risoluto nella definizione dei contenuti del Programma Operativo e di un "Operation Specification Document", nonché nell'esame del piano pluriennale e di quelli annuali, per non perdere completamente le proprie prerogative di indirizzo e indebolirsi ulteriormente di fronte alle potenziate capacità operative del soggetto attuatore. Appare dunque fondamentale che il GECT riceva una committenza chiara e univoca da parte dei governi di ogni Paese membro del Comitato di Sorveglianza che non lasci eccessivi spazi alla sua discrezionalità; anche se, va detto, questo compito sicuramente non risulterà facile al tavolo del programma ESPON dove siedono 32 Stati, caratterizzati da grandi differenze di carattere socio-economico, culturali e territoriali. In conclusione, emergono chiaramente le differenze del nuovo assetto organizzativo rispetto al precedente modello: in futuro il Programma avrà un unico organo operativo (il GECT) in grado di assumere l'iniziativa, elaborare ed attuare le azioni (cioè i progetti) necessarie alla realizzazione del Programma, sotto lo stretto controllo del Comitato di Sorveglianza. Suddette azioni saranno poi specificamente e concretamente attuate dai fornitori di servizi, di volta in volta selezionati dal GECT attraverso procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.

ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La nuova impostazione istituzionale del Programma ESPON 2020, fortemente sostenuta dalla Commissione Europea, ha dato vita ad una vivace discussione tra gli Stati partecipanti, molti dei quali, tra cui l'Italia, sono preoccupati di non poter avere più nel Comitato di Sorveglianza il ruolo centrale di soggetto promotore. Alcuni Paesi membri vorrebbero, infatti, che il Comitato mantenesse, tra le proprie prerogative fondamentali, la facoltà propositiva in merito ai contenuti delle ricerche applicate e non rivestisse semplicemente una funzione di valutazione delle proposte promosse ed elaborate dal GECT, al quale dovrebbero essere invece affidate funzioni meramente gestionali. Alcuni Stati, come il Portogallo³¹, hanno anche messo in dubbio la partecipazione al nuovo Programma, se il potere dei Governi dovesse effettivamente venire meno. Il nostro Paese, in particolare, pur condividendo in linea generale il nuovo modello proposto dal Lussemburgo (attraverso il quale, con l'utilizzo dello strumento del GECT come unico beneficiario, si riducono notevolmente gli oneri amministrativi legati alla gestione del Programma stesso) auspica, tuttavia, che all'interno di ESPON 2020 ciascuno Stato Membro, attraverso il Comitato di Sorveglianza, possa continuare ad esercitare un'effettiva funzione decisionale e di indirizzo. Quale sarà dunque il futuro di ESPON ? Esso è e resta un *Observatory* che si nutre dei risultati della ricerca applicata ai mutamenti e alle sfide di cui territori europei sono protagonisti; impiega metodi ed indicatori già

³¹ Si a riferimento al dibattito avvenuto durante la riunione del Gruppo di Lavoro Congiunto svolta a Bruxelles nel Settembre 2013.

consolidati nel mondo della ricerca per analizzare fenomenologie e problemi comuni al sistema europeo, interamente 'coperto' dal Portogallo alla Turchia indipendentemente dall'appartenenza degli Stati al Programma stesso, partendo dall'assunzione di indirizzi di policy e rilasciando raccomandazioni di policy utili ai decision maker. L'Italia potrà continuare a contribuire e ad avvalersi proficuamente al Programma ESPON nel prossimo futuro se saprà rinforzare il ruolo del proprio Comitato Nazionale, visto come consesso nel quale condividere ed esprimere in modo univoco tutte le esigenze territoriali delle amministrazioni del Paese trasformandole in altrettanti indirizzi attivi di politica.

L'ITALIA ATTRAVERSO L'ESPON EVIDENCE 2013

INTRODUZIONE ALLA LETTURA

*Maria Prezioso*¹

ESPON accompagna, dal 2002, l'analisi dei temi e degli indirizzi che informano l'agenda europea degli ultimi 15 anni, rappresentando un punto di riferimento sostanziale per chi si occupa di territorio seguendo un approccio interdisciplinare. Spaziando dalla geografia all'economia, dalla pianificazione alle politiche, ESPON ha sviluppato, ad oggi, una robusta base di informazione quantitativa e geografica e appropriati strumenti di rappresentazione dello stato dell'Unione, accumulati e aggiornati nel tempo alla ricerca di una sempre più stretta aderenza tra indirizzi "dello spazio europeo" e il "territorio reale"².

Inizialmente lontani da quella concezione pienamente territoriale propria dell'approccio geografico europeo che si è manifestata dopo il 2007³, i contributi prodotti nell'ambito del Programma rappresentano un forte incentivo a rinnovare l'atteggiamento politico, economico, culturale nei confronti del valore che il territorio e la sua identità (intesa come capitale territoriale) hanno per lo sviluppo. Non è dunque un caso che le parole chiave dei diversi periodi di programmazione (sostenibilità, competitività, coesione) costituiscano, seppure diversamente declinati, il comune riferimento di tutti i progetti.

Di fronte alle sollecitazioni dell'ultimo quinquennio (crisi, spread, austerità, rigore), il campo dei progetti ESPON, sempre transnazionali, si è aperto alla revisione e condivisione di paradigmi e contenuti operativi, affrontando e sviluppando temi quali:

- i cambiamenti strutturali e le grandi tendenze del territorio europeo tra il 2007 e il 2013 (la sostenibilità, il policentrismo, l'urbano-rurale, la dimensione competitiva e smart delle città anche medio-piccole, il comportamento sociale delle istituzioni, la governance, ecc.), ed i conseguenti scenari;
- l'integrazione tra i principi della ricerca e della pianificazione attraverso la creazione di modelli multidisciplinari applicabili a differenti scale - NUTS 2, 3, 4, 5 - per l'individuazione delle capacità coesive e competitive endogene entro i limiti di sostenibilità;
- le procedure e gli strumenti di valutazione comuni per la scelta di politiche e direttive europee (Territorial Impact Assessment -TIA) e di piani/programmi (Valutazione Ambientale Strategica - VAS);
- lo sviluppo massivo di DataBase, GIS e manuali dedicati alla georeferenziazione, al benchmarking urbano e alla gestione di processi trasparenti, sussidiari, integrati;
- la definizione e l'applicazione di un protocollo di indicatori statistico-economico-geografici (anche sotto forma di serie storiche) condivisi e accreditati a sostegno dei processi analitici e decisionali.

In Italia, molti cambiamenti nella ricerca applicata e nello sviluppo di piani regionali e locali, tematici e strategici, sono stati introdotti e sperimentati attraverso i risultati delle Priorità ESPON, confermando il potenziale valore di nuovi orientamenti transnazionali per la pianificazione e la programmazione anche per il nostro Paese.

¹ ESPON Contact Point Italia, Professor Ordinario di 'Geografia Economica e Pianificazione del territorio', Dipartimento di Science e Tecnologia della Formazione, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

² L'acronimo ESPON ha cambiato già due volte significato: da *European Spatial Planning Observatory Network* nel 2002-2006 a *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion* nel 2007-2013, e si appresta a cambiarlo ancora per il periodo 2014-2020.

³ ESPON nasce di fatto nel 1998 come "Programma di Studi sullo Schema di Sviluppo dello Spazio europeo" (SPESP) (Camagni, 2005) per approfondire l'European Spatial Planning and Development Perspective (ESDP) e rendere percorribili le *Guidelines for the Sustainable Development of the European Continent* ad opera del CEMAT (*Council of Ministers of the Wider Europe with responsibility for Regional Planning*). Ne fanno parte enti di ricerca nazionali coordinati da NORDREGIO su commissione della DG Regio.

In una prima fase (1998, 2002-2006), le ricerche, sostanzialmente di tipo applicato (Priorità 1)⁴, approfondiscono lo studio di temi e morfologie in cui si articola lo spazio europeo: policentrismo, urbano-rurale, paesaggi culturali, governance, prestando particolare attenzione al riequilibrio territoriale soprattutto in ambito metropolitano e regionale; ma anche di strategie trasversali e indirizzi cooperativi transregionali, come appropriata risposta (*policy recommendation*) al bisogno di un migliore equilibrio geoeconomico regionale (NUTS 2) e sub-regionale (NUTS 3) di fronte a sfide come l'applicazione alla dimensione territoriale delle Strategie di Lisbona e Gothenburg, l'economia industriale, le relazioni globali.

Il livello nazionale e regionale italiano si adegua lentamente a questo approccio, che contempla la visione politica policentrica "dal basso" e la decisione basata sull'informazione offerta da indicatori condivisi. Di fatto, mentre la ricerca europea riversa in ESPON processi e prodotti innovativi sperimentandone la capacità di trasformazione in planning, la prassi del piano condizionata in Italia da una normativa urbanistica nazionale obsoleta ma ancora cogente (legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni) resiste a questo processo e al completamento di riforme sostanziali in questo campo⁵, visibili al contrario nei piani provinciali e regionali europei.

Soprattutto dopo il 2004 a fronte dell'allargamento, gli studi ESPON 2006 costituiscono un forte incentivo a modificare il planning, orientandolo ad essere sempre più uno strumento strategico integrato di *renewal* dello sviluppo territoriale in aree di crisi strutturale ricorrendo alla multilevel governance. Su questo terreno, anche la pianificazione italiana - o sarebbe meglio dire l'urbanistica - è costretta a prestare maggiore attenzione ad aspetti quali la formazione del PIL pro capite, l'occupazione, la coesione sociale, l'offerta di servizi soprattutto laddove si rivela distante e instabile rispetto ai parametri fissati dall'Unione.

Le stime ESPON 2006 e della prima fase 2013, basandosi su un set di indicatori, sintetici e ancora in larga parte 'spaziali', sostengono gli obiettivi della competitività regionale (Rinnovata Agenda di Lisbona 2009), anche se non è raro imbattersi in ricerche che evidenziano ancora le strutture forti del territorio europeo paragonandole a cluster d'impresa; o che interpretano l'evoluzione dell'urbanizzazione e dei sistemi metropolitani complessi in base a criteri di delimitazione e di gestione, che, nel caso dell'Italia, evidenziano il conflitto tra spazio della programmazione (provinciale) e spazio dell'agire progettuale (urbano) e politico (regionale e nazionale).

Queste questioni sono preliminari per comprendere l'apertura di ESPON 2013 alla cosiddetta 'domanda territoriale' che proviene dalla "Territorial Agenda 2007", risolta attraverso l'inserimento di *target analysis on user demand* regionali e locali⁶ (Priorità 2) che consentono l'integrazione tra risultati di ricerca (Priorità 1) e verifica di contesto⁷. Lo sforzo richiesto a questo tipo di progetto ha permesso di coordinare azioni locali, provinciali, regionali in una dimensione cooperativa trans-areale (in particolare trans-provinciale) oltre che transnazionale, sfruttando al massimo lo strumento dell'organizzazione territoriale europea. I fondi di cui ESPON 2013 dispone vengono così utilizzati anche per rafforzare il legame tra *policy* e *decision making* in sede locale, coinvolgendo istituzioni ed enti sia pubblici che privati e non

⁴ Attualmente i progetti ESPON afferiscono a 4 linee: Applied Research, Target Analysis, Scientific Tools, Transnational Networking Activities. A queste si aggiunge la Priorità 5 dedicata all'assistenza tecnica.

⁵ legge 59/1997 – riforma delle PA; D. Lgs. 112 /1998 – Trasferimento di funzioni nazionali dallo Stato alle regioni e agli Enti locali; L. 265/1999 – Autonomie locali L. 267/2000 – testo unico sulle autonomie locali, provinciali, metropolitane, comunali; D. Lgs. 42/2004 – Testo Unico sui beni culturali (paesaggio ed ambiente inclusi); ARTT. 117 e 118 della costituzione italiana e loro recente revisione 2001 (n. 3) e 2005; VAS e VIA nel testo Unico del Ministero dell'Ambiente, aprile 2006.

⁶ Cfr.: Documenti di programmazione, 2004-2006 e 2007-2013, ma anche le nuove leggi regionali sul governo del territorio

⁷ In prospettiva, alcune di queste aree diventeranno il luogo/legame dell'integrazione europea. Per rendere concreta questa opportunità è stato necessario proporre idee e concetti endogeni di pianificazione sociale, economica, territoriale.

governativi, in una forma di cooperazione volontaria tra soggetti/attori capaci di promuovere e gestire politiche *ad hoc*.

I temi sviluppati sono comunque affrontati in modo 'assistito' (rilevazione attraverso questionari, coinvolgimento di ricercatori e policy maker, dibattiti nell'ambito di workshop e seminari), e non è prematuro chiedersi se per l'Italia processi di 'ascolto' simili a quelli europei, possano essere estesi alle nostre regioni per innovare il modello di programmazione nazionale.

Attraverso lo scambio cooperativo transnazionale, ESPON ha fatto propri vari modelli regionali e sviluppato prospettive. Ciò non ha implicato necessariamente il riferirsi ad un corpo decisionale politico, bensì ad una rappresentanza anche tecnica (il Monitoring Committee e la Coordination Unit da un lato, stakeholder, practitioner, semi-public expert dall'altro). E se si volesse tentare un esercizio accademico di stima dell'entità assunta dal trasferimento del processo ESPON, si dovrebbero comunque valutare diversi piani (tra cui quelli delle relazioni con le istituzioni europee o con altre tipologie di programma), che mescolano le prerogative di sovranità degli stati la cui influenza è anche euroregionale, all'autorità degli ambiti regionali e dei loro rapporti con quelle decentrate locali.

Le tipologie individuate e le forme di cooperazione, diretta o indiretta, hanno contribuito a formare nuove entità intra ed interregionali capaci di muoversi secondo un disegno territoriale più ampio, abili a generare legami per reti funzionali o per sistemi, e garantire un possibile incremento delle relazioni verticali oltre che di quelle orizzontali. Esempi normativi nazionali e regionali si confrontano in ESPON integrando la base del planning così come la conosciamo in Italia, rendendola più flessibile e attenta ai principi di sussidiarietà e sostenibilità, alle scale geografiche dell'agire politico, all'ampiezza ed alla peculiarità dei fenomeni da gestire.

La rilevanza assunta dai soggetti politici di riferimento (policy e decision maker) nel contesto ESPON non è facile da spiegare, perché dall'azione di continua "capitalizzazione" dei risultati (Priorità 4) sono emerse numerose 'arene', tra cui quella della relazione globale/locale (Cfr. gli studi sui *neighbourhood*), che portano all'attenzione dei decisori/poteri forti le relazioni geoeconomiche, lo scambio di risorse, l'identità dei luoghi insieme ai relativi potenziali di sviluppo e alle relazioni di equilibrio (ambientali, culturali, sociali ed economiche).

Il termine *place evidence* molto usato in ESPON dopo la crisi sintetizza questo concetto, che pone la diversità territoriale al centro delle politiche più recenti europee, aprendo agli impulsi innovativi ed ai conflitti che la cultura ed il disagio sociale generano senza perdere la possibilità di decidere e controllare.

Nell'esperienza condotta in Italia attraverso i progetti ESPON che hanno analizzato la spesa, l'impiego dei Fondi strutturali e di coesione, il comportamento delle istituzioni, si ha spesso l'impressione di una deterritorializzazione dello sviluppo economico e sociale, come se tutta la programmazione 2013 non avesse bisogno di contestualizzazione e da questa non avesse origine.

La cultura politica e scientifica che si muove in ESPON ha solo in parte sondato fino ad oggi la possibilità di approfondire questi aspetti e, al momento, solo come sintesi di forme aggregative del tipo o della tipicità. Appoggiarsi su una solida letteratura è dunque fondamentale in ESPON per superare la mancanza di rilevazioni dirette del fenomeno insite nella ricerca di base, caricando il peso delle responsabilità su un'ulteriore variabile dell'integrazione: i ricercatori.

I ricercatori ESPON 'attraversano' il Programma, ma solo alcuni permangono. Questo perché ESPON richiede 'alta specializzazione' nel trattamento dei temi, ma anche mobilità, grande capacità di muoversi trasversalmente nelle molte dimensioni della ricerca applicata, nonché apertura alla diversità.

ESPON rappresenta quindi una grande opportunità per i giovani che guardano all'Europa come un'occasione di misura del proprio valore. E le relazioni che nel tempo si sono create tra istituti, accademie, università hanno contribuito a rafforzare il network della ricerca europea.

Gli strumenti, spesso empirici, ma sempre pragmatici che sostengono i progetti ESPON per interpretare la fenomenologia dell'ultimo decennio, sono stati confermati da numerosi risultati, specificando meglio il legame diretto che deve esistere tra territorio, sostenibilità, competitività e coesione. A questi è dedicata la Priorità 3, "Scientific Platform and Tools", da intendersi come luogo di sviluppo di temi trasversali e particolarmente innovativi e non solo di "strumentazione". La Priorità 3 deve essere considerata anche una "piattaforma" di correlazione dei punti di vista che animano i temi settoriali propri della Priorità 1, da cui, con il supporto dell'osservazione, nasce la visione trasversale del territorio europeo, ma anche la sua *compliance*, cioè l'insieme di misure regolamentative, anche volontarie, a cui i processi di buona pratica dovrebbero attenersi.

Per questo alcune linee emergono più forti di altre e sono visibili esaminando le molte pubblicazioni ESPON: Scientific Report, Atlanti, Territorial Observation, Evidence Brief, ecc.

Si spazia dal "Dialogue on Cities, Rural Areas and Rising Energy Prices", alle "Territorial Dimensions of the Europe 2020 Strategy", e ancora: "Population development and migration", "Accessibility", "Economic Performance of European Regions", "Internet Roll-out", "Creative Workforce", "Regions and cities in the global economy", "Natural Hazards and Climate Change in European Regions", "Regions Integrating Land and Sea", "Gateway Functions in Cities".

Non tutte queste "observation" interessano direttamente l'Italia e le priorità strategiche del suo sviluppo.

In un'intervista rilasciata nel 2010 al Royal Town and Planning Institute nell'ambito del progetto INTERSTRAT (ESPON in Integrated Territorial Strategies), affermavo che ESPON permette all'Italia "di viaggiare" nello spazio e nel territorio europeo apprezzandone tutte le differenze territoriali, ambientali, socio-economiche e culturali; ma anche di integrare e utilizzare queste differenze ai fini di uno sviluppo coesivo e sostenibile mantenendo e accrescendo le potenzialità competitive del Paese attraverso l'aggiornamento e la diffusione di nuovi metodi, strumenti e prassi al fine di rendere la politica territoriale un bene comune relazionale per l'intera Unione europea. A patto che gli utenti istituzionali, i politici, i ricercatori, le parti interessate, gli operatori rispondano alle questioni poste dal Programma in modo affidabile, flessibile e rigoroso, aiutando così la società italiana ad apprezzare meglio il valore aggiunto offerto dall'integrazione europea.

A distanza di qualche anno, queste considerazioni mi sembrano ancora valide, come dimostrano i contributi offerti a questa raccolta dai non pochi partecipanti italiani ai progetti ESPON.

Nel volume sono rappresentati quelli che si sono avvalsi del significativo contributo della ricerca applicata italiana. E come si potrà notare non sono pochi. I saggi raccolti ripercorrono i temi salienti che hanno caratterizzato, dal 2009 ad oggi, lo sviluppo del Programma e il dibattito che ha animato gli *open ed internal seminar* organizzati durante le presidenze dei semestri europei. Tuttavia, essi vogliono essere anche un 'omaggio' dovuto allo sforzo di diffondere un *critical thinking* che include alcuni concetti fondamentali della cosiddetta *place evidence* finalizzata alla *strategic integrated strategy* che accompagna la pianificazione territoriale più recente. Primo fra tutti la sostenibilità.

Il libro, strutturato in due parti, va letto tendo conto di almeno tre condizioni: i) la narrazione di temi, concetti, teorie e metodologie che distingue l'esperienza europea da quella degli stakeholder e dei praticitioner in Italia, per offrire nuove visioni e opportunità di cambiamento, anche legislative, integrate ed inclusive della programmazione 2014-2020; ii) la finalità "formativa" della lettura, rivolta agli studenti universitari *in primis*, ma anche ai policy maker, agli stakeholder ed agli operatori del planning (i praticitioner, appunto ma anche i semi-public expert); iii) il valore trasversale del concetto di territorio e di

luogo che va diffuso a partire dalle policy e non solo attraverso i temi richiesti dalla normativa vigente. Il tutto sostenuto da passaggi teorici e ricchezza di citazioni e riferimenti, per sostenere la nuova 'pratica' del piano attraverso esempi ed immagini.

Il fatto che il libro sia corredato da casi-studio a vari livelli, commenti regionali, comparazioni transnazionali è stata una precisa scelta del curatore, per spingere a considerare il termine 'territorio' non solo come aggettivo, bensì come soggetto fondamentale dell'azione di sviluppo che caratterizzerà la programmazione 2020 sempre più attenta alle diversità e alle identità.

Per il Curatore e per gli Autori sia lo spazio sia il luogo sono da considerare territorio, a diversa scala geografica, come vogliono la cultura anglosassone e quella francofona; per cui, più che ad una dissertazione semantica, i testi sono orientati dalla necessità di rispondere, pragmaticamente, ad alcuni quesiti: come i concetti di spazio e luogo finiscano per influenzare più di altri i contenuti del piano; quali concezioni di spazio e luogo abbiano maggior peso sul piano; quali meccanismi e strutture istituzionali e di potere influenzino queste concezioni; qual è il limite di compromesso a cui si può giungere nel piano e perché.

Le risposte sono da ricercare nel set di criteri ed indicatori che ESPON mette a disposizione e che sono serviti ad analizzare quanto molti concetti, vecchi e nuovi, pervadano le strategie (le policy e la concezione del piano) e la loro attuazione (il piano come prodotto), da condividere dal punto di vista del metodo e dell'applicazione ad ogni singolo caso-studio.

Come il dialogo cooperativo transazionale nella fase di sviluppo dei progetti ha dimostrato, il rapporto processo-contenuti del piano acquista forti connotazioni politiche e geografiche nei diversi contesti, poiché, come sottolineano gli Autori, le implicazioni e gli effetti settoriali sono evidenti e tangibili (dalla politica dell'uso del suolo, alla sostenibilità delle comunità insediate, allo sviluppo economico regionale, alle infrastrutture, ecc.).

Per questo, dopo una prima parte dedicata alla *review* dei progetti delle quattro priorità principali, alla posizione che ne emerge per l'Italia, alle implicazioni di policy; una seconda parte è dedicata ad approfondire il punto di vista delle regioni italiane e a come queste hanno connesso la lettura ESPON alla pianificazione nel 'fare regione' e sviluppo macroregionale (in questo caso Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna), quali differenze separano spazio e luogo in contesti regionali differenti o nelle pianificazioni sub-regionali e metropolitane.

Di grande utilità, anche didattica, appare il ragionamento critico svolto da alcuni Autori nei confronti delle teorie che hanno influenzato l'interpretazione del processo di pianificazione, lasciando in ombra il dibattito sulle pratiche nella pianificazione, portando di fatto in Italia al fallimento di quelle politiche pubbliche (ad esempio per l'innovazione o l'adeguamento istituzionale) realizzate senza tener conto della reale struttura di potere che opera nel territorio; mettendo in luce l'approccio ancora strutturalista (il cosiddetto 'razionalismo moderno') che permea il Paese, con evidenti risvolti negativi sull'evoluzione degli aspetti socio-spaziali e le relazioni economia - geografia - ambiente - società.

Certo le differenze che si rilevano tra Europa e contesto italiano sono notevoli, soprattutto dal punto di vista strumentale. Un esempio tra tutti è rappresentato dai cosiddetti *consultation paper*, documenti di natura istituzionale che, per tutto il periodo della transizione verso la devoluzione, hanno accompagnato criticamente Gran Bretagna, Francia, Paesi Baltici e paesi di nuovo ingresso, i mutamenti politici e l'azione pubblica nei confronti delle scelte di programmazione del territorio.

Per cui bisognerebbe interrogarsi se il risultato della pianificazione spaziale, lo sviluppo territoriale asimmetrico - cioè diversificato per forma e contenuti per rispondere all'obiettivo iniziale di policy - sia in Italia il risultato di un positivismo mai sopito o l'effetto del processo post-modernista di derivazione strutturalista che ha pervaso la pianificazione di quest'ultimo decennio senza trovare nel piano un momento di equilibrata giustapposizione.

Come forma di geografia applicata (citando Murdoch 2006, Davoudi e Strange, 2009), la pianificazione cui si riferisce ESPON è più 'politica' e gioca un importante ruolo di strumento istituzionale nel formulare idee *su* e *di* spazio, per cui l'immaginario offerto può 'performare' la realtà. Ma è il 'fare politica', soprattutto sotto la spinta europea (ESPON 2013), che ha reso possibile individuare principi di sviluppo territoriali più che spaziali comuni e superare così la retorica che opponeva spazio e territorio, facendo della pianificazione lo strumento che interpreta l'identità del capitale territoriale.

IL RUOLO DELL'ITALIA NELLA POLITICA EUROPEA 2020

Il processo di sviluppo della European policy è ad una svolta cruciale per la realizzazione degli orientamenti fissati per il periodo di programmazione 2014-2020. I cinque obiettivi misurati dell'UE nella Strategia Europe 2020, e che guideranno il processo, devono essere tradotti in obiettivi nazionali e territoriali. Ciò che per l'Italia significa guardare all'occupazione, alla ricerca e all'innovazione per il rilancio del sistema produttivo anche industriale, al cambiamento climatico e all'energia, all'istruzione e alla lotta contro la povertà anche culturale proprio a partire dal territorio.

L'Agenda del Semestre di Presidenza italiana che inizierà a luglio, si presta dunque per essere sempre più "territorializzata" e legata alle tre priorità connesse da relazioni sinergiche: crescita intelligente - sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; crescita sostenibile - promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; crescita inclusiva - promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Va detto con chiarezza che il perseguimento di questi obiettivi richiede una forte coesione territoriale, che in ESPON assume la forma del metro di misura dello stato iniziale e degli obiettivi raggiunti e raggiungibili, non certamente del mezzo, che resta la programmazione e il planning. Questa visione ha generato in Italia non pochi conflitti rendendo la naturale relazione tra politiche di coesione e pianificazione territoriale un nodo critico della prossima programmazione, innescando un dibattito politico e accademico piuttosto acceso. Dal punto di vista politico l'attuale strategia Europe 2020 si inserisce in un quadro evolutivo - di progressivo emergere della dimensione territoriale - che vede, dopo circa un decennio, accettata come fondante la nozione di coesione nella sua dimensione di obiettivo politico-sociale di lungo termine, ma non come competenza condivisa con la responsabilità politica della pianificazione territoriale.

Come opportunamente osservato (D'Orazio, 2011), nell'evoluzione del 'discorso' europeo sulla coesione la costruzione di uno specifico livello di pianificazione europea, dotato di strumenti politici ma non necessariamente di competenza territoriale, ha lasciato il campo alla concezione della coesione territoriale come approccio integrato alla definizione delle politiche; un approccio che richiede di inquadrare in questa direzione il complesso di obiettivi multidimensionali e potenzialmente conflittuali delle politiche settoriali europee e nazionali in un quadro comune che tenga conto della dimensione territoriale. Il concetto di coesione territoriale rappresenta un ponte fra il bisogno di efficienza economica e l'equilibrio ecologico, ponendo lo sviluppo sostenibile al centro dell'elaborazione politica; benché il sostrato concettuale che informa la strategia Europe 2020 continui ad utilizzare un quadro di riferimento strettamente limitato ad indicatori di crescita, considerando come efficiente obiettivo di sostenibilità 'semplicemente' il disaccoppiamento tra crescita e uso delle risorse. Resta ancora dunque problematica l'interpretazione di che cosa si intenda per dimensione territoriale nelle politiche di sviluppo europeo e conseguentemente quali strumenti operativi di elaborazione ed implementazione delle politiche possano essere considerati atti a perseguire gli obiettivi dichiarati in Italia.

Questo fa sì che per le regioni italiane la Strategia 2020 sia comunque prevalente rispetto alla coesione che, in teoria, dovrebbe rispondere alla scarsa resilienza e all'aumento della vulnerabilità agli effetti prodotti dalle grandi 'questioni': Climate Change, Energy, Demography Change, Globalisation.

La rinnovata *Agenda Territoriale 2011*, rilanciata attraverso ESPON, aveva evidenziato 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. Le attività di ricerca svolte nell'ambito della rete degli ESPON Contact Point e presso il Ministero delle Infrastrutture sul tema della coesione territoriale dal 2006 ad oggi hanno consentito la valutazione scientifica dei documenti della programmazione europea per le regioni italiane (Prezioso, 2011), evidenziando le tematiche da approfondire per i bisogni degli utenti/fruitori che agiscono a livello locale nel sostenere i territori attraverso i fondi europei (strutturali, di coesione, ecc.), in vista di uno sviluppo armonioso del territorio nazionale, monitorando l'andamento di regioni, città, aree vaste, per migliorare la capacità competitiva dell'Italia nel suo complesso.

In questa fase, ESPON ha sviluppato e anticipato la relazione anche con i temi Horizon 2020 in vista dell'innovazione che la nuova programmazione richiede. In particolare, le attività conclusive del Programma sono state strettamente connesse alle *flagship initiative* nel campo delle *Social Sciences* 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 nell'area delle *policy priority* che collegano Horizon 2020 alla Strategia Europe 2020 secondo una visione "bottom-up" del *challenge-based approach* attraverso l'interpretazione multidisciplinare di risorse e conoscenze. Includendo tra queste la geografia al pari delle scienze economiche e sociali, molte attività pilota e di *demonstration* sono state veicolate attraverso le reti ECP, spaziando nei diversi campi della nuova programmazione: green economy; clean and efficient energy supply; smart, green and integrated planning; inclusive, innovative and secure societies; climate action, resource efficiency.

La concreta occasione offerta alle attività di ricerca applicata ESPON non ha trascurato il contesto territoriale della crisi, analizzata anche attraverso reti e Target Group costituiti a questo scopo, attività di *peer to peer review* e *blunder check* dei progetti, monitorando le attività di 'reazione' anche nei singoli paesi, rileggendo la crisi come mancanza di coesione territoriale, ma soprattutto di:

- pianificazione integrata strategica (INTERSTRAT - Espon in integrated territorial strategy);
- comunanza di concetti e concettualizzazioni (CaDEC - Capitalisation and dissemination of Espon concepts);
- formazione rivolta a policy makers e dottorandi (ESPONTRAIN – ESPON EDUCATION TRAIN);
- conoscenza sostanziale degli indirizzi di sviluppo prevalenti (ESPON on the Road, ancora in corso), favorendo la costituzione di numerosi working group permanenti per il periodo (2010-2014) a cui partecipano istituzioni, stakeholders, academics, policy makerks, praticitioners per interloquire stabilmente sul tema dello sviluppo territoriale.

La relazione con i sottotemi in cui si declina la visione territoriale 2020 è stata ulteriormente testata e approfondita coinvolgendo il Ministero dell'Ambiente in materia di Climate Change e Carbon Footprint, nuove realizzazioni sostenibili, alta efficienza energetica; l'ENPI CBC Med Programme; il programma UE FP7 ENERGY SMART CITIES-2012; il Programma UERA di Joint Alliance for Research; discutendo nell'ambito di numerosi seminari e workshop dal 2011 ad oggi, per anticipare ed indirizzare lo sviluppo (infraregionale, interregionale, sovranazionale) dell'Italia verso i temi più generali e di forte impatto politico-economico anche oltre la nuova Strategia 2020: la Territorial Agenda, la Carta delle Città, il Climate Change; e verso quelli più strumentali, quali la rivisitazione concettuale del lessico territoriale europeo, l'impiego di metodologie e tecniche innovative condivise di *policy* e *strategic assessment*.

La positiva contaminazione delle singole discipline con ambiti cognitivi diversi (la geografia, 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 i risultati della programmazione territoriale 2013 e le opportunità e i temi strategici che si vanno sviluppando per Europe2020.

Ulteriori test significativi sulla *evidence* territoriale sono stati condotti interagendo con altri istituti di ricerca⁸ relazionando, ad esempio, la coesione territoriale alla crisi economica (Parigi, 2011) o comparando la ricerca di un nuovo modello politico per le capitali europee; anche attraverso la somministrazione di questionari finalizzati al chiarimento di concetti⁹ relazionali della cultura europea (CaDEC Project, Parigi 2013). Analisi statistiche mirate hanno fornito risultati controversi per l'Italia, pur confermando la correlazione tra i temi dell'equità distributiva delle risorse tra le popolazioni dei diversi territori al principio di sostenibilità, o la competitività regionale all'innovazione e al problema di adeguamento culturale che sembra persistere nel Paese di fronte all'integrazione, anche lessicale, europea.

Nel 2011 le regioni e le province italiane hanno reagito positivamente agli stimoli e agli obiettivi target posti dal programma ESPON, come ha dimostrato l'elevata partecipazione alle call. Questa 'reazione' è alla base dell'accresciuta consapevolezza delle molte recenti trasformazioni in atto e del valore che il capitale economico-territoriale potenziale ha assunto in Europa nei diversi enti sussidiari, cui spetterebbe, secondo la ormai consolidata visione transnazionale ESPON, il compito di programmazione e gestione territoriale.

L'aspetto delle competenze, vera questione da sciogliere in Italia nel dibattito - ormai pluri-decennale sugli ambiti territoriali di governo del territorio, richiede ancora 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 finalizzata 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 risanamento dei conti pubblici (Government's Spending Review, October 2010), con tagli sostanziali ma mirati dei budget dipartimentali.

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 Agency e conseguentemente delle Regional Spatial Strategy; 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 e lo sviluppo del territorio, già principali obiettivi strumentali della programmazione regionale europea 2013 (Cohesion Policy Programme of Polish Presidency of the Council of European Union 2011), sono stati scelti anche da ESPON come filo conduttore di un ragionamento che 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; Prezioso, 2008 e 2013), considerandoli 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 modalità di programmazione regionali.

⁸ SciencesPo., Datar e Ecole Française tra il 2010-2014 per citarne solo alcuni.

⁹ 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

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 aree vaste, coordinando e rendendo più efficienti gli interventi pubblici e privati, è infatti la principale esigenza dell'UE per affrontare le scelte 2014-2020.

Può tuttavia sembrare difficile attraverso ESPON definire una tipologia regionale geografica univoca di sviluppo 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, proprio per mancanza di chiare competenze territoriali sussidiarie, scarsa resilienza e aumento della vulnerabilità agli effetti prodotti dalle grandi "questioni" cui la Strategia 2020 deve rispondere.

Studi sull'argomento (ESPON Typologies), avevano già evidenziato, per l'Italia, l'area vasta sistemica e funzionale come potenziale ambito di raccordo per la misura della coesione regionale e urbana, rappresentandola geograficamente come un' area nella quale la vita economica, sociale e culturale è direttamente influenzata da sufficiente integrazione e interdipendenza intra e transfrontaliera (cooperazione); l'area vasta è stata analizzata nell'ultimo decennio (Prezioso 2007, 2011a), come NUTS5 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 caratterizzate da forti legami funzionali che traggono origine da gerarchie economiche e sociali, rappresentano un limite e sono considerate una delle cause principali della difficoltà di adottare una metodologia comune. Un secondo aspetto critico riguarda l'interpretazione in chiave geografica – 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. Rivière, 2010) visibili 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 2007, del continuo scambio di esperienze e dell'intensificarsi del dialogo tra policy maker regionali e nazionali sul tema, da un lato è stata riaffermata la necessità di un ente sussidiario intermedio, dall'altro si lamenta l'assenza di una scala comparabile di misura ottimale (l'area vasta), per ri-orientare la programmazione 2020 su temi quali: Territorial development and cooperation, Balanced growth, Polycentrism, Urban drivers, Rural areas, Ultra peripheries, etc.¹⁰

La questione del ruolo da assegnare all'ente sussidiario intermedio (area vasta, metropolitana,) era evidente anche nel 2007 (progetti di ricerca del 7° Framework e Agenda territoriale di Lipsia), dove la politica territoriale era già stata inserita come portatrice potenziale di cambiamenti sostanziali se ne 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 tema è tutt'ora rilevante ai fini del dibattito sulla trasformazione delle province italiane.

¹⁰ Cfr i progetti Urbact II, e quelli della Priority 2 dell'ESPON Programme 2013

Il concetto di territorio emerge dunque come una nozione relativa, ben visibile in Italia anche al livello sovra comunale (provinciale e regionale).

Le analisi svolte in ESPON 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 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 e del welfare, uno dei fattori chiave da cui far ri-partire la competitività (Commissione Europea, 2011).

Dopo 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), e più ancora al tema della dimensione territoriale ottimale. Poche infatti erano state nel precedente periodo 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 contenuta nelle ricerche ESPON rappresentano una buona base speculativa comune di partenza:

- la conoscenza dei potenziali territoriali e dei 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 di interesse generale comuni (ESPON SeGI), 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;
- la permanenza di valori etico-relazionali nelle aree interne o della cosiddetta "ultraperiferia".

Nel contesto del Territorial Scenarios and Visions for Europe (ESPON ET2050), ad esempio, è alla governance (ESPON TANGO) 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/rurali e le infrastrutture che sostengono lo sviluppo.

L'area vasta si rivela un carattere distintivo della misura territoriale 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 allo studio del territorio, esso si trasforma in un riferimento fondamentale della politica europea a scala regionale e sub-regionale per uno sviluppo policentrico e cooperativo del territorio, 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 ESPON sono risultate funzionali a questo scopo, sono definizioni mutate di volta in volta dalla letteratura politica, economica, urbanistica, geografica, inducendo la Commissione Europea, ad esempio, a prestare particolare attenzione alla relazione tra territorio e produttività. Tale relazione è tuttavia particolarmente delicata da trattare sul piano geografico economico e politico (quindi della ricerca della dimensione territoriale della competitività) per evitare che si estendano a livello regionale e sub-regionale gli stessi meccanismi di gestione della produzione pensati a livello di policy.

Il territorio 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 e integrazione, tendendo al raggiungimento progressivo di posizioni virtuose.

L'area vasta, riletta in termini sistemici più che funzionali, agisce come riferimento regolamentativo anche sulle disparità regionali nella localizzazione produttiva 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 integrata e sostenibile.

Ciò significa per il territorio italiano assumere nel contesto europeo almeno tre dimensioni: 1) tecnica (ad esempio per l'ambiente); 2) organizzativa (nei rapporti con le istituzioni e le imprese); 3) sociale e relazionale; tali dimensioni corrispondono ad altrettante scale geografiche della programmazione territoriale.

Tra le regole cui la nuova visione territoriale deve sottostare in Italia, alcune sono divenute quasi un imperativo categorico per effetto della sua assimilazione all'Europa e 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 gruppi transnazionali (TG) rappresentano una delle tante forme con cui si è esplicata la governance europea attraverso ESPON nel territorializzare le politiche pubbliche. In questi ambiti essa ha assunto una dimensione trasversale: strumento per dichiarare le diverse competenze e responsabilità, aiutare nelle decisioni concertate, sostenere la scelta collettiva nella messa a punto di progetti condivisi. Le regole di governance che consentono ai TG di esprimersi diventano 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. L'ESPON Café è servito anche a questo.

Per rendere operative queste forme di partecipazione integrata si pone la questione di dare una veste ufficiale ai documenti prodotti dai TG e ai mezzi di comunicazione formali ed informali (comunicati, forum, blog, wiki, short messages, ecc.). Questi si sono rivelati un arricchimento per i progetti ESPON, consentendo a numerose categorie di istituzioni, formali ed informali che operano a livello locale di essere incluse e sperimentare nella pratica gli indirizzi politici legati alla pianificazione (Priorità 2).

Caratteri ricorrenti di questo tipo di progetto posso essere considerati:

- l'inserimento dell'economia nella riorganizzazione urbana o territoriale dei sistemi infrastrutturali;
- la significativa crescita di partecipazione degli 'attori' (pubblici e privati) che contribuiscono alle scelte di intervento e alla determinazione delle policy urbane e d'area vasta;
- 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 cooperative sono stati:

- il ricorso ad azioni fortemente orientate all'innovazione (nella concezione e nell'impiego), che 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 politica europea.

Queste esperienze accreditano ESPON quale ambito di condivisione delle differenze, laddove il progetto rivesta il ruolo di motore della competizione e contemporaneamente quello di organizzatore socioeconomico del network di cooperazione tra i territori che lo sostengono.

Ciò non toglie che il *milieu* di riferimento debba comunque essere predisposto ad accogliere azioni condivise 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 per ESPON e di individuare i destinatari dell’azione di piano. L’insieme di questi valori ha rappresentato la base di misura della validità del progetto.

In Italia, al contrario di altri paesi europei (Germania, Francia, Gran Bretagna, Spagna, Irlanda, Paesi Bassi, Paesi Baltici 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 (USESPON, ESPON Territorial Scales, NORBA) 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 in ESPON un fattore da cui partire per costruire modelli diversificati di sviluppo e gestione del territorio.

Dalla moltitudine di esperienze derivano definizioni molteplici. I risultati di alcuni progetti (ad esempio 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’ 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 - SeGI 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 riconducibili ad una sintesi macrodimensionale utile all’economia politica della nuova Programmazione;
- le scale territoriali ‘intermedie’ d’indagine (NUTS 3, LUA, LUZ) ed i relativi fattori strutturali che consentono di includere alcune determinanti dello sviluppo locale nella programmazione europea, e stimare i livelli di benessere significativamente diversi da regione a regione, da città a città.

Uguualmente va aggiunta la misura della capability territoriale (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).

Per questo, il nuovo approccio ESPON 2020 potrebbe evolversi a sostenere una politica sempre più volta all’integrazione (non solo su base coesiva) – sociale ed economica – che guiderà l’approccio strategico regionale del periodo 2014-2020 per rinnovare la base della competitività territoriale (misurata attraverso 3 macro indicatori: conoscenza, innovazione, ottimizzazione del capitale umano) attraverso il perseguimento degli obiettivi di crescita intelligente, sviluppo sostenibile, inclusione sociale.

La domanda dei territori urbani e soprattutto rurali si è espressa in questa direzione per rimuovere gli ostacoli alla crescita della qualità della vita promuovendo un approccio integrato alle scelte di pianificazione (crescita + occupazione + sociale + ambiente). Come pure si è fatta pressante la richiesta di rendere realmente sostenibile lo sviluppo urbano attraverso la capacità di integrare obiettivi economici, sociali ed ambientali delle città con un’offerta di ‘buoni servizi che includono quelli pubblici e privati, interessi singoli e collettivi.

Molte ricerche ESPON 2013 hanno già suggerito di implementare le attuali azioni rivolte alle aree urbane per migliorarne la posizione nel quadro delle città medie dell'UE a 28, evidenziando quali risorse strutturali impiegare (ad esempio in termini di accessibilità, efficienza istituzionale, smart regeneration) per giocare un ruolo chiave nell'offerta di occupazione stabile.

Rispetto alle molte possibili soluzioni in corso di sperimentazione in Europa, l'Italia ha espresso una generale – ma non sempre convincente - adesione ad una prospettiva di cambiamento ed innovazione che, guardando ad un andamento economico (sebbene di poco) appena ora positivo, generi 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.

Gli indirizzi dell'Unione europea (UE), i risultati di altri programmi (ad esempio, Spazio Alpino) e di molti dibattiti (nell'ambito ad esempio di METREX) hanno mutato completamente contenuti, processi e norme per l'azione di pianificazione, suggerendo al Paese di affrontare una profonda riforma strutturale, innovando lessico, approcci, metodi e processi, per adeguare la portata del *planning* ai temi su cui si gioca la scommessa della crescita e sostenere le azioni di contrasto al cambiamento climatico, la green economy, il superamento del digital divide, la realizzazione di smart city; tutto ciò garantendo la sicurezza del territorio, la gestione di una società 'invecchiata', l'offerta di nuovi servizi per il welfare, la salute pubblica, l'accessibilità; includendo esplicitamente i principi sostanziali dell'orientamento comunitario come la sostenibilità, la coesione, la perequazione, la sussidiarietà, la cooperazione nell'uso del suolo, nella progettazione e nella gestione del mercato del lavoro, del capitale umano, del patrimonio culturale, delle risorse idriche, dei rifiuti, dell'energia, e in molto altro.

Il limite maggiore per il Paese risiede tuttavia nell'essere rappresentativo di un 'processo lineare di invecchiamento culturale', che esclude gran parte degli aspetti che ESPON ha 'osservato' come qualificanti l'azione di planning:

- l'adeguatezza processuale strumentale, che svincola l'azione progettuale dall'applicazione di standard desueti, modelli di calcolo statistici e localizzativi obsoleti (es. proiezioni demografiche, pesi insediativi, attività produttive, dotazioni infrastrutturali e di servizio), includendo approcci cognitivi dinamici e di sostegno al decision making, a loro volta integrati, come il Territorial Impact Assessment, la Valutazione Ambientale Strategica, la Valutazione d'Impatto Ambientale, le norme UNI ISO;
- il peso assegnato alla variabile temporale (sia nella fase di redazione sia in quella di attuazione sia in quella di gestione), in parte sostenuto dalla utilizzazione di GIS dedicati;
- la marcata relazione tra aspetti economico-finanziari e azioni di piano in relazione alla conoscenza e all'uso delle opportunità offerte dai fondi europei e dalle relative agevolazioni finanziarie (vs la spending review), dai processi perequativi che regolano la redistribuzione del rapporto entrate/spese nei meccanismi di bilancio degli enti, dal ricorso al meccanismo di sussidiarietà, ecc);
- la trasparente ripartizione dei compiti istituzionali tra *government* (governo) e *governance* (insieme di regole multilivello) del territorio.

L'inadeguatezza del sistema rappresentata oggi dalla L. 1150 del 1942 e dall'impostazione data alle leggi regionali sul 'governo del territorio' non è dunque colmabile con semplici azioni normanti 'integrative'.

Si tratta piuttosto di ordinare, in un unico impianto generale, materie diverse e tuttavia tutte place-based, di cui le regioni, reali interlocutori transnazionali insieme alle aree vaste, potranno beneficiare in termini di potere esclusivo nell'azione di governo del territorio, oggi definibile come un'Agenda Territoriale.

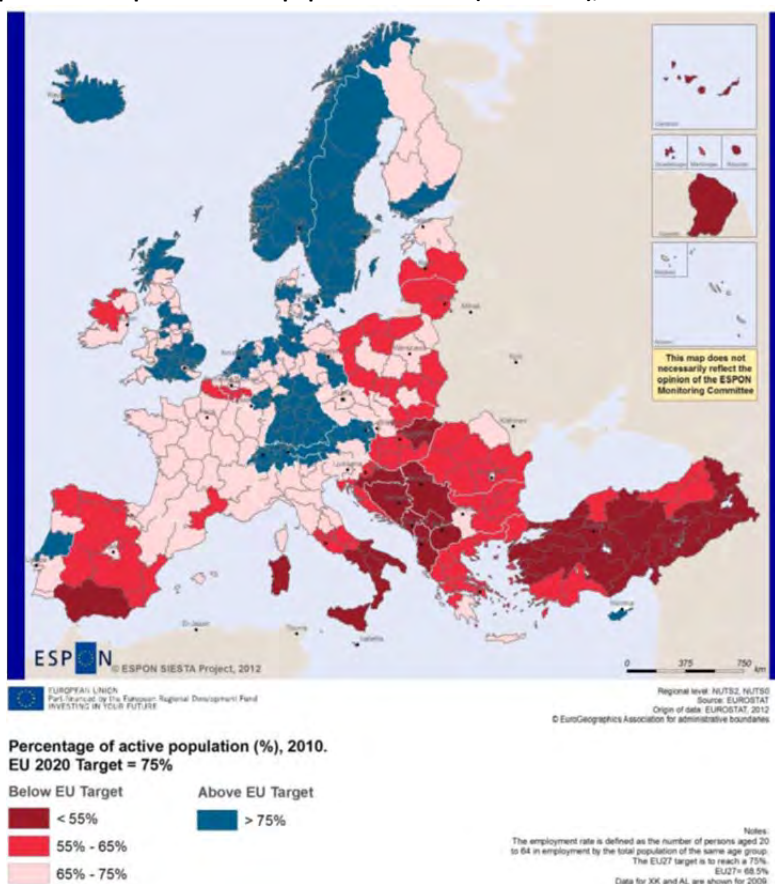
E' questo che l'Europa intende come urbanistica, è questo che gli europei definiscono *Integrated Territorial Development Strategies of Planning* nel designare forme diverse di piani/documenti e norme orientate ad uno sviluppo territoriale definito come il processo che informa un cambiamento economico sociale e ambientale per mezzo di politiche e programmi accordati alla dimensione propria di un territorio.

Faludi (2011, p. 51) ritiene che di fronte alla crisi si dovrebbe rispondere mantenendo una stretta relazione tra pianificazione e geografia "look at the map before implementing policies", citando a proposito la Baltic Sea Strategy che, superando i confini tra paesi, ha dato una risposta cooperativa trans-nazionale alla crisi globale (NORBA).

L'Agenda Territoriale 2020 richiede che l'Italia raggiunga un tasso di occupazione al di sopra del 70% come già avviene in molte regioni di Germania, Gran Bretagna, Paesi Bassi, Danimarca, Svezia e Austria che già oggi superano il 75%¹¹ (Mappa 1).

Come in altri momenti di transizione, la spesa in Ricerca e Sviluppo (R&D) (Mappa 2) giocherà un ruolo sostanziale nella valutazione della capacità nazionale e regionale di investire nella crescita ma anche per misurare la distanza che separa le regioni *lagging* dagli obiettivi – target e l'impatto che politiche comuni ad alto valore aggiunto¹² potrebbero avere sugli scenari in costruzione del futuro Schema di Sviluppo Spaziale Europeo (ESPON ET2050).

Mappa 1: Livello di occupazione sulla percentuale di popolazione attiva (20-64 anni), 2010

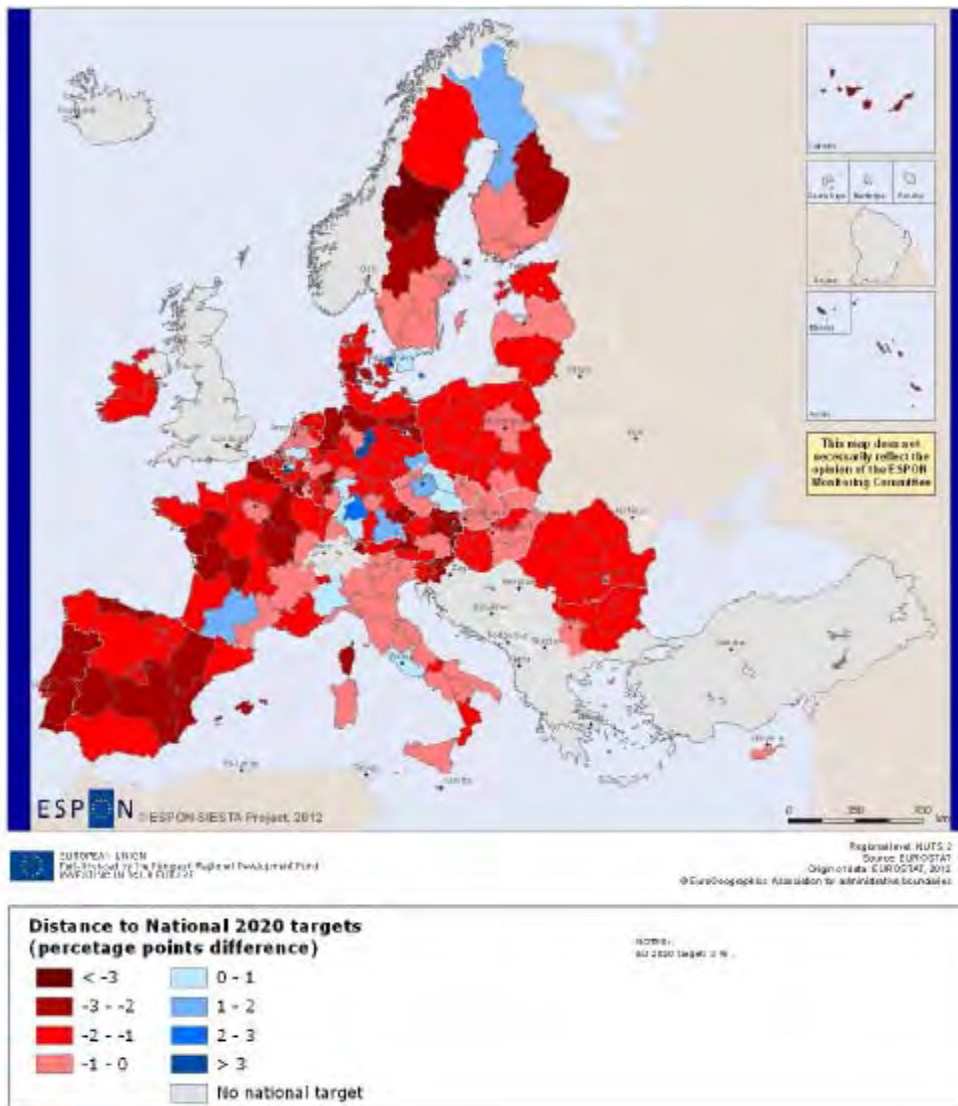


Fonte: SIESTA PROJECT, Draft Final Report, pp. 77

¹¹ Tasso medio da raggiungere, anche in termini qualitativi, rispetto ai target fissati per il 2020, con riguardo alla popolazione compresa tra 20 e 64 anni.

¹² Cfr. Programma Horizon 2020

Mapa 2: Percentuale di PIL investito in R&S, 2007-2010. Distanza dagli obiettivi 2020



Fonte: ESPON SIESTA, Annex C, pp. 14

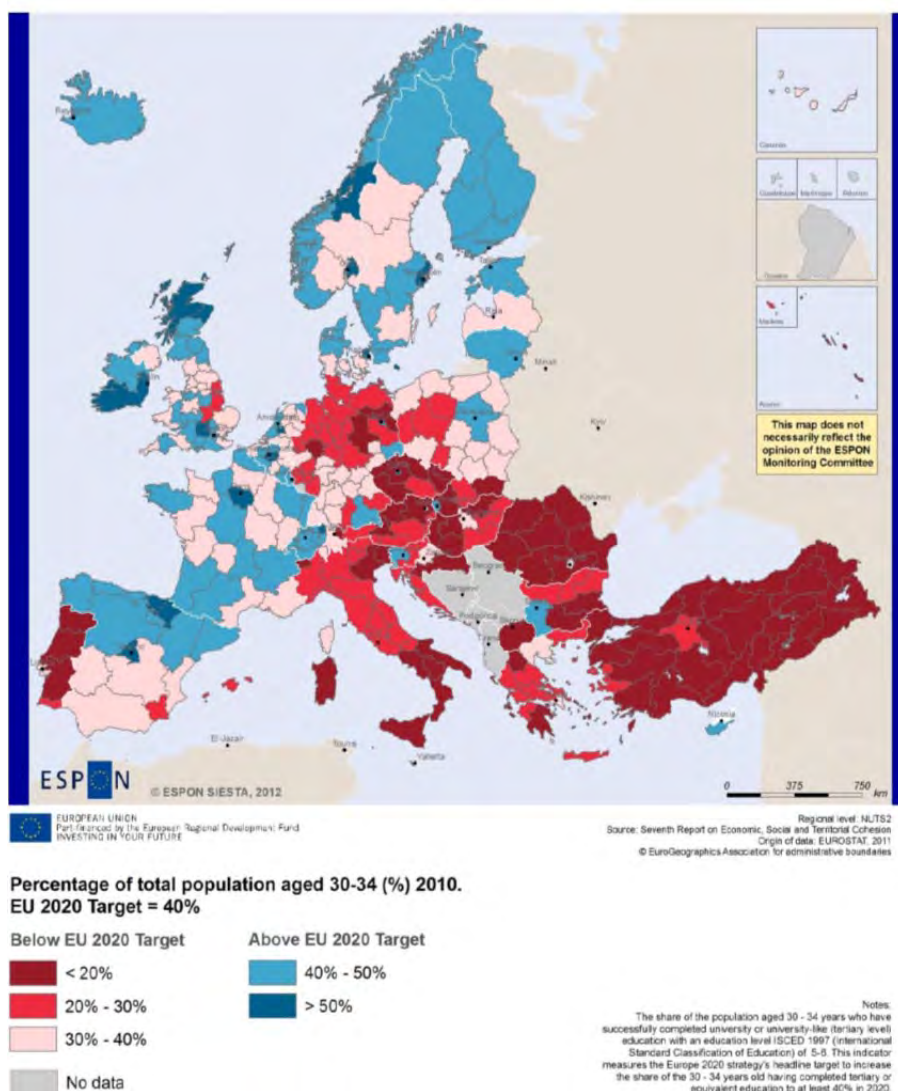
Ritagliare spazi di investimento per la R&S significa, per l'Italia, avvicinare a quello europeo il livello di educazione dalla popolazione compresa tra 30 e 34 anni (Mapa 3) e, certamente, non c'è da aspettarsi a breve un sostegno dall'Unione in questa direzione.

L'Italia è in tutti i sensi una "regione aging", al contrario di molte regioni europee, e sembra poco disposta a rinunciare ai propri modelli culturali dominanti nei quali l'economia regionale ha una forte influenza sulla capacità di relazionare il locale con il globale, anche in termini formativi. Quest'ultima considerazione spiega anche perché alcune regioni in Italia (ad esempio l'Emilia Romagna prima del terremoto, la Valle d'Aosta ed il Friuli, dove si è molto investito nella formazione terziaria tecnica) sembrano aver subito meno gli effetti della crisi e spiega anche perché le regioni con più alto tasso di occupazione nel settore manifatturiero siano state colpite, in termini di occupazione, dagli effetti della recessione solo in quest'ultimo periodo.

La reazione agli effetti prodotti dalla crisi nel settore industriale è stata inizialmente molto diversa: Germania, Paesi Bassi, Svezia e Finlandia sembravano aver reagito positivamente per aver messo in campo dal 2007 politiche di innovazione e d'integrazione fra settori produttivi, per aver limitato l'occupazione nei servizi puntando alla loro qualità ed efficienza e sfruttato al meglio 'il sostegno temporaneo' garantito dai

Fondi Strutturali 2013. Al contrario, Portogallo, Spagna, Irlanda, Italia e Grecia sembrano aver reagito negativamente per motivi esattamente contrari, ma soprattutto per non aver agito sui 12 pillar della competitività¹³ segnalati dal World Economic Forum nel 2009. Il tutto a testimoniare, ancora una volta, la scarsa unità del Paese al sistema europeo ed il permanere, al di là dell'Euro, di forme di protezionismo implicito nella politica economica nazionale, come attesta la forte attenzione di cui è stato oggetto l'andamento dello spread.

Mappa 3: Popolazione regionale di età compresa tra i 30-34 anni con livelli di istruzione terziaria



Fonte: ESPON SIESTA, Final report pag 61

Banalmente si potrebbe dire che anche gli studi ESPON hanno subito gli effetti della crisi, quando questa era già evidente e irreversibile, concentrandosi sui valori negativi del Sud rispetto al Centro-Nord dell'Europa e imputando il loro alto tasso alla mancanza di competitività; inoltre, si potrebbe aggiungere che i progetti hanno intuito ma non analizzato la crisi in termini risolutivi. E se una critica può essere fatta, al momento, questa riguarda la capacità epistemologica per capire che questa crisi, di lunga durata, non è

¹³ Istituzioni, infrastrutture, stabilità macroeconomica, alta formazione e training, efficienza del mercato dei beni e delle merci, efficienza del mercato del lavoro, sofisticazione del mercato finanziario, tecnologie, dimensione di mercato, sofisticazione del commercio, innovazione; tutti interrelati tra loro.

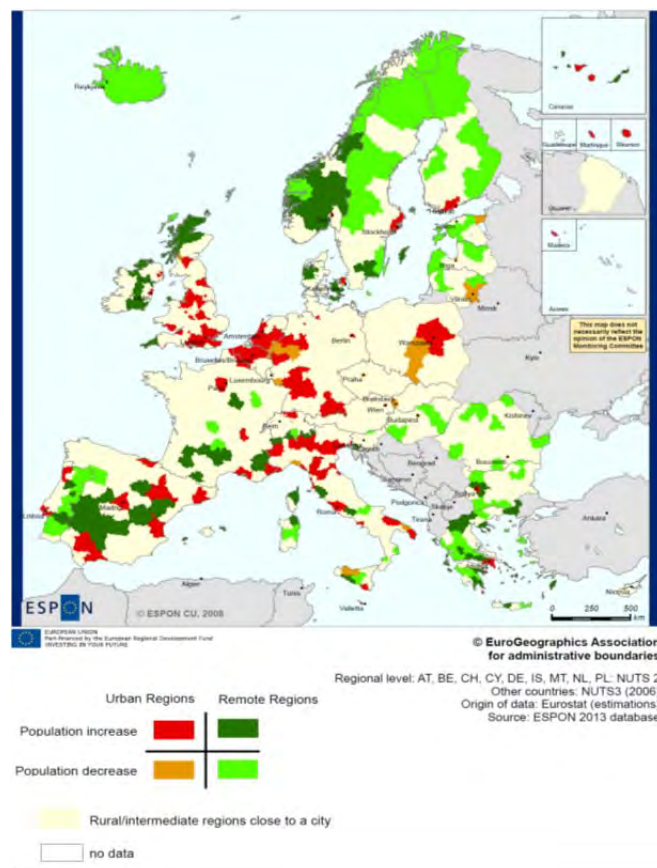
solo dovuta al debito, alla speculazione e alla sfiducia dei mercati ma ai problemi di un'Unione europea tutt'altro che politicamente coesa e perciò meno dipendente dalle variabili politiche nazionali e dall'andamento dell'euro.

Una crescita lenta, con bassi tassi di incremento della produttività e della domanda nel Sud dell'Europa e dunque anche del Paese, ha sicuramente innescato la fase economica recessiva che ha preceduto quella più dura della crisi. In Italia, Spagna, Grecia e Portogallo i sintomi erano evidenti: le attività economiche si legavano sempre più a specifici contesti (molti dei quali considerati dall'economia aziendale 'casi di successo'), chiedendo agli stessi e alla politica pubblica di fornire esternalità positive (post-fordismo), trascurando il valore delle internalità.

Gli investimenti pubblici, attuati nella maggior parte dei casi attraverso i Fondi Strutturali, quasi mai sono stati diretti (infrastrutture, innovazione, energia, servizi, ecc.) e misurati sulla domanda. Mediati dal 2009 da una politica europea di restrizioni fiscali – a volte anche dalla miopia ideologica dei governi centrali e locali –, gli investimenti pubblici hanno minimizzato l'importanza delle risorse esistenti nelle regioni, puntando piuttosto alla remetropolitisation e reconcentration delle attività economiche principalmente in quelle aree già dotate delle necessarie *framework conditions* (Mappa 4).

I riferimenti teorici di queste azioni sono state diversi negli studi ESPON e, a seconda del paese, il quadro di policy è stato influenzato dagli effetti della "new growth theory" (impiego di capitale umano altamente professionalizzato) e di molte altre teorie (da quella istituzionalista, a quella dell'evoluzione, dei cluster, ecc.), fino a creare un melting pot di difficile orientamento per un sistema che si dichiara unitario come l'UE.

Mappa 4: Sviluppo della popolazione nelle regioni urbane e periferiche (ESPON, 2010)



Fonte: ESPON Database, 2013

Gli studi condotti dai progetti ESPON sulle regioni e sulle province europee prevedevano scenari di crisi – potenziali e reali - anche per l'Italia, scenari che consentivano di anticipare gli effetti non desiderati di carattere economico-territoriale non desiderati della politica europea attuata attraverso un uso dei Fondi strutturali 2006 e 2013 quasi sempre finalizzato a 'rincorrere' e non a sostenere, da una parte, la competitività e l'innovazione di sistemi produttivi ancora in fase di transizione economica (Piemonte) o già consolidati (Lombardia) o, dall'altra la sostenibilità di attività considerate 'sicure' e attrattive come l'energia, il turismo o l'accoglienza di grandi eventi (Valle d'Aosta, Lombardia, Lazio).

I progetti più recenti sostengono la tesi della reconcentration di alcuni sistemi da sempre considerati metropolitani sotto forma di macroregione. Questa si caratterizza per fenomeni di rimetropolitanizzazione consolidata nelle già note large urban area (Milano-Bergamo-Brescia; Bologna-San Lazzaro; Venezia-Padova) delineando il modello policentrico della macroregione del Po e un percorso di pianificazione condiviso, nel tentativo di raggiungere le alte performance che si rilevano nelle regioni globali del centro Europa.

La misura di questo stato di crisi, definibile come assenza di coesione nazionale più che regionale ed esterna (nei confronti dell'UE), ha limitato di molto i risultati attesi (efficacia) nell'impiego delle risorse, nonostante la disponibilità di aiuti nazionali ed europei per le regioni del Centro-Sud (Umbria, Lazio, Abruzzo, Molise Campania) – al di là degli eventi catastrofici che hanno colpito il Paese negli ultimi anni.

L'assenza di coesione nazionale si è rivelata 'contagiosa' per le regioni del Centro-Sud e si è rapidamente diffusa e ramificata (area adriatica, ad esempio), interrompendo quei processi finalizzati ad un'occupazione integrata (invecchiamento di una popolazione lavorativa scarsamente flessibile, micro dimensione imprenditoriale) nei settori di punta dell'economia italiana.

Non deve quindi meravigliare il fatto che in Italia si sia assistito, proprio nella fase iniziale della crisi e sulla spinta dell'UE, ad una significativa crescita della spesa della PA nella formazione del PIL regionale (sanità, formazione e amministrazione locale) a compensazione di quella nazionale, concentrata tra il 2008-2010 sulla spesa militare, che garantiva la partecipazione del Paese alle grandi operazioni di politica internazionale.

Per compensare gli effetti negativi che ne sono derivati, l'economia regionale italiana si è rivolta, nel breve periodo, alle esportazioni incentrate sui settori tradizionali, accentuando la tendenza già in atto alla terziarizzazione dell'economia e alla modesta diversificazione settoriale, da cui sono risultate peraltro escluse le zone montane e rurali meno accessibili.

Le regioni del Sud sono risultate particolarmente indebolite da questi processi, rendendo ancora più evidente agli occhi dell'Unione l'instabilità dell'economia e dell'occupazione di regioni come Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna, innescando richieste pressanti di politiche coesive basate sulla flessibilità e la mobilità dei lavoratori, sull'energia e il riciclaggio dei rifiuti, sull'innovazione tecnologica per le imprese e l'integrazione sociale, da legare all'efficienza della rete infrastrutturale.

Le regioni da sempre portatrici di una forte coesione sociale (come la Valle d'Aosta) hanno reagito concentrandosi, come era ovvio, sui propri potenziali e riducendo l'investimento in ICT e R&S, rivelatosi più alto in regioni dove il sostegno alla coesione sociale è venuto meno (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Marche).

E' dunque evidente l'impossibilità di perseguire azioni omologanti (convergenza) per il rilancio della crescita in Italia, perché questa assume una connotazione ambigua nelle regioni lagging, come dimostra l'evidenza empirica rispetto ad esempio ad un mercato del lavoro scarsamente attento nel Nord Italia (ma anche in Slovenia e Austria) all'inclusione economico-sociale di forze lavoro ancora potenzialmente attive

comprese tra 55-64 anni, a favore di quella forza lavoro giovanile che sceglie di non proseguire nella formazione universitaria (ancora più del 30% in Italia, Spagna e Lussemburgo).

La spesa interna lorda in R&S (identificata in Europa con l'acronimo GERD), che avrebbe dovuto raggiungere nel 2010 il 3% del PIL da dedicare per 2/3 al settore privato (aeronautica, tecnologie per i trasporti, ecc.), è bassa in molte regioni europee di antica industrializzazione (non solo in Italia) e sconta nel nostro Paese il peso della bassa produttività pro capite.

Evidente è dunque la necessità di attuare politiche di stabilizzazione dei contesti economico-territoriali. Prima fra tutti quella dei prezzi nelle regioni a bassa produttività del Mezzogiorno (prima della crisi, in Italia i prezzi si attestavano nella media europea e non variavano più del 7%) che mal competono con la concentrazione del Nord e con il decremento di specializzazione e di potere di acquisto dei salari di fronte al contrarsi dei consumi.

La produttività non si correla infatti con il tasso di occupazione in alcune regioni del Sud dell'Italia e dell'Europa (Francia, Grecia, Spagna): Sicilia, Calabria e Campania mostravano nel 2006 tassi di produttività maggiori della media europea ma bassi livelli di occupazione; contrariamente a Germania, 'Fennoscandia' e Svizzera, i cui tassi di disoccupazione di lungo periodo erano simili a quelli che si erano registrati nei l nder tedeschi nati dopo l'unificazione.

PRIMA PARTE

**I CONTRIBUTI ITALIANI ALLA RICERCA APPLICATA
(PRIORITÀ 1)**

1. INDICAZIONI ALTERNATIVE DI POLICY DAL PROGETTO DEMIFER

DEMOGRAPHIC AND MIGRATORY FLOWS

AFFECTING EUROPEAN REGIONS AND CITIES¹

Philip Rees², Nicole van der Gaag³, Joop de Beer⁴, Frank Heins⁵

Le sfide legate all'andamento demografico nello spazio ESPON hanno assunto un ruolo scientifico rilevante nonché una sfida politica soprattutto per l'impatto sulla competitività territoriale (scala nazionale, regionale, locale) e sulle politiche relative alla coesione territoriale. Queste sfide potrebbero essere osservate ed analizzate per formulare opportune policy.

Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities – DEMIFER - è un progetto di Applied research che individua le principali sfide demografiche che si sono manifestate nello spazio ESPON elaborando una serie di scenari relativamente ai futuri trend demografici utili alla futura programmazione politica. Le principali aree di ricerca coprono: la dimensione e la struttura della forza lavoro ed il loro cambiamento, la costruzione di scenari rilevanti che descrivono questi mutamenti, la formulazione di opzioni politiche rispetto ai cambiamenti demografici così come anche l'impatto dei cambiamenti climatici sulla migrazione.

Il legame tra l'evoluzione demografica e lo sviluppo economico è ancora in discussione. Tuttavia, sicuramente affrontare i problemi economici, senza considerare e valutare il contesto demografico non porterà a scelte politiche ottimali.

Alcuni dei quesiti principali posti dal progetto sono:

- 1) Quali sono i principali fattori che differenziano/caratterizzano gli andamenti demografici nello spazio ESPON?
- 2) Quale è la dinamica migratoria della forza lavoro?
- 3) Come può essere valutato l'impatto della migrazione interregionale ed internazionale sulle pianificazione delle politiche?

I principali "driver" demografici studiati ed approfonditi nel progetto DEMIFER sono stati:

- l'invecchiamento della popolazione. Esso risulta diseguale nello spazio ESPON e richiede dunque attenzioni diverse in relazione alla sostenibilità dei servizi sociali offerti attuali e futuri previdenza compresa. Questo aspetto riflette un problema politico che nei contesti demografici più articolati dovrebbe considerare la produttività del lavoro, il ciclo di sostituzione della forza lavoro, l'attrattività regionale di forza lavoro qualificato, ecc;
- il rallentamento della crescita della popolazione. Negli ultimi anni, la popolazione dello spazio ESPON è cresciuta lentamente. L'apertura ai nuovi paesi UE ha agito come spinta sulla crescita, ma in futuro questo aspetto avrà un peso minore. Alcuni studi, tra cui DEMIFER, ipotizzano che i paesi dell'area ESPON vedranno diminuire la popolazione con tutte le relative conseguenze: carenza di forza lavoro, nuovo assetto della struttura della popolazione, nuovi modelli di migrazione. Le politiche dovrebbero essere strutturate per mitigarne gli effetti.

¹ Il contributo è un estratto da *Rees et. al* (2012) e si basa sul materiale De Bee et al (2012a).

² School of Geography, University of Leeds, United Kingdom

³ Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, The Netherlands

⁴ Director of Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, The Netherlands

⁵ Consiglio Nazionale delle Ricerche. IRPPS – Istituto di Ricerche sulla Popolazione e sulle Politiche Sociali. Responsabile Italiano Progetto ESPON DEMIFER

- il passaggio dalla *crescita naturale alla crescita dovuta a migrazione* come principale fattore dell'aumento della popolazione. Questo aspetto dovrebbe essere considerato in relazione al diverso modo con il quale le regioni attrattive per i migranti affrontano il declino e l'invecchiamento della popolazione. Queste regioni saranno in grado probabilmente di riequilibrare più facilmente il rapporto di dipendenza, poiché esse avranno una struttura di popolazione più giovane o riusciranno ad avere un migliore controllo delle dinamiche demografiche di breve periodo. Al contrario, le regioni caratterizzate da emigrazione vedranno la loro struttura demografica caratterizzata da una perdita di popolazione giovane, in particolare quella che partecipa alla forza lavoro, registreranno un più elevato tasso di invecchiamento e saranno più sensibili alle sfide sociali ed economiche.

L'evoluzione demografica è il risultato di differenti variabili demografiche: fecondità, mortalità, migrazione interne e migrazioni internazionali. Le quattro variabili sono trattate in modo dinamico ed il loro equilibrio rende una regione demograficamente in crescita o in declino. La sfida maggiore si verifica in presenza di regioni con basso tasso di fecondità, mortalità elevata e saldo migratorio negativo (tasso di migrazione maggiore del tasso di immigrazione).

Le suddette variabili non solo interessano lo sviluppo demografico, ma sono anche all'origine dei cambiamenti nella struttura della forza lavoro:

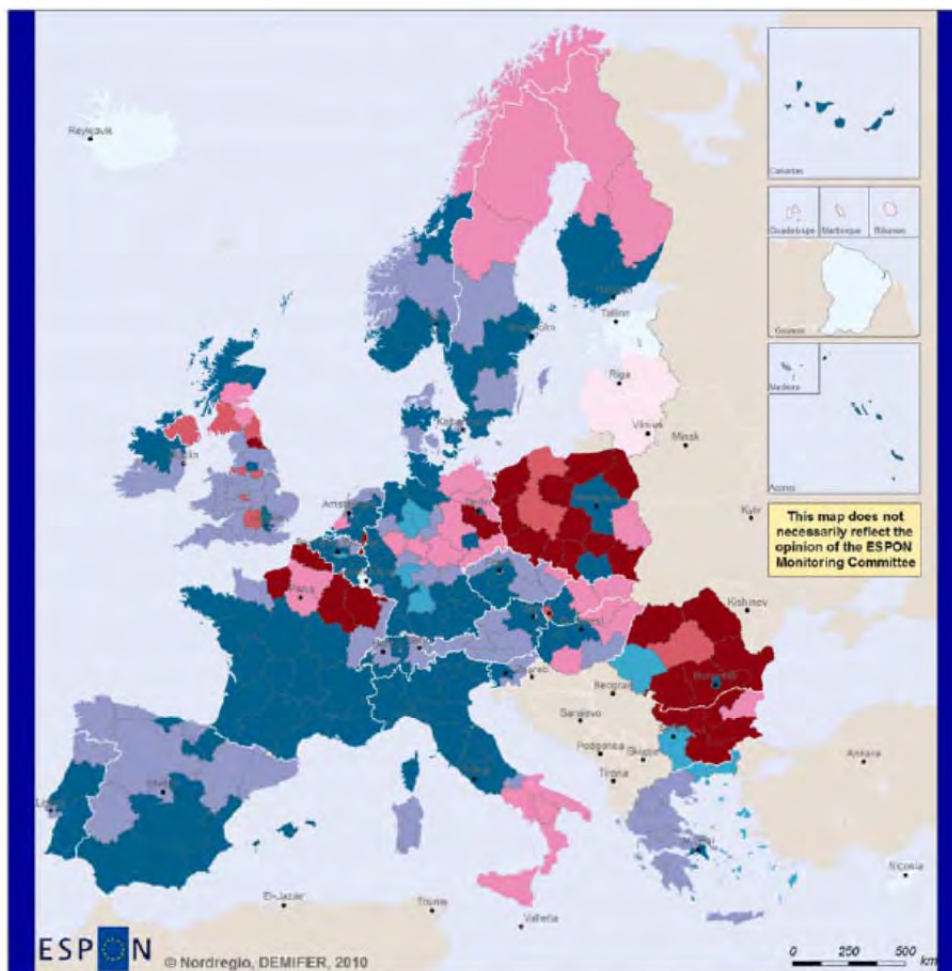
- la mortalità colpisce la popolazione più anziana (già fuori dal calcolo della forza lavoro); tuttavia in alcuni paesi soprattutto dell'Europa dell'Est (NUTS 2) si rilevano effetti anche sulla popolazione di età intermedia probabilmente dovuti a cause di mortalità specifiche del contesto;
- la fertilità è un indicatore la cui misurazione ed i cui effetti si possono osservare solo nel lungo periodo. Tuttavia, le regioni con un alto tasso di fertilità presenteranno, nel breve periodo, una contrazione, seppure trascurabile, della popolazione attiva a causa dei cosiddetti periodi di "maternità" (variabili da paese a paese).
- Migrazione interna ed esterna. Se il differenziale è positivo, il livello di forza lavoro è stabile o in lieve declino. Una bilancia migratoria negativa avrà effetti sulla struttura della popolazione in età da lavoro essendo i migranti solitamente giovani.

Nel 2010, la popolazione europea nello spazio ESPON era stimata in circa 515 milioni di abitanti. Negli ultimi decenni, tale popolazione è aumentata lentamente con notevoli differenze a livello regionale. Tra il 2000-2007, poco più di una regione (NUTS 2) su quattro ha avuto un calo di popolazione, mentre quasi il 60% delle regioni ha fatto registrare una crescita media annuale inferiore all'1% (Van der Erf et al. 2010). Solo in una regione su sette, la crescita della popolazione è maggiore dell'1%. La migrazione è stata la principale fonte di cambiamento della popolazione regionale. Infatti il livello di crescita naturale (saldo tra nascite e decessi) è molto basso. L'aumento della popolazione si registra soprattutto in Europa occidentale e in diverse regioni meridionali, mentre il calo demografico si verifica in Europa orientale e in molte regioni del Nord. La percentuale di regioni con oltre il 15% della popolazione over 65 è aumentata del 60% nel 1990 raggiungendo il 70% nel 2000.

Nel periodo 2000-2007, la forza lavoro è tendenzialmente aumentata in generale nell'area ESPON in generale. Ma più di un quarto delle regioni NUTS 2 ha dovuto affrontare un calo delle dimensioni della popolazione in età lavorativa. Queste regioni sono situate principalmente in Germania (in particolare nei Länder orientali), nel Regno Unito, Bulgaria, Ungheria, Danimarca e Svezia (Mappa 5). Al contrario le regioni nella parte orientale della Spagna, nella parte meridionale della Francia, in Irlanda e Polonia mostrano ancora un aumento della popolazione in età lavorativa. Nella maggior parte delle regioni, la causa principale dei cambiamenti nella dimensione della popolazione in età lavorativa è il ricambio di coorte,

cioè, la sostituzione delle generazioni più anziane che sono in pensione attraverso le giovani generazioni che entrano nel mercato del lavoro. Ma molto spesso l'aumento della popolazione in età lavorativa è il risultato di tendenze migratorie. Alcune regioni attraenti in Regno Unito, Spagna, Francia, Italia e altri paesi, molto spesso aree metropolitane, vedono la loro popolazione in aumento, a volte di quasi l'1% all'anno.

Mappa 5: Livello di migrazione sulla base delle maggiori componenti 2000-2007



Regional level: NUTS 2
 Source: ESPON 2013 Database 2010
 Origin of data: Eurostat 2009, NISs 2009, University of Leeds 2009
 © EuroGeographics Association for administrative boundaries

Internal and international migration balance in the NUTS2 Regions in 2000-2007*

Positive Net Migration		
■ Positive Internal and International Migration	(112)	
■ Positive Internal and Negative International Migration	(10)	
■ Negative Internal and Positive International Migration	(82)	
□ No Differentiation	(7)	
Negative Net Migration		
■ Positive Internal and Negative International Migration	(12)	
■ Negative Internal and Positive International Migration	(31)	
■ Negative Internal and International Migration	(28)	
■ No Differentiation	(5)	

No differentiation between internal- and international migration (Countries with only one NUTS2 region & French overseas regions)

(x) - number of regions per category

□ No data

Fonte: De Beer J. Et all, p 6

A livello regionale, la migrazione può essere divisa in due tipologie: la migrazione interna tra regioni dello stesso paese e le migrazioni internazionali (*da e verso* altri paesi, somma della migrazione intra ed

extra-Europa). Nel 73% delle regioni, il saldo migratorio totale è positivo (Van der Erf et al. 2010). In circa la metà dei casi, il saldo della migrazione interna è stato negativo, ma questi deflussi netti di migranti sono stati compensati da un saldo positivo della migrazione internazionale. Raramente si verifica l'andamento inverso: cioè, un livello di migrazione internazionale negativo compensato da un saldo migratorio interno positivo. Nel 10% delle regioni europee, si sono verificati contemporaneamente sia flussi di migrazione interna che flussi di migrazione internazionale generando un saldo migratorio negativo che da origine a situazioni di spopolamento (Bulgaria, Romania e Polonia).

Un'ulteriore distinzione può essere fatta all'interno dei flussi migratori internazionali: *da* e *verso* i paesi europei ed extraeuropei. Un saldo negativo di migrazione internazionale è quasi esclusivamente dovuto a flussi migratori verso altri paesi europei. Infatti, quasi tutte le regioni europee hanno vissuto episodi di crescita demografica dovuta all'immigrazione da regioni extra europee. La tipologia di migrazione internazionale varia da paese a paese: regioni i cui scambi principali avvengono con i paesi extra europei (Repubblica Ceca, Francia, Spagna, Regno Unito), paesi in cui gli scambi principali sono all'interno dell'Europa (Europa centrale, Europa dell'Est e paesi nordici, ad eccezione della Svezia) e paesi la cui emigrazione principale è verso l'Europa e l'immigrazione principale proviene da paesi extra Europei (Portogallo, Italia, Grecia e Svezia).

Senza modificare i livelli di fertilità, di mortalità e migrazione (lo scenario *status quo*), la popolazione europea complessiva è stimata in 40 milioni entro il 2050, con una flessione di circa l'8 % (Kupiszewski e Kupiszewska, 2010). Le differenze regionali sono tuttavia notevoli. Circa il 40 % delle regioni subiranno un aumento della popolazione, mentre il 60 % dovrà affrontarne il declino. Nella maggior parte dei casi, l'aumento della popolazione è il risultato di un'immigrazione extra europea. La causa principale del declino della popolazione è il saldo naturale negativo. Undici regioni della Romania, Bulgaria, Polonia e Germania orientale si troverebbe ad affrontare un calo di oltre il 50 %. In altre 86 regioni, la popolazione si ridurrebbe del 20% o più.

L'impatto complessivo della migrazione sulle dimensioni della popolazione è notevole. Date le condizioni attuali, entro il 2050 tre quarti delle regioni europee mostrerà un aumento della popolazione se comparato con lo scenario che esclude la migrazione (Mappa 6) .

L'impatto della migrazione (sia interna che internazionale) va oltre il semplice aumento o diminuzione della popolazione o della popolazione in età lavorativa. Esso colpisce anche la struttura della popolazione attiva e della forza lavoro. Se non ci fosse immigrazione nel 70% delle regioni in Europa il tasso di dipendenza esterno (ODR) sarebbe superiore. Poiché la maggior parte dei migranti sono nella fascia di età giovane-adulta, la loro emigrazione interna o emigrazione internazionale fa aumentare il ODR, in quanto riduce il numero delle persone in età lavorativa. Allo stesso tempo, le regioni attrattive registrano un aumento della popolazione attiva.

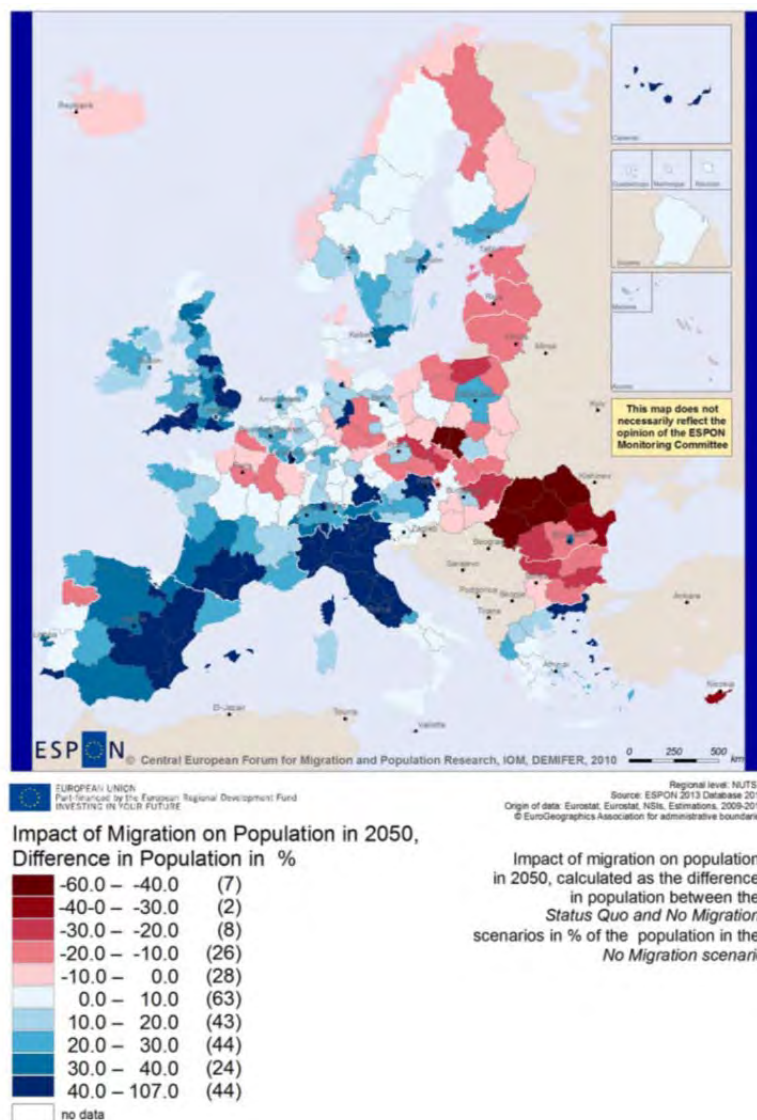
In generale, nello scenario DEMIFER la migrazione appare un beneficio per le regioni più ricche ed un danno per le regioni povere che perdono forza lavoro. Il fenomeno della migrazione riduce quindi il tasso di invecchiamento delle regioni ricche a svantaggio di quelle povere contribuendo ad aumentare le disparità regionali.

Se le attuali tendenze demografiche e dei flussi migratori continueranno in questa direzione, la popolazione europea in età lavorativa si ridurrà come pure aumenteranno gli impatti negativi a livello regionale. Ciò ha fatto nascere il bisogno di politiche volte a migliorare la competitività europea e la coesione regionale. Agire solo sulle politiche migratorie non è infatti sufficiente in quanto i flussi migratori sono influenzati dalla situazione economica: se le famiglie non hanno fiducia nel sistema economico, avranno pochi figli e le sole politiche volte ad accrescere i livelli di fertilità non avranno riscontro se non accompagnate da una migliore situazione economica generale. Infine è comunque da notare che le

politiche a sostegno dei livelli di fertilità, avranno effetti sulla crescita della popolazione in età lavorativa solo nel lungo periodo.

Politiche mirate ad aumentare la mobilità tra regioni e paesi europei possono ridurre, anziché aumentare, la coesione poiché i giovani adulti tendono a migrare dalle regioni svantaggiate a quelle più ricche. Allo stesso modo, politiche volte a stimolare la migrazione possono essere efficaci solo se rientrano in un insieme di politiche volte a migliorare le condizioni di vita nelle regioni povere, ad esempio aumentando la disponibilità di posti di lavoro, migliorando abitazioni, scuole, e la qualità dell'ambiente. Le politiche che mirano a sostenere la migrazione economica al di fuori dell'Europa, al fine di soddisfare le esigenze del mercato del lavoro saranno efficaci solo se accompagnate da politiche di integrazione. Inoltre, i migranti tendono a trasferirsi in regioni economicamente sane e dunque le disparità regionali aumentano, in particolare nelle regioni con un'economia sana e dunque più attrattiva per i lavoratori qualificati.

Mappa 6: Impatto dei flussi migratori nel 2050



Fonte: De Beer J. et Al, p. 22

Le politiche demografiche non dovrebbero perciò essere solo finalizzate a influenzare la dimensione e la direzione delle tendenze demografiche e dei flussi migratori, ma combinarsi con altre politiche settoriali.

Attualmente è in corso un dibattito volto a stabilire se il declino della popolazione sia o meno un vantaggio per le regioni (Reher 2007; Coleman e Rowthorn 2011; Van Dalen e Henkens 2011). I vantaggi si misurerebbero nella maggiore sostenibilità, nella riduzione dei gas serra, una riduzione della congestione del traffico ed in una migliore qualità della vita dovuta alla maggiore disponibilità di spazio..

Tutti gli scenari DEMIFER mostrano un significativo invecchiamento della popolazione e un aumento degli indici di dipendenza del mercato del lavoro. La direzione che la politica deve prendere è tuttavia chiara: dobbiamo ridurre il numero di lavoratori di età avanzata e aumentare il numero adulti in età lavorativa ma *non*-occupati. Questo potrebbe essere raggiunto attraverso l'innalzamento dell'età pensionabile, favorire politiche del risparmio a quelle dei trasferimenti fiscali, assicurando così un invecchiamento sano che consente alla forza lavoro di esser produttiva anche oltre l'età pensionabile, progettando al contempo nuovi modelli lavorativi che facilitino la permanenza della popolazione anziana nel mercato del lavoro (orario di lavoro, minore sforzo fisico, ecc.).

C'è stata e continuerà ad esserci una vigorosa opposizione a tali misure da parte dei lavoratori che godono i benefici dell'attuale sistema lavorativo e previdenziale, ma i privilegi attuali sono una minaccia alla solidarietà sociale.

Nel dibattito sulle riforme necessarie al nostro sistema di assistenza sociale, uno spazio importante rivestono i posti di lavoro che le persone anziane occuperebbero a discapito dei lavoratori più giovani. Tuttavia, le proiezioni DEMIFER mostrano che la popolazione in età lavorativa diminuirà nella maggior parte delle regioni. Ci saranno quindi molte opportunità per i lavoratori giovani-adulti che abbiano le competenze adatte all'attuale mercato del lavoro mantenendo al contempo i lavoratori anziani che sono stati capaci di adattarsi alle nuove condizioni del mercato del lavoro attraverso l'acquisizione di nuove competenze e regolando le ore di lavoro in base alle proprie capacità. Nei sistemi democratici più che in quelli gerarchici, sono i gruppi intergenerazionali quelli più produttivi perché beneficiano dell'energia giovanile e della saggezza dell'esperienza. Le politiche a sostegno della forza lavoro dovrebbero essere quindi integrate da politiche di sostegno alla produttività attraverso investimenti in capitale umano.

La diminuzione della popolazione regionale va di pari passo con i livelli di esportazione della forza lavoro dalle regioni più povere. Ciò crea un beneficio sia per le regioni più ricche che per quelle povere. Queste ultime evidenzieranno situazioni di pluslavoro e di maggiore produttività e ricchezza per chi resta. Le regioni più ricche invece avranno una maggiore disponibilità di forza lavoro. Questo processo produce un benessere netto per l'Europa, ma persiste la preoccupazione che siano le regioni più povere, che continuano ad investire nell'istruzione e nella formazione dei giovani del proprio paese, a pagare il prezzo più alto in quanto vedono l'investimento fatto migrare altrove.

Come già detto in precedenza, la migrazione interregionale e internazionale porterebbe quindi ad aumentare le disuguaglianze regionali. Come si concilia questo quadro con l'affermazione che i flussi migratori migliorino il benessere della popolazione europea? La disuguaglianza regionale, misurata attraverso alcuni indicatori di benessere (ad esempio il PIL pro capite), persiste tra le regioni ricche e quelle povere, ma il numero di persone che si collocano al di sopra della soglia di povertà, o in una situazione economica difficile, attraverso la migrazione, è aumentato. Il ricorso al dato relativo alla popolazione e non a quello relativo alle regioni come unità di misura delle disuguaglianze risulta più equo.

Un recente studio (Goldin et al. 2011), sostiene che del fenomeno migratorio beneficia sia il paese di provenienza che quello di uscita. Le principali argomentazioni a supporto di tale teoria rinviano ai flussi delle rimesse degli emigrati verso il paese di origine (molto più alto rispetto ai flussi in entrata a sostegno); i paesi di origine investono nell'istruzione e ci sono maggiori opportunità per chi ritorna. Inoltre, la

migrazione collega le regioni più povere con le più importanti reti internazionali a vantaggio quindi dei paesi di origine. Kapur (2010) sostiene che gli ingegneri e specialisti in Italia migrati nella Silicon Valley e in California hanno consentito che i prodotti dell'India meridionale fossero acquistati nel mondo.

Infine, non on ci si può aspettare molto dalle iniziative politiche ma essere grati dell'esistenza del diritto a poter migrare liberamente verso un paese europeo in cui si possa essere più produttivi.

Ringraziamenti

Questo articolo riporta i risultati del progetto di ricerca applicata DEMIFER - *Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities*, condotto nell'ambito del Programma ESPON e in parte finanziato dal Fondo Europeo di sviluppo regionale.

Il programma ESPON è sostenuto dalla Commissione Europea e gli Stati membri della UE-27, più Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

Il presente documento non riflette necessariamente il parere dei membri del Monitoring Committee. Il Final Report (De Beer et al . 2010a) e i documenti del progetto possono essere scaricati dal sito del Programma ESPON a

http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/demifer.html.

Gli autori di questo paper sono molto grati ai loro colleghi del progetto DEMIFER, sui cui risultati si basa questo articolo.

Il partenariato è formato da: "The Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute" (NIDI), Rob Van der Erf; presso "University of Vienna", Ramon Bauer and Heinz Fassmann; presso "International Organization for Migration/Central European Forum for Migration and Population Research", Dorota Kupiszewska and Marek Kupiszewski; presso "University of Leeds", Peter Boden, Adam Dennett, John Stillwell, Pia Wohland and Martyna Jasinska; presso "The Netherlands Environmental Assessment Agency", Andries De Jong and Mark Ter Veer; presso "Nordic Centre for Spatial Development", Johanna Roto, Lisa Van Well and Daniel Rauhut; presso "National Research Council", "Institute for Research on Population and Social Policies", Corrado Bonifazi, Massimiliano Crisci e Giuseppe Gesano. Altri colleghi hanno contribuito a casi di studio del progetto.

L'aiuto e le osservazioni costruttive di Maria Prezioso e Maria Coronato sono riconosciuti con gratitudine.

2. TRANSPORT ACCESSIBILITY AT REGIONAL/LOCAL SCALE AND PATTERNS IN EUROPE–TRACC

*Davide Fiorello*¹

2.1 - IL PROGETTO

Il progetto ESPON TRACC (TRansport ACCessibility at regional/local scale and patterns in Europe) aveva lo scopo di aggiornare ed estendere i risultati di precedenti studi sull'accessibilità a scala europea, sia aggiungendo nuovi indicatori che ampliando la risoluzione spaziale per il loro calcolo, per esplorare gli impatti potenziali di politiche nazionali ed europee.

Un'ampia rassegna degli indicatori di accessibilità elaborati in ambiti di ricerca e di applicazione ha dimostrato che non basta un solo tipo di indicatore per affrontare tutte le questioni metodologiche di interesse per TRACC. Perciò, è stato sviluppato un sistema coerente di indicatori, ciascuno adatto a rappresentare un diverso aspetto oggetto di analisi a livello europeo (lavorando a scala sub-regionale NUTS-3 (province in Italia); a livello regionale attraverso diversi casi studio, a livello di regioni LAU-2 (comuni in Italia). Tutto ciò si è tradotto in un voluminoso insieme di risultati presentati e analizzati nel rapporto finale del progetto. Esempi delle mappe di accessibilità prodotte sono riportati in Mappa 7.

2.2 LA POSIZIONE DELL'ITALIA

L'analisi degli indicatori offre il quadro di un'Italia con livelli di accessibilità inferiori rispetto alle regioni centro-occidentali dell'Europa – Benelux, Germania, Francia e parte meridionale del Regno Unito.

Lo svantaggio è più ampio riguardo all'accessibilità stradale e ferroviaria su cui pesa la pura e semplice posizione geografica periferica del nostro Paese, confermando l'osservazione che i livelli di accessibilità peggiorano visibilmente, in media, 'scendendo' verso le regioni meridionali.

Anche per l'accessibilità marittima l'Italia si trova in una posizione intermedia: non è a livello dell'area del Mare del Nord – i cui porti sono attualmente i varchi principali da e per le regioni più ricche del continente, ancora una volta non casualmente grazie alla propria posizione geografica –; ma l'accessibilità relativa alle rotte transoceaniche verso l'Estremo oriente è molto buona. L'accessibilità con il 'modo' aereo è quella in cui la posizione geografica gioca il ruolo più limitato (ma non nullo); da questo punto di vista le regioni italiane, soprattutto quelle meridionali, soffrono non solo l'essere periferiche, ma anche la poca qualità delle infrastrutture.

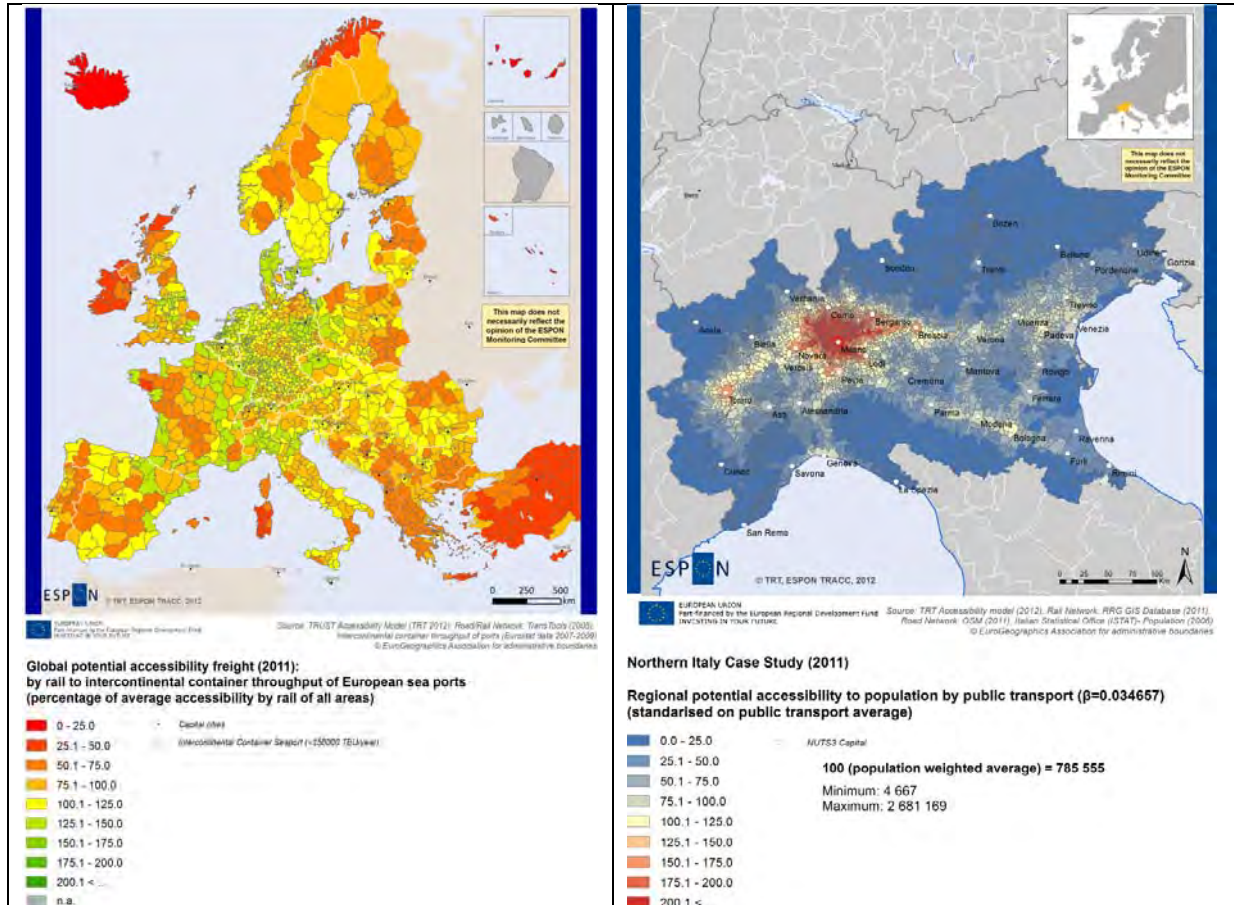
2.3 CASI DI STUDIO REGIONALI

Uno dei tratti distintivi del progetto TRACC è stato l'aver svolto un'analisi esplorativa delle condizioni di accessibilità locale in Europa. A questo scopo sono stati selezionati alcuni casi studio regionali in modo da coprire un'ampia gamma di aree differenti in varie parti di Europa: il Mediterraneo occidentale tra Spagna e Francia, l'Italia settentrionale, la Baviera, la Repubblica Ceca, la Polonia, i Paesi Baltici e la

¹ Esperto senior in statistica e modelli di trasporto, TRT, Trasporti e Territorio

Finlandia. Nell'insieme essi formano un arco esteso dal Mediterraneo fino all'estremo Nord europeo, coprendo diverse tipologie regionali: aree centrali e periferiche, aree interne e costiere, isole, aree urbanizzate e rurali, aree densamente e scarsamente popolate, aree di pianura e di montagna.

Mappa 7: Esempio di mappe di accessibilità



Fonte: TRT Accessibility model, 2012

Ognuno dei casi regionali analizzati in TRACC è stato trattato con riferimento a due livelli: l'intera regione considerata e alcune aree di approfondimento. Nel caso studio dell'Italia settentrionale le aree di approfondimento sono rappresentate da quattro province con diverse caratteristiche: Milano (un'area metropolitana densamente popolata e infrastrutturata); Piacenza (un'area prevalentemente di pianura posizionata centralmente e con buone infrastrutture); La Spezia (un'area periferica limitata dal mare e dalle montagne, le cui connessioni sono vincolate all'asse costiero e ad alcuni valichi); Belluno (un'area periferica e montagnosa non attraversata da alcuna autostrada o linea ferroviaria principale).

Sulla base degli indici di accessibilità stimati in TRACC, l'Italia settentrionale potrebbe essere descritta come un'area divisa in quattro sottozone (di cui le aree di approfondimento rappresentano degli esempi significativi). All'interno di ciascuna sottozona l'accessibilità è piuttosto omogenea confrontando tra le sottozone l'accessibilità cambia significativamente. La prima sottozona è quella che include l'area metropolitana di Milano e zone limitrofe delle province confinanti. Quest'area è quella che presenta i valori più elevati di accessibilità grazie alle ricche reti di trasporto, ai servizi di trasporto pubblico e al fatto di ospitare una elevata concentrazione di attività e servizi. La seconda sottozona è quella dell'area subalpina estesa sull'asse Est-Ovest, da Torino a Venezia e lungo il corridoio della Via Emilia fino a Rimini. Questa zona, sostanzialmente corrispondente a quella che è stata definita la "megalopoli padana" al netto

dell'area metropolitana milanese, è dotata anch'essa di un'elevata accessibilità. La terza sottozona comprende l'area alpina e la parte appenninica dell'area di studio. In questa sottoarea l'accessibilità è molto inferiore alla media e quindi i suoi (pochi) abitanti sono svantaggiati. La quarta e ultima zona comprende tutte le altre zone che si collocano in aree intermedie rispetto alle tre identificate precedentemente e che presentano anche livelli intermedi di accessibilità.

L'analisi del caso studio ha riguardato sia il modo di trasporto privato che il modo pubblico. Non sorprendentemente, il secondo non garantisce gli stessi livelli di accessibilità del primo. Tuttavia, almeno nelle zone centrali, riesce a fornire un'accessibilità accettabile.

2.4 INDICAZIONI DI POLICY

L'analisi degli indicatori di accessibilità porta a formulare diverse osservazioni con potenziali riflessi di policy. La prima è che diverse regioni europee potrebbero migliorare significativamente la loro accessibilità se non fossero vincolate alle funzioni (posti di lavoro, servizi, ecc.) disponibili entro i confini nazionali. Questa osservazione spinge verso un'accelerazione dell'integrazione dell'Unione europea. Ciò può significare la rimozione dei vincoli istituzionali ed economici che limitano la possibilità di studiare, lavorare, curarsi al di fuori del proprio Paese. Tuttavia, esistono altri vincoli (si pensi alla lingua) che riflettono anche il fatto che le persone si strutturano in comunità, consolidando relazioni umane che non possono essere facilmente sostituite quando ci si muove in un paese diverso. Perciò, puntare sull'integrazione europea significa anche agire su regole e politiche economiche (trattamento fiscale, stato sociale, equilibrio delle bilance commerciali, controllo dei flussi di capitale, investimenti pubblici, ecc.) che rimuovano le attuali disparità regionali e consentano agli abitanti delle regioni periferiche più svantaggiate di migliorare le proprie opportunità senza doversi spostare altrove, a meno che non si tratti di una scelta interamente e realmente volontaria.

Un'altra indicazione di policy, risultante dalla rilevazione di diversi livelli di accessibilità per le merci nelle regioni europee, è che la progressiva crescita dell'Estremo Oriente come partner commerciale dell'Europa apre alle regioni del Mediterraneo la prospettiva di poter sfruttare il proprio vantaggio in termini di posizione geografica. Da questo punto di vista, infrastrutture di trasporto multimodali (cioè porti, interporti, centri intermodali, strade, ferrovie) efficienti rappresentano un requisito necessario anche se non sufficiente

3. KNOWLEDGE, INNOVATION, TERRITORY / KIT

Roberta Capello¹, Roberto Camagni², Andrea Caragliu³, Camilla Lenzi⁴

3.1 SCOPO DEL PROGETTO

Dalla pubblicazione dell'Agenda 2020 che indicava all'Europa di seguire un percorso di crescita sostenibile, inclusiva e intelligente, la necessità di formulare efficaci politiche di competitività volte ad aumentare la capacità innovativa dei paesi europei è apparsa sempre più cogente. ESPON ha voluto partecipare al dibattito sul rilancio di una capacità innovativa del territorio europeo e delle politiche regionali che possono riattivare una competitività in questo senso, attraverso uno studio della "dimensione territoriale" dell'economia della conoscenza per le 262 regioni NUTS2 di 31 Paesi (27 Paesi membri dell'EU, con l'aggiunta di Liechtenstein, Svizzera, Norvegia e Islanda). Il progetto KIT (Knowledge, Innovation, Territory) ha infatti come obiettivo generale quello di interpretare la dinamica spaziale dei processi innovativi e di creazione della conoscenza, e di analizzarne l'impatto sulla performance delle regioni europee, per arrivare a formulare appropriate politiche di innovazione a livello locale.

In particolare, il progetto si articola intorno a tre analisi:

- una descrizione dei processi spaziali di conoscenza e innovazione nelle regioni europee;
- un'interpretazione dell'impatto dell'innovazione e della conoscenza sulla performance economica delle regioni europee;
- sulla base dei risultati ottenuti, suggerimenti di politica dell'innovazione a livello europeo.

3.2 POSIZIONE DEL PAESE NEI MODELLI DI INNOVAZIONE

Un chiaro approccio concettuale contraddistingue il progetto KIT da altri studi. L'idea di fondo, supportata da una forte concettualizzazione e dall'analisi empirica effettuata sulla distribuzione spaziale dell'innovazione e della conoscenza, sostiene che conoscenza e innovazione non si manifestino necessariamente nello stesso luogo (Capello e Lenzi, 2013a). La prima, definita come il momento creativo e ideativo di nuovi potenziali prodotti e processi, dipende da elementi e pre-condizioni che nulla hanno a che vedere con quelli necessari a garantire la capacità di commercializzare i nuovi prodotti e processi, definita come la fase innovativa. Nella realtà esistono esempi molto evidenti di questa separazione; i freni ABS, ideati da imprese automobilistiche statunitensi, sono stati sviluppati e adattati a tutti i modelli di auto da case automobilistiche tedesche, così come il fax, inventato in Germania, è stato commercializzato con successo da imprese giapponesi.

Se questo è vero a livello regionale, ancora più evidente è lo scollamento tra fase di creazione di conoscenza e fase di innovazione. I risultati empirici mostrano che esistono regioni che innovano, senza necessariamente avere una elevata capacità di creare conoscenza e, viceversa, regioni che creano

¹ Professor Ordinario di 'Economia regionale', Dipartimento BEST – Dipartimento di scienza e tecnologia dell'ambiente costruito, Politecnico di Milano.

² Professor Ordinario di 'Economia urbana', Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle costruzioni e Ambiente costruito, Politecnico di Milano.

³ Ricercatore di 'Economia regionale ed urbana', Dipartimento di Ingegneria gestionale, Politecnico di Milano.

⁴ Ricercatore di 'Economia applicata', Dipartimento di Architettura, Politecnico di Milano.

conoscenza senza mostrare elevate capacità di innovare. Da questi risultati emerge un messaggio interessante. Esistono diversi modi di innovare: alcune regioni possono avere le precondizioni per creare conoscenza interna, per trasformare la conoscenza locale in innovazione, e per ottenere dall'innovazione una performance economica positiva. Esistono invece regioni che non hanno le capacità e le condizioni locali per sviluppare conoscenza, ma, grazie al loro legame con altre realtà, riescono a supplire la mancanza di conoscenza locale con conoscenza ottenuta dall'esterno, che, per effetto delle condizioni locali, viene tradotta in innovazione e in crescita. Infine, alcune regioni hanno un modello di innovazione basato sull'imitazione di innovazione proveniente dall'esterno e adattata in modo creativo al contesto locale.

Quest'idea è tradotta nel progetto in modo operativo; KIT propone una tassonomia di "modelli territoriali di innovazione", che rappresentano differenti modi di sviluppare le diverse fasi del processo innovativo, basati sulla presenza/assenza di condizioni di contesto che supportano la creazione di conoscenza, l'attrazione di conoscenza esterna e l'innovazione.

Grazie alla disponibilità di indicatori capaci di rappresentare tutte le fasi del modello di sviluppo, dall'intensità di conoscenza e di innovazione alle pre-condizioni territoriali per la loro creazione e, infine, alle precondizioni per catturare conoscenza ed innovazione esterne, per tutte le regioni NUTS2 Europee, è stata effettuata un'analisi cluster (Capello e Lenzi 2013b), che ha restituito risultati interessanti (Mappa 8). In primo luogo, l'analisi cluster ha identificato l'esistenza nella realtà dei modelli identificati concettualmente, a dimostrazione della loro veridicità. In secondo luogo, ha mostrato come la realtà sia più complessa di quanto concettualizzato; al pattern 1 concettuale se ne sono associati due empirici, e lo stesso è risultato per il pattern 2, mentre il pattern 3 si è identificato come unico nella realtà.

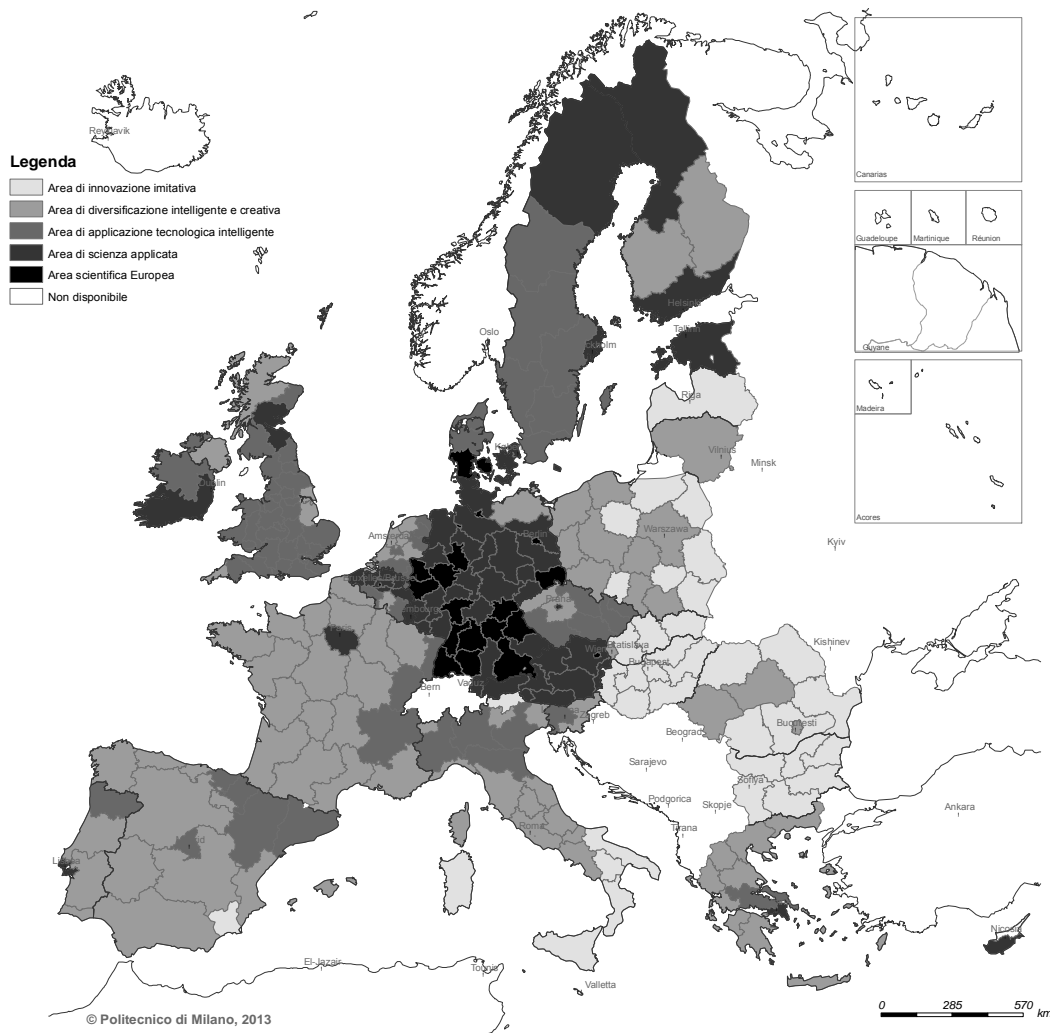
I risultati ottenuti delineano il territorio europeo come composto da:

- un'area scientifica Europea, caratterizzata da regioni con una forte base di conoscenza e processi di innovazione molto avanzati, ampiamente specializzata in tecnologie general purpose, con un'elevata originalità e generalità della sua conoscenza di base e un alto grado di conoscenza proveniente dall'esterno scambiata con regioni tecnologicamente simili (prossime cognitivamente). Questo profilo è tipico del modello di creazione endogena della conoscenza, e si manifesta principalmente nelle regioni tedesche, con l'aggiunta di aree centrali come Vienna, Bruxelles e Syddanmark in Danimarca;
- un'area di scienza applicata, caratterizzata da regioni con un profilo anch'esso simile al primo Pattern concettuale, in quanto contiene regioni capaci di produrre molta conoscenza in campi tecnologici applicati, con elevata conoscenza che viene da regioni simili in termini cognitivi. Il livello di R&S è molto elevato in queste aree, ma focalizzato in settori tecnologici non general purpose, che lo differenziano dal cluster precedente. Queste regioni sono anch'esse centrali e con forte presenza di grandi città, principalmente nel Nord e Centro Europa, come Austria, Belgio, Lussemburgo, Francia (Parigi), Germania, Irlanda (Dublino) Danimarca, Finlandia, Svezia con alcune eccezioni nei paesi dell'Est (Repubblica Ceca con Praga, ed Estonia) e nel Sud (Atene e Lisbona);
- un'area di applicazione tecnologica intelligente, che risponde alle caratteristiche del secondo modello concettuale identificato, in quanto presenta una limitata capacità di creazione di conoscenza interna rispetto ai primi due gruppi di regioni, ma registra una capacità di innovazione di prodotto non trascurabile. La limitata conoscenza prodotta è in campi tecnologici applicati, diversificati dal punto di vista delle competenze. Questo gruppo di regioni include regioni altamente urbanizzate nel Nord della Spagna e Madrid, nel Nord del Portogallo e dell'Italia, a Lubiana, nelle Alpi francesi, in Olanda, nella Repubblica Ceca, in Svezia e in Gran Bretagna;
- un'area di diversificazione intelligente e creativa, anche questa rispondente alle caratteristiche del secondo modello concettuale ma che si differenzia dal precedente perché caratterizzata da un'alta

presenza di conoscenza informale contenuta nel tessuto imprenditoriale, e da elevata creatività che spinge alla ricerca di conoscenza formale esterna che supplisce alla carenza di conoscenza formale interna. Queste regioni sono principalmente localizzate nel Mediterraneo, in paesi come Spagna, nel Centro Italia (le nostre aree distrettuali), in aree agglomerate della Slovacchia e della Polonia, in poche regioni in Finlandia e in Gran Bretagna;

- un'area di innovazione imitativa, che mostra la più bassa capacità di creazione interna di conoscenza formale, ma al tempo stesso manca anche delle precondizioni per tradurre la poca conoscenza presente in innovazione; mancano creatività, imprenditorialità, e curiosità al nuovo, mentre si registra un'elevata attrattività di investimenti diretti esteri e un buon potenziale di innovazione. La maggior parte di queste regioni si localizzano nei Paesi dell'Est come Bulgaria e Ungheria, Lituania, molte regioni polacche, Romania, Slovacchia, ma anche in aree deboli di paesi dell'Ovest, come il Sud Italia, Malta, e la Grecia.

Mappa 8: Modelli territoriali di innovazione in Europa



Fonte: Capello e Lenzi, 2013b

L'Italia mostra al suo interno una varietà di modi di innovazione, che vanno dall'imitazione, nel Sud del Paese, alla diversificazione creativa e intelligente della Terza Italia, alla applicazione tecnologica intelligente

del nord-ovest e dell'Emilia-Romagna. I due modi legati principalmente alla creazione di conoscenza, sia applicata che di base, non sono nella tradizione dei modi di innovazione del nostro Paese.

I risultati empirici descritti mostrano che la strada verso l'innovazione e la modernizzazione sono molto differenti tra regioni, e legate alle caratteristiche e alle specificità locali. La varietà dei modelli innovativi spiega come sia fuorviante perseguire un unico obiettivo normativo per tutta l'Europa per quanto attiene l'innovazione. La tassonomia presentata apre la via verso politiche calibrate sui modi di innovare delle regioni ed è su questi profili innovativi locali che la specializzazione intelligente trova una base concettuale forte e più appropriata sulla quale lanciare politiche dell'innovazione calibrate sulle specificità regionali.

3.3 EFFICIENZA DEI MODI DI INNOVAZIONE E CRESCITA REGIONALE

L'Italia mostra un chiaro modo di innovare orientato o all'applicazione di conoscenza di base creata in altri paesi, o alla creatività o all'imitazione. La domanda che nasce spontanea è: quanto la mancanza di capacità di creare nuova conoscenza, applicata e di base, si riflette sulla perdita di competitività delle nostre regioni?

Il progetto KIT risponde a questa domanda, mostrando che la situazione risulta meno critica di quanto ci si possa attendere. I risultati empirici mostrano che sia la creazione di conoscenza (misurata in termini di R&S), sia l'innovazione sono cruciali nella spiegazione dei percorsi di crescita delle regioni europee. Tuttavia, i risultati aggiungono un aspetto importante: l'impatto dell'innovazione sulla crescita economica è 3.5 volte maggiore di quella che si ottiene dalla conoscenza. Se questo risultato in parte dipende dalla più equa distribuzione dell'innovazione nello spazio, rispetto alla conoscenza, esso indica anche che le regioni sono in grado di sfruttare in modo efficiente il loro modo di innovare e di ottenere competitività dagli sforzi innovativi.

Questo risultato non è di poco conto. Nel contesto delle regioni italiane, a cui manca massa critica di R&S per crescere attraverso modelli di innovazione lineare, dalla conoscenza all'innovazione locale, non servono esclusivamente direttive europee che spingono verso una crescita degli investimenti in R&S. Politiche dell'innovazione a supporto dei modelli di innovazione presenti nelle nostre regioni, a supporto della creatività e della applicazione tecnologica creativa, possono essere altrettanto, se non più utili.

3.4 SINTESI DELLE IMPLICAZIONI NORMATIVE

I cinque modelli di innovazione identificati empiricamente nel progetto KIT possono rappresentare un buon punto di partenza per un rilancio di politiche per l'innovazione che includano aspetti ed elementi territoriali all'interno di un quadro di politiche di innovazione regionale appropriate, lungo le linee definitive e individuate dalla riforma dei fondi strutturali, esplicitamente intese come la "chiave per tradurre le priorità del progetto bandiera dell'Europa dell'Innovazione in azioni pratiche nel contesto reale" (CE, 2010, p. 2).

Le politiche di innovazione intelligenti possono essere definite come quelle politiche capaci di aumentare la capacità di un'area di incrementare l'efficacia della conoscenza accumulata e di favorire la diversificazione tecnologica, sulla base delle specificità locali e delle caratteristiche del modello di innovazione già ampiamente presente nella regione.

Questa strategia non vuole certo aumentare il rischio di lock-in delle regioni all'interno delle loro specializzazioni tradizionali, rendendo ancor più spazialmente concentrata la capacità di resilienza ad un ambiente esterno in continua evoluzione. Infatti le strategie di innovazione intelligente, quando applicate ai

singoli modelli innovativi, non esclude una visione evolutiva, suggerendo e supportando processi di apprendimento locale verso l'identificazione di nuove necessità, nuove applicazioni creative e diversificazione per tecnologie consolidate, nuove forme di avanzamento nella conoscenza e nella specializzazione locale, nella scoperta e nella possibilità di orientare la ricerca tecnologica del futuro. Non sono esclusi in questo approccio possibili "salti" verso modelli differenti di innovazione nei casi in cui le regioni mostrino una maturità nelle condizioni locali perché il salto avvenga; tuttavia vista la responsabilità nella gestione di fondi pubblici, in generale i politici dovrebbero orientarsi più verso il rafforzamento delle specificità locali già esistenti all'interno di ogni singolo modello innovativo, una scelta meno rischiosa e con maggiori probabilità di successo.

4. TERRITORIAL IMPACT OF GLOBALIZATION FOR EUROPE AND ITS REGIONS – TIGER

Armando Montanari e Barbara Staniscia¹

4.1 SINTESI DEL PROGETTO

Il Progetto TIGER è stato disegnato partendo dalle definizioni, dai concetti e dalle elaborazioni sull'idea di globalizzazione affermati nella letteratura scientifica (Chase-Dunn, 1999; Sklair, 1999; Beaverstock, Smith and Taylor, 2000; Veltz, 1996; Sassen, 2001). Il progetto ha, quindi, assunto fin dall'inizio un profilo pragmatico e non si è posto l'obiettivo di fornire un contributo alla teoria della globalizzazione. La globalizzazione è stata analizzata nelle sue dinamiche territoriali alle diverse scale geografiche: è stata considerata la posizione dello spazio ESPON e delle sue regioni nel contesto globale e la posizione del medesimo spazio in relazione ad altre aree del mondo (TIGER, 2012). TIGER ha, quindi, studiato il ruolo e il destino delle economie regionali europee in una Europa sempre più globalizzata e si è occupato del ruolo dell'Europa nell'economia globale. Particolare enfasi è stata data alle dinamiche interne europee in materia di collegamenti, movimenti e scambi con il resto del mondo. Tale obiettivo è stato raggiunto attraverso l'analisi di una vasta gamma di flussi che collegano l'Europa al resto del mondo, quali i flussi di materie prime, di merci, di persone (mobilità umana: turismo e migrazioni), di persone per attività diplomatica, di conoscenza, di capitali. Il progetto è stato strutturato in work package (WP). Il primo wp ha riguardato il coordinamento generale, mentre gli altri hanno previsto attività di analisi. Il WP2 si è occupato di analizzare le strutture urbane, la presenza di gateway, le concentrazioni e le disuguaglianze territoriali in Europa. Il WP3 si è occupato di analizzare la posizione dell'Europa e dei suoi territori nei flussi globali e nella divisione internazionale del lavoro, al fine di valutare gli impatti territoriali della globalizzazione al suo interno. Il WP4 si è concentrato sulla cooperazione dell'Europa con il resto del mondo e di studiare in che modo l'Europa opera come attore globale. Il WP5, infine, ha sintetizzato le analisi sviluppate dai precedenti wps al fine di fornire opzioni politiche utili e mirate.

4.2 EVIDENZE TERRITORIALI

Alcune tendenze della globalizzazione sviluppano fenomeni e situazioni già da tempo prevedibili: (1) miglioramento dei sistemi di trasporto e delle tecnologie, (2) crescenti flussi di beni e servizi, (3) crescente mobilità umana (Montanari and Staniscia, 2012), (4) aumento dei flussi di capitali attraverso investimenti diretti esteri.

In tale contesto, TIGER ha identificato il ruolo essenziale nei processi di globalizzazione delle grandi imprese che agiscono a scala internazionale attraverso l'integrazione di reti di produzione globale. Lo spazio globale è stato enormemente dilatato da una continua liberalizzazione degli scambi commerciali a livello multilaterale – soprattutto nell'ambito della WTO – e dai numerosi accordi bilaterali di libero scambio firmato dalle grandi potenze, soprattutto gli Stati Uniti e l'Unione europea. A ciò ha contribuito, inoltre, la

¹ A. Montanari è Professore Associato di 'Geografia del turismo', B. Staniscia è Ricercatrice di 'Scienze umanistiche' presso il Dipartimento di Studi europei, americani e Interculturali, Università di Roma "La Sapienza". Pur nella comunità di intenti, a B. Staniscia sono attribuiti i paragrafi 1 e 3 ed ad A. Montanari il paragrafo 2.

imponente deregolamentazione degli investimenti finanziari. La globalizzazione pone, quindi, il problema del ruolo degli Stati Nazionali come attori decisivi nella economia globale: qual è il potere degli Stati Nazionali nel regolare l'economia su larga scala?

Alla scala europea regionale, TIGER si è posto l'obiettivo di verificare come i flussi materiali e immateriali e le strategie degli attori pubblici e privati siano territorialmente organizzati a scala mondiale. Sono stati distinti due livelli funzionali: le città e le macro regioni. Considerando la situazione europea negli ultimi due decenni, a scala urbana si può osservare la capacità delle città globali di beneficiare della globalizzazione e della crescente connettività tra poli. In questo contesto, la ri-concentrazione di attività e funzioni strategiche non si verifica solo su scala globale, ma anche a livello nazionale, soprattutto all'interno del mercato europeo integrato. L'ipotesi è che la ricchezza europea dipenda, ora, soprattutto dalla capacità connettiva e dalla ricchezza economica delle principali città europee. Dalle ricerche condotte, è risultato rilevante il ruolo delle città che contribuiscono al benessere dell'Europa e al rafforzamento dei gateway di accesso alla dimensione globale.

I flussi globali sono territorialmente strutturati da una intensa interazione all'interno di macro-regioni. In tutti i flussi e collegamenti analizzati (di materie prime, di merci, di capitali, di migranti, di turisti, di studenti, di mezzi di trasporto come gli aerei) la distanza svolge un ruolo essenziale nella intensità delle relazioni (Staniscia, 2012). Essa, fondamentale per la creazione di macro regioni, si traduce in un livello intermedio di organizzazione particolarmente rilevante dal punto di vista economico.

L'Europa è tra le zone più prospere del mondo. E' anche un importante e potente attore. Allo stesso tempo, l'Europa è una potenza in declino. Per fare un esempio, la sua quota economica nelle regioni inter-blocco è in decremento negli ultimi cinquanta anni: essa è passata dal 28% della fine del 1960 al 22% del 2008. In tutti i flussi – tranne che in quelli migratori – si evidenzia la contrazione della sua influenza nel mondo e la sua capacità attrattiva sempre più limitata ai Paesi confinanti. L'Europa non potrà evitare il declino con un trend demografico ed economico negativo. Si tratta di una tendenza a lungo termine stimata mettendo in evidenza la diminuzione della sua influenza funzionale in molte parti del Mondo.

TIGER ha ampiamente illustrato il ruolo delle aree metropolitane come gateway vitali della globalizzazione. L'Europa ha bisogno di porti, aeroporti, centri di servizi, di produzione di conoscenza e di innovazione, nonché di gateway finanziari che raggiungano soglie necessarie di concentrazione a vantaggio dalle economie di agglomerazione nei diversi campi della competitività.

4.3 POLITICHE E LINEE DI INTERVENTO

TIGER ha considerato come leve strategiche per le politiche i seguenti territori:

1. città con funzione di gateway a livello mondiale, europeo e nazionale. I gateway di livello globale e nazionale devono essere organizzati in sistemi reticolari per poter generare i vantaggi nodali che riflettono le loro posizioni strategiche nel settore dei servizi e dell'economia finanziaria;
2. territori che ricoprono posizioni strategiche nella divisione internazionale del lavoro. In base alla loro disponibilità di know-how tecnologico e alla loro capacità di mantenere una posizione al vertice delle catene del valore, questi territori hanno beneficiato – e possono ulteriormente beneficiare – della globalizzazione, in particolare per la presenza dei mercati emergenti che richiedono ingenti trasferimenti di attrezzature industriali e tecnologie;
3. territori del manifatturiero non di eccellenza. Vi è la necessità di utilizzare la loro incapacità di aggiornarsi. Risulta necessario evitare i rischi di uno sviluppo esogeno dovuto all'azione e all'influenza delle grandi imprese internazionali;

4. regioni produttive caratterizzate da settori a bassa produzione e funzione. Questa categoria comprende le regioni situate nell'Europa meridionale e orientale, con prevalenza di quelle della Penisola balcanica. In questi territori operano piccole e medie imprese, lontane dai livelli di eccellenza, con impiego di manodopera in settori come l'abbigliamento;
5. le economie locali nei territori europei. L'Europa non è solo un'economia aperta, ma è anche e soprattutto un'economia integrata. In questa categoria i territori hanno rapporti deboli con l'economia globale e, quindi, sono poco influenzati dalla pressione che questa esercita a livello generale. Di qui la necessità di incrementare i servizi di base che nei territori europei svolgono un ruolo fondamentale (TIGER, 2012b).

5. SPATIAL INDICATORS FOR AN EUROPE 2020 STRATEGY

TERRITORIAL ANALYSIS SIESTA

*Francesco Bonsinetto¹, Angelo Cannizzaro², Enzo Falco³, Barbara Lino⁴,
Giuseppe Modica⁵*

5.1 SINTESI DEL PROGETTO

La Strategia Europa 2020 (EU2020S) è la strategia lanciata dalla Commissione europea il 3 marzo 2010 con l'obiettivo di aiutare i Paesi europei ad uscire dalla grave crisi globale, creando le condizioni per un diverso tipo di sviluppo basato sui principi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, da raggiungere entro il 2020.

In tale contesto politico e in considerazione dello stretto legame che esiste tra questa strategia e l'obiettivo di coesione territoriale europea, il progetto ESPON SIESTA (Spatial indicators for a Europe 2020 Strategy Territorial Analysis), finanziato nell'ambito del programma ESPON 2013 ha esaminato sotto il profilo della dimensione territoriale le differenze esistenti tra gli Stati membri, considerando l'articolazione spaziale degli obiettivi e delle sfide per lo sviluppo, individuate dalle diverse regioni per il perseguimento della EU2020S.

Uno dei principali risultati del progetto è l'Atlante che, sulla base dei più significativi indicatori direttamente o indirettamente richiamati dal documento "Europa 2020", fornisce la dimensione territoriale della EU2020S.

Offrendo una 'fotografia della situazione attuale e formulando linee guida e raccomandazioni politiche, lo scopo del progetto è, dunque, quello di aiutare i decisori politici nell'individuazione delle strategie di sviluppo e degli interventi ai diversi livelli territoriali. In particolare, con riguardo alla EU2020S, l'Unità di ricerca italiana, *business expenditure* Università Mediterranea di Reggio Calabria, ha coordinato la sezione Sustainable Growth (Green economy, Energy, Climate change).

5.2 SITUAZIONE DELL'ITALIA

La posizione dell'Italia è significativamente arretrata rispetto alle principali economie europee (Mappa 9). Se per alcuni aspetti, quali l'efficienza energetica, la produttività del lavoro, l'intensità energetica dell'economia e altri fattori ambientali quali la rete Natura 2000 e il trattamento dei rifiuti urbani, il nostro Paese si posiziona tra i primi posti, in molti altri la situazione è tutt'altro che soddisfacente. I principali indicatori con risultati negativi sono: il reddito pro-capite, il numero degli occupati nell'ICT, l'abbandono scolastico precoce, l'investimento in R&S. Quest'ultimo indicatore non riguarda solo l'investimento

¹ Professore a contratto di 'Politiche urbane', Dipartimento di Patrimonio Architettonico ed Urbanistico, Università "Mediterranea" di Reggio Calabria.

² Assegnista di ricerca di 'Politiche urbane', Dipartimento di Patrimonio Architettonico ed Urbanistico, Università "Mediterranea" di Reggio Calabria.

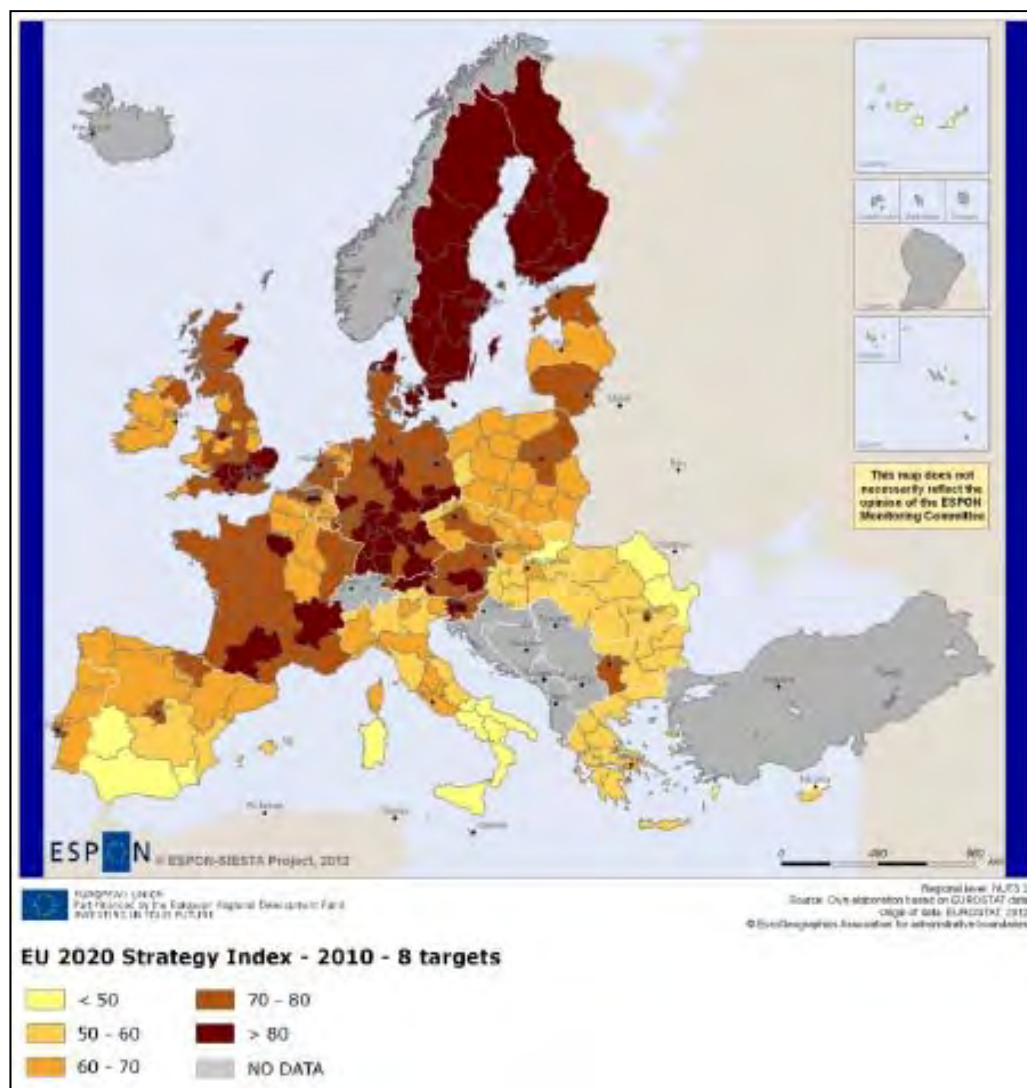
³ Dottore di Ricerca in 'Pianificazione urbana'.

⁴ Borsista Post-doc in 'Pianificazione urbana e territoriale'.

⁵ Ricercatore di 'Costruzioni rurali e territorio agro-forestale', Dipartimento di Agraria, Università "Mediterranea" di Reggio Calabria.

pubblico, ma si estende anche alla cosiddetta, facendo sì che le nostre aziende risultino meno competitive sui mercati internazionali. Preoccupanti sono anche il basso livello di istruzione terziaria per la popolazione tra i 30 e 34 anni e la percentuale degli individui che non hanno mai utilizzato un computer. La situazione dell'Italia, e soprattutto del Sud Italia, è paragonabile solo a quella di Portogallo, Romania, Bulgaria. Inoltre, particolarmente grave nel nostro Paese è la disoccupazione femminile, molto più accentuata di quella maschile ed estesa a tutta la penisola. Situazioni simili si riscontrano solo in Grecia, alcune zone della Spagna e dei Balcani.

Mappa 9: Indice della Strategia Europe 2020



Source: ESPON SIESTA

5.3 TREND SIGNIFICATIVI A LIVELLO REGIONALE

Riguardo le dinamiche di livello regionale, all'interno del progetto è stato elaborato uno specifico indice, il SIESTA Index, che misura la distanza delle singole regioni rispetto ai cosiddetti *headline targets* della Strategia EU2020 in un intervallo di valori [0, 100]. Una regione ha un valore di SIESTA index pari a 100 se tutti gli headline target sono soddisfatti, 0 se si colloca alla massima distanza. L'Index mostra una chiara divisione in due del nostro Paese. Tutte le regioni del Sud e le Isole hanno valori < 50, mentre per le altre regioni l'indice è compreso tra 50 e 70. Con riferimento all'UE-27, la performance delle regioni italiane è

distante dalle regioni dei Paesi dell'Europa settentrionale e occidentale. La situazione italiana è paragonabile solo a quella spagnola, greca e dei paesi dell'Est. Il Sud Italia, nel suo insieme, è paragonabile solo all'Andalusia e all'Estremadura in Spagna e alle regioni orientali della Romania.

5.4 POLICY PER IL PAESE E LE REGIONI

I risultati ottenuti dal progetto SIESTA evidenziano come sussista un grande potenziale di miglioramento delle performances delle regioni italiane, persino in settori come l'efficienza energetica dell'economia rispetto ai quali l'Italia rientra tra i cinque Paesi con le migliori performance. Con riferimento alle emissioni di gas serra e alla produzione di energia da rinnovabili (FER), le performance dovrebbero però essere ulteriormente migliorate, con specifiche azioni calibrate a livello regionale e nelle principali aree metropolitane. Agendo, dunque, sul comportamento delle famiglie, sul trasporto pubblico nelle grandi città che contribuisce a un quarto delle emissioni totali della UE e producendo nuove politiche per il trasporto merci e per nuovi e più efficienti edifici. La ricerca ha messo in evidenza come la green economy sia in grado di stimolare gli investimenti in nuove tecnologie e la creazione di nuovi posti di lavoro. Investimenti in questo settore così come l'applicazione di misure per il miglioramento dell'efficienza energetica hanno il potenziale di ridurre la dipendenza energetica dell'Italia dalle importazioni, con effetti molto significativi sulla riduzione dei costi dei prodotti finali.

6. TERRITORIAL SCENARIOS AND VISIONS FOR EUROPE - ET2050

Roberto Camagni¹, Roberta Capello², Andrea Caragliu³, Ugo Fratesi⁴

6.1 SCOPO DEL PROGETTO

Il progetto si pone l'obiettivo alquanto ambizioso di presentare una "visione" di come il territorio europeo potrà presentarsi al 2050. La metodologia per identificare questa visione prevede la costruzione di scenari quantitativi al 2030, dai quali identificare le relazioni di causa-effetto tra alcune grandi forze trainanti dello sviluppo socio-economico e il loro impatto a livello territoriale. Ad oggi (ottobre 2013) il progetto ha concluso la fase scenariale, e lascia al 2014 la costruzione della visione al 2050.

Gli scenari costruiti sono quattro: uno scenario estrapolativo delle tendenze recenti passate - baseline scenario), costruito sull'idea che nessuna delle decisioni di politica economica non cambiano e che la crisi economica finisca nel 2015 - e tre scenari territoriali, che prevedono investimenti concentrati in aree diverse dell'Europa. In particolare:

- uno scenario orientato alle città grandi ("Megascities"), che predilige investimenti in aree che garantiscono un ritorno sugli investimenti, quali le città di maggior dimensione (cosiddette Megascities, oltre il milione e mezzo di abitanti). Questo scenario è uno scenario di mercato, in cui il sistema del welfare è privatizzato, e il debito pubblico ripagato nel 2030 attraverso una forte stretta alla spesa pubblica. Il budget per le politiche di coesione è ampiamente ridotto, e la logica economica basata sul puro ritorno dell'investimento è totalmente a-spaziale seguendo la logica della Banca Mondiale;
- uno scenario orientato alle città di secondo livello ("Cities"), in cui gli investimenti si concentrano nelle città di secondo livello, che prevede politiche pubbliche a livello nazionale, l'attuale sistema di welfare viene rinforzato attraverso un incremento di spesa pubblica, il debito pubblico non interamente ripagato al 2050, l'attuale budget per le politiche di coesione è mantenuto fino al 2030;
- uno scenario orientato alle aree rurali e periferiche ("Regions"), in cui le politiche pubbliche si concentrano su aspetti sociali, il debito pubblico viene ripagato nel 2050, il budget per le politiche di coesione è ampiamente incrementato, con la concentrazione di investimenti in aree rurali, periferiche e di coesione.

Gli scenari economici sono ottenuti grazie al modello di previsione di crescita regionale chiamato MASST3, terza versione del modello MASST (MACroeconomic, Sectoral, Social, Territorial model) sviluppato dal gruppo di ricerca del Politecnico di Milano.

6.2 LA POSIZIONE DEL PAESE NELLO SCENARIO TENDENZIALE

Lo scenario tendenziale mostra una crescita europea a due velocità (Mappa 10). In generale, i paesi del Sud Europa, Italia compresa, mostrano una crescita più contenuta dei paesi del Nord Europa, e pagano

¹ Professor Ordinario di 'Economia urbana', Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle costruzioni e Ambiente costruito, Politecnico di Milano.

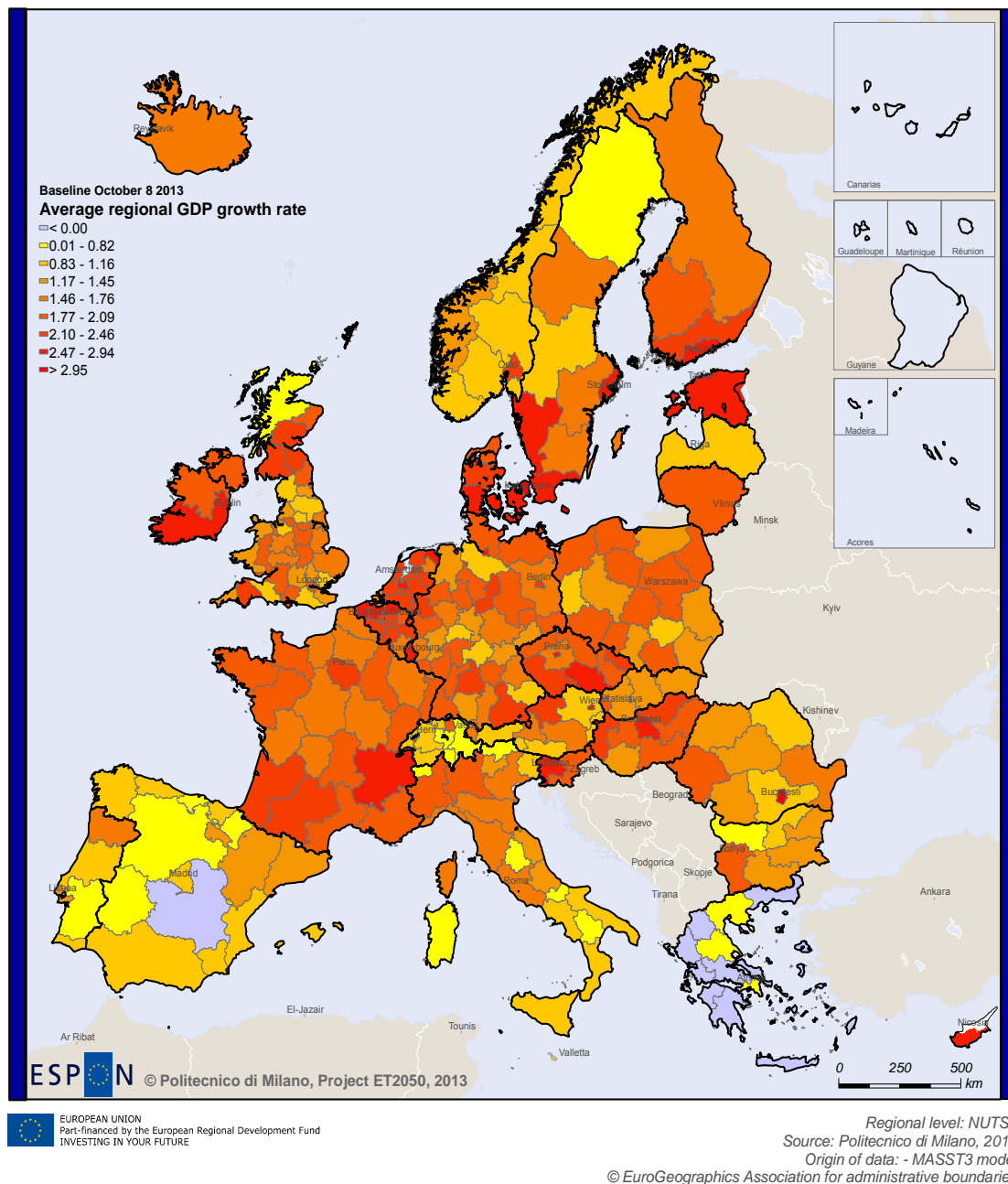
² Professor Ordinario di 'Economia regionale', Dipartimento BEST – Dipartimento di Scienza e Tecnologia dell'Ambiente Costruito, Politecnico di Milano.

³ Ricercatore di 'Economia regionale ed urbana', Dipartimento di Ingegneria gestionale, Politecnico di Milano.

⁴ Professore Associato di 'Economia applicata', Dipartimento di Scienza e Tecnologie dell'ambiente costruito, Politecnico di Milano.

ancora in termini di limitata crescita gli attuali anni di crisi, che pesano sulla capacità di rilancio di medio periodo. Anche i paesi dell'Est mostrano un rallentamento dei loro tassi di crescita, anche se rimangono superiori all'Ovest, tanto che le disparità tra Est e Ovest nel 2030 in termini di PIL pro-capite rimangono.

Mappa 10: Tasso di crescita medio annuo del PIL nello scenario tendenziale



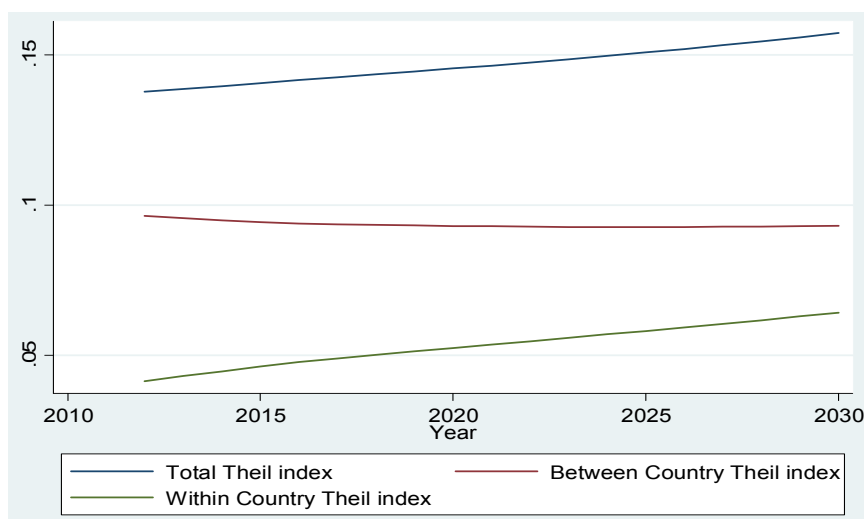
Fonte: ET2050, 2013

Questo aspetto apre la strada ad un'importante considerazione. Le disparità internazionali (tra paesi Europei) si riducono, ma a tassi decrescenti, come avvenuto negli anni di crisi; il loro rallentamento non permette di compensare l'aumento delle disparità intra-regionali (all'interno dei paesi), così che le disparità totali aumentano (Figura 1).

In sintesi, i risultati ottenuti mostrano l'importanza delle ipotesi riguardanti gli elementi macroeconomici sulla capacità di crescita delle regioni. Una situazione di crisi accompagnata da politiche economiche restrittive sulla spesa pubblica e sul debito sovrano danno limitate possibilità di ripresa ai paesi

meno virtuosi, che scontano anche nel medio periodo la loro difficile condizione di finanza pubblica. L'Italia, come la Grecia, la Spagna e il Portogallo, sconta questa condizione.

Figura 1: Andamento delle disparità regionali (Indice di Theil)



Fonte: ET2050, Interim Report 2, Main Report, p. 49

6.3 LA POSIZIONE DEL PAESE NEGLI SCENARI TERRITORIALI

6.3.1 Lo scenario “Megas”

Nello scenario Megas, il tasso di crescita medio annuo risulta più elevato, come atteso, nelle aree forti e nelle regioni centrali, anche se con interessanti eccezioni. L'Est europeo mostra un andamento meno diversificato tra regioni rispetto all'ovest, e si avvantaggia del generale andamento positivo dell'economia europea in generale. All'ovest, la disparità tra regioni è più marcata e l'Italia stessa mostra tassi di crescita contenuti non solo nelle aree periferiche, ma anche in aree più centrali (Mappa 11).

6.3.2 Lo scenario “Cities”

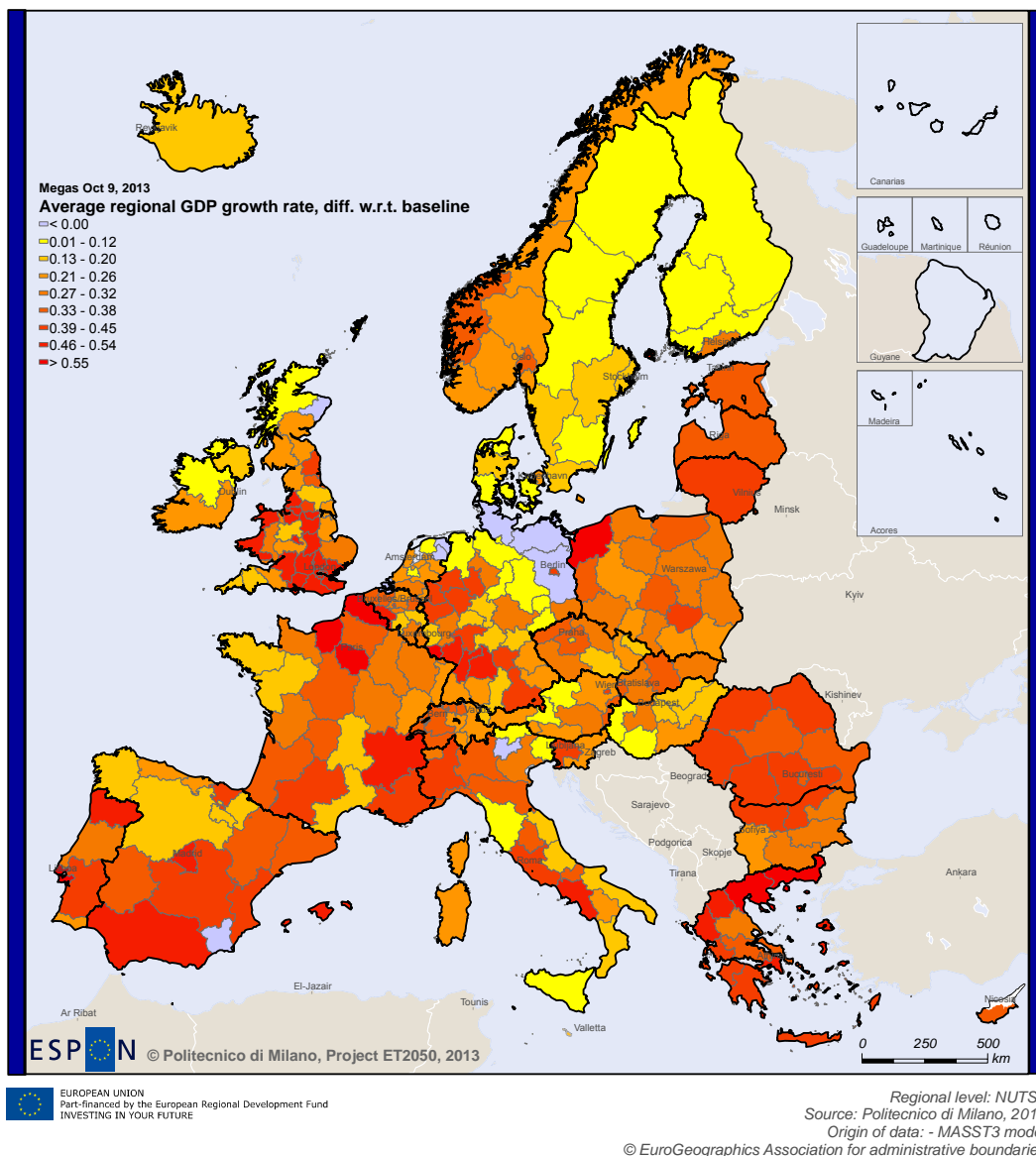
Lo scenario delle città di secondo rango mostra uno sviluppo più diffuso in tutta Europa, sia tra paesi, sia all'interno dei paesi stessi (Mappa 12). L'Italia mostra un buon tasso di crescita in questo scenario, migliore di quello che, rispetto alla scenario tendenziale, avrebbe guadagnato nello scenario megas. Inoltre, paesi come la Germania, L'Austria e l'Olanda mostrano tassi di crescita più contenuti dei paesi del sud Europa.

L'Italia, paese di medie città distribuite su tutto il territorio, mostra un tasso di crescita medio annuo elevato: questo risultato può essere interpretato come la capacità di sfruttare al meglio gli elementi di capitale territoriale e le economie di agglomerazione dei sistemi urbani di città di secondo livello (Mappa 12).

6.3.3 Lo scenario “Rural”

Le regioni centrali e forti crescono, come atteso, meno in questo scenario rispetto allo scenario tendenziale, a differenza delle aree periferiche e rurali che mostrano una capacità di crescita superiore allo scenario baseline, sia all'Est che all'Ovest. Un importante risultato emerge per il nostro paese; in modo del tutto inatteso, le regioni italiane non sembrano guadagnare nello scenario rurale rispetto a quello tendenziale, e questo vale, in media, sia per le nostre aree forti, sia per il nostro sud, per il quale solo alcune regioni sembrano guadagnare rispetto ad uno scenario tendenziale (Mappa 13).

Mappa 11: Tasso di crescita medio annuo del PIL nello scenario *Megas* rispetto allo scenario tendenziale

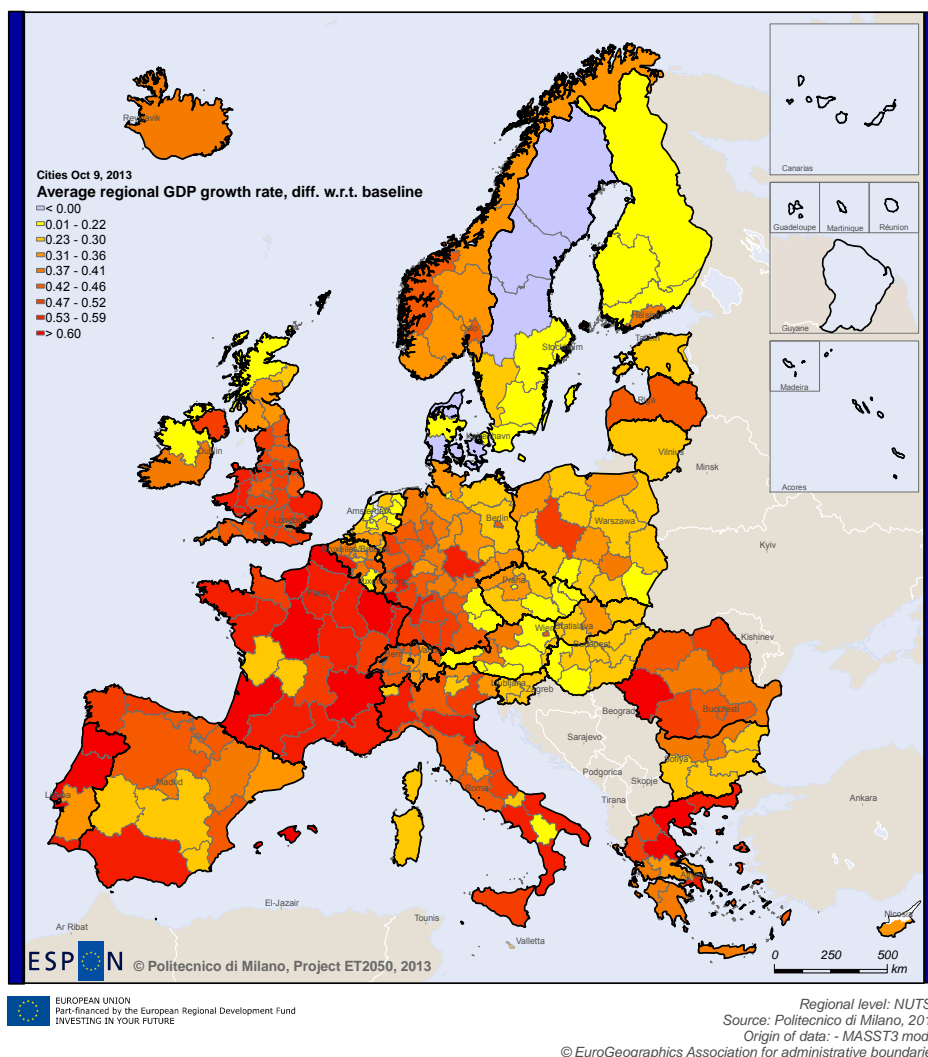


Fonte, ET2050, 2013

Un ultimo interessante risultato è quello relativo all'andamento delle disparità nei tre scenari presentati (Figura 2). Lo scenario che registra un tasso di crescita nelle disparità totali minore è lo scenario delle *Cities*, e non quello delle *Regions*, un risultato all'apparenza contro intuitivo, ma interessante in quanto testimonia che il trade-off competitività-coesione può essere superato attraverso investimenti in

aree capaci di sfruttare in modo particolarmente efficiente gli elementi di capitale territoriale e sfruttare le economie di agglomerazione di città di secondo livello.

Mappa 12: Tasso di crescita medio annuo del PIL nello scenario *Cities* rispetto allo scenario tendenziale



Fonte: ET2050, 2013

6.4 SINTESI DELLE IMPLICAZIONI NORMATIVE

L’esercizio scenariale effettuato nel progetto ESPON ET2050 grazie al modello MASST3 porta ad alcune interessanti considerazioni, che suggeriscono alcune implicazioni normative.

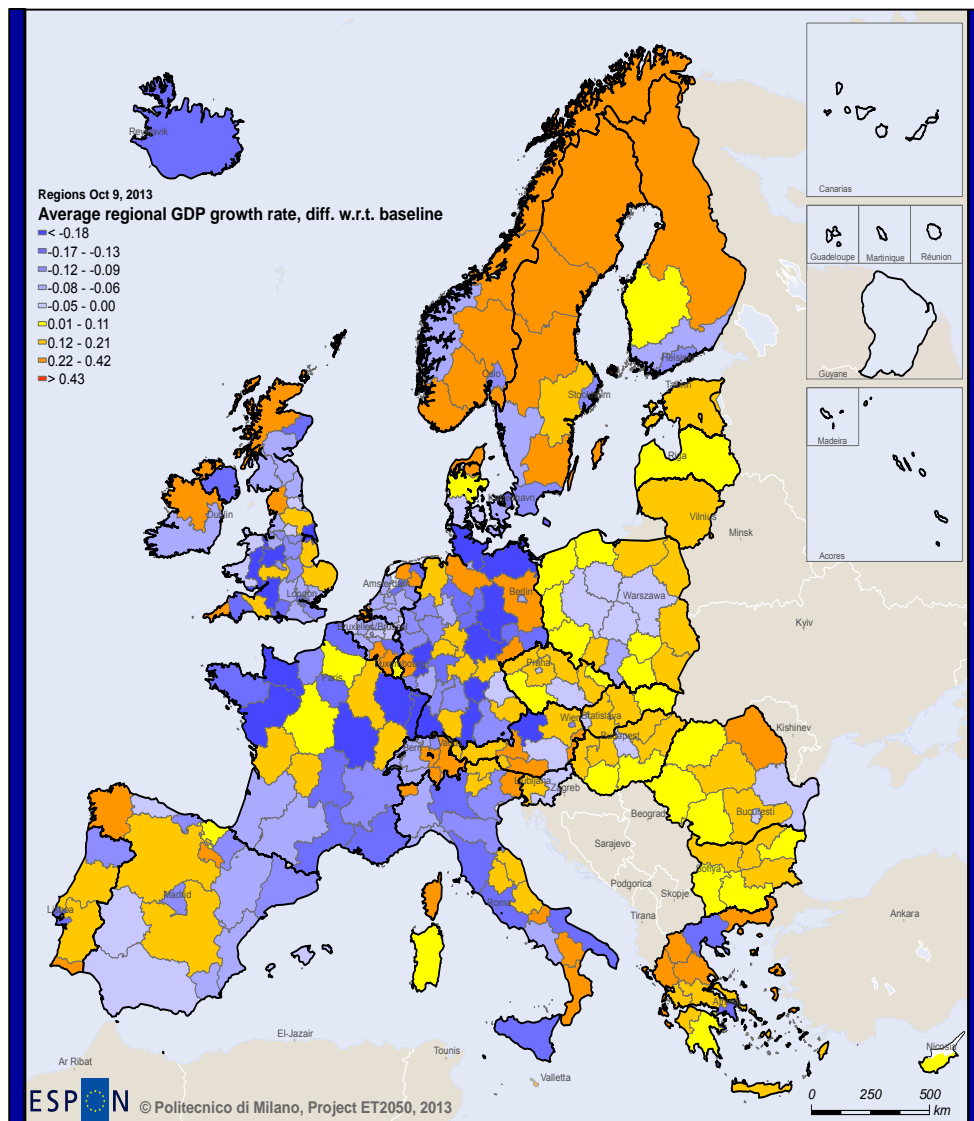
Il modello scenariale prevede risultati interessanti:

- 1) una tendenziale crescita delle disparità regionali in Europa nell’ipotesi che le condizioni macroeconomiche di politica economica rimangano quelle attuali. L’incremento di disparità è il risultato di due effetti congiunti: l’incremento delle disparità intra-nazionali, una tendenza nota da tempo in Europa, e una diminuzione della convergenza internazionale, che non è sufficiente a correggere per l’incremento di disparità intra-nazionali. La diminuzione nel tasso di riduzione della convergenza internazionale è un trend che già si legge nei dati Eurostat tra il 2008 e il 2014 e spiegabile attraverso le difficoltà di crescita di alcuni Paesi nell’attuale crisi economica (i famosi

paesi PIGS) per le condizioni di finanza e debito pubblico e alla riduzione del tasso di crescita dei paesi dell'Est;

- 2) i tassi di crescita regionali sono ampiamente legati alle condizioni macroeconomiche che si ipotizzano esisteranno in futuro. Nello scenario tendenziale, che non prevede cambiamenti nelle politiche di contenimento del debito e del deficit pubblico, l'attuale divergenza regionale è destinata a persistere;
- 3) lo scenario auspicabile sia sotto il profilo della crescita, sia sotto il profilo dell'equità non è né lo scenario della pura competitività (lo scenario Megas) né quello della pura coesione (lo scenario delle Regions), ma lo scenario intermedio delle città di secondo livello, che registra il più elevato tasso di crescita medio annuo rispetto allo scenario tendenziale tra i tre scenari territoriali proposti, e allo stesso tempo registra l'incremento minore di disparità regionali.

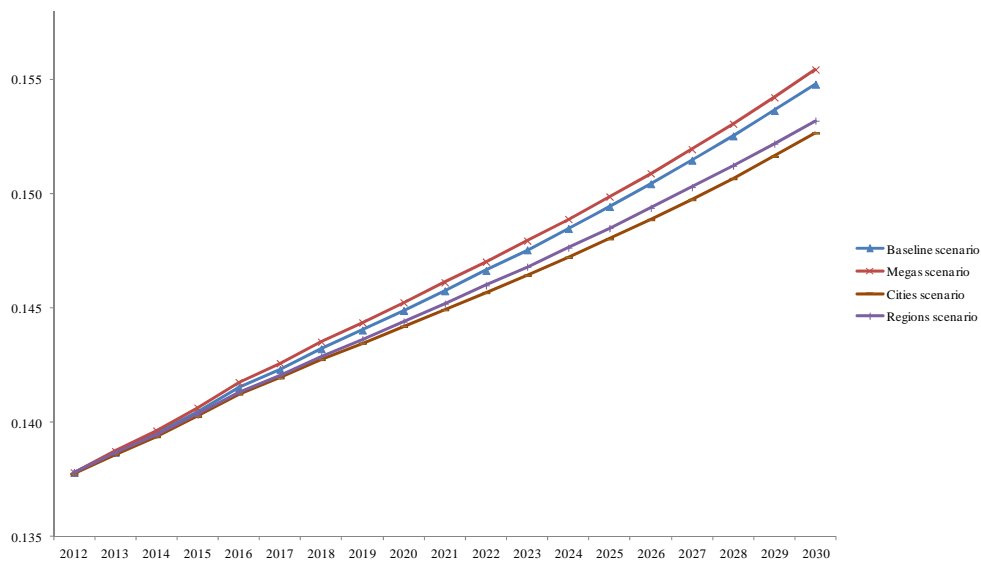
Mappa 13: Tasso di crescita medio annuo del PIL nello scenario *Rural* rispetto allo scenario tendenziale



EUROPEAN UNION
 Part-financed by the European Regional Development Fund
 INVESTING IN YOUR FUTURE

Regional level: NUTS2
 Source: Politecnico di Milano, 2013
 Origin of data: - MASST3 model
 © EuroGeographics Association for administrative boundaries

Figura 2: L'andamento dell'indice di Theil per i quattro scenari



Fonte: ET2050

Tutto questo ci porta a importanti considerazioni normative. In periodi normali (senza turbolenze finanziarie e conseguenti politiche macroeconomiche restrittive) le politiche di coesione sono in grado di spingere verso la convergenza. Tuttavia, le misure di austerità imposte in periodi di crisi come quello attuale erodono il trend di convergenza che l'Europa ha sempre avuto nel lungo periodo, e le politiche di coesione non risultano sufficienti a contro-bilanciare queste tendenze. Pertanto, non solo è necessario spingere verso incrementi nel budget per le politiche di coesione, e nel loro efficiente utilizzo, ma anche richiedere un'attenzione particolare alle condizioni macroeconomiche dei paesi deboli, attraverso la realizzazione di nuovi strumenti di politica (come gli eurobond), espressione di una rinnovata solidarietà europea, richiedendo ovviamente le necessarie condizionalità.

7. TERRITORIAL APPROACHES FOR NEW GOVERNANCE - ESPON TANGO

Nadia Caruso¹, Giancarlo Cotella², Umberto Janin Rivolin³

7.1 SINTESI DEL PROGETTO

Il progetto ESPON TANGO (Territorial Approaches for New Governance)⁴ è stato bandito nel dicembre 2010 e sviluppato da un consorzio internazionale guidato da Nordregio (Stoccolma) da giugno 2011 a maggio 2014. Il Politecnico di Torino⁵ ha partecipato al progetto insieme al Centro di Ricerca OTB del Politecnico di Delft, all'Università di Newcastle, al Centro per gli Studi Regionali dell'Accademia delle Scienze Ungherese e alla Facoltà di Ingegneria Civile e Geodetica dell'Università di Ljubljana.

Il progetto TANGO parte dal presupposto che la governance territoriale sia un aspetto decisivo per il conseguimento della coesione territoriale e rispetto agli obiettivi della strategia 'Europa 2020'.

Le principali finalità del progetto sono l'analisi della governance territoriale nel contesto europeo e l'individuazione di opportunità per migliorarla. Il progetto è stato sviluppato attraverso una serie di ricerche di tipo concettuale e mediante l'analisi qualitativa di 12 esperienze di governance territoriale nell'ambito europeo.

In breve, il gruppo di lavoro ha condiviso una definizione operativa di governance territoriale intesa come "formulazione e attuazione di politiche pubbliche, programmi e progetti di sviluppo (inteso come miglioramento dell'efficienza, dell'equità e della qualità ambientale di un territorio)" attraverso 5 dimensioni, ulteriormente dettagliate in 12 indicatori utili a valutare le performance di governance territoriale (Tabella 1). È stata inoltre prodotta un'analisi tipologica della governance territoriale per come essa si manifesta nelle nazioni europee (vedi paragrafo 7.2).

Tabella 1: Sintesi delle 5 dimensioni e dei 12 indicatori di governance territoriale

Dimensioni della governance territoriale	Indicatori per analizzare la governance territoriale
Coordinare le azioni di attori e istituzioni	Capacità di governo Leadership
Integrare i settori di policy	Sussidiarietà Public Policy Packaging Sinergie intersettoriali
Mobilizzare la partecipazione degli attori	Legittimazione democratica Responsabilità pubblica Trasparenza
Promuovere la capacità di adattamento a contesti mutevoli	Riflessività Adattamento
Realizzare specificità e impatti territoriali/basati sul luogo	Relazionalità territoriale Conoscibilità e impatti territoriali

¹ Assegno Post-doc in 'Pianificazione territoriale e sviluppo locale', Dipartimento Inter Ateneo Scienze, Progetto e Politiche del territorio, Politecnico di Torino.

² Ricercatore di 'Tecnica e Pianificazione Urbanistica', Dipartimento Inter Ateneo Scienze, Progetto e Politiche del territorio, Politecnico di Torino.

³ Professor Straordinario di 'Tecnica e Pianificazione urbanistica', Dipartimento Inter Ateneo Scienze, Progetto e Politiche del territorio, Politecnico di Torino.

⁴ http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/tango.html

⁵ Gruppo di lavoro: Nadia Caruso, Giancarlo Cotella, Alberta De Luca, Francesca Governa, Umberto Janin Rivolin (coordinatore) e Marco Santangelo.

La definizione, le dimensioni e gli indicatori sopra richiamati sono serviti a individuare le linee guida per l'analisi dei casi studio e per definire il quadro generale della ricerca. In particolare, il progetto ha sviluppato un quadro concettuale utile all'identificazione e alla trasferibilità di "caratteristiche" della governance territoriale, finalizzato all'elaborazione del manuale 'Towards Better Territorial Governance in Europe: A Guide for practitioners, policy and decision makers', di prossima pubblicazione da parte del PROGRAMMA ESPON (vedi paragrafo 7.4).

7.2 L'ITALIA NELLA RICERCA ESPON TANGO

Il progetto TANGO non ha approfondito i singoli contesti nazionali, poiché il tema della governance territoriale è stato affrontato in termini più generali e le indagini hanno riguardato politiche e pratiche individuate attraverso specifici studi di caso (spesso in aree transfrontaliere o transnazionali). Malgrado ciò, le prospettive nazionali sono state considerate al fine di sviluppare una tipologia della governance territoriale in Europa. L'Italia è stata quindi confrontata con gli altri Stati appartenenti all'area ESPON (non soltanto UE) al fine di individuare raggruppamenti con caratteristiche omogenee. Procedendo dagli studi comparativi esistenti sui temi del governo, della governance e dei sistemi di pianificazione, il gruppo di lavoro ha infatti posto le basi per una possibile tipologia di governance territoriale in Europa. Attraverso la cluster analysis, sono state individuate sette macro-regioni con tendenze simili rispetto agli indicatori di governance della Banca Mondiale (Worldwide Governance Indicators, WGI)⁶ (Tabella 2). Le principali tendenze-chiave di governance territoriale e i diversi approcci alle politiche territoriali sono stati poi meglio definiti attraverso un questionario online.

Tabella 2: Macro-regioni europee e Worldwide Governance Indicators

	Apertura pubblica e responsabilità	Stabilità politica e assenza di conflitto	Efficacia del governo	Qualità regolativa	Stato di diritto	Controllo della corruzione
Stati nordici FI, DK, IS, NO, SE	Molto forte	Forte	Molto forte	Molto forte	Molto forte	Molto forte
Stati dell'area del Reno AT, BE, CH, DE, FR, LU, NL	Forte	Forte	Molto forte	Molto forte	Molto forte	Molto forte
Isole britanniche IE, UK	Forte	Forte	Forte	Forte	Molto forte	Molto forte
Stati meridionali CY, EL, ES, IT, MT, PT, SI	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte
Stati dell'area baltica EE, LT, LV	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte	Moderato
Stati di Visegrád CZ, HU, PL, SK	Forte	Forte	Forte	Forte	Forte	Moderato
Stati dell'area balcanica AL, BA, BG, HR, KV, ME, MK, RO, RS	Moderato	Moderato	Moderato	Moderato	Moderato	Moderato

7.3 CASI REGIONALI E SUB-REGIONALI RILEVANTI

La governance territoriale, per sua stessa natura, è difficile da misurare in maniera empirica. Mettendo in conto il divario tra dinamiche nazionali e processi multi-scalari, 12 studi di caso sono stati

⁶ Gli indicatori "Worldwide Governance Indicators" sono disponibili al sito: www.govindicators.org.

sviluppati al fine di favorire la comprensione di come attori e istituzioni, a livelli diversi, elaborano e attuano politiche, programmi e progetti. Uno di questi si concentra sull'esperienza italiana dell'“Accordo Tripartito Mirato” (Target-based Tripartite Agreement) in Lombardia. Pratiche italiane di governance territoriale sono state inoltre considerate, sia pure marginalmente, nell'analisi del Parco Naturale Trilaterale Goricko-Raab-Örség (al confine tra Austria, Ungheria e Slovenia).

Nel 2002 la Commissione Europea ha lanciato la sperimentazione dei “contratti ed accordi tripartiti mirati” tra enti sub-nazionali, Stati membri e la Commissione stessa, con l'obiettivo di favorire una più flessibile ed efficace applicazione della legislazione europea. Tra i 4 progetti pilota sviluppati, l'Accordo Tripartito tra la Commissione Europea, lo Stato Italiano e la Regione Lombardia risulta essere l'unico accordo realmente firmato, pur non portando ad alcun seguito concreto. L'elemento più rilevante è l'importanza del sostegno politico, manifestatosi quale cooperazione verticale nella forma di un'assidua relazione politica tra il Presidente della Regione Lombardia e il Ministro Italiano degli Esteri. Anche se di rilievo, questo elemento non è però stato sufficiente, di per sé, a garantire il successo del processo di governance.

Lo studio del caso del Parco Naturale Trilaterale Goricko-Raab-Örség ha invece affrontato l'evoluzione delle attività finalizzate alla realizzazione di un sistema coordinato di gestione e protezione delle aree naturali in ambito transnazionale. L'analisi del ruolo dell'Italia attraverso l'intero processo di cooperazione ha consentito di osservare come il Friuli-Venezia Giulia vi abbia partecipato fin dagli anni '60 e il Veneto a partire dagli anni '70, e come la Alps-Adriatic Working Community, fondata nel 1978, abbia coinvolto di volta in volta diverse regioni dell'Italia settentrionale. Questo caso suggerisce che la capacità di condurre il coordinamento transfrontaliero, consolidato a seguito di contatti informali e decenni di attività di diversi attori, reti e forme di fiducia, gioca un ruolo cruciale per un'efficace governance delle aree naturali.

7.4 INDICAZIONI E SUGGERIMENTI PER LE POLITICHE A SCALA NAZIONALE E LOCALE

In ripresa da una profonda crisi finanziaria, l'Europa continua a lottare contro le sfide della disoccupazione e dell'esclusione sociale. Allo stesso tempo, si trova a riorientare il proprio modello di sviluppo diminuendo l'impiego delle risorse non rinnovabili e adattandosi ai cambiamenti climatici. Affrontare questi temi richiede la predisposizione di politiche e iniziative urgenti ed efficaci alla scala europea, nazionale, regionale e locale, e relative a diversi settori di policy. Ciò è chiaramente indicato dalla strategia di sviluppo 'Europa 2020', che mira alla promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. L'approccio *place-based* delineato nel Rapporto Barca e l'esistenza di forme di buona governance con una forte capacità adattiva sono riconosciuti quali fattori determinanti per il perseguimento della strategia Europa 2020. Una governance territoriale migliore è, in breve, condizione necessaria a una politica di coesione *place-based* che possa contribuire a un'Europa migliore.

In questa prospettiva, il risultato più rilevante del progetto ESPON TANGO è costituito dal manuale 'Towards Better Territorial Governance in Europe: A Guide for practitioners, policy and decision makers', attraverso il quale i risultati della ricerca sono tradotti in indicazioni pratiche. Uno dei messaggi del manuale (attualmente in programmazione) è che, considerata l'estrema eterogeneità dei contesti di governance territoriale in Europa, proporre soluzioni univoche sarebbe fuorviante. Chi è interessato a migliorare la governance territoriale dovrebbe piuttosto puntare a facilitare il coinvolgimento locale verso obiettivi comuni, così contribuendo a trasformare la diversità territoriale europea in un elemento di forza.

**I CONTRIBUTI ITALIANI ALLE TARGET ANALYSIS
(PRIORITÀ 2)**

8. SUCCESS FOR CONVERGENCE REGION'S ECONOMIES – SURE PROJECT “STRUCTURED EMPIRICAL ANALYSIS FOR CONVERGENCE REGIONS: IDENTIFYING SUCCESS FACTORS FOR CONSOLIDATED GROWTH – SEARCH

Guglielmo Trupiano¹ e Filomena Izzo²

8.1 INTRODUZIONE

Il Rapporto conclusivo del Progetto SURE del Programma ESPON ha analizzato nell'ambito delle Regioni europee l'insieme dei fattori che incidono sul tasso di crescita ed ha approfondito e sviluppato quattro casi-studio, quello della Campania (Italia), quello dell'Est-Macedonia-Tracia (Grecia), quello della Podlasie (Polonia) ed infine quello della Comunidad Valenciana (Spagna).

L'analisi svolta, in base a fattori quali-quantitativi, ha dunque verificato ed approfondito gli effetti di questo insieme di fattori e quelle che sono le loro interconnessioni nelle Regioni della convergenza, andando inoltre ad accertare la valenza strategica ed al tempo stesso la rilevanza dell'insieme dei fattori connessi ad una efficace allocazione delle risorse e ciò attraverso la comparazione fra Regioni deboli e Regioni con tasso di crescita del PIL superiore alla media, ma tutte al di sotto di quella che è la media europea.

Uno degli aspetti più significativi che il Rapporto finale del Progetto SURE evidenzia e pone all'attenzione non soltanto degli addetti ai lavori e dei policy makers, è che il successo nell'impiego dei fondi dell'Unione Europea si sostanzia essenzialmente nel fare le cose giuste (principio dell'efficacia) ed inoltre nel farle bene (principio dell'efficienza). E' risultato dunque estremamente importante organizzare la Pubblica Amministrazione in maniera pienamente efficace, dotandola di abilità, competenze e capacità pienamente idonee a garantire gli obiettivi di crescita e di integrazione sociale ed economica.

I Partner di progetto sono:

- Il Centro Interdipartimentale di Ricerca LUPT – Laboratorio di Urbanistica e Pianificazione Territoriale dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, nella qualità di “Lead Partner” (LP), quale struttura di gestione con responsabilità finanziaria e amministrativa per l'intero progetto e per i partner di progetto coinvolti
- L'Istituto di Studi di Geografia Urbana e Regionale, Istituto di Geografia, Dipartimento di Ambiente Scienze dell'Università di Basilea, nella qualità di “Partner 1”

8.2 LA POSIZIONE DELL'ITALIA

Per quanto concerne la posizione delineata per l'Italia attraverso i risultati del Progetto SURE, ne deriva l'esigenza di una forte ripresa delle politiche di sviluppo locale. Affinché si attivino pratiche vincenti e convincenti in questo campo, è necessario che i fattori di sviluppo insiti nei progetti europei, immediatamente, si radichino nel territorio, generino delle competenze locali e aumentino poi la capacità

¹ Professore Ordinario di ‘Tecnica e Pianificazione urbanistica’, Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

² Ricercatore di ‘Economia e Gestione delle Imprese’, Dipartimento di Economia, Seconda Università degli Studi di Napoli.

dei soggetti locali di pensare e di agire in autonomia. Se ciò non accade, siamo di fronte a un dinamismo, che non ha ricadute sul territorio in cui si verifica; le imprese che si insediano su un territorio generano un aumento dei redditi e delle possibilità di consumo e di occupazione ma possono anche decidere di spostarsi una volta esauriti gli incentivi. Se invece c'è sviluppo locale, si sviluppano delle competenze cognitive e relazionali nei soggetti locali che permettono attrezzare il contesto territoriale di riferimento e di offrire delle risorse in termini di rete per le imprese, che rendono ragionevole e conveniente per loro investire ulteriormente e generare virtuosi processi di sviluppo endogeno. Per l'Italia è necessario che alla stagione dei patti per lo sviluppo del territorio segua una nuova stagione di autonomo e reale protagonismo delle istanze locali, all'interno di una reale riforma dell'insieme della Pubblica Amministrazione in base ai principi fondanti dell'efficacia, dell'efficienza e della trasparenza.

8.3 CASI DI STUDIO SIGNIFICATIVI REGIONALI E SUBREGIONALI

Il confronto tra il divario esistente tra Regioni deboli e Regioni in recupero ha consentito alle parti interessate, partecipanti al Progetto, di determinare quali potenziali fattori possono spiegare le differenze nei risultati economici. Le Regioni coinvolte nel Progetto SURE sono state:

- la Campania, una regione di convergenza che rappresenta una zona marittima fondamentale del Sud Italia, con una grande fascia urbanizzata costiera sviluppata intorno ad un porto e ad una grande città con la presenza di grandi zone rurali e montane. La regione era dipendente dall'industria in passato, ma sta sviluppando il settore dei servizi e turismo così come le politiche dell'innovazione;
- la Podlaskie, una regione senza sbocco sul mare situata nel Nord-est della Polonia con una grande popolazione rurale, fortemente dipendente dall'agricoltura che sta affrontando molte sfide nel suo processo di modernizzazione e sviluppo. È una regione caratterizzata dal basso livello di capitale umano, limitata accessibilità territoriale (sia di trasporto e IT), livello di infrastrutture basso ed un basso livello di reddito, 38% della media UE (2005);
- la Macedonia Orientale e Tracia, una regione prevalentemente rurale che rappresenta una delle tredici periferie della Grecia, al confine con la Bulgaria e la Turchia. Il Paese sta investendo in innovazione e modernizzazione dell'economia tradizionale;
- Valencia, un chiaro esempio di successo che può fornire un modello di bench-learning, ma che deve ancora investire per garantire che la sua crescita sia costante e sostenibile nel lungo termine.

8.4 SINTESI DELLE POLICY CORRELATE ED INDIRIZZI PER IL PAESE E LE REGIONI

Tra i risultati del Progetto SURE, che a questo proposito reputiamo importante valorizzare, ci sono soprattutto le indicazioni per la definizione delle strategie di sviluppo locale e degli strumenti utilizzabili a livello locale dai policy-maker per migliorare le performance economiche dei loro territori.

In particolare dall'analisi della letteratura e dalla ricerca quali/quantitativa realizzata nell'ambito del Progetto SURE emerge che il potere di indirizzo politico e amministrativo che le amministrazioni regionali possono esercitare sull'impiego dei fondi è un importante fattore di successo. Non è soltanto una questione di quantità di risorse, ma soprattutto di capacità di spesa, che può essere compromessa se attuata senza prendere in considerazione le specificità dei territori all'interno della trama più ampia delle strategie nazionali ed europee. Le amministrazioni regionali dovrebbero, per loro natura, il più possibile tentare di attivare una cooperazione a monte (a livello nazionale) e un coordinamento a valle (delle amministrazioni

locali). Inoltre, è essenziale garantire che alla decentralizzazione amministrativa si accompagni una capacità e una competenza nella gestione efficiente dei fondi UE.

Un'altra considerazione emersa dall'analisi svolta è che, nelle regioni in ritardo di sviluppo, l'efficacia e l'efficienza nella spesa - in termini di programmazione - è più importante dell'ammontare dei fondi UE disponibili. In particolare è essenziale l'efficienza delle amministrazioni regionali e la capacità delle istituzioni nella gestione dei fondi. I risultati del Progetto mostrano chiaramente che l'efficacia dei fondi comunitari è inversamente proporzionale al livello di corruzione, per cui all'interno delle amministrazioni nelle aree particolarmente a rischio, dovrebbero, a tal proposito, essere consolidati i processi di controllo interno sulle procedure di appalti pubblici e il monitoraggio dello stato di attuazione dei progetti finanziati dall'UE.

9. SPATIAL SCENARIOS: NEW TOOLS FOR LOCAL-REGIONAL TERRITORIES

SPAN - 3

Roberto Camagni¹, Roberta Capello², Ugo Fratesi³

9.1 OBIETTIVI DEL PROGETTO

La costruzione di scenari e previsioni economiche a lunga scadenza è sempre stato un esercizio importante per guidare i decisori politici nella elaborazione di politiche preventive. Questo tipo di esercizio diventa tanto più importante in un periodo di grave recessione economica, in cui le diverse reazioni da parte dei sistemi economici alle turbolenze generano scenari economici completamente diversi, ognuno dei quali richiede politiche di intervento diverse a tutte le scale territoriali.

La difficoltà e la responsabilità di scegliere le politiche di sviluppo diventa più complessa a livello locale. Mentre - come oggi ampiamente accettato dalla letteratura più avanzata sul tema – lo sviluppo di lungo periodo è in gran parte un fenomeno dal lato dell'offerta, basato su regole generali e cornici istituzionali, ma soprattutto nutrito dalle capacità imprenditoriali interne delle regioni e dei territori, e dalla capacità locale di sfruttare le risorse esistenti in modo efficiente, le politiche locali richiedono una conoscenza dettagliata delle risorse e potenzialità locali. Infatti, la possibilità per una qualunque regione di contribuire alla strategia generale di crescita dell'UE dipende dallo sfruttamento creativo delle proprie dotazioni di capitale territoriale; dalla loro conservazione, completamento e arricchimento mediante la definizione di adeguate priorità per le politiche locali e regionali; e dallo sfruttamento e mobilitazione di risorse precedentemente non sfruttate.

Se questo impegno è già complesso, diventa ancora più difficile in periodi di crisi economica, quando le politiche strutturali, di offerta e di lungo periodo devono affrontare e integrarsi con politiche di domanda e di breve periodo, e quando una generale scarsità di risorse pubbliche ha bisogno della integrazione di risorse private. Il raggiungimento degli obiettivi necessari di maggiore efficienza, innovazione e competitività richiede difficili processi di riallocazione delle attività tra settori, una più veloce introduzione del progresso tecnologico, e l'assunzione di nuovi rischi legati a nuovi campi di produzione – tutti processi difficili da realizzare in condizioni di stress occupazionale e di carenza di risorse pubbliche,

Per tutti questi motivi diventa di fondamentale importanza, un esercizio finalizzato alla costruzione di scenari post-crisi con una metodologia in grado di unire le tendenze e le *driving forces* globali con le potenzialità locali e le dotazioni di ogni provincia in Europa.

Per dare risposta a questo obiettivo, il progetto costruisce scenari integrati, e simula le previsioni quantitative a livello NUTS2. Tali previsioni sono utilizzate come input per il nuovo modello MAN-3, al fine

¹ Professor Ordinario di 'Economia Urbana', Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente costruito, Politecnico di Milano.

² Professor Ordinario di 'Economia Regionale', Dipartimento BEST – Dipartimento di Scienza e Tecnologia dell'ambiente costruito, Politecnico di Milano.

³ Professore Associato di 'Economia applicata', Dipartimento di Scienza e Tecnologie dell'ambiente costruito, Politecnico di Milano.

di simulare le previsioni sia per tre paesi dell'Arco Latino a livello NUTS3, sia per la provincia di Barcellona. Il progetto si conclude con le implicazioni politiche per tutti i casi.

9.2 PERCORSI ALTERNATIVI PER GLI SCENARI POST-CRISI

Tre scenari integrati sono costruiti sulla base di scenari tematici aggiornati e tenendo sempre in considerazione le nuove forze trainanti che possono agire nel nuovo contesto causato dalla crisi.

9.2.1 Lo scenario di riferimento

Lo scenario di riferimento non è uno scenario tendenziale nel senso convenzionale, perché la semplice estrapolazione delle tendenze del passato non sembra significativa in un contesto in cui numerosi fattori di importanza strategica stanno cambiando (globalizzazione, paradigma energetico, cambiamento climatico, orientamenti sociali, la recente crisi economica ecc.) dando luogo a cambiamenti improvvisi.

Le pregresse enormi contraddizioni legate ad una domanda aggregata 'dopata' dal debito nei paesi avanzati e dalla finanziarizzazione delle economie occidentali richiederanno cambiamenti drastici; il supporto al consumo occidentale con merci a basso prezzo da parte della Cina e dei paesi BRICs, con il rischio di aumentare l'inflazione interna, è anche essa una condizione destinata a cambiare.

L'equilibrio del gioco geopolitico sarà diverso; le dotazioni vincenti saranno diverse; come pure i rapporti monetari di riferimento per gli scambi internazionali; è plausibile che si realizzerà una globalizzazione "regionalizzata", con le grandi aree della 'triade' (Europa, area di influenza statunitense, Sud-Est asiatico), che diverranno più indipendente l'una dall'altra e più integrate internamente. I paesi BRICs entreranno progressivamente nel gioco della media e alta tecnologia e diventeranno importanti sorgenti di domanda internazionale; d'altro canto sarà particolarmente colpito il potere d'acquisto nei paesi occidentali, in particolare di alcuni gruppi (pensionati, dipendenti pubblici, persone a basso reddito). Auspicabilmente, la minore crescita dei salari e la globalizzazione "regionalizzata" permetteranno una certa ripresa delle attività manifatturiere in Europa, soprattutto se si svilupperà una serie di nuove tecnologie: nanotecnologie, biotecnologie, tecnologie di trasporto, i nuovi materiali, economia verde.

Queste modifiche strutturali avranno effetti differenziati sulle aree dell'Arco Latino, la cui struttura economica e geografica è piuttosto eterogenea. In termini generali, le aree metropolitane con funzioni economiche avanzate e di polo tecnologico saranno favorite rispetto alle città con una economia basata sulle tecnologie intermedie o basse. Dopo la ripresa, le funzioni turistiche cresceranno moderatamente. L'economia residenziale cresce di più a causa dell'accelerato invecchiamento della popolazione in Europa: le zone rurali saranno interessate, almeno in una certa misura, dalla deregolamentazione della PAC, in particolare le regioni vitivinicole. Un certo numero di zone rurali beneficerà della produzione di energia rinnovabile, ma solo una parte modesta del potenziale a disposizione viene sfruttato in questo scenario. L'immigrazione si concentra nelle aree metropolitane e zone turistiche.

9.2.2 Lo scenario proattivo ("economia verde")

Lo scenario pro-attivo si basa sul presupposto che le decisioni adottate a livello internazionale mirate a frenare la velocità del cambiamento climatico siano efficacemente utilizzate come opportunità di generare una significativa crescita economica in tutta Europa. La realizzazione dello scenario richiede il coinvolgimento attivo degli attori economici e della società civile. Una vasta gamma di settori –

manifattura, energia, edilizia, agricoltura, trasporti, ricerca e sviluppo, servizi avanzati – beneficerà della diffusione del nuovo "paradigma dell'economia verde "; la domanda aggregata trarrà beneficio dalle nuove opportunità di investimento.

Lo scenario proattivo nell'Arco Latino è favorevole allo sviluppo dei poli tecnologici e delle grandi metropoli. Il rafforzamento delle attività avanzate genera effetti di spin-off nei settori produttivi verso i poli di crescita secondari e le città di medie dimensioni. Nel contesto dell' 'economia verde', lo sviluppo dell'energia solare è in piena espansione nell'intero Arco Latino, dalle attività di R&S fino all'attuazione generale di tecnologie correlate, nelle aree rurali e nelle città. Una quota crescente del fabbisogno di energia elettrica viene coperto dalla produzione nazionale di energia solare, biomasse ed energia eolica.

La realizzazione della "Union pour la Méditerranée" (UPM) è possibile in quanto la crescita economica in Europa è significativa. Lo scenario offre buone condizioni per la sua attuazione, in particolare per lo sviluppo di complementarità e partenariati tra le regioni e i paesi del Sud e dell'Est del bacino del Mediterraneo. Le aree metropolitane dell'Arco Latino beneficiano significativamente di questa iniziativa multilaterale. L'Arco Latino è meno soggetto a immigrazione a causa del forte sviluppo economico in Nord Africa, spinto da investimenti europei. Una parte più consistente degli immigrati in età lavorativa sono integrati nei mercati del lavoro regionali che sono in espansione.

9.2.3 Lo scenario 'difensivo'

Questo scenario presuppone una lenta ripresa dalla crisi, nelle economie occidentali e in Giappone, frutto di una reattività debole al mutato contesto e di una minore percezione delle nuove opportunità tecnologiche. La domanda globale rimane debole. I paesi BRICs mantengono i loro vantaggi comparati nella produzione a basso costo, un fattore che limita anche lo sviluppo del loro mercato interno a causa dei bassi salari. Essi tuttavia progrediscono anche in settori a maggiore intensità tecnologica, in più intensa competizione con l'Europa. Pochi investimenti stranieri sono realizzati nei paesi meno sviluppati del mondo, così che i nuovi mercati esterni difficilmente emergono. L'inflazione è più bassa rispetto allo scenario di riferimento. I bassi tassi di interesse potrebbero alimentare nuove bolle speculative, minacciando la stabilità dell'economia globale.

In questo scenario, le prospettive di sviluppo dell'Arco Latino sono meno favorevoli rispetto allo scenario di riferimento. Il minore livello di investimenti pubblici nel campo della ricerca e dello sviluppo tecnologico non consente ai poli tecnologici di generare effetti di spin-off in città di secondo rango e di contribuire in modo efficiente alla modernizzazione delle economie regionali. Le industrie manifatturiere dell'Arco Latino basate su tecnologie a bassa e media emissione sono protette da politiche pubbliche in una prima fase, ma saranno colpite nel corso di una seconda fase; il potenziale esistente nel settore delle fonti rinnovabili è solo modestamente sfruttato. Questo è dannoso per le aree rurali che si confrontano, in più, con il declino delle attività agricole e la tendenza allo spopolamento. La stagnante economia europea ostacola lo sviluppo di funzioni turistiche e dell'economia residenziale lungo l'Arco Latino.

Nuove attività si concentrano principalmente nelle regioni metropolitane, aumentando la congestione e lo sprawl urbano. L'immigrazione esterna è rigorosamente controllata, ma tuttavia continua a causa delle condizioni economiche sfavorevoli in Nord Africa e sulla base dei progressi dell'*Unione pour la Méditerranée*.

9.3 RISULTATI DEGLI SCENARI

Nello scenario di riferimento (Mappa 14), i tassi di crescita delle province europee sono estremamente diversificati. Per quanto riguarda la tipologia delle province, le province agglomerate beneficiano più delle altre dallo scenario di riferimento, mentre le province rurali presentano i tassi di crescita più bassi.

In generale, le province rurali e urbane periferiche, in particolare quelle del Sud e del Nord-Ovest della Spagna, il Sud-Ovest della Francia e il Sud d'Italia hanno i peggiori risultati. Al contrario, le province intorno alle MEGAs generalmente superano la performance delle altre.

Nel complesso, le province specializzate in edilizia e costruzioni mostrano un tasso di crescita medio inferiore. Ciò nonostante, le province urbane beneficiano più delle altre di questo settore. Il tasso di crescita delle province turistiche è superiore alla media, e, a questo proposito, è interessante sottolineare che le province rurali specializzate in turismo crescono due volte più velocemente delle altre province rurali.

Lo scenario proattivo differisce in molti aspetti dallo scenario di riferimento e mostra livelli di crescita più elevati per tutte le province. È interessante notare che anche alcune province rurali e urbane, con un basso tasso di crescita nello scenario di riferimento, beneficiano maggiormente dello scenario proattivo. Ciò dimostra che lo scenario proattivo favorisce anche le province rurali che ospitano lo sviluppo dell'economia residenziale e turistica e l'"economia verde", al di là di province e capoluoghi in aree agglomerate che ospitano la maggior parte delle attività innovative.

Nello scenario difensivo le province più penalizzate sono quelle rurali perché si trovano di fronte a gravi problemi di calo dei rendimenti in agricoltura e a perdite di posti di lavoro nelle piccole, non più competitive, attività manifatturiere. Inoltre, nello scenario difensivo, non emerge il "nuovo paradigma" dell'economia verde.

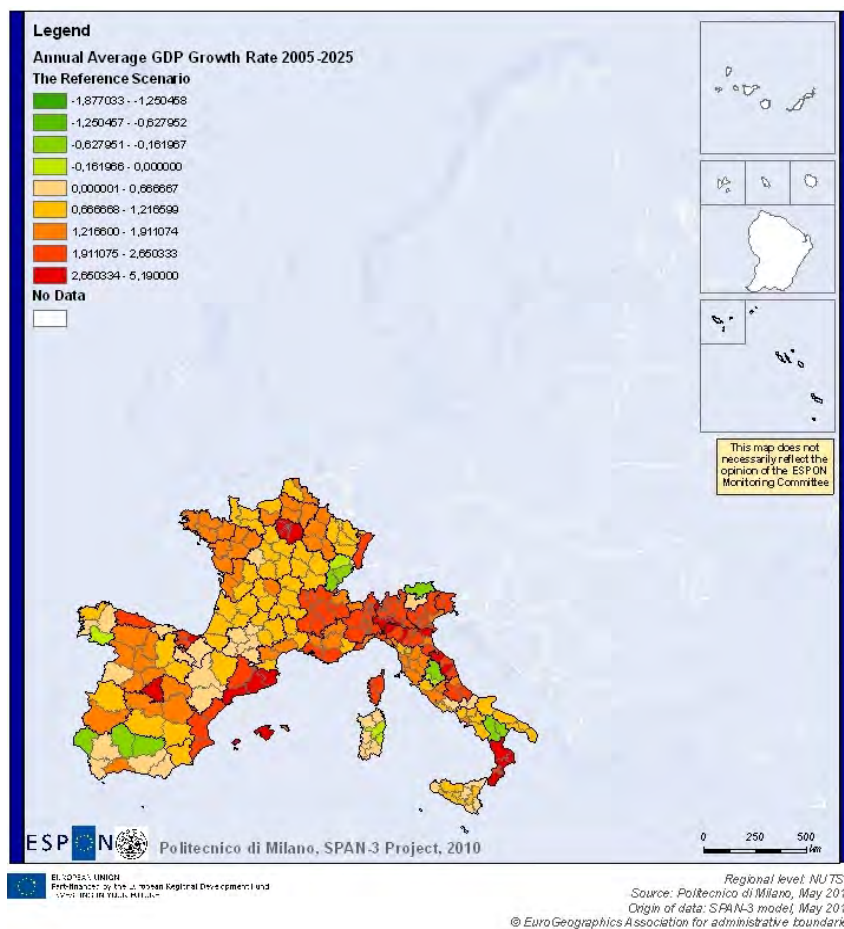
9.4 IMPLICAZIONI DI POLICY

L'interpretazione delle tendenze del passato, la costruzione di possibili scenari futuri, e la previsione quantitativa delle tendenze future di sviluppo regionale che vengono presentate in questo progetto suggeriscono alcune raccomandazioni politiche chiare che si discostano da quelli tradizionali.

Da un lato, una politica macroeconomica saggia dovrebbe evitare l'aggravamento della crisi che può derivare da tagli della spesa pubblica eccessivamente rapidi e severi, guidando al tempo stesso le economie lungo un percorso virtuoso e credibile di riduzione del debito. Dovrebbe essere perseguito un aumento della domanda privata attraverso una miscela sapiente di misure per rilanciare aspettative positive e ottimismo tra gli operatori economici, incentivi pubblici prudenti e ben mirati, la piena percezione dei vantaggi di costo di una svolta tecnologica di risparmio nel consumo energetico attraverso l'energia solare e nuove modalità organizzative, e gli accordi commerciali bilaterali e multilaterali tra le regioni del mondo. D'altra parte, le strategie dal lato dell'offerta, che favoriscono aumenti di produttività e innovazione, dovrebbero essere perseguite in stretto sintonia con grandi patti sociali sui livelli occupazionali e un cauto aumento salariale.

Ma la principale nuova strategia dovrebbe essere attuata a livello territoriale attraverso il supporto per la definizione dal basso di un vitale sviluppo creativo e condiviso e percorsi di innovazione da parte delle comunità locali. Tale sviluppo deve basarsi su specificità, le dotazioni di capitale naturale e artificiale, i punti di eccellenza, le tradizioni e le competenze: in breve, sfruttando il loro "capitale territoriale" e "sfruttando le risorse ancora non sfruttate". Questo supporto – contemporaneamente culturale, politico, operativo e

Mappa 14: Tasso di crescita medio annuale del PIL 2005-2025 nello scenario di riferimento



Fonte: SPAN-3, Final Report pag. 22

finanziario – potrebbe venire in primis da parte dell'Unione europea; un sostegno che guidi nella stessa direzione le strategie di sviluppo perseguite dai governi nazionali e dalle amministrazioni regionali/locali attraverso nuove forme di sinergie inter-istituzionali e metodi di governance.

Il territorio conta! E conta soprattutto perché può fornire i mezzi con cui moltiplicare l'efficacia delle decisioni di investimento individuali – nei settori delle infrastrutture, industria, nella ricerca e sviluppo, della cultura e del turismo – se le azioni sono prese in un quadro saggio e spazialmente integrato. A questo proposito è proposto il concetto di territorio come 'piattaforma', che suggerisce un tentativo di costruire sinergie tra gli attori locali: piattaforme "cognitiva", integrando R&S, industrie e istruzione di alto livello; piattaforme "infrastrutturali", moltiplicando l'accesso a nuovi strumenti di mobilità e fornendo interconnessioni efficienti; piattaforme di "identità", che integrano beni naturali e culturali in uno sfruttamento prudente e arricchente.

Relazionalità e "capitale relazionale" sono termini spesso utilizzati per vari scopi: per sottolineare la necessità di una rete di collegamento e cooperazione tra gli attori locali, pubblici e privati; per supportare l'interazione a distanza, l'apertura e la collaborazione; per sostituire semplici incentivi finanziari con accordi e partnership, la partecipazione dei cittadini e il controllo nella definizione delle politiche regionali. Tutti questi obiettivi richiedono indubbiamente un ampio ri-orientamento degli stili delle politiche pubbliche in molti contesti regionali nell'Unione Europea attuale.

10. METROPOLISATION AND POLYCENTRIC DEVELOPMENT IN CENTRAL EUROPE: EVIDENCE BASED STRATEGIC OPTIONS – POLYCE

Roberto Camagni¹, Roberta Capello², Andrea Caragliu³

10.1 FINALITÀ DEL PROGETTO

Il progetto POLYCE è stato ispirato dalla necessità delle amministrazioni delle città 'finanziatrici' (localizzate nell'area danubiana) di effettuare ricerca scientifica sulle future potenzialità di competitività delle città stesse, potenzialità basate soprattutto sulla capacità delle città di aumentare i propri comportamenti collaborativi sia fra le città finanziatrici che con altre città del sistema urbano europeo.

I principali concetti teorici sulla base dei quali il progetto è stato realizzato sono quelli di policentrismo e metropolizzazione.

La metropolizzazione è un processo di trasformazione urbana che, sulla base della definizione adottata nel progetto POLYCE, comprende :

- Un fenomeno di concentrazione spaziale di (nuove) funzioni economiche (Friedmann, 1986 e 2002; Geyer, 2002);
- La localizzazione di importanti funzioni di comando e di controllo all'interno delle città e di una connettività di rete ben sviluppata intorno alle città (Keeling, 1995);
- Un processo di ristrutturazione economica causata da un aumento delle attività ad alta intensità di conoscenza (Krätke e Borst, 2007);
- Una diseguale distribuzione delle funzioni specializzate all'interno della città o in un agglomerato policentrico (Kunzmann, 1996; Leroy, 2000; Sassen, 2002; Elissalde, 2004).

Il policentrismo riguarda invece l'esistenza di più di un polo (nodo) di performance (economica) all'interno di una data porzione di spazio, sia esso una città, una regione, o un paese. Esso può essere classificato e analizzato secondo diverse prospettive. Nell'ambito del progetto ESPON POLYCE, questo è stato fatto seguendo la seguente triplice classificazione:

- *policentrismo morfologico*, che può essere identificato con le gerarchie e le strutture di nodi in base alla loro dimensione e importanza reciproca;
- *policentrismo relazionale*, che scaturisce dai flussi e dalle interazioni tra i nodi di un sistema urbano;
- *policentrismo nella governance*, derivante dall'esistenza di interessi reciproci, di comportamenti collaborativi, di complementarità nei processi decisionali tra i vari nodi del sistema urbano.

L'analisi è stata eseguita su cinque capitali nei paesi dell'Europa orientale (d'ora in poi, CEECs) e nei loro dintorni funzionalmente correlati: Bratislava, Budapest, Lubiana, Praga e Vienna, sotto la supervisione e il coordinamento di Rudolf Giffinger e Johannes Suitner, entrambi dell'Università Tecnica di Vienna.

Il progetto prevede una concettualizzazione teorica di ampio respiro, accompagnata da una verifica empirica sulle determinanti della dimensione della città. Esiste infatti una ricca letteratura su quella che viene definita la *dimensione ottima della città* (Alonso, 1971; Richardson, 1978), solitamente identificata

¹ Professor Ordinario di 'Economia Urbana', Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito, Politecnico di Milano.

² Professor Ordinario di 'Economia Regionale', Dipartimento BEST – Dipartimento di scienza e tecnologia dell'ambiente costruito, Politecnico di Milano.

³ Ricercatore di 'Economia regionale ed urbana', Dipartimento di Ingegneria gestionale, Politecnico di Milano.

come la dimensione urbana che permette di massimizzare la differenza tra i benefici e i costi localizzativi per le persone che vivono all'interno della città (Camagni *et al.*, 2013).

Questo approccio implica l'esistenza di un'unica dimensione ottima della città per tutte le città, conclusione che si scontra con evidenti contraddizioni nell'evidenza empirica. Una reazione a questa apparente incapacità di spiegare correttamente i dati reali viene da Henderson (1974, 1985, 1996), che assume un punto di vista opposto, ovvero che le città svolgono in effetti funzioni diverse, sono specializzate in diversi settori, e quindi operano con funzioni di produzione diverse.

L'Unità di Ricerca del Politecnico di Milano ha contribuito alla revisione critica di questa vivace letteratura, suggerendo che i due approcci possono essere unificati, e che, mentre da un lato le città possono essere paragonate, condividendo così diverse caratteristiche comuni, esse tuttavia mantengono caratteristiche idiosincronicamente diverse, capaci di spostare verso l'alto o il basso le curve di costo o beneficio con cui esse operano. Le città dunque condividono la medesima complessa funzione di produzione, con fattori eterogenei e sostituibili, legati non solo alle funzioni economiche, ma ad altre condizioni di contesto. Pertanto ciascuna di esse mantiene le sua specificità e di conseguenza la propria dimensione 'di equilibrio', ma la possibilità di paragonare le città (e quindi di eseguire analisi cross-section) viene così conservata assieme alla possibilità di elaborare strategie politiche per la crescita o il contenimento urbani.

Questo contributo è stato costruito sulla base di un modello teorico successivamente testato empiricamente su un campione di 59 Aree Metropolitane europee.

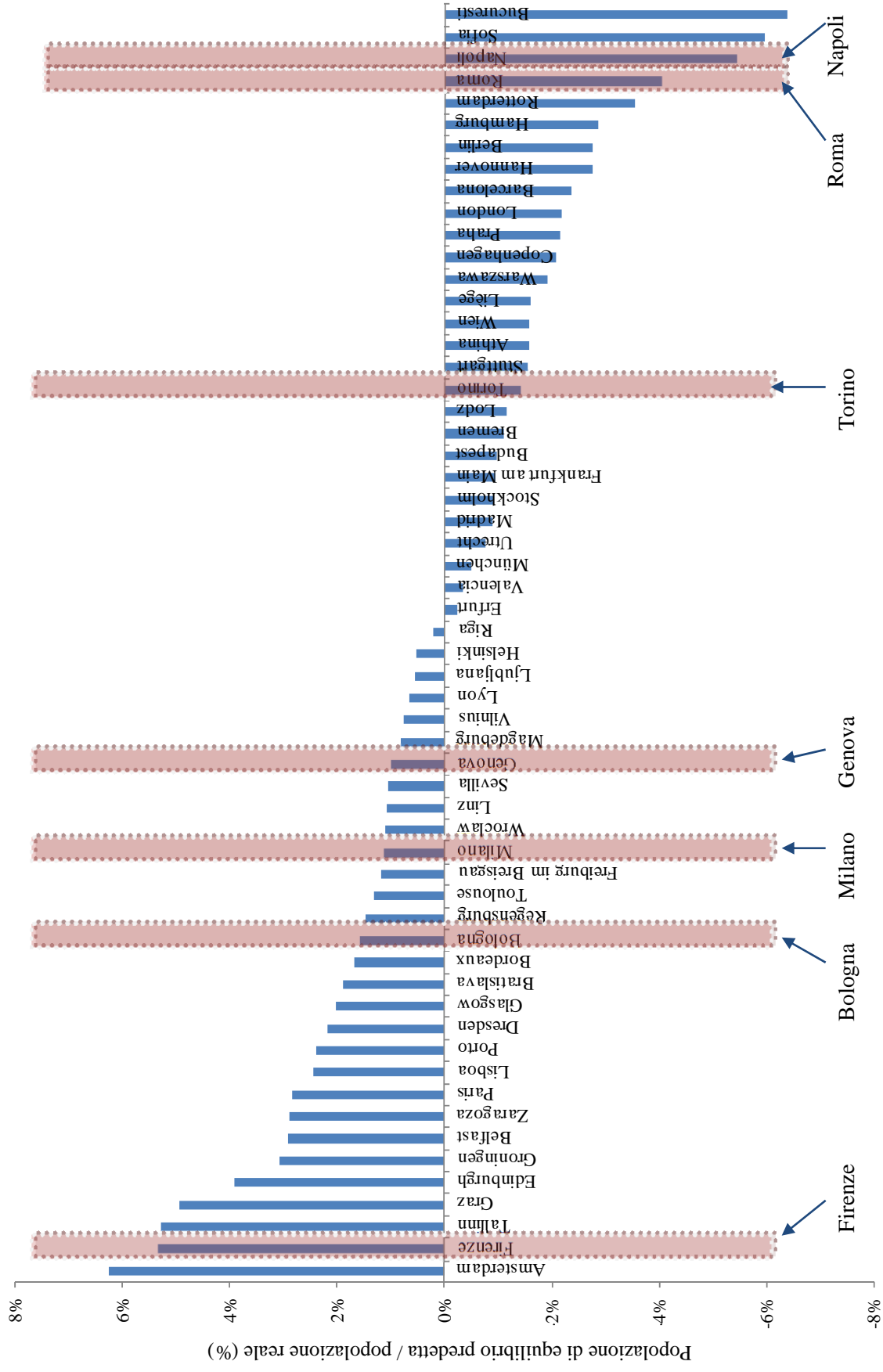
10.2 SITUAZIONE DELL'ITALIA E CASI STUDIO INDIVIDUALI

La Figura 3 mostra la differenza tra la popolazione di equilibrio astratta e quella 'effettiva'. Quando la prima è maggiore della seconda, il modello ipotizza che le città possano ancora crescere, in quanto i benefici sono superiori ai costi; quando invece i benefici di localizzazione sono inferiori ai costi, la dimensione della città è troppo grande. Nella Figura 3 le città italiane sono identificate con un rettangolo ombreggiato. Come si evince dalla figura, la maggior parte delle città italiane è localizzato sul lato sinistro della figura, e mostra quindi benefici urbani netti positivi, ossia la prevalenza di elementi di beneficio su quelli di costo. Tali città sono tutte situate nelle regioni del centro e del nord del Paese. Tre città italiane giacciono invece sul lato destro della figura, ovvero Torino, Roma e Napoli. Tali città possono o aver raggiunto dimensioni eccessive, data la loro dotazione di benefici urbani, oppure potrebbero aver raggiunto una dimensione superiore a quella teoricamente consentita, grazie ad una governance urbana molto efficiente. Quest'ultimo punto necessiterebbe di ulteriori analisi, che comprendano possibilmente casi di studio urbani che valutino la qualità passata della pianificazione urbana di ognuna delle città analizzate.

Il modello analizza in particolare due fattori specifici che determinano la dimensione urbana di equilibrio, ovvero le funzioni urbane di alto livello e le reti di città. Le relazioni tra popolazione di equilibrio predetta e diversi livelli di funzioni urbane di alto livello e reti di città sono rappresentate nelle Figure 4 e 5.

Le figure 4 e 5 mostrano che, *coeteris paribus* (ovvero qualora le città condividano ipoteticamente identiche caratteristiche al di là di funzioni e reti), la presenza di funzioni di alto valore e della capacità di collegamento in rete consente alle città di crescere fisicamente, senza incorrere in diseconomie di agglomerazione, rimandando così l'emergere di rendimenti di scala decrescenti. Pertanto, le città che godono di maggiore densità di funzioni urbane di alto livello e meglio collegate in reti urbane transnazionali possono raggiungere (e gestire) maggiori dimensioni grazie all'aumento di efficienza determinato dal capitale umano e dalla connettività.

Figura 3: Popolazione urbana di equilibrio –previsione (in % sulle dimensioni reali)



Fonte: Camagni et al. (2013), Elaborazione degli Autori.

10.3 SINTESI DELLE IMPLICAZIONI DI POLICY

Le implicazioni politiche di questa analisi sono alquanto interessanti. L'analisi suggerisce che, in alcuni casi, le città sono più grandi o più piccole rispetto alle proprie potenzialità, e le differenze tra dimensioni della città reali e dimensioni di equilibrio stimate possono essere il risultato di una buona o cattiva gestione, il che suggerisce future strategie di pianificazione urbana efficiente e la costruzione di coraggiose 'visioni' economiche e sociali.

Da un lato, infatti, le città che mostrano un livello di popolazione previsto inferiore a quella reale dovrebbero (almeno potenzialmente) crescere e colmare questa lacuna. D'altro canto, le città con una popolazione effettiva superiore a quella prevista dal modello possono essere state in grado di raggiungere tale livello con una più alta qualità di governance.

Una spiegazione alternativa per questo secondo caso potrebbe invece essere legata alla presenza di diversi paradigmi per la dimensione della città di equilibrio nei diversi sistemi urbani. Mentre i sistemi urbani nella comunità europea o nei singoli paesi dell'Unione sono caratterizzati da una variabilità interna relativamente limitata, l'evidenza empirica suggerisce che le città dei paesi dell'Est o dell'area mediterranea, o quelle localizzate in paesi di grandi dimensioni rispetto a città localizzate in paesi più piccoli, potrebbero in effetti seguire modelli differenti.

L'inclusione di tali elementi non banali (ossia, qualitativi e di governance), sia in modelli teorici che nelle analisi empiriche rappresenta un'interessante sfida, e tanto più, quanto maggiore è la dinamica delle tendenze di urbanizzazione attualmente in atto, e quanto più difficili sono le sfide poste dalla crescita urbana in termini di logistica e di gestione dei problemi amministrativi.

11. INSTITUTIONAL CAPACITY FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT - SMART-IST

Carolina Pacchi¹

11.1 FINALITÀ DEL PROGETTO

Gli studi e i report sulla valutazione e le strategie future per la politica di coesione europea sottolineano, tra gli altri aspetti, la necessità di rafforzare in modo significativo la capacità e le competenze amministrative e istituzionali e legare in modo più deciso la disponibilità di finanziamenti a condizionalità e incentivi, in particolare per quanto riguarda le pre-condizioni per assicurare un uso efficace dei fondi, insieme all'adozione di sistemi più precisi di indicatori per migliorare la qualità degli sforzi di valutazione e monitoraggio per il prossimo periodo di programmazione.

In questo quadro di policy si colloca il progetto Institutional Capacity For Territorial Development (SMART-IST)², uno studio empirico a livello europeo volto a esplorare l'importanza della capacità istituzionale nelle politiche regionali europee, attraverso l'analisi delle relazioni tra strumenti di capacity building, capacità istituzionale e politiche di sviluppo, nell'ambito della politica di coesione.

Gli obiettivi del progetto erano:

- riconoscere i fattori istituzionali in grado di spiegare l'efficienza delle amministrazioni pubbliche nel disegno e nell'attuazione di strategie e politiche di sviluppo territoriale nell'ambito della politica europea di coesione;
- sviluppare una metodologia comune e trasferibile per riconoscere e valutare questi fattori istituzionali e migliorare l'efficienza delle istituzioni, attraverso l'identificazione di pratiche e strumenti.

Il progetto ha analizzato nove casi studio in otto regioni europee (Puglia, Sicilia e Toscana in Italia; Aquitania, Alsazia e Rhône Alpes in Francia; Dolnoslaskie e Lubelskie in Polonia), prendendo in considerazione diversi tipi di politiche territoriali in diversi settori (progetti integrati territoriali, decentralizzazione delle competenze nella gestione dei Programmi Operativi, gestione integrata fluviale e del paesaggio, politiche per i rifiuti e per le acque), in due differenti periodi di programmazione (2000-06; 2007-13).

All'inizio del progetto due questioni principali hanno guidato l'analisi: a) in che modo le politiche di capacity building influenzano la capacità istituzionale; b) in che modo condizioni *path dependent* influenzano tali politiche, ma anche la capacità istituzionale e il suo processo di cambiamento. Per rispondere a queste domande, in primo luogo il progetto ha proposto la definizione operativa delle principali variabili prese in considerazione. In seguito, sono state analizzate le relazioni tra queste variabili, concentrando l'attenzione su quelle che potevano essere affrontate in modo efficace usando i dati empirici del progetto.

Il risultato di questo sforzo analitico è un quadro teorico della capacità, nel quale – se lo sviluppo del territorio è la variabile dipendente – due relazioni sono centrali: quella che lega le dimensioni strutturali e

¹ Ricercatore di 'Tecnica e Pianificazione Urbanistica', Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano.

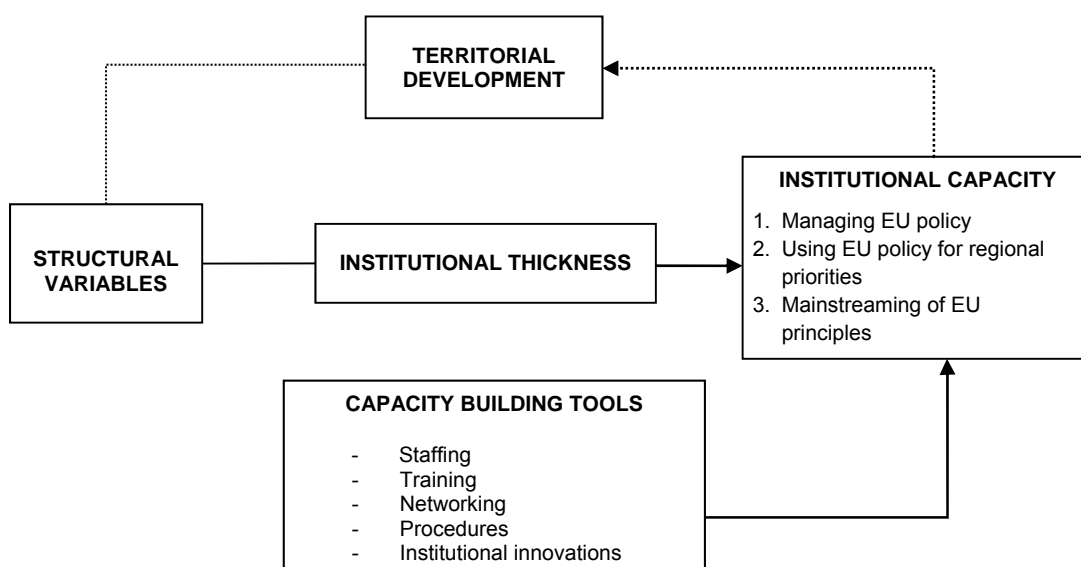
² Il progetto SMART-IST è un esempio di *targeted analysis* finanziato dal Programma ESPON 2013 nell'ambito della Priorità 2. Lead partner il Politecnico di Milano, partner il Politecnico di Torino, l'Istituto per la Ricerca Sociale, l'Ecole Normale Supérieure de Lyon, l'Universitat Autònoma de Barcelona.

la capacità istituzionale, letta attraverso il “Paradigma dell’Institutional Thickness” (Figura 6), e quella tra politiche di capacity building e capacità istituzionale.

11.2 APPROCCIO METODOLOGICO E RISULTATI

La struttura del progetto SMART-IST legge le dimensioni strutturali come condizioni di partenza che instaurano una relazione co-evolutiva con la capacità istituzionale, mentre lo sviluppo rimane in ultima istanza la variabile dipendente. Dopo aver passato in rassegna diverse teorie dello sviluppo e della crescita, sono stati identificati una serie di indicatori per misurare le variabili strutturali: demografici, territoriali, sull’economia e il lavoro, l’educazione, la scienza e la tecnologia. Il risultato, non certo sorprendente, è che le regioni analizzate nel progetto SMART-IST possono essere divise in due gruppi omogenei, che corrispondono agli obiettivi ‘convergenza’ e ‘competitività’: nel primo ci sono le regioni italiane del Mezzogiorno e le due regioni polacche, nell’altro la Toscana e le regioni francesi. La principale conclusione che emerge dal lavoro sul campo in merito alla caratterizzazione strutturale delle regioni è che l’importanza di queste variabili è limitata: le politiche di capacity building e, più in generale, la capacità istituzionale sono infatti largamente indipendenti dal livello di sviluppo.

Figura 6: Paradigma dell’Institutional Thickness



Fonte: SMART-IST, Final Report, p. 13

Per questo motivo, la necessità di approfondire la scoperta delle condizioni di contesto ha suggerito di utilizzare il “Paradigma dell’Institutional Thickness”. Questo si propone di riconoscere i fattori chiave che sembrano dare ad alcuni territori e città maggiori possibilità di cogliere opportunità di sviluppo, nel contesto della globalizzazione. Secondo questo Paradigma, l’approccio dell’Institutional Thickness è stato usato per descrivere in modo più puntuale la relazione tra variabili strutturali e capacità istituzionale, come quadro teorico di riferimento e, allo stesso tempo, come processo.

La capacità istituzionale è stata la variabile fondamentale del progetto, capace di contribuire a spiegare la qualità delle politiche di sviluppo dei territori, direttamente influenzata dalle politiche di capacity building, nel contesto delle caratteristiche strutturali dei diversi contesti regionali. I risultati di questa parte

del progetto sono di due tipi: una definizione operativa di capacità istituzionale, in grado di analizzarne gli effetti in senso lato; la rilettura dei casi studio a partire da questa concettualizzazione, che ha suggerito come in effetti questo avvenga da un punto di vista empirico.

Sono state così identificate tre possibili declinazioni del concetto:

- Capacità istituzionale di *tipo 1*: la capacità di comprendere e applicare le regole e le procedure europee, la complessità di gestione dei fondi e la possibilità di combinarli con regole e procedure di livello nazionale e/o regionale. E' possibile trovare elementi di questo tipo di capacità in tutti i casi analizzati, anche se con modalità differenti, con diverse dinamiche temporali e in relazione sia ai livelli iniziali delle competenze presenti nella regione, sia alla relativa esperienza nella gestione di politiche finanziate con fondi europei;
- Capacità istituzionale di *tipo 2*: la capacità di utilizzare fondi e procedure europee per far emergere e attuare progetti e strategie di sviluppo che gli attori locali avevano in mente o che decidono di promuovere appositamente. Questa capacità di integrare aree tematiche, strumenti e dispositivi di attuazione e fonti di finanziamento in vista di un obiettivo strategico è presente in particolare nelle regioni francesi e in Toscana, dato che essa è strettamente collegata con il livello iniziale di maturità dei contesti istituzionali e amministrativi e con la forza della loro agenda di sviluppo, ed è forse la meno diffusa delle tre tipologie;
- Capacità istituzionale di *tipo 3*: la capacità di utilizzare le competenze sviluppate nella gestione dei fondi europei per migliorare la qualità complessiva dell'azione amministrativa, ovvero l'aumento della qualità degli interventi grazie alla diffusione, integrazione nelle procedure ordinarie e istituzionalizzazione del principio di partnership, dell'attenzione alla sostenibilità e dell'uso di procedure di monitoraggio e valutazione, l'enfasi sulla governance multilivello, ecc. Questo tipo di capacità è in effetti un obiettivo di per sé e può esercitare un'influenza diretta sui risultati finali delle politiche di sviluppo, anche al di là degli interventi legati alla politica di coesione. Nei casi esaminati nel progetto troviamo in particolare la diffusione del principio di partnership e delle procedure di valutazione.

Le politiche di capacity building si riferiscono ad azioni volte a rafforzare la capacità dei funzionari pubblici di gestire i programmi e politiche, fornire servizi ai cittadini, o di assumersi responsabilità più in generale. Il progetto ha proposto una definizione ampia di politiche di capacity building, che comprendono strategie differenti come il reclutamento, la formazione, il networking, gli aggiustamenti procedurali, le innovazioni istituzionali e organizzative.

Per quanto riguarda la relazione tra politiche di capacity building e capacità istituzionale, il risultato principale dell'analisi è stato che le prime possono essere strumenti per rompere la *path dependency*, indipendentemente dal livello di sviluppo. Le azioni e l'efficacia della capacity building possono variare in relazione al tipo di capacità istituzionale presa in considerazione.

- La capacità di tipo 1 è quella su cui l'intervento è più facile: in linea di principio, qualunque strumento di capacity building può migliorarla, e diverse iniziative nelle regioni analizzate sono state percepite come di successo. Tra gli strumenti utilizzati per rafforzare questo tipo di capacità, le reti sono allo stesso tempo le meno invasive per le amministrazioni e quelle capaci di farsi carico delle questioni di maggiore complessità.
- La capacità di tipo 2 implica che ci sia già una capacità strategica dispiegata prima che le politiche di capacity building siano attivate e lanciate: in questo modo i miglioramenti di questo tipo di capacità possono essere osservati solo nei passaggi successivi della pianificazione e della programmazione. Ciò nonostante, se guardiamo all'esperienza della Toscana, della Sicilia e di Dolnoslaskie, l'analisi ci

mostra che mentre è ragionevole che altre politiche di rafforzamento della capacità – in particolare il reclutamento e la formazione – possano avere un buon potenziale di rafforzamento di questa capacità nel futuro, le politiche di capacity building di natura procedurale possono avere un potenziale importante per attivarla con effetti che si possono osservare anche a breve.

- Gli effetti delle politiche di capacity building sulla capacità di tipo 3 presentano un problema di osservazione, tuttavia l'analisi ha mostrato che essa può essere rafforzata attraverso l'intervento su due dimensioni tipiche delle politiche di capacitazione: l'integrazione nel più ampio contesto amministrativo e il loro quadro d'azione.

A partire dai risultati del progetto SMART-IST è possibile proporre alcuni indirizzi di policy. Per quanto riguarda i diversi tipi di capacità istituzionale, sarebbe errato identificare l'efficacia esclusivamente con la gestione finanziaria (tipo 1). Di fatto, il vero test dell'efficacia nell'attuazione è che siano raggiunti gli obiettivi della strategia di Lisbona, e questo implica una integrazione armoniosa tra la politica europea di coesione e le politiche nazionali (nella direzione della capacità di tipo 2): in effetti, il lavoro sul campo ha mostrato che i rischi di frammentazione amministrativa e di policy sono presenti e potenzialmente pericolosi in molte delle regioni prese in considerazione (ma in particolare per quelle dell'obiettivo convergenza).

Andando oltre su questa linea di riflessione, per quanto riguarda l'abilità di proporre diagnosi territoriali convincenti e di avviare percorsi di pianificazione strategica, ogni azione di rafforzamento dovrà essere disegnata in modo specifico con l'amministrazione che deve affrontare i problemi. Una prima possibilità a questo fine è quella di utilizzare un sistema comune di indicatori e definire obiettivi individuali da raggiungere per i diversi tipi di capacità istituzionale.

12. TRANSPORT INFRASTRUCTURE FOR PERIPHERAL REGIONS' ECONOMIC DEVELOPMENT- TIP RED PROJECT - AIRPORTS AS DRIVERS OF ECONOMIC SUCCESS IN PERIPHERAL REGIONS - ADES

Federica Alcozer¹, Sara Favargiotti², Mosè Ricci³

12.1 SINTESI DEL PROGETTO

Il progetto ESPON TIP RED parte da un bando per Analisi Mirate: "Aeroporti come motori di successo economico in regioni periferiche" (ADES). E' iniziato a novembre 2011 e terminato a gennaio 2013. È stato sviluppato dal Dipartimento di Scienze per l'Architettura (DEA)- Università degli Studi di Genova - Italia (Lead partner), BAK Basel Economics AG - Svizzera, KINNO Consulting LTD - Grecia e Jyväskylä University School of Business and Economics - Finlandia. Il progetto è focalizzato sulla situazione e sulle esigenze delle tre regioni stakeholder: Provincia di Savona, Regione della Grecia Occidentale, Comune di Jyväskylä.

In Europa nel secolo scorso la geografia degli insediamenti, evidenziata dalla velocità dei collegamenti, ha rafforzato alcuni territori ed emarginati altri. Questi processi hanno coinvolto direttamente gli spazi, la vita e l'immaginazione collettiva. In altre parole, si tratta di nuovi fatti urbani che hanno, in qualche modo contribuito a creare un'idea di postmoderno per il quale non è più la produzione, ma sono le connessioni che creano le condizioni essenziali per la crescita economica di un territorio.

A partire dalla fine degli anni Novanta, molti aeroporti ricalibrano la loro funzione fondamentale attraverso l'integrazione delle infrastrutture di trasporto aereo, con attività che rigenerano la loro vita e i territori circostanti. Molti aeroporti secondari sono stati coinvolti sia nella rete di trasporto low-cost, generando un rinnovo di infrastrutture e funzioni, sia nella crescita di attività non limitate al trasporto aereo. La strategia di utilizzare i piccoli aeroporti è diventata importante anche a scala locale perché genera una rapida trasformazione del territorio e della rete di infrastrutture di trasporto a terra: l'aeroporto diventa un punto di riferimento nel territorio e un elemento importante per l'economia locale.

Ancor più in questo periodo di crisi economica, costruire nuove infrastrutture non si rivela come la strategia più sostenibile, considerando la sostenibilità un obiettivo sociale e territoriale.

Il progetto offre opzioni alternative rispetto alla realizzazione incondizionata di infrastrutture: esplorare l'effetto moltiplicatore delle infrastrutture esistenti nel promuovere le economie locali. Il riciclo di infrastrutture obsolete e il riuso di queste strutture, al fine di ottimizzare le loro potenzialità, diventa la soluzione più sostenibile e auspicabile: ripensare non solo le infrastrutture abbandonate e inutilizzate, ma riciclare tutte quelle infrastrutture che sono attive, ma sottoutilizzate e improduttive.

Queste nuove infrastrutture generano scambi con i paesaggi, ma permettono anche di vedere nuovi paesaggi; l'aeroporto diventa un luogo per vivere e non solo una porta da attraversare per raggiungere un'altra destinazione. Dal concetto di aeroporto per raggiungere destinazioni lontane, all'aeroporto come luogo in cui andare e restare, inteso come attrattore di flussi legati alle attività presenti sul territorio. In questo senso, l'aeroporto "infrastruttura osmotica" diventa un luogo da vivere prima che un luogo da cui

¹ Professore a contratto di 'Progettazione urbanistica, dei paesaggi e degli spazi', Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Genova.

² Archietto, GAP Associati.

³ Professore Ordinario di 'Urbanistica', Dipartimento di Scienze dell'Architettura, Università degli Studi di Genova.

partire. E' organizzato in modo da soddisfare non soltanto uno specifico settore (operazioni di volo) ma potrebbe adattarsi al contesto circostante e al business, potrebbe scambiare relazioni (materiali e immateriali) con il territorio circostante e potrebbe ospitare più funzioni.

TIP RED propone, attraverso analisi territoriali ed analisi economiche, una strategia operativa per questi aeroporti al fine di ricalibrare la loro funzione fondamentale in contesti specifici: l'integrazione dei servizi per il traffico aereo con nuove attività può creare sviluppo locale. Le linee guida per questa visione si basano su tre strategie:

- espansione dell'aeroporto esistente, aumento del numero di voli, creazione di nuove funzioni connesse alle attività economiche vicine (Ricarico);
- mantenimento delle operazioni aeroportuali, ibridazione con l'inserimento di attività legate al contesto locale e di funzioni urbane (Rlusio);
- abbandono della funzione aeroportuale per un'azione di riciclo complessivo, un recupero del terreno dall'infrastruttura, creazione di un parco e di servizi pubblici per la città e per lo sviluppo urbano (Rciclo).

12.2 LA POSIZIONE DELL'ITALIA

Sia il Lead Partner sia il Lead Stakeholder del progetto TIP RED sono italiani. A parte questo, il gruppo di lavoro ha tralasciato le problematiche in una dimensione europea, più che nazionale. Il ruolo del LP (DSA) nel TPG si è connotato per l'approccio disciplinare, legato all'ambito disciplinare di provenienza - ricercatori di pianificazione territoriale e urbana, all'interno di una Facoltà di Architettura - rispetto agli altri membri del gruppo, tutti provenienti da strutture di ricerca, pubbliche e private, di taglio economico.

Il ruolo del Lead Stakeholder (Provincia di Savona) ha portato l'attenzione sul proprio contesto regionale e legato in particolare all'aeroporto di Albenga, senza rischiare di perdere una visione aperta e interlocutoria con gli altri stakeholder (Greci e Finlandesi).

12.3 CASI STUDIO SIGNIFICATIVI REGIONALI E SUB-REGIONALI

I casi studio sono: Aeroporto di Jyväskylä, Finlandia centrale; Aeroporto di Araxos, Aeroporto di Aktion, Aeroporto di Andravida, regione della Grecia Occidentale; Aeroporto di Villanova d'Albenga, provincia di Savona. Essi mostrano esempi diversi di una situazione diffusa di aeroporti sottoutilizzati e fermi in fase di pre-declino. È urgente ripensare il loro futuro al fine di trasformare le infrastrutture degli aeroporti in riattivatori urbani, prima che le infrastrutture stesse diventino obsolete.

Questi aeroporti sono molto diversi a causa di contesti eterogenei (geografici, economici, sociali). Jyväskylä è molto centrale in Finlandia ma molto periferica rispetto all'Europa centrale. Poiché il centro economico della Finlandia è a sud di Jyväskylä, la regione è ancora più remota e Helsinki diventa la porta naturale per "l'Europa" per tutta la Finlandia. Anche Patrasso è piuttosto centrale rispetto alla Grecia, che però è uno Stato "periferico" del sud dell'Europa. Nonostante Patrasso sia più vicino all'Europa centrale della sua capitale, quasi tutto il traffico aereo internazionale transita da Atene. La situazione di Savona differisce considerevolmente. Nel quadro Europeo, Savona è piuttosto centrale, ma piuttosto periferica nel contesto italiano. Gli aeroporti di Genova, Nizza, Torino e Milano sono relativamente vicini. Quindi anche la situazione dei collegamenti aerei delle tre regioni stakeholder differisce in modo sostanziale.

12.4 SINTESI DELLE POLICY CORRELATE ED INDIRIZZI PER IL PAESE E LE REGIONI

Oltre ai risultati specifici per gli stakeholder, l'approccio di TIP RED dimostra come il legame tra accessibilità e sviluppo regionale sia più complesso di quanto appaia. La ricerca si propone di modificare un punto di vista rigido sullo sviluppo regionale e sostenere una nuova prospettiva di riutilizzo, rinnovo e ristrutturazione delle infrastrutture aeroportuali esistenti. In realtà, TIP RED delinea diverse visioni alternative che possono contribuire all'avvio di una relazione positiva e propulsiva fra accessibilità e performance economica regionale.

L'approccio metodologico multidimensionale mira ad un confronto critico e fornisce risultati rilevanti per affrontare le sfaccettature e la complessità delle domande di ricerca. Il mix di metodologie è fortemente raccomandato a livello nazionale ed europeo per permettere alle attività di indagine di aumentare le loro rispettive conoscenze, per fornire una panoramica più completa degli argomenti di ricerca e ottenere risultati più coerenti e appropriati ad ogni questione e a ogni Paese.

TIP RED offre anche un avanzamento sulla politica dei trasporti nel dibattito europeo: la costruzione di una nuova infrastruttura non è sempre efficace in sé e deve essere supportata da strategie innovative (REnewal). Queste strategie mostrano diversi scenari che aumentano l'efficienza aeroportuale e portano crescita per le comunità locali. Tre alternative (Ricarico, RIuso, RIciclo) suggeriscono di sviluppare la vitalità e le funzioni degli aeroporti periferici in futuro. Istituzioni regionali o politici locali potrebbero adottare queste strategie per affrontare i diffusi problemi di aeroporti obsoleti o sottoutilizzati.

Inoltre, la possibilità di sviluppare accordi di cooperazione con altri aeroporti è vista come una opportunità, soprattutto in termini di business e di segmentazione del mercato. Il modello della rete aeroportuale potrebbe essere studiato e adottato come strategia operativa. La cooperazione degli aeroporti piccoli e medi, anziché la concorrenza, potrebbe guidare una sinergia territoriale tra aeroporti vicini. I rappresentanti di ogni aeroporto sarebbero coinvolti nel comitato di gestione degli altri e si potrebbe approvare una politica commerciale comune.

Infine, la ricerca TIP RED propone un'innovativa rappresentazione grafica. Le mappe sono potenti strumenti per visualizzare i dati spaziali, ma possono essere anche utili sistemi per i decisori politici per scegliere e definire le migliori strategie di sviluppo locale. Potrebbero essere utilizzati da amministrazioni regionali o locali come dispositivi essenziali per la comunicazione con il contesto locale e fornire prospettive future. Le mappe descrittive visualizzano le informazioni statistiche, per identificare modelli strutturali nello spazio. Le mappe 'di visione' invece prefigurano potenziali scenari di futuro sviluppo: queste utilizzano il disegno come analisi e come supporto metodologico per processi strategici.

**I CONTRIBUTI ITALIANI AGLI SCIENTIFIC TOOL
(PRIORITÀ 3)**

13. TERRITORIAL EVIDENCE PACKS FOR STRUCTURAL FUNDS PROGRAMMES

TERREVI

Andrea Gramillano¹ e Alessandro Valenza²

Questo contributo descrive le caratteristiche principali e i risultati di TerrEvi, un progetto sviluppato nell'ambito della piattaforma scientifica di ESPON. L'articolo è strutturato in quattro sezioni. La prima illustra i principali obiettivi, l'approccio metodologico e lo sviluppo del progetto. La seconda sezione riguarda il caso italiano, considerando che l'Italia in TerrEvi è uno dei paesi maggiormente analizzato in TerrEvi. La terza sezione illustra i due casi regionali, Molise e Umbria. L'ultima sezione enuclea le principali lezioni apprese.

13.1 SINTESI E OBIETTIVI DEL PROGETTO

Essendo già particolarmente sviluppata la conoscenza all'interno del database ESPON, il progetto TerrEvi è stato concepito per rendere l'evidenze disponibili più accessibili e utilizzabile dalle autorità di programma e dagli stakeholder nell'ambito dei fondi strutturali europei. In primo luogo, TerrEvi ha sviluppato un "*methodological concept*" per rendere funzionali alla Programmazione 2014-2020 le evidenze territoriali disponibili. In secondo luogo, il progetto ha testato il potenziale del "*methodological concept*" in dieci casi studio pilota, sviluppando delle modalità operative con cui le evidenze territoriali di ESPON possano essere utili per i programmi regionali e nazionali e di cooperazione territoriale europea.

13.1.1 L'approccio metodologico

TerrEvi utilizza, come fonti, tutti i principali progetti presenti all'interno del database ESPON. Le informazioni contenute nel database ESPON sono state raccolte al fine di identificare il capitale territoriale e i potenziali di sviluppo delle regioni e dei territori sia rispetto alle priorità della Strategia Europa 2020 di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva sia alle priorità dell'Agenda Territoriale 2020. Da un punto di vista metodologico, il progetto TerrEvi ha utilizzato diversi strumenti: (a) un approccio multi-livello, (b) i "traffic lights", (c) i "box-plots", (d) il "territorial impact assessment".

L'approccio multi-livello serve ad interpretare le evidenze a diversi livelli territoriali. Le mappe forniscono una rappresentazione spaziale delle evidenze territoriali. La Mappa 15 illustra i diversi scenari dell'evoluzione della forza lavoro nel periodo 2005-2050 stimati per la regione Molise e per l'Italia dal progetto ESPON DEMIFER e riprodotti e riadattati nel progetto TerrEvi. I traffic light comparano l'area di programma allo spazio ESPON (Europa a 27+4) rispetto ad altre aree ed altri paesi. La figura 7 riguarda alcuni indicatori della crescita intelligente per la regione Umbria. I box-plots illustrano la distribuzione interna di una variabile all'interno di un'area di programmazione confrontata con lo spazio ESPON (Europa 27+4) e le aree di programmazione in generale. Il Territorial impact assessment è stato usato per proporre degli indicatori che misurano l'impatto territoriale potenziale di alcune politiche.

¹ Economista di Economia Urbana, Analisi delle politiche pubbliche, Economia dello Sviluppo, T33

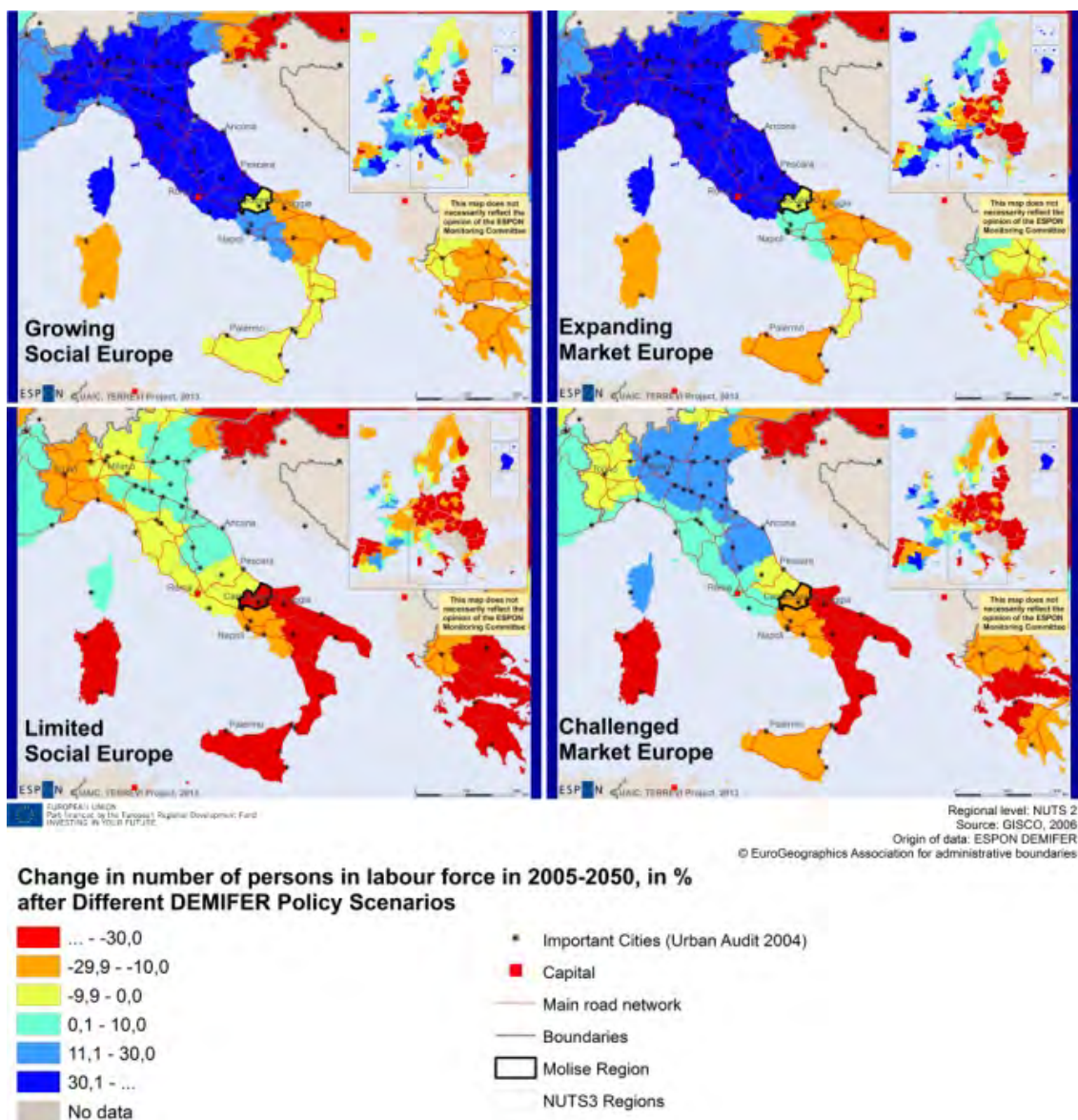
² Dottore di ricerca in Scienze Politiche, T33

13.1.2 Lo sviluppo del progetto

Il progetto, iniziato nel febbraio 2012, è nella sua fase finale di realizzazione. Fin d'ora, TerrEvi ha prodotto alcuni rapporti, disponibili sul sito di ESPON (www.espon.eu). Il rapporto iniziale ed intermedio descrivono le principali fasi e l'approccio metodologico del progetto. Gli altri rapporti specifici riguardano direttamente le aree di programmazione: 53 *factsheets* per i programmi di cooperazione transfrontaliera; 13 *factsheets* per i programmi di cooperazione transnazionale; 10 *territorial evidence packs* per i programmi di cooperazione e regionali realizzati nelle aree dei casi studio. Questi prodotti specifici forniscono al lettore delucidazioni sui diversi tipi di evidenze territoriali di ESPON rispetto alle possibili priorità di investimento dei futuri programmi 2014-2020 finanziati dai fondi strutturali.

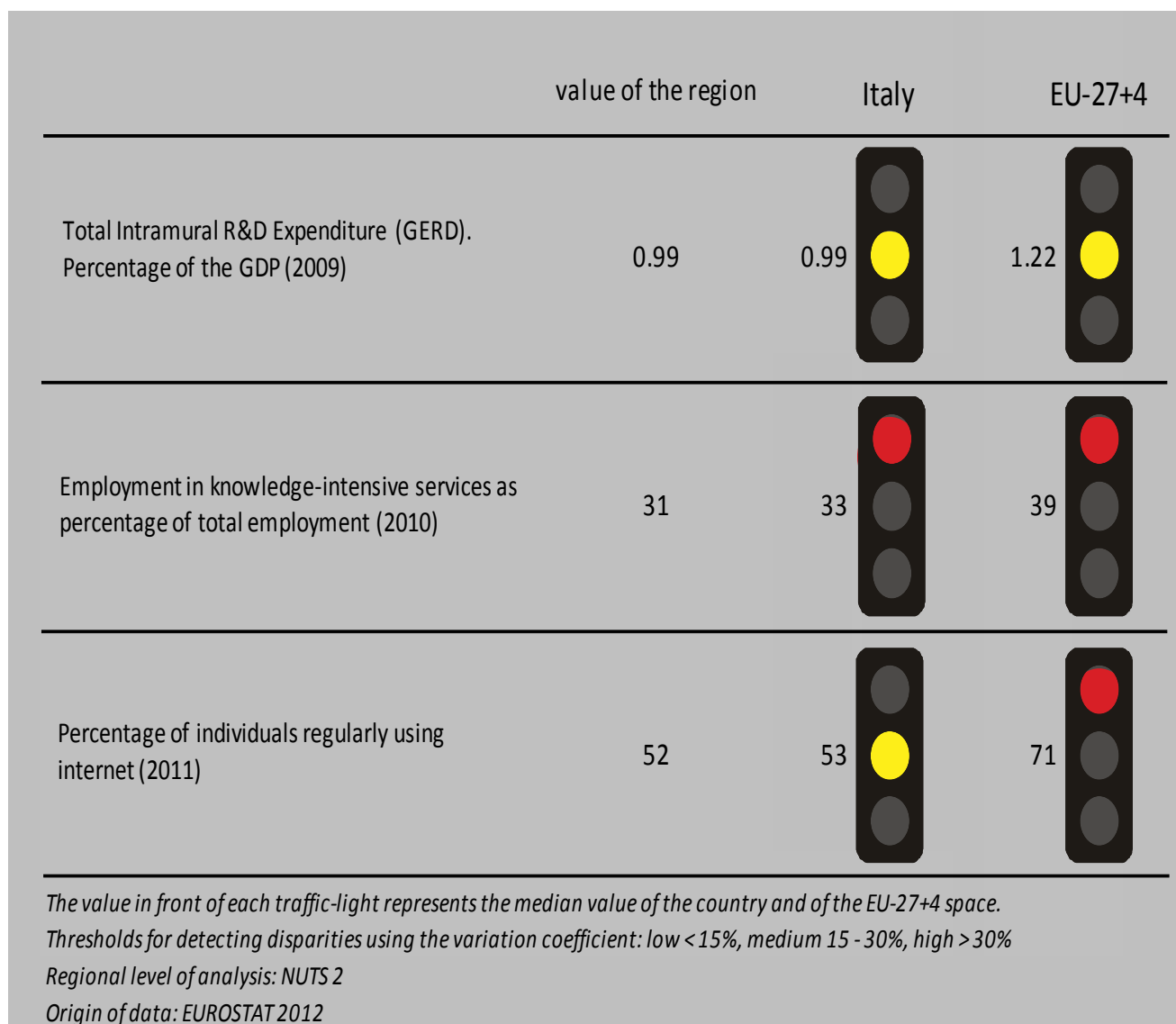
Il rapporto finale (draft e definitivo) del progetto è previsto nel 2014.

Mappa 15: Scenari di evoluzione della forza lavoro nel periodo 2005-2025 in Molise e in Italia elaborati dal progetto DEMIFER



Fonte: Territorial Evidence Pack della Regione Molise sulla base di DEMIFER, Annex D12-8

Figura 7: Traffic lights con gli indicatori di crescita intelligente per l'Umbria rispetto all'Italia e all'area EU 27+4



Fonte: Territorial evidence pack della regione Umbria, progetto TerrEvi

13.2 TERREVI ILLUSTRATE EVIDENZE TERRITORIALI UTILI PER L'ITALIA

Il progetto TerrEvi ha analizzato il territorio italiano a diversi livelli. In particolare, l'Italia è stata analizzata relativamente a due livelli di programmazione: i programmi di cooperazione territoriale europea e i programmi regionali considerando i territori come definiti nel periodo di programmazione 2007-2013. TerrEvi ha prodotto dei *factsheet* di facile utilizzo (15-20 pagine) per sette programmi di cooperazione transfrontaliera: Italia-Austria, Italia-Francia (Alcotra), Italia-Francia (Marittimo), Italia-Malta, Italia-Slovenia, Italia-Svizzera; Grecia-Italia; quattro programmi transnazionali: Central Europe, Spazio Alpino, Mediterraneo (MED), South East Europe. Per i due casi studio regionali, Molise e Umbria, sono stati elaborati due territorial evidence packs. Inoltre, le informazioni a livello nazionale sono state rielaborate nei *traffic lights* per consentire il confronto delle aree di programma con i valori nazionali.

13.3 CASI DI STUDIO REGIONALI

Gli indicatori, le evidenze qualitative e quantitative provenienti dal database ESPON sono stati presentati e testati in dieci casi studio al fine di verificare se possono essere utili per uno o più delle seguenti fasi della programmazione: a) analisi dei bisogni e delle sfide dell'area di programmazione; b) concentrazione tematica delle risorse e delle azioni nel prossimo periodo di programmazione; c) selezione degli indicatori di risultato; d) selezione dei progetti e delle azioni; e) consultazione degli stakeholder.

I due casi studio italiani hanno evidenziato tuttavia alcuni punti critici che: i) i dati di ESPON solitamente forniscono un quadro temporalmente limitato senza necessariamente illustrare la dinamica; ii) gli indicatori presentati possono facilmente sostenere i programmi nell'analisi dei bisogni e delle sfide, nella concentrazione tematica e nello stimolare la consultazione degli stakeholders; iii) l'uso delle evidenze di ESPON per il monitoraggio del programma e per la selezione dei progetti è limitato al momento sia per la fase di programmazione maggiormente concentrata sulle scelte strategiche sia per la disponibilità di informazioni.

13.4 LEZIONI APPRESE

Il progetto TerrEvi ha consentito di evidenziare che il programma ESPON può contribuire sostanzialmente a garantire una solida base di informazioni e dati per sostenere i programmi finanziati dai fondi strutturali europei. Si enucleano di seguito alcune lezioni apprese da TerrEvi per aumentare il valore aggiunto delle evidenze contenute in ESPON.

In primo luogo il valore aggiunto di ESPON può essere aumentato se associato ad altre fonti, ad esempio database nazionali, regionali e locali. Infatti, questo è quanto è parzialmente accaduto e stato discusso nei casi di Molise e Umbria. Le evidenze di ESPON sono state prese in considerazione dal Molise per le attività di implementazione e monitoraggio, mentre nel caso dell'Umbria una riflessione è stata avviata circa l'integrazione delle evidenze provenienti da ESPON e l'approccio di TerrEvi all'interno del sistema di monitoraggio della performance regionale (RUICS). A parte il livello regionale, le evidenze di ESPON possono essere sfruttate per fornire dati armonizzati per i programmi di cooperazione e una prospettiva comparativa nazionale, europea e globale.

In secondo luogo le informazioni contenute in ESPON possono essere utilizzate in particolare per redigere l'analisi di contesto e SWOT grazie al fatto che ESPON fornisce delle evidenze relative alle driving forces e facilita la discussione sui vantaggi e sugli svantaggi comparati delle aree di programmazione in una prospettiva europea. Le informazioni qualitative di ESPON, riguardanti casi studio o buone pratiche, sono state considerate molto utili dalle autorità di programmazione e potrebbero essere ulteriormente sfruttate per migliorare la qualità delle politiche pubbliche e della governance.

**I CONTRIBUTI ITALIANI ALLE TRANSNATIONAL NETWORKING
ACTIVITIES
(PRIORITÀ 4)**

14. IL CONTRIBUTO DELLE “INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGIES” EUROPEE ALLA COESIONE TERRITORIAL – ESPON INTERSTRAT

Angela D’Orazio¹

“Territorial cohesion is hot. The entrance of this concept in the EU policymaking arenas offered spatial planners a new opportunity to open the debate on bringing the territorial dimension of EU policies and legislation on the agenda.” (Bynes and Van der Lecq, 2005: 1).

La coesione territoriale può forse definirsi come “la declinazione spaziale dello sviluppo sostenibile” (Peyrony 2010, p.122): come competitività, coesione e protezione dell’ambiente possano combinarsi armoniosamente nello spazio alle differenti scale territoriali.

Nello studiare le modalità con le quali i singoli territori si attrezzano per elaborare strategie di sviluppo che rispondano (a volte anche solo formalmente) ai criteri europei, appare utile l’identificazione di possibili “Integrated Territorial Development Strategies”. A partire da una definizione preliminare di lavoro (“An integrated territorial development strategy aims to develop a territory through all its components and their interrelations. The territory is considered as a dynamic and holistic entity”), il concetto è stato approfondito e dibattuto nell’ambito di un progetto transnazionale di ricerca applicata che ha messo a confronto le diverse esperienze di pianificazione in 9 paesi europei concentrandosi sul livello di integrazione e sul grado di capacità di inserimento della dimensione territoriale nei documenti di programmazione

14.1 INTRODUZIONE

Sviluppo locale² è termine utile a stimolare idee e suggestioni, ma costituisce un nodo critico per le attuali difficoltà di capacità esplicativa e propositiva dei presenti modelli di crescita economica. Alla base vi è la concezione che lo sviluppo di differenti territori segua diverse strade e che i fattori residuali non spiegati dalla teoria economica classica o da quella neo keynesiana siano di natura endogena e spesso immateriale.

In molti casi si tratta in generale di riformulazioni di teorie di sviluppo regionali.

Per esempio lo sviluppo dal basso che prevede per regioni e comunità locali di prendere il controllo delle proprie risorse ed istituzioni per creare posti di lavoro più sostenibili; di reinvestire nella regione e in piccole imprese locali ad alta intensità di lavoro; di commisurare le forme dello sviluppo al carattere regionale.

Nel caso dell’approccio allo sviluppo endogeno si considera più vantaggiosa una produzione locale di beni e servizi destinata al consumo locale per rimuovere dipendenze esterne come il dominio da parte di grandi imprese o da altre regioni dominanti e per sostenere l’economia e i posti di lavoro nel produrre servizi legati alla residenza.

¹ Ricercatore di ‘Geografia Economica’ ed ESPON Contact Point Italia Staff, Dipartimento di Scienze e Tecnologie della Formazione, Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

² Si veda per es. Becattini, 1989; Bingham and Mier 1993; Blair, 1995; Capello, 2004; Garofoli, 1991; Greffe, 2002; Magnaghi 2000; Teisserenc, 2002.

L'approccio smart growth condivide alcuni di questi elementi considerando come auspicabile la produzione locale di beni ma anche di energia, in relazione ai crescenti costi energetici e alle alte emissioni generate dal trasporto di prodotti importati.

La letteratura grigia considera giustificate le azioni di sviluppo locale in quanto:

- consentono una reazione di compensazione, correttiva o resiliente per superare gli impatti negativi della delocalizzazione dei posti di lavoro, della chiusura delle imprese, della crescente disoccupazione e della esclusione sociale;
- consentono un riequilibrio rispetto a cambiamenti istituzionali come i processi di decentramento e inducono il coinvolgimento dei governi locali nello sviluppo economico e dell'occupazione;
- costituiscono un trampolino per strategie di sviluppo che siano adattate localmente alle circostanze, al contesto e ad una visione condivisa di futuro.

Gli elementi comuni a queste scuole di pensiero risiedono nelle affermazioni:

- le opportunità di crescita esistono in tutti i differenti territori e il potenziale sottoutilizzato può essere sfruttato;
- tali opportunità e potenziali possono essere trasformati in progetti di sviluppo integrato;
- attori locali dinamici e impegnati, cooperando all'interno di un partenariato, possono fornire assistenza e incoraggiamento da parte di livelli di governo sovralocali e da altre istituzioni come le università.

Il modello che ne risulta è in linea con il paradigma della nuova politica regionale veicolato dall'OECD (1992, 2004, 2008) e con il contenuto del Rapporto Barca (2009) sulla coesione territoriale.

Queste assunzioni hanno ispirato pratiche, iniziative e progetti, strategie e piani di azione. Molte di esse sono state elaborate e implementate all'interno di programmi europei e richiamate come riferimenti in numerosi documenti.

Nell'ambito dei rapporti di valutazione e nelle comunicazioni della Commissione (European Commission, 2009) si afferma che gli approcci allo sviluppo locale forniscono un contributo nel comprendere nuove forme di sviluppo (con riferimento alla diversità dei fattori locali nel determinare la competitività e il potenziale di un'area; il ruolo chiave di fattori come l'ambiente di impresa); nell'affrontare problemi di sviluppo subregionale; nel migliorare la governance; nel promuovere la cooperazione inter-territoriale; nel contribuire alla politica di coesione, all'integrazione territoriale e nel migliorare i meccanismi di finanziamento.

In particolare riguardo al contributo alla politica di coesione, lo stesso rapporto Barca su una politica place-based, sottolinea che lo sviluppo locale è suscettibile di aumentare l'efficienza del finanziamento comunitario grazie a una maggiore concentrazione dei fondi strutturali a livello locale e in virtù di una migliore gestione dei progetti locali, selezionati sulla base di criteri di eleggibilità e sottoposti a monitoraggio e valutazione.

La Territorial Agenda 2020 (Gödöllő, 2011) illustra chiaramente le parole chiave di questo approccio: "We consider that the place-based approach to policy making contributes to territorial cohesion. Based on the principles of horizontal coordination, evidence-informed policy making and integrated functional area development, it implements the subsidiarity principle through a multilevel governance approach. It aims to unleash territorial potential through development strategies based on local and regional knowledge of needs, and building on the specific assets and factors which contribute to the competitiveness of places. Places can utilize their territorial capital to realise optimal solutions for long term development, and contribute in this way to the achievement of the Europe 2020 Strategy objectives". (Territorial Agenda 2011, comma 11)

Nell'evoluzione del 'discorso' europeo sulla coesione (CEC 2008; ECTP, 2009; Faludi 2010), la costruzione di uno specifico livello di pianificazione europea, dotato di strumenti politici, ma non necessariamente dotato di competenza territoriale, sembra lasciare il campo alla concezione della coesione territoriale come il riferimento di un approccio integrato alla definizione delle politiche (D'Orazio, 2011); un approccio che richiede di inquadrare in una politica di coesione propriamente detta il complesso di obiettivi multidimensionali e potenzialmente conflittuali delle politiche settoriali europee e nazionali in un quadro comune che tenga conto della dimensione territoriale.

Nel quadro che abbiamo tratteggiato l'elaborazione di strategie integrate di sviluppo locale può costituire un elemento catalizzatore.

"In line with the Treaty on the Functioning of the European Union (Art. 174 and 175), all policies and actions of the Union should contribute to economic, social and territorial cohesion. Therefore those responsible for design and implementation of sectoral policies should take the principles and objectives of the Territorial Agenda into consideration. The coherence of EU and national policies is of utmost importance for territorial cohesion. Most policies have significant territorial impacts, influencing the development opportunities of territories in different ways. The coordination of different sectoral policies, to optimise territorial impact and maximise coherence can significantly increase their success, and help avoid, at all territorial levels, negative effects from conflicting policies. The optimal balance of sustainability, competitiveness, and social cohesion can be realised through integrated territorial development" (Territorial Agenda³, 2011, comma 7)

14.2 INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGIES (ITDSs)

Nell'ambito di un progetto transnazionale di ricerca applicata⁴ è stato utilizzato il termine di Integrated Territorial Development Strategies per designare forme diverse di piani/documenti che potessero essere riguardate come orientate ad uno sviluppo territoriale integrato, definito come il processo che informa un cambiamento economico, sociale e ambientale per mezzo di politiche e programmi accordati alla dimensione territoriale (no space-blind per intenderci).

Questi documenti presentano differenze notevoli in relazione a molteplici fattori (INTERREG III C, 2006).

Possono essere preparati secondo un processo formalizzato spesso previsto o regolato dalla legislazione oppure essere prodotti senza specifici vincoli o requisiti in merito al processo.

Possono essere inseriti in un quadro gerarchico strategico nel quale la conformità fra i differenti livelli è importante oppure essere elaborati come singoli documenti senza alcun obbligo di conformità rispetto ad altri.

In alcuni la strategia è vista come uno specifico programma di azioni o un quadro di riferimento per stabilire se le azioni previste sono in accordo con la strategia stessa; in altri la strategia è principalmente un forum di confronto che mira ad ottenere un certo grado di consenso su azioni future.

³ Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development (2011).

⁴ Si tratta di ESPON - INTERSTRAT (ESPON IN INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT STRATEGIES), un progetto finanziato dal Programma ESPON 2013 nell'ambito della Priorità 4: Capitalisation, Ownership and Participation: Capacity Building, Dialogue and Networking. E' una Transnational Networking Activity riservata a gruppi di ESPON Contact Point nazionali (ECP). Il progetto si avvale di una partnership proveniente da nove paesi dell'UE con differenti capacità istituzionali, approcci alle politiche territoriali, linguaggi: Gran Bretagna (capofila), Grecia, Polonia, Belgio, Bulgaria, Irlanda, Italia, Romania, Slovenia. In Italia il servizio ECP è svolto presso l'Università di 'Tor Vergata' dalla Prof.ssa Maria Prezioso. Supporta a livello nazionale il coordinamento scientifico delle attività previste dal programma e svolge un'azione trasversale di raccordo e d'informazione, sostenendo il ruolo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella sua qualità di ente di gestione nazionale. Tutte le informazioni sull'attività di ESPON in Italia sono disponibili sul sito: <http://www.ecpitalia.uniroma2.it/>

Alcuni documenti sono basati sull'analisi dettagliata di una quantità significativa di dati sociali, economici e ambientali; altri non fanno alcun riferimento ad analisi di dati ampie. Possono essere ben sviluppati nella loro dimensione spaziale, prevedendo mappe, illustrazioni e una rappresentazione spaziale della strategia oppure possono affidarsi sostanzialmente ad un testo con limitati contenuti spaziali.

Infine si può affrontare un ampio ventaglio di differenti aree di policy oppure concentrarsi sullo sviluppo economico regionale.

14.3 I CARATTERI DI UNA ITDS

Il confronto tra i partner ha permesso di identificare alcuni caratteri per la definizione di un' Integrated Territorial Development Strategy (ITDS) (ESPON, 2012):

- è una strategia trasversale che lega e coordina obiettivi e politiche settoriali in un dato contesto spaziale;
- valorizza le sinergie territoriali di differenti obiettivi settoriali e mira a superare le loro potenziali contraddizioni e i possibili conflitti nell'uso dello spazio;
- adotta e persegue un approccio interdisciplinare e multiscalare allo sviluppo territoriale;
- si basa sul dialogo e la collaborazione fra i molteplici soggetti coinvolti nello sviluppo territoriale (policy makers, stakeholders, professionisti, ricercatori, abitanti, ONG..);
- è orientata alla capitalizzazione ottimale e sostenibile delle risorse locali, rafforzando la sostenibilità ambientale e la coesione territoriale, promuovendo contemporaneamente l'integrazione in reti regionali, nazionali e globali.

Esempi di questo tipo di strategie si sviluppano a livello nazionale, transfrontaliero, regionale, urbano o locale.

Lo Schema Europeo di Sviluppo Spaziale (CEC, 1999) e gli studi prodotti nell'ambito del programma ESPON⁵ forniscono un linguaggio comune nello sviluppo di questi documenti i cui stilemi si ritrovano ampiamente in gran parte delle esperienze di pianificazione attraverso l'Europa.

Può trattarsi di un Quadro Strategico Nazionale, di un piano di sviluppo regionale, di una strategia transfrontaliera elaborata sotto un progetto INTERREG o anche una proposta di sviluppo per una specifica area supportata da un consorzio di soggetti diversi. Inoltre non necessariamente si tratta di un documento formale previsto da norme, né di una realtà consolidata.

Nell'ambito del progetto INTERSTRAT il confronto tra contesti nazionali differenti e la necessità di identificare esempi di ITDS nei diversi paesi ha consentito di approfondire alcuni aspetti centrali per la questione della integrazione della dimensione europea nella pianificazione regionale. Un aspetto del lavoro di ricerca-azione⁶ ha riguardato il confronto e la discussione in merito alla selezione di ITDS che potessero essere rappresentative dei contesti nazionali.

⁵ ESPON, acronimo di European Spatial Planning Observatory Network, è un programma di cooperazione territoriale che ha lo scopo di sostenere lo sviluppo di politiche di coesione territoriale e di sviluppo armonioso del territorio europeo. ESPON è stato creato per fornire una base analitica ampia utile a supportare l'agenda prevista nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (CEC, 1999). Tuttavia i suoi primi risultati non hanno trovato spazio in quel documento e il programma è stato istituzionalizzato solo nel 2002 sotto INTERREG. Gli studi oggi coprono i 27 paesi dell'Unione più Norvegia e Svizzera. Dal 2007 il programma si è trasformato in *European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*, pur mantenendo l'acronimo. Oggi ESPON "is an important element in the 'learning machine' of European spatial planning" (Faludi, 2009: 21).

⁶ Il progetto si è svolto sotto la responsabilità scientifica della Prof.ssa Maria Prezioso e ha coinvolto la Prof.ssa Isabella Carbonaro, la Dott.ssa Maria Coronato nonché l'Ing. Angela D'Orazio per quanto concerne in particolare l'individuazione di ITDS Integrated Territorial Development Strategies nazionali da inserire nella prevista piattaforma web per la Transnational network Activity;

Una buona ITDS dovrebbe (INTERREG III C, 2006):

- fornire una visione di lungo termine degli obiettivi comuni di sviluppo territoriale includendo obiettivi settoriali e necessità di sviluppo;
- valorizzare il potenziale territoriale di uno specifico territorio promuovendo il miglior equilibrio fra efficienza economica, equità sociale e sostenibilità ambientale;
- rappresentare il punto di convergenza per gli interessi e le azioni di tutti gli attori coinvolti nello sviluppo territoriale di un territorio obiettivo e/o di un livello amministrativo. Questo implica la definizione di un quadro di governance (legale e istituzionale) in grado di assicurare che tutti gli stakeholders non solo tendano a promuovere e implementare i loro interessi e le loro specifiche politiche di settore, ma che adottino e promuovano gli obiettivi generali della ITDS;
- definire l'orientamento del futuro sviluppo territoriale, rafforzando l'identità spaziale, aumentando la competitività e la crescita sostenibile.

14.4 IL QUADRO DI CONFRONTO

Il confronto tra le esperienze dei nove paesi partner del progetto INTERSTRAT ha implicato un approfondimento in relazione ai differenti contesti di pianificazione che ciascun paese presentava. Fra i paesi coinvolti vi sono vecchi Stati Membri dell'Unione Europea (Grecia, Italia, Belgio, Regno Unito e Irlanda) ma anche Paesi di nuovo accesso come Bulgaria, Polonia, Romania e Slovenia.

Le caratteristiche generali dei sistemi e delle politiche di pianificazione presenti nell'Unione europea mostrano sia aspetti comuni che notevoli differenze. Alla base vi è tuttavia sempre il riconoscimento dell'importanza di adottare un quadro di riferimento procedurale e politico per la gestione delle trasformazioni nell'uso del suolo e mettere questo in relazione con obiettivi sociali ed economici più ampi. Questo costituisce il comune sostrato sul quale attecchiscono anche le indicazioni dell'Unione europea (che a loro volta emergono dal confronto di diverse concezioni politiche, economiche e procedurali).

La maggior parte degli Stati membri ha prodotto la sua prima legislazione in tema di pianificazione nella prima parte del 1900 come risposta alla crescente pressione di uno sviluppo urbano intenso e non programmato (Benevolo, 1985). La prima legislazione è strettamente connessa al problema delle abitazioni sovraffollate e insalubri e quindi affronta questione abitativa e condizioni igieniche urbane secondo un approccio che vede il risanamento fisico delle città come un mezzo per migliorare le condizioni sociali ed economiche dei cittadini.

Le motivazioni e gli obiettivi dell'attività di pianificazione, i suoi scopi, sono notevolmente aumentati da allora (Secchi, 2000): in particolare nel secondo dopoguerra con la pianificazione comprensiva si è cercato, in tutta Europa, con modalità diverse, di integrare e coordinare tutti gli investimenti del settore pubblico.

Negli anni '60 e '70 le procedure di pianificazione hanno cercato di prevedere più opportunità di partecipazione per i cittadini e negli ultimi anni è stata sempre più sottolineata la necessità di ampliare la platea degli interessati e coinvolgerli nei processi di elaborazione dei piani⁷. Parallelamente hanno trovato maggior spazio nei processi le esigenze di imprese e investitori privati così come i gruppi di pressione e le associazioni ambientaliste.

identificazione di stakeholders attuali e potenziali e costruzione di un database di contatti nazionale; definizione della Strategia nazionale di Engagement; elaborazione di materiali dimostrativi.

⁷ Tendenza testimoniata dall'evolversi del Programma URBACT finanziato dall'Unione Europea.

Oggi tutti i sistemi nazionali si trovano quindi a dover governare e gestire interessi in competizione ma sono chiamati anche a dover contribuire allo sviluppo complessivo dell'Unione.

I fattori che hanno determinato le caratteristiche dei singoli sistemi riguardano le condizioni storiche e culturali di partenza, gli assetti geografici e i modelli di uso del suolo, i quadri di riferimento costituzionali, amministrativi e legali, il livello di sviluppo urbano ed economico, i valori politici ed ideologici dominanti.

Il tema del confronto tra i sistemi di pianificazione in Europa è stato affrontato da numerosi studi a partire dall'EU Compendium del 1997 (European Commission, 1997).

In quel documento si proponeva, nel contesto dell'Europa a 15, una lettura sintetica delle tradizioni di pianificazione.

Il Compendium individua sette variabili che aiutano ad identificare le caratteristiche essenziali di ogni sistema di pianificazione (cfr. Tabella 3):

- 1) il campo d'azione del sistema,
- 2) l'ampiezza e il tipo di pianificazione a livello nazionale, regionale e locale,
- 3) il luogo del potere,
- 4) i ruoli del settore pubblico e di quello privato,
- 5) la natura del sistema legale, le disposizioni costituzionali e le tradizioni amministrative,
- 6) la maturità o completezza del sistema,
- 7) la distanza tra gli obiettivi formulati e i risultati ottenuti.

Tabella 3: Elementi di valutazione per i sistemi di pianificazione

Criteri esplicativi	Descrizione
Campo d'azione del sistema	Il campo di azione riguarda il ventaglio di materie sui quali ciascun sistema di pianificazione ha competenza o influenza ma anche il grado di integrazione fra il sistema della pianificazione territoriale e la programmazione e l'investimento in particolari settori. La differenza sostanziale è fra quei sistemi nei quali vi è integrazione fra pianificazione economico-sociale e politiche di sviluppo spaziale e quelli nei quali il focus è nel controllo dell'uso del suolo.
Ampiezza e tipo di pianificazione a livello nazionale, regionale e locale	L'ampiezza e il tipo di pianificazione a livello nazionale, regionale e locale costituisce il fattore di differenziazione principale. Praticamente tutti i sistemi prevedono un livello locale o municipale nel quale si adottano piani municipali correlati a specifici strumenti normativi, invece grandi diversità si riscontrano rispetto al riconoscimento del bisogno di piani nazionali o regionali e alla loro natura.
Luogo del potere	Il luogo della decisione per il funzionamento del sistema ha a che vedere con il grado con il quale il potere è centralizzato, regionalizzato o localizzato. Si è assistito negli ultimi venti anni ad un movimento progressivo verso un maggior potere dei livelli di governo regionali.
Ruoli del settore pubblico e di quello privato	Il ruolo del settore pubblico e di quello privato e la loro relazione. In questo ambito le differenze attengono al grado di impegno di risorse pubbliche o private nelle realizzazioni di quanto previsto dal sistema di pianificazione ma anche alla caratterizzazione del processo di sviluppo come plan-led o market-led.
Natura del sistema legale, le disposizioni costituzionali e le tradizioni amministrative	Il quadro legale include numerosi fattori interrelati: la natura della legislazione sulla quale si fonda il sistema di pianificazione, il grado con il quale piani e politiche sono vincolanti e il grado di discrezionalità lasciato ai policy makers; l'esistenza di diritti costituzionali o legali in materia di suolo e proprietà privata. La maggior parte degli Stati membri presenta la legislazione relativa alla pianificazione inserita in una o poche leggi. Spesso nella stessa legislazione sono inserite le discipline ambientali ed altre di tipo settoriale: ciò costituisce anche una misura della significatività della materia all'interno delle gerarchie di governo.
Maturità o completezza del sistema	La maturità o completezza del sistema fa riferimento ad un certo numero di fattori tra i quali: - il grado di pubblico consenso riguardo al bisogno di pianificare e regolare; - la dotazione di strumenti di politica aggiornati; - il grado di integrazione verticale e di cooperazione tra i livelli amministrativi; - l'esistenza di meccanismi di consultazione trasparenti e produttivi in grado di incorporare nel processo di pianificazione molti interessi rilevanti e di integrare il lavoro di differenti livelli di amministrazione e di altre istituzioni. Questi fattori misurano in qualche modo, senza considerare gli impegni formali, quanto sia ben fondato ed efficiente il sistema di pianificazione in essere.

Distanza tra gli obiettivi formulati e i risultati ottenuti	La maturità del sistema è misurabile anche dal grado di corrispondenza tra quanto dichiarato negli obiettivi e quanto realizzato in termini di sviluppo. La distanza tra gli obiettivi formulati e i risultati ottenuti è una misura di quanto il reale sviluppo sia in accordo con gli obiettivi dichiarati di politiche e piani. Si tratta di una relazione non banale. La questione non è tanto in termini di previsioni e risultati ma nel valutare quanto il sistema di pianificazione ha inciso nella configurazione del risultato finale.
---	--

Fonte: Nostra elaborazione sulla base di (European Commission, 1997) e (Tosics, 2011)

Nell'analizzare i sistemi dei diversi paesi questi fattori hanno contribuito a definire quattro principali tipologie, che semplificano certamente il quadro⁸, ma possono aiutare a illuminare alcune tendenze recenti.

Pianificazione economica regionale: la pianificazione territoriale ha un significato veramente ampio in relazione al perseguimento di vasti obiettivi sociali ed economici specialmente in relazione alle differenze in ricchezza, occupazione, e condizioni sociali fra differenti regioni del paese. Laddove questo approccio è dominante il governo centrale gioca un ruolo determinante nel governare le dinamiche di sviluppo presenti nel territorio nazionale e nell'impegnare l'investimento pubblico.

Pianificazione integrata comprensiva: la pianificazione è condotta per mezzo di una gerarchia di piani, formalizzata e sistematica da livello nazionale a quello locale, che coordina l'attività dell'attore pubblico attraverso differenti settori ma focalizzando più sul coordinamento spaziale che non sullo sviluppo economico. L'Olanda è vicina a questo stile di pianificazione. Si tratta di una tradizione caratteristica di sistemi maturi poiché richiede istituzioni responsabili e adeguate ed un alta consapevolezza pubblica nell'impegno in un processo di piano. Sia i paesi Nordici che Germania ed Austria seguono questa tradizione:

Gestione dell'uso del suolo: la pianificazione è strettamente associata con il compito di controllare i cambiamenti nell'uso del suolo a livello strategico e locale.

Il Regno Unito è il principale esempio di questa tradizione. La regolazione è perseguita con rigore ed efficacia con l'obiettivo di assicurare che lo sviluppo sia sostenibile. Le autorità locali sono responsabili della maggior parte del lavoro ma l'amministrazione centrale esercita un certo grado di potere sia supervisionando il sistema sia fissando obiettivi di policy generali. Sia Irlanda che Belgio hanno seguito questa strada ma si stanno ora orientando verso un approccio più comprensivo.

Tradizione dell'urbanistica: fa riferimento in modo più forte all'architettura e riguarda progettazione urbana, forma urbana e controllo dell'edificato. E' la tradizione prevalente nei paesi mediterranei. La regolazione si affida ad un sistema rigido di zoning e norme. Esistono una molteplicità di disposizioni legislative ed amministrative ma i sistemi non appaiono così ben fondati; inoltre non sono supportati da esplicita priorità politica né dal supporto della pubblica opinione e di conseguenza sono stati meno efficienti nel controllare le dinamiche insediative. Come nelle altre tradizioni si assiste a modificazioni negli assetti istituzionali che cercano di produrre pianificazione più solida e ampliare gli ambiti di intervento per la pianificazione.

Nella prospettiva della costruzione di una ITDS è possibile identificare i nodi critici presenti in queste tradizioni di pianificazione (Tosics, 2011).

La tradizione urbanistica considera strettamente vincolante il livello municipale e gestisce gli assetti attraverso le licenze edilizie. Lo svantaggio è che il territorio è gestito a livello della unità geografica più piccola possibile (la particella catastale) ed è difficoltoso applicare un approccio sistemico.

La tradizione del controllo dell'uso del suolo vede anch'essa le cose a livello locale e manca attenzione al contesto complessivo.

⁸ Anche alla luce dei risultati di discipline specialistiche come Teoria della Pianificazione

L'approccio economico regionale fornisce una visione di insieme e cerca di affrontare i problemi che possono essere affrontati meglio a livello regionale, come quelli sociali, economici e ambientali. Tuttavia i piani sono quasi sempre di tipo settoriale il che comporta ovvi problemi di coordinamento; la comunicazione fra i differenti livelli di piani e istituzioni è spesso unidirezionale e top-down.

L'approccio integrato comprensivo è più elaborato dal momento che prende in considerazione tutti i settori rilevanti, suscettibili di avere un impatto territoriale, creando una complessa gerarchia tra livelli e piani.

I paesi di nuovo accesso nel loro periodo socialista adottavano una versione di approccio economico regionale caratterizzato da una pianificazione di tipo top-down forte e diretta politicamente.

Nel periodo successivo la maggior parte di questi paesi si è convertita repentinamente al sistema opposto, introducendo uno stile di (non) pianificazione orientato al mercato, lasciando ad esso le decisioni di assetto locale, in un sistema nel quale solo municipalità e interessi privati decidono senza nessun tipo di controllo di indirizzo superiore.

14.5 LE DINAMICHE DI TRASFORMAZIONE DEI SISTEMI AMMINISTRATIVI

Uno dei fattori di influenza per i sistemi di pianificazione e di conseguenza per l'elaborazione di ITDS è quello relativo alle dinamiche di trasformazione dei sistemi di amministrazione.

La struttura dei differenti livelli di governo è infatti soggetta a cambiamenti nel tempo, negli ultimi anni anche in relazione al processo di europeizzazione (Radaelli, 2000; Le Galés, 2006)

Nell'Unione è molto importante la dinamica esperita dai paesi di nuovo accesso nei quali, a partire dai primi anni 90, dopo la caduta dei sistemi socialisti sono avvenute trasformazioni radicali in forza della volontà politica di decentralizzare il potere.

In ciascuno di questi paesi uno dei primi atti di nuova legislazione è stata la legge sul governo locale. Nella maggior parte dei casi il precedente livello intermedio che era forte e politicamente guidato (eseguendo decisioni che provenivano da più alti livelli di decisione politica) è stato eliminato o reso molto debole. Al posto del livello intermedio le municipalità locali hanno ottenuto potere decisionale nella maggioranza delle materie, in un forte processo di devoluzione. Più tardi, tuttavia, a partire dagli anni 2000, è stato chiaro che pianificazione territoriale e cooperazione restavano importanti anche in un sistema capitalistico fortemente orientato al mercato ed è emerso il bisogno di un livello intermedio di governo. D'altra parte anche l'accesso all'Unione ha richiesto capacità di governo a livello di NUTS 2 e allora negli stati post-socialisti sono stati stabiliti nuovi tipi di livello intermedio.

Cambiamenti nelle strutture amministrative sono osservabili anche nei paesi dell'Europa a 15. In alcuni casi i cambiamenti amministrativi sono diretta conseguenza di cambiamenti politici (per es. l'eliminazione di un livello intermedio di governo come nel caso del l'Inghilterra).

In molti casi, l'introduzione o il rafforzamento di un livello di governo sono il prodotto di processi di lunga durata.

Negli anni '80 per esempio in molte parti del Sud Europa vi è stata proliferazione o rafforzamento dei livelli intermedi come risultato del processo di decentralizzazione e regionalizzazione lanciato in Francia, Italia e Spagna.

Ma non esiste solo la possibilità della creazione o del rafforzamento dei livelli intermedi per procedere ad una decentralizzazione.

In Francia sono state incoraggiate con l'introduzione di una specifica legislazione forme di cooperazione intermunicipale sostenute da incentivi governativi.

In Tabella 4 sono catalogati i paesi EU 27+ 2 (Norvegia e Svizzera) e espresse tipologie di governo in rapporto al grado di centralizzazione del sistema. In grassetto sono identificati i paesi del progetto INTERSTRAT.

Attualmente, più di un terzo dei paesi dell'Unione ha più di un livello di governo intermedio, fra il livello nazionale e quello locale. Si tratta di Austria (9 stati, 101 distretti), Belgio (3 regioni, 10 province), Germania (16 Länder, 439 distretti), Italia (20 regioni, 109 province), Spagna (17 comunità autonome, 50 province), Finlandia (6 province, 20 regioni), Francia (26 regioni, 96 dipartimenti), Grecia (13 regioni, 50 dipartimenti), Regno Unito (4 paesi costituenti; 41 contee in Inghilterra), Polonia (16 regioni, 379 contee) (Tosics, 2011).

Tabella 4: Tipologie di struttura di governo in rapporto al grado di centralizzazione

Government structure	1. Classic unitary countries	2. Centralised unitary countries with strong, but non-integrated local authority level	3. Centralised unitary countries with strong, integrated local authority level	4. Decentralised unitary countries with strong local and strong regional level	5. Regionalised unitary countries	6. Federal states
EU-15 and EFTA countries	Greece Ireland Luxembourg	Portugal	Finland Norway	France United Kingdom Netherlands Sweden Denmark	Italy Spain	Austria Belgium Germany Switzerland
New member States		Bulgaria Czech Rep. Hungary Romania Slovakia Cyprus Malta	Estonia Latvia Lithuania Slovenia	Poland		

Fonte: Modificato da Tosics, 2011, p. 28

Normalmente uno dei livelli intermedi è più forte degli altri e le differenti funzioni sono distribuite tra di essi per evitare conflitti diretti. (PLUREL, 2010).

Con riferimento alla Tabella 3, la forza politica del livello intermedio è relativamente debole nelle prime tre categorie e relativamente più forte nelle seconde tre.

La forza politica tuttavia non sempre coincide con investitura democratica. Esistono esempi nei quali livelli intermedi dotati di rappresentanza eletta non sono dotati di forza politica in mancanza di competenze, responsabilità o potere fiscale.

14.6 LA SITUAZIONE NEI PAESI PARTNER

I paesi del partenariato di INTERSTRAT coprono tutte le tipologie di struttura di governo (cfr. Tabella 3) E costituiscono quindi un ventaglio rappresentativo del ruolo delle ITDS nei sistemi di pianificazione e quindi del loro potenziale contributo alla coesione territoriale.

In Tabella 5 sono sintetizzati i rapporti sui contesti nazionali e sullo stato delle ITDS nei 9 paesi partecipanti al progetto.

Tabella 5: Le ITDS nei paesi INTERSTRAT: sintesi

Paese	Struttura	Contesto e sviluppo di ITDS
Belgio	6. Federal states	<p>Tre regioni (Brussels capital, Wallonie e Vlaanderen) le ultime due hanno ciascuna 5 province. Ci sono inoltre 589 Municipalità. Brussels è dotata di un "piano/strategia di sviluppo regionale (1995, 2002) attualmente in revisione. Una "strategia di sviluppo internazionale" è stata prodotta nel 2009 e un' Agenzia per lo Sviluppo Territoriale è stata creata concentrandosi sui principali sviluppi previsti. Esiste una strategia integrata per il Porto e alcune cooperazioni di natura settoriale tra municipalità.</p> <p>In Wallonie la principale ITDS è lo SDER (Schéma de Développement de l'Espace Régional), elaborato nel 1999 e influenzato dallo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo e attualmente in aggiornamento. Ci sono poi alcune strategie intermunicipali. Nella regione fiamminga il principale strumento di sviluppo territoriale è il Piano di Struttura Spaziale delle Fiandre (RSV - "RuimtelijkStructuurplanVlaanderen"). Un piccolo aggiornamento è stato fatto nel 2010. Attualmente è sottoposta ad una più ampia revisione.</p> <p>Il nuovo Piano di Politica Spaziale delle Fiandre (BRV – Beleidsplan Ruimte Vlaanderen) sta affrontando nuove questioni attuali, usando come orizzonte il 2020 e il 2050. C'è inoltre un piano regionale di uso del suolo.</p> <p>Il Belgio ha anche una forte tradizione transfrontaliera che influenza le strategie territoriali.</p>
Bulgaria	2. Centralised unitary countries with strong, but non-integrated local authority level	<p>Esistono un Piano Nazionale di Sviluppo, un NSRF (Quadro di riferimento strategico nazionale), una Strategia Nazionale di Sviluppo Regionale e sei Piani di Sviluppo Regionale. La pianificazione territoriale e lo sviluppo regionale sono trattati in legislazioni separate con poche possibilità di integrazione.</p>
Grecia	1. Classic unitary countries	<p>Una transizione verso un approccio più strategico alla pianificazione si è prodotta negli ultimi anni '90. Il governo nazionale produce il Quadro di Riferimento Generale per la Pianificazione Territoriale e lo Sviluppo Sostenibile. Un ministero produce anche i Quadri regionali di pianificazione territoriale e sviluppo.</p> <p>Esistono inoltre Masterplans e piani urbani generali così come una serie di piani regolatori locali.</p> <p>E' in corso una riforma amministrativa che cerca di razionalizzare le molte piccole municipalità e di valorizzare la funzionalità delle regioni che diventeranno il secondo livello di governo. Il ruolo delle regioni come unità decentrate per la pianificazione e lo sviluppo dovrebbe essere quindi enfatizzato. Esistono tre tipi di ITDS: per le aree urbane, per le aree rurali e per la gestione della zona costiera.</p>
Italia	5. Regionalised unitary countries	<p>L'Italia ha 20 regioni, 11 città metropolitane, 110 Province e più di 8000 comuni. Le Regioni producono specifiche norme in materia pianificazione (più recentemente di governo del territorio) e gli strumenti formali quindi possono differire da regione a regione. Il documento chiave per lo sviluppo regionale è il Piano Territoriale Regionale. Le città metropolitane una volta istituite dovrebbero produrre i piani metropolitani mentre le Province producono i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale. Non ci sono strumenti di pianificazione nazionale solo piani di settore. Ogni Regione attualmente deve preparare un Documento Integrato di Pianificazione direttamente legato al Quadro Nazionale di Riferimento Strategico (NSRF).</p>
Irlanda	1. Classic unitary countries	<p>Esiste una Strategia Spaziale Nazionale (NSS) che è stata aggiornata nel 2010 e il governo nazionale ha preparato Linee guida per la Pianificazione Regionale in 8 regioni (2004). Recentemente vi è stata crescente enfasi su un approccio evidence-informed. I Piani di Sviluppo per la Città/Contea che sono quelli di livello inferiore devono avere una "Core Strategy". Attualmente si sta lavorando ad una relazione transfrontaliera con l'Irlanda del Nord, che prevede una connessione tra la NSS e la Strategia di Sviluppo Regionale dell'Irlanda del Nord (NI Regional Development Strategy)</p>

Polonia	4. Decentralised unitary countries with strong local and strong regional level	<p>Politiche stabilite a livello nazionale definiscono la rete urbana di base e si concentrano in particolare sulle aree metropolitane. L' Accordo Nazionale sulla Concezione Spaziale (2011) definisce una vision al 2030 con l'obbiettivo della coesione spaziale e territoriale.</p> <p>La Strategia regionale per lo Sviluppo Regionale 2010-20 fornisce strategie integrate per regioni urbane e rurali e integra territorialmente le politiche pubbliche di settore.</p> <p>La Polonia ha 16 regioni autonome (voivodships). Esse hanno la piena responsabilità per la pianificazione strategica e spaziale. Ciascuna regione ha la sua propria strategia di sviluppo regionale.</p> <p>Al più basso livello, le municipalità, sono affidate le responsabilità della pianificazione dell'uso del suolo anche se poche possiedono piani completi e aggiornati. La pianificazione integrata nelle aree metropolitane rimane problematica.</p>
Romania	2. Centralised unitary countries with strong, but non-integrated local authority level	<p>Il Ministero dello Sviluppo Regionale e del Turismo produce il Documento di Pianificazione Nazionale (PATN) così come le regole per la pianificazione urbana generale e assicura la preparazione delle Norme per la Pianificazione Regionale e Urbana. Ha anche la responsabilità di assicurare il coordinamento fra i settori e fra le autorità locali. Il Documento Strategico per lo Sviluppo Territoriale – Romania 2030, ha lanciato un dibattito pubblico nel 2008 con il fine di un approccio integrato e multiscale allo sviluppo territoriale.</p> <p>Il documento prepara la futura Strategia di Sviluppo Territoriale per la Romania.</p> <p>A livello regionale ci sono 41 consigli di contea e la municipalità di Bucarest. Essi coordinano la pianificazione territoriale e urbana a livello di contea e assicurano l'elaborazione dei relativi Piani Territoriali e di specifici piani regionali che sono di interesse per la contea. Esistono anche 8 Agenzie Regionali di Sviluppo responsabili dell'elaborazione e dell'implementazione delle strategie di sviluppo regionale e dei progetti di sviluppo regionale: gestiscono e monitorano l'uso dei Fondi Regionali di Sviluppo dell'UE. Il Programma Operativo Regionale 2008-2013 è lo strumento più importante nell'uso dei Fondi strutturali, per l'implementazione della strategia nazionale e delle politiche di sviluppo regionali.</p>
Slovenia	3. Centralised unitary countries with strong, integrated local authority level	<p>Non esistono regioni amministrative fra il governo nazionale e le 62 comunità comprendenti 211 municipalità. Esiste una Strategia di Sviluppo Nazionale (2005) che in pratica non ha molta influenza sulle politiche settoriali.</p> <p>Una nuova Strategia di Sviluppo 2013-2030 è in preparazione e ci si aspetta che essa dia più enfasi alla dimensione territoriale. Ci sono anche programmi di sviluppo regionali elaborati a livello nazionale che coprono 12 regioni, documenti di politica per lo sviluppo rurale, e piani di uso del suolo di livello municipale.</p>
UK	4. Decentralised unitary countries with strong local and strong regional level	<p>Il regno Unito è costituito da quattro differenti parti.</p> <p>In Inghilterra non c'è una strategia spaziale nazionale. Il governo del Regno Unito ha pubblicato il suo Quadro di Riferimento Nazionale per la Politica di Pianificazione che orienta la pianificazione in Inghilterra ad un livello più locale (marzo 2012). Il Piano delle Comunità Sostenibili (2003) è quanto di più vicino ad un quadro di riferimento spaziale di cui l'Inghilterra disponga, ma si concentra su dotazione di abitazioni e rigenerazione urbana. Dal 2010 l'Inghilterra ha 10 Strategie Spaziali Regionali, ma con l'eccezione di Londra, sia le Strategie sia le organizzazioni incaricate di produrle sono state abolite. Il Localism Act (novembre 2011) cerca di colmare il gap lasciato dall'abolizione delle strategie di sviluppo regionale istituendo uno strumento chiamato 'Duty to Cooperate' (che può essere reso con 'dovere od obbligo di collaborazione'). Esso chiama alla collaborazione fra autorità locali e altri soggetti pubblici.</p> <p>Per incoraggiare inoltre la collaborazione tra enti pubblici e soggetti privati sono stati istituiti i Local Enterprise Partnerships – 39 al maggio 2012 – partenariati orientati alle imprese. Tali partenariati possono produrre strategie alla scala sub-regionale. Livelli inferiori di governo producono piani di uso e trasformazione del</p>

		<p>suolo.</p> <p>In Scozia esiste una strategia spaziale nazionale, il National Planning Framework (2009); piani strategici sono in elaborazione attraverso la cooperazione fra le autorità locali delle regioni urbane.</p> <p>In Galles esiste un National Wales Spatial Plan (2008) e come in Scozia, il governo locale produce piani di gestione di uso del suolo.</p> <p>In Irlanda del Nord esiste una Regional Development Strategy (2008) con alcuni collegamenti transfrontalieri con l'Irlanda; un controllo del livello locale operato a livello centrale è in vigore da molto tempo, anche se ci sono proposte di trasferimento dei poteri a livello locale.</p>
--	--	--

Fonte: Nostra elaborazione da Final Report del Progetto INTERSTRAT (ESPON, 2012: p. 63)

14.7 ALCUNI INDIRIZZI DI POLICY

Anche se il confronto sulle ITDS dei singoli paesi non ha affrontato un'analisi comparativa di dettaglio dei contenuti, sono stati selezionati alcuni elementi di interesse per lo sviluppo di ITDS, emersi sia dal dibattito interno nell'ambito del partenariato, sia dalla condivisione dei recenti sviluppi riguardo alla policy europea (CEC, 2010 a e b)

La preparazione di una ITDS necessita di:

- modifica negli approcci concettuali (passare dal focus sui vincoli a quello sui potenziali; passare dal conflitto tra istituzioni alla cooperazione...);
- diverso meccanismo di coordinamento fra i differenti livelli di gestione adottando un sistema di governance multilivello;
- nuovo sistema di programmazione che si concentri su un limitato numero di questioni;
- nuovo sistema istituzionale che permetta un'efficiente implementazione della strategia;
- nuovo sistema di programmazione e implementazione delle politiche pubbliche;
- produrre politiche orientate ai risultati e evidence-based (ESPON 2010).

C'è quindi bisogno di sviluppare un dialogo e un partenariato, nell'ambito del territorio interessato, e contemporaneamente cercare di massimizzare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica. Considerare in maniera approfondita le differenze regionali implica rafforzare un approccio funzionale nella pianificazione locale muovendosi oltre i confini amministrativi.

In particolare nei nuovi stati membri, il precipitoso sviluppo di un'economia di mercato priva di bilanciamenti regolativi, negli anni '90, ha prodotto una vera lotta per lo spazio (specialmente nelle città) che ha condotto ad un'idea di ordine spaziale a livello locale (anche nelle aree rurali) completamente distorto.

C'è bisogno di sviluppare strumenti integrati per monitorare non solo i risultati ma anche per osservare cambiamenti nelle strutture territoriali e valutarne le dinamiche. Il nodo critico nel rapporto con la coesione territoriale riguarda un'efficace inclusione della dimensione territoriale nelle ITDS.

15. CAPITALISATION AND DISSEMINATION OF ESPON CONCEPTS – ESPON CADEC. L'ESPERIENZA ITALIANA

Maria Coronato¹

15.1 IL RUOLO DEI 'CONCETTI' NELLE ESPERIENZE DI COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE

L'esperienza ESPON ha dimostrato come una maggiore capitalizzazione dei risultati e dei concetti sviluppati a livello centrale, possa aiutare gli stakeholder nazionali nello svolgimento delle proprie attività istituzionali al pari delle mappature (es: ESPONmaps), dei dati e delle policy recommendation. Tuttavia, dai numerosi incontri (Info-Day), seminari, workshop svolti a livello nazionale per promuovere la conoscenza del Programma, è venuto più di un invito a superare la percezione che programmi europei, quali ESPON, usino scale di pianificazione apparentemente diversi da quelli normalmente utilizzati a 'livello Paese' nelle correnti azioni di sviluppo.

Una domanda, questa, sempre più pressante nel periodo 2007-2013, che ha generato il bisogno di creare un'interfaccia tra metodologie, concetti e pratiche, sottolineando l'importanza di armonizzare il linguaggio a livello comunitario per giungere ad una definizione condivisa dei concetti usati in ESPON e migliorare le pratiche di pianificazione e progettazione territoriale.

Il progetto Capitalisation and Dissemination of ESPON Concepts (CaDEC)² nasce, per l'appunto, dalla consapevolezza che l'applicazione di concetti e principi stabiliti a livello centrale sia differente negli Stati europei; fatto che crea non pochi problemi in fase di stesura ed implementazione di azioni coesive di sviluppo territoriale e/o di cooperazione transnazionale.

Il progetto ha misurato quindi la discordanza tra la definizione 'formale' dei concetti e la conoscenza ed applicazione di questi alle varie scale territoriali da parte degli utilizzatori (stakeholder, practitioner, researcher), mediante l'applicazione di una metodologia complessa e un questionario composto da 102 domande somministrate ad un Target Group (TG) nazionale espressione del mondo accademico, istituzionale e privato³ privo di esperienza all'interno del programma ESPON.

La metodologia usata nel progetto cerca di superare il tradizionale approccio esegetico dei concetti che lega il loro significato al contesto nel quale sono inseriti. Nel progetto CaDEC si è tenuto conto del processo di integrazione europea alla luce di due importanti questioni: europeizzazione e governance multilivello. L'europeizzazione può essere definita come l'influenza dell'Unione europea nella definizione delle politiche e degli strumenti nazionali. Da questo punto di vista si può ritenere che l'uso e la definizione dei concetti nel quadro del programma ESPON possano contribuire alla europeizzazione della pianificazione territoriale nei paesi dell'Unione. Il Progetto aveva lo scopo di contribuire a questo processo sia in termini di diffusione della produzione ESPON, sia nell'individuazione delle esigenze degli attori responsabili delle

¹ Dottoranda in 'Geografia Economica', Dipartimento di Scienze dell'Uomo e della Formazione, Università degli Studi di Sassari, ESPON Contact Point Italia Staff, Dipartimento di Scienze e Tecnologia della Formazione, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

² Il Lead Partner del progetto era Université Paris Diderot - Paris 7 (FR), Planbureau voor de Leefomgeving (NL), Observatorio de la Sostenibilidad en España (ES), Université Libre de Bruxelles (BE); Universitatea "Alexandru Ioan Cuza" (RO); Inštitút urbanizmu a územného plánovania URBION (SK); Valsts reģionālās attīstības aģentūra (LV); Ministry of Regional Development and Public Works (BG); Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" (IT).

³ Il TG italiano era formato da dieci interlocutori selezionati sulla base di precisi criteri: rappresentanti di istituzioni, organizzazioni, e agenzie di livello nazionale, regionale e locale (Ministero, Regioni, Province) corrispondenti alle NUTS 1, 2 e 3, e/o appartenenti al mondo accademico (Università, Centri di Ricerca) con nessuna esperienza nel Programma ESPON

politiche e degli strumenti di formazione, in particolare ai livelli più operativi. Da questo punto di vista, la governance multilivello gioca il ruolo di metodo generale per l'implementazione delle politiche dell'Unione europea. La metodologia usata articola sistematicamente le attività nazionali e transnazionali, identificando per ciascuna il miglior metodo di capitalizzazione a seconda dell'obiettivo target. Tuttavia la governance multilivello delle politiche territoriali ha bisogno di informazioni adeguate e coerenti.

Condividere la comprensione di un concetto non significa necessariamente trovare un accordo sul significato del concetto stesso; significa piuttosto capire il significato ad esso attribuito dai diversi attori in relazione alle esperienze professionali, ai contesti istituzionali e geografici.

La metodologia adottata (Ellissalde B., Santamaria F. (2011) non ha teso a definire i concetti in 'modo normativo', ma ad identificare il livello di conoscenza dei concetti utilizzati nei vari progetti al fine di diffondere informazioni adeguate sul loro utilizzo e sui relativi risultati nel quadro delle diverse relazioni e in funzione dei diversi bisogni.

Attraverso il questionario, due workshop nazionali e due transnazionali, ogni ECP ha potuto individuare i temi/concetti da approfondire nell'ambito del proprio paese e, attraverso sintesi, misurare al contempo la discordanza tra la definizione data per ciascuno dei concetti selezionati e l'applicazione di questi alle varie scale territoriali.

Nel caso italiano, è stata privilegiata l'analisi dei concetti di:

- competitività regionale, perché il concetto appariva scarsamente legato ad una dimensione territoriale;
- impatto territoriale, perché sono emerse molte divergenze sulla scala di applicazione di questo concetto;
- sostenibilità, perché, benché tra i più diffusi a livello nazionale, il concetto viene spesso utilizzato in modo improprio
- governance territoriale, perché il concetto è risultato poco usato a livello nazionale;
- coesione territoriale, perché è emerso che è la coesione a condurre e guidare l'interpretazione di ciascun concetto

A questi, sono state aggiunti, per l'Italia, alcuni approfondimenti sui significati plurimi assunti dai termini convergenza e decentramento regionale.

Ogni sintesi, in lingua nazionale, è stata strutturata sottolineando il diverso significato/uso attribuito ad uno stesso concetto nell'ambito degli obiettivi che hanno orientato i progetti ESPON. Ne è scaturito il bisogno di creare 'un percorso' che unisce principi/concetti condivisi e obiettivi specifici, scomponibili anche a livello locale, per settore e/o territorio e fissare un sistema di regole, così da non lasciare spazio ad interpretazioni ed interessi localistici.

Il Target Group ha infatti manifestato l'impressione che manchi un livello di congiunzione tra la definizione dei concetti e la pratica operativa. Il Programma dovrebbe spingere quindi ad implementare il collegamento sussidiario e trans-scalare tra politiche e piani, nonché offrire, anche attraverso un glossario, definizioni precise e condivise dei concetti. L'approfondimento dei concetti nel Programma li pone infatti come elementi del "sistema territorio" (esempio: Governance e Territorial Impact sono strumenti interconnessi) senza che tuttavia ESPON ne evidenzi la stretta interconnessione.

Lo studio dei concetti e delle definizioni ha consentito molte interessanti riflessioni. Ad esempio, che la competitività regionale appare legata da un lato all'innovazione e dall'altro ad un problema culturale. Il TG ha associato, ad esempio, la competitività regionale alle fonti energetiche, intese come fattore economico capace di aumentare la qualità della vita per gli abitanti di una regione; in quanto bene economico, queste vanno trasformate, distribuite e commercializzate a livello locale, regionale, nazionale

ed internazionale. A tal proposito, la sintesi si è basata sui report di due progetti che hanno per oggetto un'analisi di livello regionale dell'impatto di due temi considerati "sfide globali" dalla nuova Strategia Europe 2020: la questione energetica (ReRISK -Regions at Risk of Energy Poverty) e competizione globale (TIGER - Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions). Ne è emersa una visione dinamica del concetto di competitività regionale. Il concetto è usato nella stesura dei documenti programmatici e nelle azioni di policy territoriale. Possibili altri utilizzi sono posti in relazione allo sviluppo di strumenti per la valutazione della competitività delle imprese e delle reti di impresa. Il concetto risulta usato soprattutto dalle istituzioni che operano a livello regionale nella predisposizione di politiche regionali e transnazionali.

I fattori della competitività regionale sono quindi identificati, oltre che nei fattori produttivi e tecnologici, anche nelle caratteristiche dei mercati (interni ed esteri), nelle relazioni territoriali e dalla governance regionale. L'uso del concetto è completamente legato all'attuazione di politiche europee settoriali e regionali e solo in parte a politiche di più ampio respiro transnazionale. Il Target Group definisce la competitività regionale sia come un insieme di strumenti volti a sviluppare in modo strategico le infrastrutture, le opportunità turistiche, ambientali, imprenditoriali, ecc del territorio; sia come un obiettivo strategico da realizzare. Essa è dunque intesa come la capacità di un sistema economico di innovarsi da un punto di vista produttivo e da un punto di vista tecnologico.

Strettamente legato alla competitività regionale è il concetto di sostenibilità considerata una base per il rilancio della competitività territoriale di regioni, province e aree metropolitane in Europa, con riferimento agli impatti generati dalla mancata applicazione di politiche sostenibili per il contrasto degli effetti derivanti dal cambiamento climatico, dall'aumento dei costi energetici, dall'uso di tecnologie convenzionali, ecc.

Il concetto di sostenibilità è emerso come fondamentale linea guida di tutte le policy territoriali, sottolineandone la differenza con quello di crescita ed evidenziando come ESPON non prevedesse esplicitamente progetti dedicati alla sostenibilità. Le sintesi sono state realizzate sulla base dei progetti ESPON CLIMATE Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe, FOCI - Future Orientation for Cities, RERISK - Regions at Risk of Energy Poverty, TIPTAP - Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies, EATIA - Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies.

Per il concetto di Territorial Impact si è, invece, sottolineato come nella definizione originale di ESPON, utilizzata in CaDEC, manchi il riferimento alla valutazione (assessment) perché non è intenzione dell'Unione Europea fornire agli Stati Membri una metodologia, bensì uno strumento che assista lasciando liberi i policy maker nazionali di operare le proprie scelte. La sintesi del concetto è stata svolta attraverso l'analisi di quattro progetti: ESPON ARTS - Assessment of Regional and Territorial Sensitivity; TIP TAP - Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies, EATIA - Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies, TIGER - Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions. Ciascun progetto applica una propria metodologia per la valutazione dell'impatto territoriale e si evince grande incertezza su quale strumento applicare alle diverse scale. Il Territorial Impact è dunque visto come strumento di valutazione degli effetti generati dalle politiche, sebbene a diverse scale; è possibile applicarlo a sistemi territoriali ben delimitati; contempla aspetti economici, sociali, ambientali; misura gli impatti provenienti dalla progettazione/programmazione.

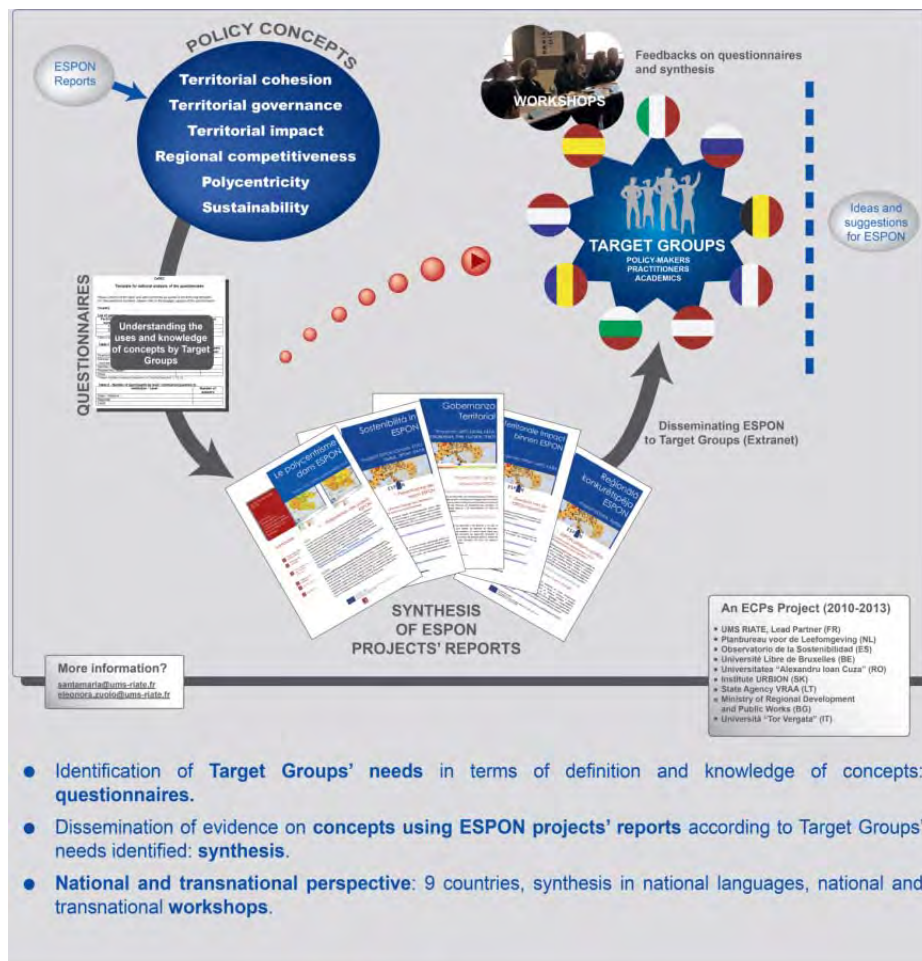
Il concetto di coesione territoriale è risultato è stato considerato sia legato all'equità distributiva delle risorse tra le popolazioni dei diversi territori, sia alla sostenibilità e alle azioni volte a preservare le diversità territoriali e a promuovere le iniziative locali. Gli evidenti costi di un non coordinamento delle politiche ai diversi livelli istituzionali (europeo, nazionale e regionale) impongono di ricercare un miglioramento orizzontale (fra politiche settoriali) e verticale (fra livelli) di tale coordinamento soprattutto in Italia. Le sintesi sono state realizzate sulla base dei progetti: DEMIFER - Demographic and Migratory

Flows Affecting European Regions and Cities, ESPON CLIMATE - Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe, TIPTAP - Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies, TERCO - European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life, TIGER - Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions.

Infine, per la governance territoriale emerge il ruolo strategico del rapporto globale/locale per consentire la crescita economica. Il concetto è stato analizzato attraverso tre progetti: FOCl - Future Orientation for Cities, TIGER - Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions, SGPTD - Second Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects. Molto forte è il collegamento con le politiche europee applicate a qualsiasi scala in particolare a quella transnazionale, mentre dal mondo accademico è venuto un continuo e costante richiamo al concetto di “regola”.

L’incontro tra TG di diversi paesi e la partecipazione di ricercatori invitati in materia di spatial planning provenienti da Spagna, Portogallo, Gran Bretagna, Svezia ha consentito, il continuo arricchimento del progetto nell’ambito dei transnational meeting e la creazione di stabili relazioni di partnership transnazionale.

Figura 8: Sistema di sintesi del progetto CaDEC



16. ESTABLISHMENT OF A TRANSNATIONAL ESPON TRAINING PROGRAMME TO STIMULATE INTEREST TO ESPON2013 KNOWLEDGE - ESPON TRAIN. L'ESPERIENZA ITALIANA

Maria Coronato¹

16.1 IL PROGETTO

La diffusione della conoscenza e dei risultati prodotti dal Programma ESPON, nonostante gli innumerevoli sforzi compiuti dalla rete degli ECP, resta ancora limitato ad un ristretto gruppo accademico e professionale. In questi anni è emerso infatti che i progetti di Applied Research (Priority 1), Target Analysis (Priority 2), o gli strumenti sviluppati nell'ambito della Scientific Platform (Priority 3), appaiono ai possibili beneficiari strumenti metodologici ed applicativi non facilmente utilizzabili a scala regionale o sub regionale scoraggiando il più delle volte Amministrazioni e Centri di ricerca ad investire nel Programma ESPON, definendolo spesso un 'Programma per pochi'.

La consapevolezza di questa criticità e la necessità di favorire la disseminazione dei risultati di alto valore scientifico prodotti dal Programma, ha spinto a lanciare, nell'ambito della Priorità 4 riservata agli ECP per lo sviluppo di Transnational Networking Activities, il progetto ESPONTrain ("Establishment of a transnational ESPON training programme to stimulate interest to ESPON2013 knowledge", <http://espontrain.eu/>).

Le attività svolte nel progetto sono state strutturate in modo coerente con il ruolo affidato agli ECP: scambio di esperienze, sensibilizzazione delle istituzioni e dei soggetti operanti sui territori nazionali ai temi ESPON, *empowerment* e capitalizzazione dei risultati del Programma, rendendo la conoscenza sviluppata dal Programma 2013 pratica, operativa e accessibile a Stakeholder, Researcher, e Practitioner. A tale scopo, il progetto ha sviluppato la prima piattaforma ESPON dedicata alla formazione (Virtual Learning Environment – VLE) per rendere la conoscenza prodotta dal Programma più accessibile e familiare, tenendo conto, anche da un punto di vista tecnico, delle esigenze economiche e infrastrutturali degli utilizzatori finali.

Il progetto è stato infatti sviluppato e implementato utilizzando una piattaforma (open source) Moodle2 che richiede che l'utilizzatore finale disponga solo di una connessione internet a 512 kbps, un driver audio e video, 512 MB di RAM, un microfono.

Sotto la guida della "Panteion University of Social and Political Sciences of Athens", il progetto ha visto il coinvolgimento di dieci ESPON Contact Point, cinque dei quali (Grecia, Italia, Romania, Lituania, Estonia)² appartenenti al mondo accademico, e cinque (Repubblica Ceca, Bulgaria, Slovenia, Malta e Cipro)³ appartenenti al mondo delle istituzioni o governative. La scelta di un partenariato così composito si è rivelata strategica: unire il rigore metodologico della ricerca alle esigenze di policy action a cui le Amministrazioni sono chiamate a rispondere. I Partner hanno per questo sviluppato un prodotto didattico

¹ Dottoranda in 'Geografia Economica', Dipartimento di Scienze dell'Uomo e della Formazione, Università degli Studi di Sassari, ESPON Contact Point Italia Staff, Dipartimento di Scienze e Tecnologia della Formazione, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

² Panteion University of Social and Political Sciences of Athens (GR), Università degli Studi di Roma "Tor Vergata" (IT), Universitatea "Alexandru Ioan Cuza" (RO), University of Tartu (EE), Research Institute of Territorial Planning of Vilnius Gediminas Technical University (LT),

³ Institute for Spatial Development (CZ), Ministry of regional development and public works (BG), Ministry of the Envi. & Spatial Planning (SL), Town Planning and Housing Department (CY), MEPA-Malta Environment and Planning Authority (MT)

coerente con le esigenze sia del mondo accademico che del mondo professionale e politico, evidenziando risultati, metodologie ed indirizzi di policy territoriale. Fin dal primo momento, è stato infatti chiaro a tutti i Partner l'esigenza di colmare il gap di conoscenza esistente in materia di policy europee e riscontrato sia a livello scientifico che a livello amministrativo, costruendo un più stretto legame tra i nuovi/giovani ricercatori, che con il loro sapere possono contribuire ad una più corretta pianificazione territoriale, e i decision maker che 'dall'interno' possono contribuire a migliorarne le performance.

L'esperienza accademica/istituzionale degli ECP e la conoscenza del Programma maturata da molti attraverso una precedente partecipazione in altri progetti ESPON, è stata la vera forza del progetto ESPONTrain. Si è reso infatti necessario rendere trasversali e interdisciplinari i risultati del programma rispetto a varie discipline (dalla geografia economica, politica, fisica, umana alle scienze regionali e alla pianificazione), coinvolgendo Trainers esperti al contempo di pianificazione territoriale e di politica di coesione e con esperienza diretta in almeno un progetto ESPON e nella formazione a distanza. Nel caso italiano, questo ruolo è stato svolto dallo stesso ECP⁴.

Gli ECP si presentano dunque come mediatori disinteressati tra territori e Managing Authority; ciò che ha consentito di selezionare in modo opportuno le tematiche attualmente più 'interessanti' per i territori europei: migrazione, energia, cambiamento climatico, città e aree rurali, governance territoriale.

Il materiale didattico relativo agli argomenti selezionati, è stato sviluppato e organizzato in lingua inglese, e sottoposto prima della sua somministrazione, alla valutazione e al controllo della Coordination Unit e dei Lead Partner dei progetti selezionati.

L'identificazione dei gruppi Target che fossero poi moltiplicatori di divulgazione e diffusione della filosofia ESPON è stato un punto chiave del progetto.. Nel caso italiano, l'ECP ha lanciato una *Call for Interest* rivolta ai giovani ricercatori e dottorandi, mentre gli *Stakeholders* sono stati selezionati tra i contatti creati in questi anni di lavoro costante e continuativo svolto in collaborazione con il Monitoring Committee (Ministero delle Infrastrutture).

Il corso ESPONTrain è stato strutturato in 6 cicli, uno per ciascun progetto selezionato e sintetizzato (DEMIFER, ReRISK, CLIMATE, FOCI, EDORA, TeDI e EUROISLAND, METROBORDER) e i contenuti degli incontri virtuali sono stati definiti in relazione ai due diversi gruppi di *Trainees* (Figura 9):

Student (Dottorandi e giovani Ricercatori/professionisti nella pianificazione territoriale e di sviluppo territoriale) per i quali si è adottato un approccio accademico volto ad illustrare sia le metodologie implementate nei progetti trattati sia i relativi risultati.

Stakeholder (Practitioner e policy makers) più interessati alla applicazione delle strategie di coesione e di sviluppo territoriale e ai casi di benchmarking territoriale. Questo secondo gruppo, è stato fondamentale per sottolineare ancora di più, il ruolo del settore pubblico nella pianificazione strategica, nello sviluppo territoriale e nella politica di coesione.

Il materiale didattico proposto comprendeva, oltre alle sintesi dei progetti selezionati anche materiali di più 'immediata' lettura (PowerPoint, mappe di sintesi, quiz, etc); mentre, per chi invece avesse voluto approfondire ulteriormente i temi trattati, sono stati predisposti files audio-visivi e link a biblioteche nazionali ed internazionali da cui scaricare documenti correlati ai temi, nonché l'accesso a forum tematici coordinati dagli ECP.

Al termine di ciascun corso, è stato chiesto ai Trainees di applicare le conoscenze acquisite ad un territorio nazionale a loro noto seguendo la metodologia del progetto trattato per valutarne e confrontarne i risultati a scala locale. Anche in questo caso il ruolo degli ECP è stato fondamentale grazie al giusto mix di conoscenza territoriali e metodologiche. Un particolare accento è stato posto sul Territorial Impact

⁴ Il ruolo di Trainer dalla Professoressa Maria Prezioso e dalla Professoressa Carbonaro con il supporto tecnico didattico della dott.ssa Maria Coronato

Assessment (TIA), strumento di scelta per le decisioni politiche a livello europeo, nazionale e regionale con l'obiettivo di sottolineare l'importanza che la valutazione ex ante riveste nelle scelte di politica territoriale e di coesione.

La maggiore difficoltà del progetto è stata quella di trasformare i prodotti ESPON (report molto tecnici e corposi) in materiale didattico facilmente trasferibile in una classe virtuale in soli due mesi secondo i protocolli dell'e-learning. Il progetto è stato dunque l'occasione per "creare" un primo gruppo di "insegnanti ESPON" adatti a sostenere esigenze nazionali e regionali.

Il progetto ha evidenziato che è possibile sintetizzare i risultati ESPON estrapolando i contenuti sulla base dell'utilizzatore finale, ed ha dimostrato a 200 *trainees* che i progetti ESPON sono applicabili a scala locale. Coinvolgere nel progetto gli stakeholder non è stato semplice, come pure chiedere che partecipassero in modo continuativo e propositivo. Anche in questo caso, l'affidabilità e la professionalità degli ECP è stata dirimente per il buon esito del progetto. Né va sottovalutato il valore aggiunto ottenuto per il Programma ESPON2013 in termini di feedback diretto e costante rispetto alla domanda proveniente dai territori nazionali.

Nel caso italiano molti membri del Target Group hanno dichiarato che in passato, ogni volta che avevano provato ad avvicinarsi, per lavoro o per studio, ai report del Programma, ne erano usciti scoraggiati per la mole e per il forte tecnicismo. Attraverso le sintesi, tarate sull'utilizzatore finale, è stato possibile cogliere ESPON in tutte le sue potenzialità (cfr. processo di valutazione strutturato dall'ECP Italia sulla base di quanto richiesto dal "Processo di Bologna"). A tal proposito è stato suggerito di produrre nuove sintesi rispetto ad altri progetti ESPON per facilitare ulteriormente la diffusione dei risultati e la loro capitalizzazione anche in vista del Semestre italiano.

Figura 9: ESPONTrain Project



SECONDA PARTE

**LE REGIONI ITALIANE E LA COOPERAZIONE
TERRITORIALE**

17. REGIONE PIEMONTE LA POSIZIONE DELLE REGIONI ITALIANE NEI CONFRONTI DI ESPON E L'UTILIZZAZIONE CHE NE È STATA FATTA

Guido Baschenis¹, Sylvie Occelli²

17.1 SINTESI DELLA NOSTRA ESPERIENZA ESPON

Nel caso della Regione Piemonte la cosiddetta territorializzazione delle politiche di sviluppo trova nella pianificazione territoriale regionale l'anello di congiunzione tra la dimensione locale (e più prettamente territoriale) e la dimensione spaziale globale (nazionale ed europea), in tal senso il nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR) assume il compito di promuovere all'interno delle politiche territoriali di sviluppo l'attivazione di misure che contribuiscano al perseguimento degli obiettivi posti a livello comunitario; la finalità del Piano è quindi quella di permettere alle realtà locali di cogliere le opportunità offerte sullo scenario internazionale e di garantire che le iniziative e le istanze locali siano sinergicamente e organicamente aggregate in modo da assicurarne la visibilità anche a scala sovraregionale e trovare adeguata attenzione all'interno delle politiche nazionali e comunitarie.

Il percorso progettuale e concettuale che ha portato alla definizione del modello territoriale espresso dal PTR è stato elaborato partendo da una serie di atti, documenti e ricerche che hanno costruito negli ultimi anni, una comune visione dello spazio territoriale europeo, delle sue caratteristiche e del modello di sviluppo al quale tendere attraverso le diverse politiche territoriali.

Questi documenti sono stati lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo, l'Agenda Territoriale dell'Unione europea, la Carta di Lipsia e la visione elaborata dalle ricerche condotte in seno al programma ESPON nei periodi di programmazione 2000-2006 e 2007-2013.

In particolare le ricerche ritenute più significative sono quelle che hanno contribuito alla definizione di alcuni principi cardine connessi al modello di sviluppo territoriale europeo contenuti nei documenti politico/tecnici comunitari, quali il sistema policentrico, il concetto di macro-regione, il ruolo dei corridoi di sviluppo, il tema della connettività e accessibilità, per citarne solo alcuni. In particolare nella definizione del modello territoriale piemontese e alla sua collocazione funzionale e relazionale nel contesto europeo sono state prese in considerazione le seguenti ricerche: Regioni metropolitane e competitività, Aree urbane e livelli di articolazione dei suoli, Accessibilità multimodale delle regioni e delle città europee, Traffico veicolare, Livello di accessibilità alle reti immateriali di comunicazione, Patrimonio culturale, Rischi naturali e tecnologici; infine il complesso delle analisi è stato incardinato nella articolazione territoriale definita nella Proposta di classificazione regionale d'Europa. In coerenza con tali documenti il Piano Territoriale Regionale (PTR) (Figura 10) fa propri, in rapporto alle caratteristiche territoriali, i principi di sviluppo promossi a livello comunitario e le analisi territoriali che costituiscono il quadro della conoscenza. In particolare, nel caso piemontese, il PTR considera un'organizzazione policentrica del territorio, costituita da nodi, di rango diverso, e reti di connessione tra nodi e sistemi extraregionali o reti lunghe.

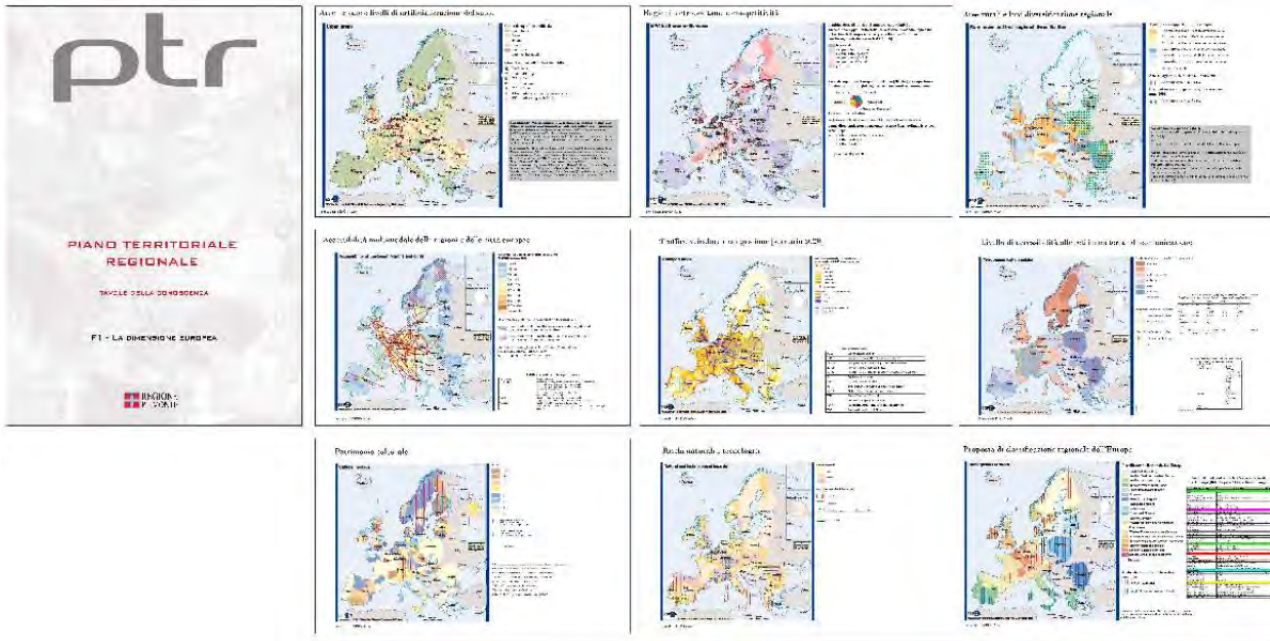
La definizione del quadro di riferimento strutturale ha articolato le proprie analisi socio economiche e territoriali su modelli che in parte vogliono integrare e arricchire la visione del territorio regionale in relazione alla scala europea, al fine di meglio rappresentare il proprio capitale territoriale nei confronti

¹Rappresentante della Regione Piemonte nel Comitato Nazionale ESPON, Funzionario Regione Piemonte, Settore della Pianificazione Territoriale e Paesaggistica

² IRES Piemonte, Dirigente di Ricerca, Responsabile Area "Sviluppo delle Metodologie per l'Innovazione della P.A".

delle politiche comunitarie; in altre parole le chiavi di lettura fornite da ESPON sono state utilizzate per inquadrare il livello di sviluppo regionale e articolare scenari di sviluppo futuro fornendo inoltre un collegamento tra il livello locale / regionale e le strategie europee connesse alla coesione territoriale.

Figura 10: Piano Territoriale Regionale, Regione Piemonte



Fonte: Piano Territoriale Regionale – Regione Piemonte

A fronte delle opportunità fornite dai dati e dalle analisi in precedenza enunciate, si deve tuttavia sottolineare come la “fotografia” elaborata da ESPON, non sempre trova organiche coerenze con le analisi sviluppate a livello locale; lo sforzo è stato quindi finalizzato alla definizione di un modello di conversione a diversa scala del complesso delle informazioni raccolta, non senza qualche difficoltà nel definire il cosiddetto Capitale territoriale regionale (Figura 11).

Figura 11: Piano territoriale regionale – Il sistema policentrico regionale Piano territoriale regionale - Tavola di progetto



Fonte: Tavolo Interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell’area Padano-Alpino-Marittima

Il risultato ha prodotto uno strumento di pianificazione territoriale coerente con gli orientamenti europei (Teritorial Agenda e Rapporto Barca) e nazionali (Quadro Strategico Nazionale - Ministero dello sviluppo economico 2007) con un approccio “*place based*” alla pianificazione, in base al quale le strategie per il governo del territorio devono poter essere individuate utilizzando come chiave di lettura, l’idea di un territorio al plurale, depositario di un articolato capitale territoriale. Sia l’elaborazione del PTR sia, successivamente, l’avvio dell’attuazione delle politiche in esso delineate sono state accompagnate da uno scambio di esperienze e da un confronto disciplinare con le altre Regioni e delle Province Autonome del Nord Italia, che fanno parte del Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell’area Padano-Alpino-Marittima.

In tale contesto la scala sovraregionale e per certi versi macroregionale, ha consentito di mettere a sistema e nel contempo verificare l’utilità delle analisi sviluppate da ESPON, per l’elaborazione di una visione condivisa dell’ambito territoriale costituito dal complesso e articolato sistema territoriale formato dalle regioni del Nord Italia e del ruolo che tale macroarea può giocare in Europa per un riassetto in senso policentrico del territorio, vale a dire una funzione di connessione, integrazione e riequilibrio che solo poche aree europee possono ambire a svolgere.

Preme infine sottolineare come dal Programma ESPON si è colta la suggestione relativa alla organizzazione macro regionale cercando di declinarla ad una scala, quella nazionale, diversa rispetto al concetto di Macroregione europea. Tale tentativo è stata l’occasione per evidenziare come le scale territoriali e alcuni indicatori individuati dalle ricerche ESPON risultano inefficaci e fuorvianti rispetto alla realtà e al potenziale territoriale espresso dalle Regione del Nord.

17.2 LO SGUARDO ALLA NOSTRA REGIONE

Il tema del policentrismo e delle aree urbane funzionali (riferimento ESPON 2006 – progetto tematico 1.1.1)³ è stato sviluppato all’interno del nuovo PTR per articolare il proprio territorio e ‘connettere’ i sistemi locali con le reti sovralocali (nazionali e europee), e organizzare le proprie politiche di sviluppo territoriale. In particolare, il PTR pone l’accento sul concetto di Capitale Territoriale, divenuto anche il riferimento per il sistema di valutazione e di monitoraggio dell’evoluzione e delle dinamiche del territorio regionale. Lo sviluppo di tale sistema si avvale dei risultati derivanti da alcuni progetti di cooperazione territoriale europea che utilizzano i risultati di studi ESPON.

Il Piemonte ha partecipato a 3 progetti ESPON: SSSL – Spatial Scenarios: New Tools for Local Regional Territories (Provincia di Torino), TANGO e SMART-IST (Politecnico di Torino). La partecipazione attiva è stata più di tipo scientifico, mentre la Regione è stata coinvolta nelle attività istituzionali.

17.3 ASPETTI SIGNIFICATIVI

Le Regioni sono oggi chiamate a diventare protagoniste attive nel perseguimento di obiettivi generali e di interesse globale e nel trovare localmente risposte e misure efficaci rispetto a fenomeni a scala planetaria, quali il cambiamento climatico, le diverse forme di inquinamento, l’approvvigionamento energetico, la sostenibilità dello sviluppo, la garanzia di standard qualitativi di vita, la preservazione di patrimoni unici e fragili (ecosistemi, patrimonio culturale, paesaggi e identità territoriali, ecc.).

³ ESPON Polycentricity – urban Area as nodes in a Polycentric development

Peraltro le Regioni europee sono oggi attori primari non solo per l'attuazione, ma anche nella costruzione di politiche comunitarie, per la promozione e la definizione di strategie, soprattutto laddove la dimensione territoriale è diventata elemento cardine della coesione e riferimento nella definizione delle politiche e delle azioni a varia scala.

Da questo punto di vista, l'articolazione della ricerca per ambiti territoriali, tipicamente utilizzata da ESPON, non è sempre riuscita a rispondere adeguatamente ai cambiamenti in atto nelle dinamiche territoriali sia a livello europeo sia a livello nazionale: emerge l'esigenza di avere delle analisi territoriali a granularità diversa (europea, macroregione, nazionale, locale, ...) in modo da meglio orientare la definizione e il monitoraggio delle azioni territoriali.

In coerenza con le indicazioni che emergono dai recenti documenti comunitari, diventano necessari dati e informazioni per costruire indicatori "place-based", finalizzati a rendere possibile diverse finestre di osservazione delle dinamiche spazio-temporali delle regioni.

Tale attività va vista in parallelo con le opportunità di creare relazioni cooperative fra regioni, attraverso i progetti di cooperazione territoriale, laddove gli indicatori place-based aiutano a collocare meglio regioni, città e territori in un contesto europeo e a individuare strategie di azioni comuni.

Più in generale, si confida che le azioni di ESPON nella direzione sopra indicata consentano di qualificare le relazioni cooperative dal punto di vista sia della condivisione delle esperienze di pianificazione e dei supporti conoscitivi, sia della natura stessa delle relazioni (stabilità, forza, fiducia).

17.4 SINTESI DELLE POLICY CORRELATE ED INDIRIZZI PER LE REGIONI

L'attuale scenario competitivo richiede partecipazione alle reti della conoscenza, capacità di attrarre risorse umane e finanziarie, iniziativa progettuale, proiezione internazionale. In considerazione degli indubbi vantaggi che derivano da un assetto urbano policentrico, la soluzione non può che derivare dal perseguimento di un rango complessivo più elevato attraverso la costruzione di un grande sistema territoriale sovraregionale; ma questo rango superiore può essere raggiunto solo se vi è una reale integrazione fra le diverse politiche territoriali, le diverse polarità urbane e i diversi punti di eccellenza produttivi, dei servizi e della ricerca; una rete molto complessa che è a propria volta nodo di reti più ampie.

Mentre tutte le strategie e le politiche territoriali hanno confini nello spazio, oggi è necessario guardare all'interno di più ampi confini e ad apprezzare l'importanza e la forza che deriva dalla conoscenza di altre realtà territoriali e la capacità di connessione con nodi e reti nazionali e internazionali.

La pianificazione territoriale deve quindi misurarsi oggi con una dualità di scala di intervento rispetto alla quale è necessario disporre delle conoscenze per definire le scelte e gli obiettivi che una Regione deve porsi nello scenario europeo e mondiale.

In relazione e tali considerazioni si ritiene utile proporre alcuni ambiti di ricerca che si ritengono significativi per la futura programmazione.

Si avverte oggi la necessità di sviluppare studi e ricerche maggiormente 'calibrati' sulle diverse realtà territoriali europee sulla base di una *diversa declinazione del concetto di Capitale territoriale*. Infatti, se è di assoluta importanza avere mappe e analisi che leggano in modo uniforme l'intero territorio europeo, è altrettanto vero che le peculiarità dei diversi territori sono spesso i veri punti di forza e/o di debolezza degli stessi e una lettura "omogenea" per l'intera UE spesso rischia di non cogliere tali caratteri specifici. Quindi occorre arricchire con nuovi elementi e valutazioni relazionali il concetto di Capitale Territoriale.

Gli effetti della crisi sui sistemi territoriali e socioeconomici, ha evidenziato una incapacità dei territori di fare sistema, a cominciare dalla scala regionale; riteniamo che la capacità di rispondere alla crisi

in modo efficace debba avvalersi di analisi aggregate sulla base delle quali consolidare consuetudini di collaborazione e/o riconoscere nuove, potenziali collaborazioni rispetto alle quali costruire credibili scenari di sviluppo. Una migliore integrazione dei territori può portare un valore aggiunto in tempi di risorse limitate, riteniamo quindi necessario definire modelli di ricerca che aggregino e elaborino gli esiti degli studi, a scala diverse dalle attuali rappresentate dai NUTS. E' indubbio che le attuali scale di analisi derivino dalla necessità di acquisire dati quanto più omogenei dalle varie banche dati nazionali, tuttavia lo sforzo innovativo potrebbe indirizzarsi verso la definizione di nuove scale e modelli aggregativi, sia in termini spaziali sia in relazione alle possibili connessioni funzionali tra diverse tematiche settoriali passando quindi dai NUTS alla scala macro-regionale.

La disponibilità di indicatori "place-based" più articolati e quindi più vicini alle diverse realtà territoriali regionali, potrà essere utilizzata per monitorare, in una prospettiva attenta all'appartenenza di reti di diversa portata (reti corte, reti lunghe, reti intra e trans-regionali). Come mostrato anche dalle analisi formulate a livello piemontese sviluppate da IRES Piemonte, la partecipazione a progetti di cooperazione territoriale (quale è il programma ESPON) attiva cluster specifici sovregionali e transnazionali e permette di stabilire interazioni nuove con altri territori con i quali condividere progetti di sviluppo consentendo di mettere in evidenza connessioni tra ambiti territoriali transnazionali, al fine di costruire relazioni e opportunità da diversi distretti (produttivi, culturali, di ricerca, ecc.), secondo un modello di cluster transnazionale..

L'Europa ha un potenziale specifico per modernizzare e globalizzare le proprie strategie di crescita economica, scenari come quelli prodotti da ESPON, se costruiti con la partecipazione attiva dei territori e la condivisione dei risultati, potranno stimolare la creatività della politica per costruire un nuovo modello di Europa, che sappia coniugare localismo e ricchezza dei sistemi regionali con l'omogeneità e coesione del sistema Europa.

18. REGIONE LOMBARDIA

Adriana May¹ e Luisa Pedrazzini²

In considerazione del ruolo esercitato dalle regioni italiane nella definizione delle norme e degli strumenti di pianificazione e programmazione su una gamma molto vasta di materie, il modello di governance adottato per i programmi di Cooperazione Territoriale Europea prevede la partecipazione di tutte le Regioni appartenenti all'ambito territoriale interessato. Le decisioni in merito agli indirizzi e alla scelte di sviluppo e partecipazione italiana al relativo programma comunitario vengono assunte nell'ambito di un Comitato Nazionale che unisce i rappresentanti di tutte le Regioni e Province Autonome, dei Ministeri interessati in relazione alle proprie competenze, oltre a rappresentanti del partenariato pubblico, economico e sociale, attraverso le associazioni di riferimento.

Il Presidente del Comitato Nazionale, che per ESPON è in capo a Regione Lombardia, partecipa al Monitoring Committee in modo da portare direttamente il contributo delle regioni nell'ambito del programma e garantire la circolazione delle informazioni; per facilitare la partecipazione è stata realizzata un'area Intranet riservata il cui accesso è limitato ai partecipanti al Comitato Nazionale che si sono impegnati a mantenere la necessaria riservatezza.

L'attenzione delle regioni italiane nei confronti di ESPON si concentra in due principali filoni: il primo riguarda l'utilizzo delle informazioni territoriali e i risultati delle ricerche per meglio comprendere il posizionamento della propria regione nel contesto europeo e indirizzare le proprie scelte di sviluppo e inquadrare in un contesto più ampio la propria pianificazione territoriale.

È significativo come nei documenti di piano territoriale di diverse regioni, alcune delle quali rappresentate nei seguenti paragrafi, le cartografie e gli elementi di scenario internazionale utilizzino la cartografie e i dati di ESPON.

Il secondo riguarda la diffusione della conoscenza in merito alla situazione e alle potenzialità del nostro paese ai policy maker delle altre nazioni europee e della stessa Commissione europea. A tale proposito si ritiene importante che nella prossima programmazione si dedichi una sempre maggiore attenzione alle specificità dei diversi ambiti territoriali che compongono l'Europa, con indicatori mirati a dare evidenza alla complessità e varietà che si manifestano a livello macroregionale e rappresentano una ricchezza da valorizzare.

La cooperazione fra diversi modelli di sviluppo e territori con vocazione diversa è un'opportunità che sarebbe un peccato non sfruttare adeguatamente.

L'impatto del programma ESPON sulle regioni italiane è stato di natura e di rilievo diversi, ma in generale il miglioramento della conoscenza e la divulgazione dei risultati scientifici, oltre che in ambito accademico anche tra i responsabili della pianificazione territoriale regionale o di scala vasta, ha consentito di utilizzare opportunamente i risultati ottenuti dai progetti ESPON nei piani e nella progettazione territoriale con interessanti esiti.

Questo Programma ha favorito inoltre, in termini operativi e per la prima volta in modo estensivo con una condivisione a scala continentale, il miglioramento della connessione tra il mondo della ricerca, quello accademico e quello dei responsabili della gestione e della progettazione del territorio, con la divulgazione di dati e la creazione di grandi reti di scambio di conoscenze, anche finalizzate all'elaborazione di piani e di politiche operative.

¹ Dirigente di Struttura 'Cooperazione Territoriale', Regione Lombardia

² Direzione generale 'Sistemi verdi e Paesaggio', UO Progetti Integrati e Paesaggio, Regione Lombardia

La prima fase del Programma ESPON (2000-2006) è servita essenzialmente a fornire in forma armonizzata un'immagine dei caratteri del territorio europeo, anche se con dati e parametri che talvolta non rispecchiavano correttamente le complessità di taluni territori (ad esempio la struttura insediativa dell'area padana non emergeva affatto). Nel successivo periodo di programmazione (2007-2013) la più attenta e cospicua partecipazione degli attori del Sud Europa, ha contribuito a mettere in luce le diversità e la ricchezza della composizione territoriale del nostro continente. Una maggior focalizzazione su temi specifici (ad esempio: approfondimento sulle ruolo delle piccole-medie città) è stata inoltre molto utile alla componente politico amministrativa per finalizzare meglio piani e programmi territoriali.

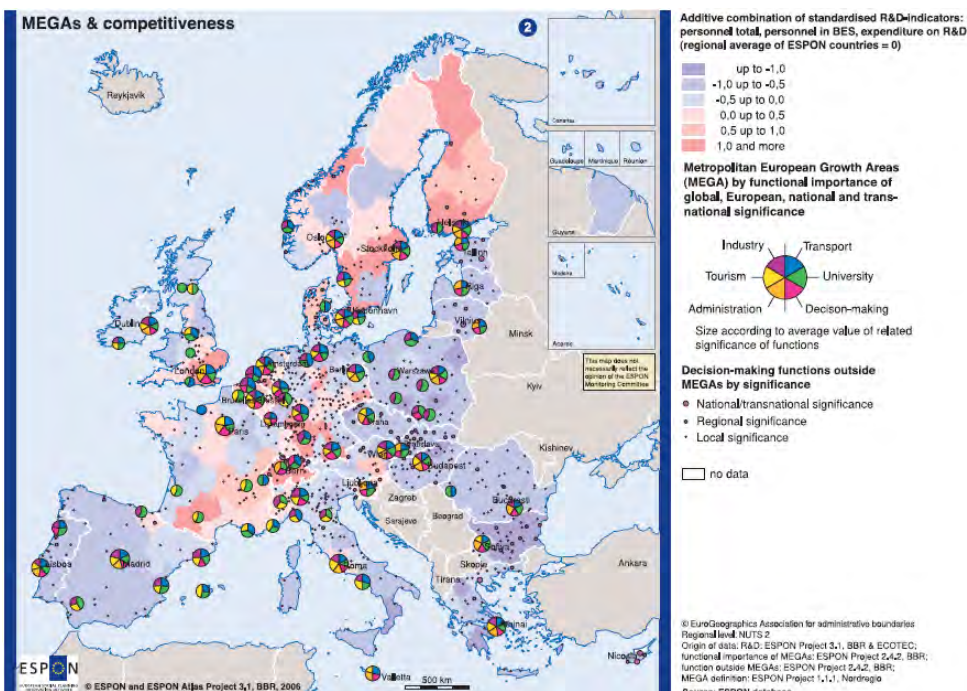
L'approfondimento e l'evidenziazione delle problematiche locali nelle diverse regioni d'Europa, nei temi trattati dalla ricerche del programma ESPON, ha contribuito a sottolineare eventuali criticità non trattate, proposte risolutive, ulteriori approfondimenti necessari per il lavoro alle scale locali e anche per rappresentare le peculiarità territoriali italiane.

Le tipologie delle regioni metropolitane e delle città, il rapporto città-campagna e gli usi del suolo con le relative caratterizzazioni geografiche, i tipi di regione su base socio-economica, espressi attraverso cartografie tematiche e non solo con puri dati statistici, con una visione di sintesi ma comparabile tra diversi contesti geografici che caratterizzano il Continente, hanno contribuito ad identificare similarità tematiche in molte aree d'Europa.

Nel caso della Lombardia, il Piano Territoriale Regionale approvato nel 2010, ha riscontrato un'utilità fondamentale nei dati scientifici derivanti dalle ricerche ESPON utili per contestualizzare e posizionare la nostra regione e più in generale il sistema delle regioni del nord Italia in comparazione con il resto dell'Europa (Figura 12).

Ciò è stato utile per dimensionare e comparare con dati e immagini concrete la nostra regione in rapporto alle altre europee; ad esempio: la competitività del nostro territorio, le fragilità e le potenzialità ambientali e la biodiversità, il livello di congestione e di accessibilità dei diversi territori lombardi in Europa.

Figura 12: PTR della Lombardia: Posizionamento della Lombardia in Europa, opportunità di crescita



Fonte: ESPON – da ESPON ATLAS, ottobre 2006 –Indicatori di competitività delle aree MEGAs

Anche l'approccio SWOT adottato per l'analisi territoriale della regione è stato un metodo utile per poter dialogare efficacemente con la Commissione e con le altre regioni europee con cui intratteniamo relazioni, al fine di far emergere in maniera più efficace temi comuni da sviluppare nei progetti di cooperazione territoriale (Interreg IVB e IVC in particolare).

I tre macro obiettivi del piano ("Rafforzare la competitività", "Proteggere e valorizzare le risorse", "Riequilibrare il territorio") (Figura 13), sono stati costruiti con un linguaggio che guarda all'Europa, per favorire il dialogo finalizzato al riconoscimento del ruolo e delle potenzialità di una regione che in Europa ha dimensioni paragonabili a molti Stati membri.

Le potenzialità dei dati e delle ricerche del programma ESPON, dopo due periodi di programmazione, sono ancora molto da valorizzare e da sviluppare. Essi sono principalmente strumenti che aiutano a guardare fuori dalla finestra dei nostri confini amministrativi e a fornire una dimensione concreta e adeguata e fenomeni territoriali, sociali ed ambientali che ci coinvolgono ma che, per essere compresi ed affrontati efficacemente negli strumenti di piano, richiedono un nuovo punto di vista e una dimensione spaziale che non è ancora propria della nostra cultura di piano. Questa dimensione è però necessaria e inevitabile per agire efficacemente in un contesto globale per rendere più competitivo il nostro contesto locale.

Figura 13: PTR della Lombardia – I tre macro obiettivi del piano: "Rafforzare la competitività, Proteggere e valorizzare le risorse, Riequilibrare il territorio"



Fonte: PTR Regione Lombardia

19. REGIONE EMILIA ROMAGNA

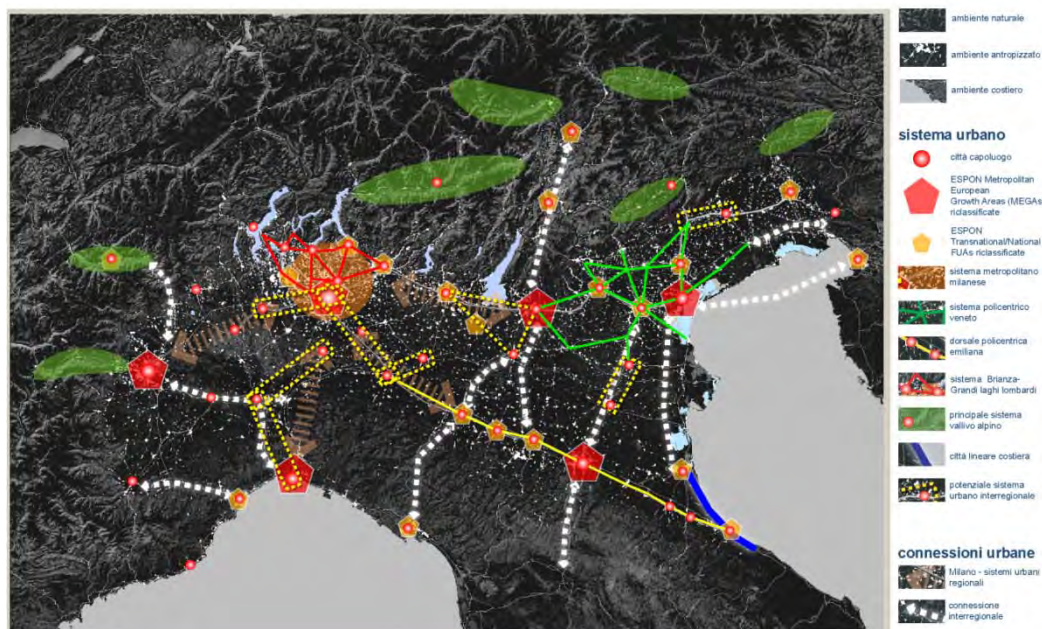
Paolo Matiussi¹, Graziella Guaragno²

19.1 SINTESI DELL'ESPERIENZA ESPON

L'esperienza della Regione Emilia-Romagna in ESPON è partita durante la scorsa programmazione (2000-2006) ed è proseguita nel corso della programmazione 2007-2013. In particolare, durante le fasi di elaborazione del nuovo Piano Territoriale Regionale (PTR) sono stati presi a riferimento diversi studi ESPON al fine di inquadrare lo sviluppo delle strategie regionali all'interno di un orizzonte più ampio che considera l'Emilia-Romagna in primo luogo come regione d'Europa.

Sia l'elaborazione del PTR che, successivamente, l'avvio dell'attuazione delle politiche in esso delineate sono state accompagnate da uno scambio di esperienze e da un confronto disciplinare con i tecnici delle Regioni e delle Province Autonome che fanno parte del "Tavolo interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell'area Padano-Alpino-Marittima". Il Tavolo, nel corso delle proprie attività, ha sempre tenuto in primo piano gli studi sviluppati da ESPON, che sono stati utilizzati come base metodologica nell'elaborazione di alcune carte condivise dell'intera area Padano-Alpino-Marittima (Figura 14). Inoltre, lo stesso Tavolo Interregionale ha elaborato una proposta progettuale nell'ambito del Programma ESPON per la Priorità 2 - Targeted Analysis al fine di analizzare lo sviluppo del concetto di capitale Territoriale che purtroppo non è stata finanziata.

Figura 14: Sistema delle polarità urbane dell'area Padano-Alpino-Marittima



Fonte: Tavolo Interregionale per lo sviluppo territoriale sostenibile dell'area Padano-Alpino-Marittima)

¹ Servizio programmazione territoriale e sviluppo della montagna, Regione Emilia Romagna

² Provincia di Bologna, Servizio PTCP

19.2 LO SGUARDO DELLA REGIONE

Gli studi elaborati nell'ambito del Programma ESPON sono stati ampiamente utilizzati per l'elaborazione del PTR.

Al fine di integrare il Quadro Conoscitivo, con analisi che superassero i confini regionali e nazionali, sono state utilizzate elaborazioni provenienti da diversi progetti tematici ESPON quali ad esempio: Aree Urbane Funzionali (FUAs); Aree di Integrazione Policentrica (PIAs); Lo scenario prospettico dell'armatura infrastrutturale euro-mediterranea; Corridoi transeuropei che interessano il territorio italiano, Reti pan-europee in fibra ottica, esistenti o previste; Numero di nodi nei network pan-Europei presenti nelle regioni; Densità di popolazione a livello NUTS3; Spesa in Ricerca & Sviluppo (% su PIL) e Spesa in Ricerca & Sviluppo settore imprese (% sul PIL) a livello NUTS2; Infrastrutture di Ricerca & Sviluppo di alto livello; Occupati con alto grado di istruzione; Pressione urbana in Europa; Tipologia dei rapporti città-campagna; Vulnerabilità in Europa; Presenza di foreste in Europa; Aree a rischio idrogeologico; Inquinamento da ossidi di azoto.

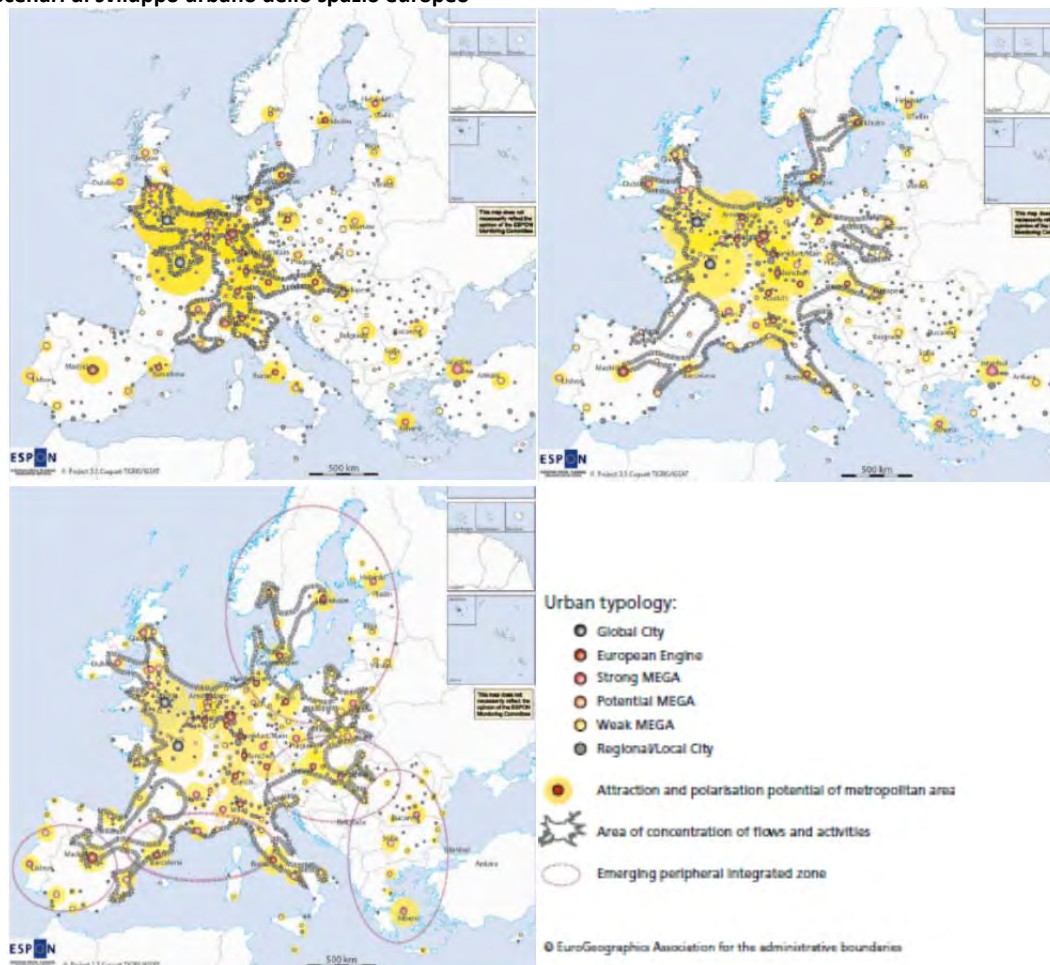
Inoltre, per la redazione dei documenti di Piano è stato preso a riferimento il tema del policentrismo e delle aree urbane funzionali (ESPON 2006 - progetto tematico 1.1.1) che sono stati declinati all'interno del PTR per individuare gli oggetti territoriali su cui organizzare le politiche di sviluppo territoriale sostenibile. Sempre prendendo spunto dal programma ESPON, l'intero PTR è stato sviluppato attorno al concetto di Capitale Territoriale, che è anche divenuto il fulcro del sistema di valutazione e monitoraggio dell'evoluzione e delle dinamiche del territorio regionale. Tutt'ora, lo sviluppo di tale sistema di valutazione e monitoraggio si sta avvalendo dei risultati derivanti da alcuni progetti di cooperazione territoriale europea nei quali gli studi ESPON sono posti al centro dell'elaborazione tecnico-scientifica. Infine, il Piano utilizza a pieno i risultati del progetto ESPON 3.2 sugli scenari europei (Figura 15) per sviluppare il tema della proiezione internazionale dell'Emilia-Romagna, verificandone le possibilità di sviluppo in un'ottica europea.

19.3 ASPETTI SIGNIFICATIVI

A nostro avviso l'innovazione più importante del programma ESPON 2013, rispetto alla precedente programmazione, è stata l'apertura nei confronti degli stakeholders. Il loro coinvolgimento ha infatti permesso agli utilizzatori dei risultati ESPON di avere 'voce in capitolo' attraverso la possibilità di proporre idee progettuali al fine di studiare temi ritenuti rilevanti che probabilmente non sarebbero stati oggetto di studio. Questo coinvolgimento, che riteniamo assolutamente positivo, andrebbe ulteriormente rafforzato consentendo agli stakeholders di influire sulla ricerca anche durante la fase di implementazione dei progetti stessi. Infatti, molto spesso è difficile definire a priori tutti gli sviluppi che un progetto può avere durante il suo corso e, un costante confronto con gli stakeholders, sarebbe sicuramente di aiuto per assicurare risultati operativi e di più facile utilizzo da parte dei policy makers.

Si avverte inoltre la necessità di sviluppare studi e ricerche maggiormente 'calibrati' sulle diverse realtà territoriali europee. Infatti, se è di assoluta importanza avere mappe e analisi che leggano in modo uniforme l'intero territorio europeo, è altrettanto vero che le peculiarità dei diversi territori sono spesso i veri punti di forza e/o di debolezza degli stessi e una lettura "omogenea" per l'intera UE spesso rischia di non cogliere tali caratteri specifici. Ad esempio, per il prossimo periodo di programmazione, riteniamo prioritario lo sviluppo di progetti ESPON che riescano a cogliere le peculiarità del sistema insediativo della nostra regione e più in generale di quello italiano.

Figura 15: Scenari di sviluppo urbano dello spazio europeo



Fonte: Progetto ESPON 3.2 - Spatial scenarios for Europe, 2010

19.4 SINTESI DELLE POLICY CORRELATE ED INDIRIZZI PER LE REGIONI

19.4.1 Il Capitale territoriale

L'impianto logico dell'intero PTR si fonda sul concetto di Capitale Territoriale. Prendere a riferimento il concetto di capitale territoriale offre il vantaggio di poter abbracciare elementi differenti, ma comunque legati in un tutto coerente che costituisce la realtà (e le potenzialità) del territorio e la possibilità di poter evidenziare, e quindi governare, le differenti modalità attraverso cui ogni suo elemento si trasforma. Tale concettualizzazione serve come base per promuovere, a partire dalle politiche regionali, una forte integrazione intersettoriale al fine di assicurare la coesione territoriale e lo sviluppo territoriale sostenibile.

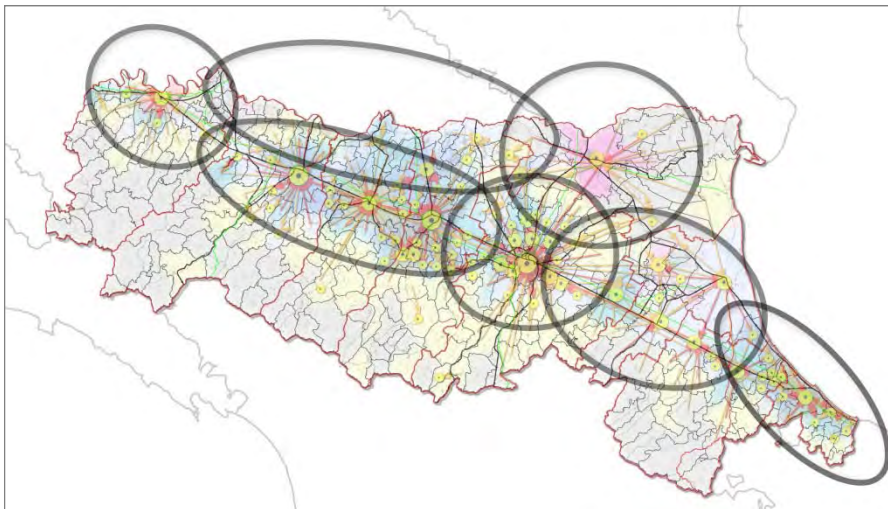
19.4.2 Le Città effettive

Il primo oggetto territoriale che il PTR mette al centro della propria strategia sono le "città effettive". Seppure il Piano non disegni nuovi perimetri per tali oggetti, di fatto li delinea sulla falsariga delle aree urbane funzionali, così come concettualizzate nel progetto tematico ESPON 1.1.1. Tale oggetto è il riferimento per governare in modo unitario le relazioni e le esternalità dei sistemi urbani attraverso forme di cooperazione intercomunale, lungo la linea dei processi di unione e di associazione fra Comuni sviluppati nel recente passato in Emilia-Romagna, a partire dalla pianificazione urbanistica comunale.

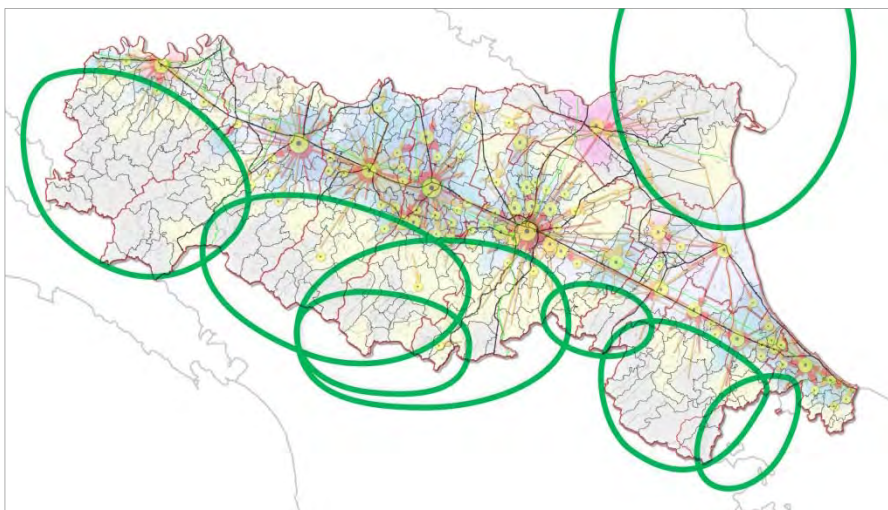
19.4.3 I Sistemi complessi di area vasta

Seppur non direttamente derivanti dagli studi ESPON, ma in forte correlazione con i temi posti al centro di molti suoi progetti, il PTR individua un secondo oggetto territoriale nei Sistemi complessi di area vasta (Figura 16). Essi costituiscono rappresentazioni integrate fra spazi urbanizzati e spazi a maggior grado di naturalità e sono immaginati al fine di predisporre politiche appropriate alle differenti situazioni territoriali per raggiungere i medesimi obiettivi di qualità della vita, efficienza nell'uso delle risorse e identità territoriale. I concetti chiave per interpretare i sistemi complessi, e per declinare al loro interno politiche operative sono: le città effettive, le reti ecosistemiche e le reti di mobilità

Figura 16: I sistemi complessi di area vasta



Sistemi complessi a dominante antropizzata



Sistemi complessi a dominante naturale

Fonte: Piano Territoriale Regionale dell'Emilia-Romagna 2010

20. LA CONVENZIONE PER LA PROTEZIONE DELLE ALPI, OLTRE LE ALPI

Paolo Angelini¹

20.1 LA CONVENZIONE DELLE ALPI: UN APPROCCIO INNOVATIVO PER LA MONTAGNA

La Convenzione delle Alpi (CA) è il primo trattato internazionale² a riconoscere un territorio montano transnazionale in base alla sua continuità geografica, e a sottolineare la necessità di considerarne le caratteristiche e problematiche specifiche secondo un approccio unitario e congiunto tra tutti i Paesi alpini, al contempo nazionale e sovranazionale.

Un primo dato che evidenzia il carattere innovativo della Convenzione delle Alpi è la volontà di porre al centro il territorio, nelle sue componenti geografiche, naturali, sociali, culturali, economiche, per delineare politiche di sviluppo in grado di produrre ricchezza valorizzando la risorsa montagna e al tempo stesso preservandone le qualità che concorrono a renderla una risorsa.

Le Alpi rivestono una particolare importanza per le regioni extra-alpine³. Esiste infatti una forte relazione tra aree alpine ed extra-alpine. Le risorse naturali presenti nelle Alpi e i relativi servizi ecosistemici e i fenomeni di crescita e sviluppo economico e sociale delle aree urbane e rurali sono correlati, così come la ricchezza prodotta nelle aree pedemontane e nelle grandi città perialpine e l'economia della montagna. Questo approccio di sistema della CA si riscontra nelle ricerche in corso e svolte in ormai venti anni di attività di studio e cooperazione sul territorio alpino. Tra i principali temi analizzati vi sono il turismo e la mobilità sostenibile, le politiche di trasporto intralpino e transalpino, la gestione sostenibile delle risorse tipiche della montagna (acqua, foreste, biodiversità), i cambiamenti climatici e i loro effetti, le politiche di pianificazione territoriale, lo sviluppo rurale sostenibile.

Le profonde differenze esistenti tra i Paesi della CA, ciascuno con un proprio ordinamento giuridico, la presenza di quattro lingue diverse e l'estensione e diversità territoriale dell'area compresa tra la costa francese e la Slovenia, hanno richiesto un impegno considerevole. Tuttavia, i risultati conseguiti hanno fatto sì che il territorio della CA diventasse un campo di sperimentazione e di innovazione tale da divenire un riferimento per altri Paesi montani. Inoltre spesso le aree alpine occupano una posizione di avanguardia rispetto a tematiche come per esempio l'adattamento ai cambiamenti climatici che a livello nazionale e internazionale si stanno affermando soltanto in questi ultimi anni.

20.2 SINERGIE TRA CONVENZIONE DELLE ALPI E IL PROGRAMMA ESPON

A partire da questa cornice, che delinea in maniera sintetica gli obiettivi e le finalità della CA, non è difficile cogliere il ruolo che può svolgere la Programmazione ESPON per il territorio della CA.

¹ Capo delegazione Italiana in 'Convenzione delle Alpi', Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

² La Convenzione delle Alpi, fatta a Salisburgo il 7 novembre 1991, è un accordo tra gli otto paesi alpini (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia e Svizzera) e l'Unione europea con lo scopo di favorire la protezione delle Alpi e lo sviluppo sostenibile nell'arco alpino. Inoltre, la Convenzione si articola nei seguenti Protocolli di attuazione: Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile, Protezione della natura e tutela del paesaggio, Agricoltura di montagna, Foreste montane, Turismo, Energia, Difesa del suolo, Trasporti. L'Italia ha ratificato la Convenzione delle Alpi con la legge 14 ottobre 1999, n. 403; e i relativi Protocolli con la legge 5 aprile 2012, n. 50. Per il testo della Convenzione e ulteriori informazioni sulle sue attività e il suo funzionamento si rimanda al sito dedicato www.alpconv.org.

³ v. Convenzione delle Alpi, Preambolo.

In particolare, si sottolineano alcuni aspetti che rendono ESPON uno strumento idoneo a contribuire all'attuazione della CA e al perseguimento dei suoi principi, ovvero: a) l'approccio di "territorial evidence"; b) la centralità della raccolta dati e lo studio di trend di sviluppo; c) il trasferimento di conoscenza e l'integrazione all'interno di politiche nazionali, regionali e locali.

Per ciascuno di questi punti saranno brevemente messi in luce alcuni collegamenti con la CA:

Innanzitutto, l'approccio "territorial evidence" che riconosce la centralità del territorio e la sua conoscenza approfondita come momento imprescindibile per avviare qualsiasi azione di trasformazione territoriale. L'area della CA stessa coincide, infatti, con la regione biogeografica alpina, il cui perimetro taglia i confini amministrativi per costruirsi su confini ambientali e geografici. Tale area si configura quasi naturalmente come un laboratorio per studiare e comprendere le dinamiche e il funzionamento delle aree alpine e delle aree montane in genere, in relazione con gli ambiti territoriali limitrofi e ad essa connessi.

Il secondo aspetto, riguardante l'acquisizione di dati e il loro monitoraggio, altro punto chiave della Programmazione ESPON, affronta una problematica centrale anche per la CA. Infatti, soprattutto quando si agisce in un contesto transnazionale, è indispensabile avere a disposizione dati territoriali e socio-economici allo stesso livello di definizione ed omogenei tra loro, così da poter essere confrontati con aree e regioni di altri Paesi, sulla base dei quali individuare e costruire indicatori comuni per descrivere fenomeni più complessi. A riguardo, occorre ricordare che la CA si è dotata di un Sistema di Osservazione e Informazione delle Alpi (SOIA) la cui attività principale è la regolare elaborazione della Relazione sullo Stato delle Alpi (RSA) su diversi settori, attraverso la definizione di indicatori specifici e l'elaborazione delle relative mappe. Sino ad oggi sono stati prodotte quattro Relazioni riguardanti rispettivamente: trasporti e mobilità, acqua, sviluppo rurale sostenibile e innovazione, turismo sostenibile nelle Alpi. Attualmente è in elaborazione il quinto report sui mutamenti demografici. All'interno di questa attività, ESPON potrebbe fornire un supporto alla CA per continuare nell'acquisizione di dati e informazioni in ambito alpino e relativi a tutto il sistema montano di cui sopra. Ad esempio informazioni sull'uso del suolo ad una scala adeguata per impostare politiche locali, la mappatura, la raccolta di dati e il monitoraggio delle foreste montane, l'analisi delle aree interne rispetto alla disponibilità di risorse naturali, l'elaborazione di adeguati indicatori di accessibilità rispetto al contesto paesaggistico, all'attrattività e al turismo. Per la CA non si tratta soltanto di colmare alcune lacune ma di procedere scendendo di scala, ovvero fornendo dati sempre più sensibili in grado di essere posti alla base di politiche a livello regionale e soprattutto declinare le azioni alla scala locale, considerando quest'ultima come la scala adeguata per orientare le trasformazioni del territorio montano nel rispetto della sostenibilità ambientale. Inoltre, la disponibilità di banche dati aggiornate, consente il confronto tra le diverse regioni europee, la possibilità di fare previsioni e di identificare trend di sviluppo relativi alla regione alpina.

Quest'ultimo aspetto si collega direttamente al trasferimento dei dati e della conoscenza territoriale nelle politiche, che rappresenta il momento finale della Programmazione ESPON i cui interlocutori sono proprio i policy makers a tutti i livelli. I dati non sono mai fini a se stessi ma, entrando all'interno di modelli specifici, permettono di delineare scenari e forniscono un supporto concreto ai decisori politici cui spetta il compito di indirizzare e avviare nuove strategie di sviluppo inclusive e finalizzate alla coesione territoriale e alla governance.

20.3 SUGGERIMENTI CONCLUSIVI

In conclusione, sono molti i punti di contatto tra Convenzione delle Alpi ed ESPON, a partire dai quali è possibile sviluppare sinergie virtuose con una ricaduta sulle politiche a vantaggio sia dei territori montani, sia dei territori limitrofi ad essi connessi.

Così come ESPON, che nei suoi studi guarda anche ai territori vicini ma non appartenenti all'UE, in ragione degli scambi e dei flussi che intercorrono con essi, lo sguardo della CA è da sempre volto al rafforzamento della coesione territoriale a partire dalla condivisione delle diversità e specificità territoriali. L'attenzione della CA si estende all'Europa sino a travalicare i suoi confini, ponendosi come un esempio per aree montane a livello internazionale con cui condividere i risultati conseguiti in ambito alpino. Ne sono testimonianza il crescente interesse verso l'esperienza della CA da parte di altre aree montane europee, come è stato per la Convenzione dei Carpazi⁴; da parte di aree montane minori, come la catena Appenninica in Italia, che si apprestano ad adottare le buone pratiche individuate all'interno della CA; o come le aree montane asiatiche interessate a un proficuo confronto.

La domanda del know-how nato nelle Alpi costituisce una prova della qualità dei risultati conseguiti in quest'area e dimostra l'importanza di continuare a fornire ai policy maker basi informative utili a realizzare politiche in grado di rispondere alle evoluzioni del territorio e insieme alle aspettative dei propri abitanti.

⁴ La Convenzione dei Carpazi è stata firmata nel 2003 da sette Stati: Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Romania, Serbia, Repubblica Slovacca, Ucraina.

21. LA COLLABORAZIONE FRA ESPON E METREX

Claudio Tolomelli¹ e Silvia Grassi²

21.1 IL CRESCENTE RUOLO DELLE REGIONI METROPOLITANE NEL PANORAMA EUROPEO

Nel corso dell'ultimo decennio il rapporto fra ESPON e Metrex³ si è sviluppato considerevolmente per il peso crescente che le regioni metropolitane sono venute assumendo, nell'affrontare le sfide e nel gestire i cambiamenti che interessano l'Europa, e per il ruolo fondamentale che giocano nelle politiche volte a migliorare la coesione territoriale e a promuovere uno sviluppo più equilibrato e sostenibile.

Metrex è infatti una delle più attive reti di regioni ed aree metropolitane, e grazie alla rilevanza che è andata assumendo nel panorama delle reti istituzionali europee, costituisce un riferimento ineludibile per diverse istituzioni ed organismi per le tematiche che afferiscono alle grandi conurbazioni.

Metrex associa oggi circa 50 regioni metropolitane. Dalla fondazione della Rete, nel 1996, la Regione Emilia-Romagna ha partecipato alle sue attività, ai suoi progetti, ai gruppi di esperti e fa parte, dal 2010, del Managing Committee.

Nel corso degli anni Metrex ha promosso una considerevole attività di confronto e scambio di esperienze sui temi della pianificazione territoriale e strategica, della governance metropolitana, della sostenibilità dello sviluppo, della connettività, della risposta delle città alla crisi economica e finanziaria. In particolare, attraverso il progetto PolyMetrexPlus, è stato approfondito il tema di uno sviluppo equilibrato e policentrico del territorio europeo incentrato sul ruolo delle regioni metropolitane periferiche.

Il rapporto fra ESPON e Metrex è stato particolarmente proficuo grazie anche alla complementarità fra le due organizzazioni: ESPON specializzato negli studi e ricerche a livello territoriale, Metrex quale associazione di istituzioni operanti sul territorio e impegnate nell'attuazione concreta di politiche e strategie a scala metropolitana.

Fin dal 2002 rappresentanti di ESPON hanno partecipato in diverse occasioni ai meeting semestrali di Metrex. Nel 2006 su invito del direttore della Coordination Unit del Programma ESPON, Peter Mehlbye, Metrex ha portato osservazioni e proposte alla bozza del Programma ESPON 2007-2013.

In occasione del seminario di ESPON tenutosi a Bonn nel giugno 2007 "Use and demand from regions and cities" Metrex ha portato un contributo sulle esigenze di ricerche e conoscenze da parte delle aree metropolitane sui principali aspetti della pianificazione territoriale.

21.2 IL PROGETTO ET 2050 TERRITORIAL SCENARIOS AND VISIONS FOR EUROPE

Nel 2012 ESPON ha promosso il progetto ET 2050 adottando un processo partecipato volto a raccogliere contributi e osservazioni di un ampio numero di stakeholder per arrivare alla costruzione di una visione condivisa del territorio europeo. Metrex ha ritenuto di aderire alla consultazione portando il contributo di esperienze e conoscenze acquisite con il progetto PolyMetrexPlus. In questa attività Metrex ha coinvolto tutti i propri associati interessati, costituendo un apposito gruppo di esperti. Il primo esito di

¹ Project Manager 'Governance metropolitana', Regione Emilia Romagna

² Funzionario della Regione Emilia-Romagna; Responsabile economico-finanziario del progetto InterMetrex per la Regione Emilia-Romagna

³ The network of European Metropolitan Regions and Areas, www.eurometrex.org

questo lavoro è la proposta di uno specifico progetto denominato TERRACOTTA, coordinato da Helsinki, a cui partecipa anche la Regione Emilia-Romagna, che darà un'interpretazione dal punto di vista delle regioni metropolitane delle implicazioni della versione finale di ET 2050.

Nel corso del 2013 il rapporto con ESPON si è consolidato in occasione della consultazione sul secondo Interim Report di ET 2050. Nella sua risposta Metrex ha portato rilevanti osservazioni sui temi della sostenibilità ambientale ed energetica, della coesione territoriale, della governance. La risposta di Metrex ha inoltre fatto proprio il contributo predisposto dalla Regione Emilia-Romagna specificamente incentrato sul tema della Regione Adriatico-Ionica con uno specifico riferimento al "Discussion paper" della Commissione Europea sulla Strategia europea per la Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR).

21.3 LA RISPOSTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA ALLA CONSULTAZIONE SU "TERRITORIAL VISION 2050"

La Regione Emilia-Romagna ritiene che la sintesi del report "Territorial Vision 2050" e i report macro-regionali non abbiano considerato in maniera adeguata il tema della Regione Adriatico-Ionica. I capitoli del report riguardanti il Mediterraneo considerano solo la parte occidentale (le relazioni fra la Spagna e la Francia da un lato e la costa settentrionale dell'Africa dall'altro), gli effetti della "primavera araba" e la situazione e le prospettive del Mediterraneo orientale, dell'Egitto e del Medio Oriente.

Una visione territoriale per il futuro dell'Europa deve invece considerare in maniera adeguata e specifica un'area e un mare così rilevanti per l'insieme dell'Unione europea, per l'integrazione fra l'Italia e un'area importante come quella dei Balcani e per il ruolo che il Mare Adriatico può svolgere per nuove e più forti relazioni fra il cuore dell'Europa e il Mediterraneo centro-meridionale.

Per queste ed altre importanti ragioni la Commissione Europea ha adottato una specifica strategia riguardante la Regione Adriatico-Ionica (EUSAIR) che coinvolge 8 paesi: 4 Stati membri UE (Croazia, Grecia, Italia, Slovenia) e 4 Paesi non UE (Albania, Bosnia ed Erzegovina, Montenegro, Serbia).

Di seguito si riportano alcuni dei contenuti di EUSAIR che la Regione Emilia-Romagna ha ritenuto di portare all'attenzione di ET 2050:

- per la loro posizione sia sui corridoi est-ovest che sugli assi Nord-Sud dell'Europa, il mare Adriatico e lo Ionio rappresentano una rotta importante per il trasporto di beni, passeggeri ed energia. Diversi Paesi dell'Europa Centrale e senza sbocchi al mare dipendono pesantemente per le loro importazioni ed esportazioni dai porti situati nella macro-regione;
- l'industria del trasporto marittimo, una grande risorsa per i paesi della macro-regione, potrebbe essere la base di partenza per un ulteriore sviluppo economico;
- connessioni di trasporto via terra e via mare che siano sostenibili e sicure sono fondamentali per rafforzare i legami sociali e commerciali attraverso ed al di fuori della regione Adriatico-Ionica e rappresentano un elemento fondamentale per preservare la vitalità delle comunità più lontane dalla costa;
- la regione Adriatico-Ionica è un'importante via di comunicazione per la distribuzione dell'energia. Le infrastrutture energetiche nell'area hanno bisogno di essere sviluppate e ottimizzate (es. corridoi del gas, basati su accordi intergovernativi);
- il turismo, una delle attività principali ed in rapida crescita, ha per l'area Adriatico-Ionica un significato economico rilevante. In molti casi rappresenta la colonna portante dell'economia delle regioni costiere e sempre di più di quelle interne. Può rappresentare un volano per la crescita e l'occupazione in aree remote (es. isole, aree rurali di montagna) ed aree con attività economiche limitate, contribuendo alla promozione dell'inclusione sociale ed a opportunità interessanti per l'occupazione giovanile;

- l'ambiente costiero e marino dell'Adriatico e dello Ionio ospitano una grande diversità di habitat e specie. L'azione combinata di un'alta pressione antropica e le caratteristiche topografiche rendono l'habitat particolarmente sensibile all'inquinamento che mette in pericolo anche la conservazione del ricco patrimonio culturale della regione.

22. CONFRONTO TRA I RISULTATI DEI PROGETTI E GLI INDIRIZZI DI POLICY EUROPEA PER LA COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE

Maria Coronato¹

Il periodo di programmazione 2007-2013 ha avuto per protagonisti i temi dello sviluppo sostenibile (Gothemburg, 2001) e competitivo (Lisbona, 2000) che a livello comunitario hanno ricevuto un rinnovato slancio, per buona parte racchiuso negli obiettivi della Strategia Europe 2020 (2011): smart growth - sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione; sustainable growth - promuovere un uso delle risorse che sia più efficiente, più verde e più competitivo; inclusive growth - promuovere un alto tasso di occupazione attraverso la coesione sociale e territoriale.

A partire dalla Strategia di Lisbona, l'obiettivo principale dell'Unione Europea è stato di raggiungere un alto livello di competitività, al contempo però, in relazione alla Strategia di Gothemburg (2001 e 2006), la gestione degli obiettivi ambientali e territoriali è diventato un impegno imprescindibile e la politica di coesione diviene strumento ed obiettivo di misura delle diverse opportunità di sviluppo dei territori, riducendo così gli squilibri economico-sociali, ambientali e culturali (V Rapporto di Coesione, 2010; Prezioso, 2011).

La politica di coesione svolge quindi un ruolo fondamentale nella politica dell'Unione europea 2007-2013 (Davoudi, 2007) ed aumentare il livello di coesione territoriale, ambientale, economico e sociale è un atto volontario il cui campo di esistenza è funzione della territorialità e dell'intersectorialità delle componenti antropiche, naturali ed istituzionali.

La correlazione esistente tra queste componenti, proprie della coesione, evidenzia come essa sia in grado di ridurre gli squilibri socio economici esistenti all'interno dei sistemi locali, in grado così di raggiungere un sufficiente livello di accordo tra le forze economiche e sociali, tra governo e cittadini, rispetto all'esigenza di convogliare le energie positive verso obiettivi condivisi (Prezioso, 2008). Aumentare la competitività dei territori, garantire l'afflusso di investimenti e di capitale umano soprattutto a sostegno dell'economia basata sulla conoscenza, raggiungere un'elevata qualità della vita per l'ambiente e per i cittadini, potenziare lo sviluppo di aree depresse ma con alto potenziale di crescita sono stati gli obiettivi comunitari 2007-2013, sulla cui base sono stati sviluppati ed implementati i progetti di cooperazione transnazionale.

Il Programma ESPON in particolare ha giocato, e gioca, un ruolo strategico a supporto della politica di coesione e della politica di sviluppo regionale².

L'Unione europea sta facendo un uso considerevole dei risultati ESPON, nonostante, per molti, il Programma debba sostenere il collegamento sussidiario e trans-scalere tra politiche e piani, nonché offrire, anche attraverso un glossario, definizioni precise e condivise dei temi, delle politiche e delle azioni che in

¹ Dottoranda in 'Geografia Economica', Dipartimento di Scienze dell'Uomo e della Formazione, Università degli Studi di Sassari, ESPON Contact Point Italia Staff, Dipartimento di Scienze e Tecnologia della Formazione, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

² In modo particolare, ESPON ha come scopo di: "Support policy development in relation to the aim of territorial cohesion and a harmonious development of the European territory by (1) providing comparable information, evidence, analyses and scenarios on territorial dynamics and (2) revealing territorial capital and potentials for the development of regions and larger territories contributing to European competitiveness, territorial cooperation and a sustainable and balanced development"

esso appaiono talvolta come elementi isolati del "sistema territorio" (esempio: Governance e Territorial Impact come strumenti interconnessi). Nel tempo, questa osservazione è divenuta una delle critiche principali alla struttura del Programma ESPON.

Numerosi sforzi sono stati fatti per identificare gli effetti spaziali (poi sempre più definiti territoriali) delle politiche di settore nel contesto dei paesi ESPON, evidenziandone i costi di non coordinamento delle differenti politiche ai diversi livelli (europeo, nazionale, regionale e locale). Numerosi progetti hanno suggerito di imporre un miglioramento orizzontale (fra politiche settoriali) e verticale (fra livelli) di tale coordinamento. Spesso infatti l'uso di un concetto, di un principio stabilito, di una politica varia a seconda delle finalità del progetto e della scala geografica.

La coesione territoriale, motore e guida della Programmazione 2007-2013, ne è un esempio.

È richiamata ed interpretata in vario modo nei progetti ESPON a partire dalla concezione basata sul Trattato di Amsterdam (1997), dove il termine è correlato alla legge costitutiva europea per riferirsi ai Servizi di Interesse Economico Generale (Services of General Economic Interest–SeGI). Questa interpretazione è legata all'idea di equità e giustizia sociale, cui si aggiunge una dimensione spaziale: l'accesso ai Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) deve essere assicurata anche nelle aree periferiche svantaggiate. In questo contesto i SeGI sono visti come una precondizione per la valorizzazione del capitale territoriale, e quindi per il miglioramento della competitività (ESPON SeGI, 2013).

Da una prospettiva sostanzialmente socioeconomica (ESPON DEMIFER, 2010), il concetto di coesione si lega alle disparità regionali che ne impediscono il raggiungimento, sulla base di indicatori demografici, occupazionali e produttivi. La coesione territoriale va dunque inquadrata all'interno di molte strategie e agende (Lisbona, Territorial Agenda, Libro verde sulla Coesione Territoriale e, più, recentemente Europe 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva). Tuttavia, questi documenti non assumono in maniera esplicita che i cambiamenti demografici influenzino direttamente la performance economica. Nell'esaminare la relazione fra migrazione e cambiamento demografico prima della crisi, ad esempio, sembrava evidente che la migrazione in generale tendesse a favorire le regioni già mature permettendo di affrontare il problema dell'invecchiamento, e sfavorendo le regioni più povere in cui aumentavano le disparità regionali. Politiche e strategie europee orientate a promuovere la coesione territoriale certamente hanno aiutato nell'ultimo periodo ad affrontare alcune di queste sfide, ma è importante notare che l'aumento dell'attrattività delle regioni meno sviluppate è divenuta altrettanto importante del rafforzamento della competitività delle regioni già sviluppate, che hanno beneficiato della migrazione. La Territorial Agenda in particolare sottolinea il bisogno di nuove forme di partenariato urbano-rurale e la promozione di cluster di innovazione regionale come obiettivi per il territorio europeo.

Una visione ampia, che contempla non solo lo sviluppo economico delle regioni in ritardo ed il supporto ai gruppi sociali vulnerabili, ma anche la sostenibilità ambientale e il rispetto per le caratteristiche culturali e territoriali delle differenti regioni dell'Unione, guarda alla politica di coesione come il principale strumento dell'Unione per ottenere uno sviluppo armonioso per tutto il territorio europeo (ESPON CLIMATE, 2011).

Con il V Rapporto di Coesione (adottato dopo il Trattato di Lisbona) (2010), alla coesione economica e sociale (riferita in particolare alle disparità regionali in materia di competitività e qualità della vita), si aggiunge anche quella territoriale che rafforza "l'importanza dell'accesso ai servizi, lo sviluppo sostenibile, le geografie funzionali e l'analisi territoriale" (5CR, 2010:24). Quindi la coesione territoriale, nel definire un obiettivo di policy, si avvia a prestare attenzione a luoghi specifici piuttosto che ai settori (ESPON ARTS, 2011).

La coesione territoriale è anche definita come 'dimensione territoriale della sostenibilità' nelle sue componenti economica, sociale e ambientale, declinate nelle tre macro-componenti di: efficienza territoriale, qualità territoriale e identità territoriale. *L'efficienza territoriale* si riferisce all'uso efficiente di

risorse come energia, suolo e risorse naturali; competitività e attrattività, accessibilità interna ed esterna di ciascun territorio. La *qualità territoriale* si riferisce alla qualità dell'ambiente di vita e di lavoro; standard di vita comparabili attraverso i territori; accesso ai servizi di interesse generale e alla conoscenza. L'*identità territoriale* si riferisce infine alla valorizzazione del capitale sociale; lo sviluppo di un visione condivisa del futuro; la salvaguardia delle specificità e il rafforzamento delle vocazioni produttive e dei vantaggi competitivi di ciascun territorio (ESPON TIP TAP, 2010).

Il concetto di coesione sociale e territoriale viene affiancato talvolta a quello di competitività (ESPON TIGER, 2012) legando la crescita inclusiva in Europa 2020 alla coesione territoriale (Territorial Agenda 2020, 2011)³.

Il riferimento principale alle politiche di settore è la diversità territoriale europea. La Territorial Agenda ed il Green Paper on Territorial cohesion (2008) si concentrano, ad esempio, esplicitamente sulla questione della diversità regionale e pongono l'accento sulla rilevanza di un'unicità territoriale e regionale per l'elaborazione di strategie di sviluppo appropriate e diversificate, che devono essere basate su specificità, conoscenze e identità locali.

A Partire dalla "Communication from Commission to the European Council and the European Parliament – An Energy Policy for Europe" (2007), la politica energetica comunitaria⁴ è correlata con la competitività regionale ed il cambiamento climatico. La competitività regionale vede l'energia come elemento centrale, sia economico perché capace di aumentare la qualità della vita per gli abitanti di una regione; sia come bene/risorsa fondamentale da trasformare, distribuire e commercializzare a livello locale, regionale, nazionale ed internazionale (ESPON ReRISK, 2011). La competitività regionale è quindi intesa come la capacità di un sistema economico di innovarsi da un punto di vista produttivo e da un punto di vista tecnologico. I fattori della competitività regionale sono quindi identificati, oltre che dai fattori produttivi e tecnologici, anche dalle caratteristiche dei mercati (interni ed esteri), dalle relazioni territoriali e dalla governance regionale. ESPON ReRISK, per esempio, analizza la profonda fase di transizione attualmente in corso nel settore energetico, la cui analisi ha consentito di delineare diversi possibili scenari di riferimento attraverso cui misurare la competitività regionale. Ad esempio, la competitività regionale guarda le città europee anche come luoghi strategici per i flussi transfrontalieri a differenti scale geografiche. Nei contesti urbani sono concentrate le risorse fondamentali per la crescita economica e per la sostenibilità: risorse umane, know how, e capitale economico-finanziario. La competitività regionale è anche un risultato di scelte di policy ora nel campo energetico ora rispetto alla valutazione della risposta dei territori all'integrazione, alla cooperazione e alla competizione su scala globale dei network di città⁵.

La competitività regionale appare inoltre legata da un lato al ruolo delle aree metropolitane intese come motori di conoscenza e di sviluppo, dall'altro al grado di connettività tra le città e le aree

³ "Regional disparities in the European territory by addressing bottlenecks to growth in line with Europe 2020 Strategy"

⁴ l'obiettivo generale è quello di raggiungere una quota pari al 20% di energie rinnovabili sul totale dei consumi energetici, incentivare lo sviluppo e la diffusione di nuove tecnologie eco-compatibili, aumentare di conseguenza la competitività regionale dei territori capaci di implementare politiche energetiche sostenibili con effetti positivi, anche economici, correlando questo aumento alle quantità di CO2 rese disponibili dall'Emission Trade System.

⁵ Alla vulnerabilità energetica viene correlato l'indice di dipendenza regionale dal trasporto, trattato nelle sue varie forme: occupazione, pendolarismo, costo del trasporto merci e trasporto aereo nel caso di collegamenti con isole o regioni con basso livello di accessibilità. La combinazione dei diversi indicatori del trasporto rivela che le regioni più vulnerabili sono i centri logistici di grandi dimensioni, le periferie e le regioni insulari, ma anche alcune regioni rurali, la cui vita economica dipende dai vicini poli urbani o dalle regioni agricole limitrofe. I costi del pendolarismo o quelli connessi all'uso di mezzi privati per il trasporto influiscono direttamente sul bilancio delle famiglie; anche l'aumento dei costi per il trasporto incide sul livello generale dei prezzi delle merci, con ulteriori effetti negativi sul reddito disponibile, sulla domanda di beni e servizi, riducendo quindi i livelli di spesa e di investimento che consentirebbero un aumento della competitività regionale.

metropolitane, esaminate nella relazione tra loro ed il resto del mondo (ESPON TIGER, 2012). Essa è inoltre connessa al know-how di un territorio: la conoscenza è dunque vista come input per avviare un processo di sviluppo virtuoso di lungo periodo. Il territorio europeo è tuttavia caratterizzato da una grande eterogeneità nei ruoli e nelle funzioni delle città: non tutte le grandi città hanno lo stesso livello di globalizzazione funzionale, ma non per questo il loro ruolo nell'ambito regionale può essere considerato minore: città con funzione "globale" (Londra, Parigi, Amsterdam, Zurigo, Milano, Francoforte, Bruxelles, Madrid) sono collegate ad altre città di rango minore in termini di volume di traffico e di copertura geografica.

22.1 INDIRIZZI INTEGRATI PER COESIONE, COMPETITIVITÀ, SOSTENIBILITÀ

Sostegno sostanziale alla diffusione della coesione territoriale e della competitività regionale è la sostenibilità. Il richiamo alla multidisciplinarietà degli apporti per una sua migliore comprensione e applicazione da parte dei policy maker ne correla i contenuti agli strumenti fondamentali di misura (TIA, VAS, VIA), alla governance, ai modelli di gestione territoriale con particolare riferimento alla città e ai sistemi urbani, al rinnovo delle policy nell'orizzonte 2020.

La sostenibilità è considerata la base imprescindibile per il rilancio della competitività territoriale di regioni, province e aree metropolitane in Europa, con particolare riferimento agli impatti generati dalla mancata applicazione di politiche sostenibili (tra cui le riforme istituzionali) utili a contrastare gli effetti indesiderati derivanti dall'aumento dei costi energetici, dall'uso di tecnologie convenzionali, dal Cambiamento climatico. Per quest'ultimo, nonostante il V Rapporto di Coesione dedica un capitolo all' 'Enhancing environmental sustainability', l'assenza di politiche di sostenibilità in materia di Cambiamento Climatico potrebbe aumentare gli attuali squilibri socio-economici tra il core dell'Europa e la sua periferia meridionale e sud-orientale, dunque la sua vulnerabilità. La sostenibilità va quindi definita in relazione allo sviluppo territoriale equilibrato dell'UE, alle politiche di contrasto al rischio e alle diverse scelte di equilibrio e armonizzazione necessarie. Da questo punto di vista si rivela un concetto sostanziale per l'adeguamento della Territorial Agenda agli obiettivi smart e inclusive 2020 e alla elaborazione di politiche (es. biodiversità, green economy) e scenari tendenziali, anche in relazione alla definizione di nuove macro regioni della cooperazione territoriale. La sostenibilità diviene quindi un mezzo per rafforzare la competitività economica e la capacità di crescita dei territori europei nel rispetto dell'ambiente naturale e della coesione sociale, come indicato dal Green Paper on Territorial Cohesion (CE, 2008)⁶.

Progetti quali ESPON TIPTAP (2010), EATIA (2012), ReRISK (2010), introducono più modelli (intesi in termini di processo come nel caso di Tequila²⁷) e strumenti che consentono di valutare la sostenibilità. Il principale riferimento è alla TIA come strumento di misura degli impatti generati dalle politiche (economia, competitività, cambiamento climatico, società, paesaggio) correlato positivamente o negativamente con lo sviluppo territoriale sostenibile e coeso. La sostenibilità è quindi considerata uno strumento di classificazione, comparazione e promozione per un uso più efficiente delle risorse nel quadro di un'economia verde e più competitiva; e dell'accettabilità delle politiche e dei relativi impatti a scala regionale con particolare riferimento all'agricoltura e ai trasporti, al cambiamento climatico e all'energia.

⁶ Relativamente alla misura della sostenibilità, emerge la correlazione tra esposizione e sensibilità che consente di determinare, ad esempio, il possibile impatto generato dal cambiamento climatico, o l'insieme degli impatti che determinano la capacità di adattamento di un territorio, o ancora la combinazione di tutti fattori considerati nella stima della vulnerabilità da cambiamento climatico (ESPON CLIMATE, 2011). Per sottolineare la natura 'territoriale' degli impatti stimati e per fornire ulteriore giustificazione all'uso di uno strumento di Territorial Impact Assessment – oltre quelli dati nell'ESDP (European Spatial Development Perspective) e in molti documenti della DG Regio – quelli territoriali sono correlati all'obiettivo europeo della coesione territoriale.

⁷ Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies (Camagni, 2010)

La sostenibilità è anche definita come dimensione territoriale della coesione e viceversa (ESPON TIP TAP): TIA è lo strumento adatto alla sua misura in termini di impatti sulla coesione generati dalle politiche (economia, competitività, cambiamento climatico, società, paesaggio). Indicatori complessi determinano questa dimensione territoriale (efficienza territoriale, qualità territoriale, identità territoriale) come pure le indicazioni della Commissione secondo cui la nozione di coesione territoriale "traduce l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile ed equilibrato in termini territoriali".

Talvolta la sostenibilità viene considerata il risultato di uno sviluppo economico equilibrato soprattutto in relazione all'efficienza energetica e all'uso di tecnologie "verdi" (ESPON ReRISK, 2010). Tuttavia un'idea di energia sostenibile completamente dipendente dalla tecnologia viene considerato poco favorevole allo sviluppo di paesi e regioni UE, seppure utile a ridurre la vulnerabilità. Spesso quindi il concetto di sostenibilità viene correlato al concetto di "impatto" e governance dell'energia a scala sub-nazionale. Quest'ultima assume un ruolo fondamentale nell'ottenimento di obiettivi energetici sostenibili (come le rinnovabili)⁸. Alla mancanza di sostenibilità nei modelli energetici correnti sono imputati gli impatti sul cambiamento climatico, e dunque la necessità di agire per evitare l'esaurimento delle fonti di energia locali e regionali e/o un loro uso irrazionale. La sostenibilità energetica viene infine correlata alla produttività e alla gestione territoriale anche in termini di edificazione e di nuova edilizia. Infine la sostenibilità viene considerata come un effetto della coesione territoriale e della sua applicazione in termini di politica di sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio per valorizzare le diversità europee (potenziali territoriali) (ESPON INTERCO, 2012; Territorial Agenda, 2011; EU Biodiversity Strategy 2020, 2011).

Le valutazioni ex-ante dell'impatto delle nuove proposte politiche, se effettuate parallelamente al processo di definizione delle politiche stesse, che andrebbe a migliorare le idee originali e genereranno politiche efficaci ed efficienti (ESPON ARTS, 2011). I territori/regioni sono soggetti alla valutazione di impatto in settori specifici di esposizione.

Sul tema degli impatti delle policy si inserisce l'efficace sfruttamento del capitale territoriale europeo che richiede una profonda comprensione dei vari effetti territoriali delle normative di settore e delle politiche comunitarie. I policy maker riconoscono sempre di più la necessità di prendere in considerazione i possibili effetti territoriali ex ante della nuove normative in quanto potrebbero avere impatti diretti o indiretti, spesso non desiderati, in termini di organizzazione territoriale e di sviluppo a livello europeo, (trans) nazionale e regionale. La definizione di impatto territoriale è spesso strettamente legata al concetto di coesione.

Altro discorso è quello della sensibilità territoriale (regionale) alla normativa comunitaria; questa sembrerebbe descritta come il grado in cui un territorio di essere direttamente o indirettamente coinvolto, in senso negativo o positivo, dai benefici dovuti ai cambiamenti della legislazione europea o della politica. Contrariamente alla vulnerabilità, la sensibilità territoriale prende in considerazione i benefici possibili ma non la capacità di adattamento di un territorio (ESPON ARTS, 2011). La sensibilità e l'esposizione territoriale, intesa come l'intensità con cui una determinata direttiva viene percepita a livello di territorio, rappresentano quindi delle variabili importanti nell'analisi dell'impatto territoriale in quanto differiscono da regione a regione in funzione delle caratteristiche geografiche, socioeconomiche, ambientali e culturali (si veda il caso Italia. Prezioso, 2011). Una buona conoscenza della disparità di sensibilità e di esposizione regionale è considerata come elemento principale per effettuare un'analisi significativa degli impatti territoriali e determinare il grado di vulnerabilità di un determinato territorio⁹.

⁸ Esempi virtuosi di governance dell'energia sostenibile sono le regioni di Navarra, Freiburg, Samsø che legano lo sviluppo energetico sostenibile alla pianificazione di lungo periodo, alla competitività, alla mitigazione dei rischi ambientali.

⁹ Ad esempio, impatti sul territorio derivano anche dal fenomeno della globalizzazione definita come crescita senza precedenti dei flussi di scambio e, di conseguenza, integrazione tra diverse parti del mondo, generando interdipendenze territoriali sempre più forti. Soffermandosi soprattutto sul punto di vista economico piuttosto che culturale, diviene fondamentale valutare i territori

È chiaro quindi che la diversità regionale ha fatto emergere nuovi “profili paese” e di conseguenza nuove sfide che hanno modificato l’ambito e la sfera di intervento delle politiche territoriali facendo nascere il bisogno di una maggior coerenza strategica nel medio-lungo periodo. La Europe 2020 Strategy invita infatti a considerare contemporaneamente il valore aggiunto della diversità territoriale e, di conseguenza, come diverse siano le disponibilità di risorse e quindi come in modo diverso esse potranno essere combinate per raggiungere gli obiettivi della strategia, così come anche gli obiettivi della politica di coesione territoriale e di uno sviluppo policentrico equilibrato del territorio nazionale (Territorial Agenda, 2011). Cambiano quindi le strutture di governance in grado di esplorare in modo efficiente le potenzialità di sviluppo e le risorse regionali disponibili soprattutto per quelle regioni che stanno allargando la loro area di influenza, anche a livello mondiale, con scelte che impattano però sul territorio circostante (sia urbano che rurale). Ruolo fondamentale nei processi di governance è la “trasparenza” (ESPON SGPDT, 2012), nella divisione efficiente di compiti e responsabilità che distinguono i rapporti con il commitment politico-istituzionale (multilevel governance, espressiva di un contesto politico “maturo”). Ne emerge che una governance “trasparente” combinata con un approccio integrato ‘dal basso’ e con la politica di coesione si mostra come una possibile chiave per creare “comunità sostenibili” in grado di garantire sinergia e complementarità tra i settori (economici e sociali) interessati, migliorando al contempo la competitività regionale europea valorizzando le diversità di ciascun territorio. La politica di coesione contribuisce quindi a quel processo di ‘equilibrio geografico’ che è all’origine dell’idea di sviluppo territoriale europeo dello sviluppo economico mirando a stimolare il potenziale tasso di crescita dell’Unione nel suo complesso.

23. LA POLITICA DI COESIONE NELLA PROSPETTIVA 2014-2020. IL QUADRO DI RIFERIMENTO PER IL RILANCIO DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE EUROPEA E IL RUOLO DELLE MACROREGIONI

Angela D'Orazio¹

23.1 INTRODUZIONE

Il processo di sviluppo della European policy è in questo momento nella fase cruciale per la determinazione degli orientamenti relativi al prossimo periodo di programmazione 2014-2020.

Il rinnovo delle istituzioni europee, a partire dal nuovo Trattato di Lisbona (2009), ha fornito una base più solida all'azione in campo territoriale: la politica di coesione mira ad articolarsi sempre di più secondo una visione multidimensionale che aspira ad essere economica sociale e, soprattutto, territoriale.

La politica europea di coesione, sviluppata per mezzo dei fondi strutturali e degli altri strumenti orientati alla convergenza, ha subito negli ultimi anni un cambiamento di prospettiva rispetto all'adeguatezza dei modelli di sviluppo economico di riferimento, in particolare, in relazione alle cosiddette politiche di sviluppo regionale (Barca et al. 2012).

La spinta al riconoscimento della diversità territoriale è venuta in primo luogo dal Comitato delle Regioni e, in seno alla Commissione, dalla DG Regio.

Un processo di progressivo inserimento del tema territoriale nei documenti ufficiali testimonia questo cambiamento di paradigma, giustificato, dal punto di vista dell'economia, dall'adozione di modelli di sviluppo locale endogeno che hanno via via trovato cittadinanza nei consessi ufficiali (Commissione Comunità Europee, 2008).

E' all'interno della politica di coesione che si confrontano visioni contrastanti in merito all'idea di Europa che si vorrebbe costruire, ai modelli di sviluppo economico ai quali fare riferimento, alle azioni da implementare per perseguire gli obiettivi.

Due momenti del dibattito dell'ultimo decennio sono rappresentati da due documenti indipendenti ma commissionati dall'interno delle istituzioni europee: il Rapporto Sapir (2004) e il Rapporto Barca (2009).

Nel primo Rapporto, redatto al momento della negoziazione del bilancio comunitario attuale, si proponeva di mettere in campo, indebolendo sia la politica di coesione sia quella agricola, politiche strutturali di scala europea rivolte al potenziamento delle reti 'maggiori' delle infrastrutture e della ricerca, senza particolare attenzione alla dimensione territoriale, considerando questi interventi di tipo 'space-blind' e valutandone l'opportunità in termini di efficienza di sistema e non di copertura territoriale.

Nel secondo Rapporto, finalizzato esplicitamente alla politica di coesione, si rivendicava invece un ruolo fondamentale alla dimensione territoriale nell'elaborazione di politiche di sviluppo: l'approccio da seguire doveva essere place-based, dal momento che la giustapposizione di investimenti settoriali non garantisce l'efficacia e il territorio investito costituisce fattore discriminante in termini di efficienza.

Queste istanze non nuove avevano trovato un primo riconoscimento nell'adozione della prima Territorial Agenda nel 2007², un documento non formalmente adottato né dalla Commissione né dal Parlamento: il rafforzamento della competitività dell'Europa nel mondo è raggiungibile utilizzando al meglio e in modo innovativo la sua diversità territoriale; ma è nel V Rapporto di coesione (CEC, 2010a), il primo

¹ Ricercatore di 'Geografia Economica' e ESPON Contact Point Italia Staff, Dipartimento di Scienze e Tecnologia della Formazione, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

² 'Territorial Agenda of the European Union: Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions' (2007). Basandosi sul lavoro prodotto da ESPON - (European Spatial Planning Observation Network), gli Stati membri hanno prodotto il documento 'The territorial state and perspectives of the European Union (TSP)': un documento cosiddetto *evidence-based* che ha fornito la base per il documento politico di Lipsia. Esso contiene raccomandazioni per una "politica integrata di sviluppo spaziale" orientata a mobilitare i potenziali delle città e delle regioni europee, per una crescita economica sostenibile ma anche per l'occupazione.

pubblicato dopo il Trattato di Lisbona, che si sottolinea l'emergere di quattro questioni centrali: dimensione territoriale di accesso ai servizi; dimensione ambientale dello sviluppo sostenibile; regioni funzionali e cooperazione territoriale; misura dell'impatto territoriale delle politiche.

L'attuale strategia Europa 2020 (Commissione Comunità Europee, 2010) Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che costituisce il riferimento per i prossimi dieci anni come a suo tempo fu la Strategia di Lisbona-Gothemburg, si inserisce in questo quadro evolutivo – di progressivo emergere della dimensione territoriale - che vede dopo circa un decennio accettata come fondante per l'Unione la nozione di coesione territoriale nella sua duplice dimensione di obiettivo politico di lungo termine e competenza condivisa fra Unione e Stati membri.

“La politica di coesione e i fondi strutturali, già importanti di per sé, sono meccanismi fondamentali per realizzare le priorità di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva negli Stati membri e nelle regioni” (Commissione delle Comunità Europee, 2010, p. 22).

Tuttavia, in questo contesto, la dichiarata dimensione territoriale della strategia risulta solo implicita nella formulazione generale. Emerge chiaramente la questione della territorializzazione delle politiche, cioè della necessità di adottare un approccio territoriale, sia nell'elaborazione che nella implementazione, per identificare azioni utili, adattate a regioni e città: “Europe 2020 Strategy has a territorial dimension although it remains somewhat implicit. A territorial dimension and a place-based approach is integral to the implementation of the strategy. The aims of Europe 2020 require that territorial diversity is acknowledged and that full advantage is taken of the distinctiveness of Europe's regions and municipalities. A territorial dimension is also needed to fully grasp the different types of challenges for regional development of the Europe 2020 strategy. Last but not least, acknowledging the territorial dimension and its richness also allows for better inclusion of the key public and private stakeholders at local and regional level. The inclusion of a territorial approach into the elaboration and implementation of the Strategy could add up to the creation of more policy coherence and the formulation of tailor-made actions for regions and cities”. (ESPON, 2010, p.5)

Il dibattito sulla futura regolazione dei fondi strutturali in particolare in merito al ruolo della dimensione territoriale e degli strumenti utili alla cosiddetta territorializzazione delle politiche europee raccoglie queste preoccupazioni³ e l'attuale formalizzazione dei nuovi regolamenti cerca di rendere operativa la necessaria attività di conoscenza dei contesti locali alle diverse scale.

23.2 ALLA RICERCA DI UN NUOVO PARADIGMA PER LA POLITICA REGIONALE EUROPEA

Il dibattito in merito alla programmazione del nuovo periodo ha visto confrontarsi diverse e opposte visioni riguardo al modello di policy da adottare; visioni che implicavano anche diverse logiche di azione per il livello europeo (Faludi, 2010).

Erano quindi in discussione sia le premesse che gli obiettivi stessi della politica di coesione attraverso un ripensamento della sua articolazione in particolare nel sostenere lo sviluppo territoriale a livello locale (Polish Presidency, 2011).

Una parte rilevante del budget andava dedicata a una strategia di sviluppo 'placed-based' che avesse nella politica di coesione il suo principale strumento e che venisse attuata ristrutturando completamente la logica e i meccanismi di allocazione: in una parola l'idea di politica pubblica sottesa.

Secondo Barca (2009) una riforma di questo tipo deve implicare una differente concezione delle politiche, una concentrazione delle priorità, un cambiamento nella governance. Richiede tre condizioni per essere attuata: un impegno politico di alto profilo, cambiamenti da predisporre e mettere in atto già nel

³ I documenti principali nell'affrontare la questione, sia adottati formalmente sia prodotto di gruppi di lavoro sono: il V Rapporto di Coesione (CEC - European Commission, 2010), il Rapporto Barca (Barca Report, 2009), il lavoro per gli incontri del High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy (CEC European Commission, 2010b; 2010c) il lavoro di revisione del budget (CEC European Commission, 2010d), la Dichiarazione di Toledo (Informal Ministerial Meeting on Urban Development, 2010), la Territorial Agenda rinnovata (Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, 2011).

periodo di programmazione 2007-2013, in modo da testare la ristrutturazione del successivo periodo mediante un ripensamento del processo di negoziazione.

L'approccio place-based pone infatti al centro un processo di 'negoziazione' locale multilivello che adotta come obiettivi della politica regionale sia la riduzione della sottoutilizzazione del potenziale territoriale sia la riduzione dell'esclusione sociale; che individui come ambiti di intervento regioni funzionali che però siano scelte attraverso un processo di policy; che identifichi come strumenti di intervento la fornitura di pacchetti di beni e servizi pubblici integrati e l'introduzione di un cambiamento istituzionale; che adotti come metodo di intervento esterno, da una parte, la condizionalità dei contributi, dall'altra la raccolta di informazioni e la definizione di priorità e preferenze a livello locale.

In breve ciò che appare in trasformazione sono le premesse stesse della politica regionale europea (Thissen e Van Oort, 2010) e la proposta di un nuovo paradigma.

Le politiche europee di sviluppo si sono concentrate per decenni sul superamento dei differenziali di ricchezza misurata in termini di PIL tra le regioni europee in base a modelli di sviluppo economico tradizionali per i quali le politiche attive implicavano aiuto in investimenti diretti in infrastrutture.

Infatti, l'interpretazione corrente del modello economico europeo era quella che identificava un core e una periferia e che misurava il livello di integrazione europea come accessibilità economica, cioè in termini di distanza dei singoli Stati o delle regioni dagli altri mercati nazionali e in relazione al peso degli scambi commerciali relativi. Gli Stati e le regioni meno sviluppate dovevano essere aiutati a causa del costo più alto da sostenere per raggiungere i mercati centrali.

Ma il complesso delle attività di collaborazione e cooperazione sviluppate negli anni, sia a livello di riunioni informali dei Ministeri responsabili della pianificazione territoriale, sia relative ad iniziative della DG REGIO (ora DGXVI) sia riferite ad altri programmi europei non esplicitamente dedicati all'obiettivo della convergenza macroeconomica, hanno introdotto modelli interpretativi diversi delle forme di sviluppo del territorio europeo.

In particolare, a partire dagli studi sviluppati per Europe 2000 (Commission of European Communities, 1991), è cominciata ad emergere, da una parte, l'evidenza della diversità e della complessità di queste forme - diversità non riconducibile a pochi indicatori macroeconomici - dall'altra, la necessità di trovare la strada per sviluppare una strategia di pianificazione territoriale europea. Che cosa questo potesse significare è stato oggetto di ampia discussione a partire dalla formulazione dello *Schema di sviluppo dello spazio europeo* (European Spatial Development Perspective ESDP – CEC, 1999), e successivamente in seno a consessi sia politici sia accademici (Faludi, 2009; Peyrony, 2010). Tale documento ha fornito gli elementi dai quali ancora si muove nella formulazione di indirizzi e documenti programmatici.

Tuttavia nel momento in cui si riconosce che lo sviluppo di un territorio è legato a molteplici dimensioni è evidente che gli indirizzi di programmazione e gli interventi connessi non possono essere considerati settoriali ma implicano una strategia integrata che sia territoriale, cioè adattata a quel territorio.

Una delle questioni centrali riguarda allora la scala degli indirizzi di policy e il soggetto che assume la responsabilità della decisione.

Durante gli anni novanta del 1900 sono stati elaborati studi di livello macroregionale (Commission of European Communities, 1994) - sia in preparazione dello *Schema di sviluppo dello spazio europeo* sia in relazione a specifiche politiche settoriali come quelle infrastrutturali (Trans European Networks) o di conservazione del patrimonio naturale (Natura 2000) - che hanno posto le basi per il riconoscimento della possibilità di diversi ambiti di intervento.

Le attività di cooperazione transnazionale (aree di cooperazione come Spazio Alpino o Mediterraneo) d'altra parte hanno contribuito in modo sostanziale alla formazione di modelli di collaborazione per l'implementazione della politica europea di sviluppo spaziale. E' riconosciuto il ruolo che questo tipo di cooperazione riveste nello sviluppo territoriale in virtù della capacità di aumentare la 'competenza europea' di regioni e città che sono state coinvolte in questi programmi (Le Galès, 2006; German Presidency, 2007; Dühr e Nadin, 2007).

L'approccio integrato allo sviluppo territoriale è stato caratteristico in questi progetti, dal momento che in genere è stato necessario in molti casi produrre una visione comune di sviluppo piuttosto che far semplicemente dialogare settori omologhi delle diverse istituzioni partecipanti.

23.3 LA DIMENSIONE TERRITORIALE NELLA NUOVA POLITICA DI COESIONE 2014-2020

La discussione in merito al passato periodo di programmazione (European Commission, 2013) ha orientato gli attuali indirizzi di policy, come è possibile rilevare dal nuovo regolamento generale dei fondi strutturali (Regolamento Generale UE 1303/2013).

Si è deciso di concentrare le politiche strutturali su un numero minore di priorità strettamente connesse alla strategia Europa 2020, con l'obiettivo di puntare ai risultati, monitorare i progressi e agevolare l'attuazione.

Gli obiettivi tematici sono esplicitati nell'Articolo 9 "Al fine di contribuire alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e delle missioni specifiche di ciascun fondo conformemente ai loro obiettivi basati sul trattato, compresa la coesione economica, sociale e territoriale, ogni fondo SIE sostiene gli obiettivi tematici seguenti: 1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2) migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3) promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP); 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori; 5) promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi; 6) preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse; 7) promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete; 8) promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori; 9) promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione; 10) investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; 11) rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente; Gli obiettivi tematici sono tradotti in priorità specifiche per ciascun fondo e sono stabiliti nelle norme specifiche di ciascun fondo".

Nel Regolamento, mentre si sottolinea che occorre un legame più stretto tra politica di coesione e governance economica dell'Unione, in modo da garantire che l'efficacia della spesa nell'ambito dei fondi strutturali si fondi su politiche economiche sane, dall'altro lato si introduce in maniera esplicita la necessità di un approccio territoriale integrato

Infatti dal momento che le principali sfide della società cui si trova oggi a far fronte l'Unione – globalizzazione, cambiamenti demografici, degrado ambientale, migrazione, cambiamenti climatici, uso dell'energia, conseguenze economiche e sociali della crisi – possono avere impatti differenti nelle diverse regioni⁴, nell'elaborazione degli accordi di partenariato e dei programmi da parte degli Stati membri, la scelta e la combinazione di obiettivi tematici, nonché la selezione degli investimenti e delle priorità dell'Unione corrispondenti e degli obiettivi specifici, devono riflettere le esigenze e il potenziale di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva di ciascuno Stato membro e di ciascuna regione⁵

L'approccio territoriale integrato nell'affrontare le sfide territoriali prevede che i programmi finanziati dai fondi strutturali riflettano la diversità delle regioni europee, in termini di: caratteristiche dell'occupazione e del mercato del lavoro; interdipendenze tra diversi settori; modelli di pendolarismo, invecchiamento e cambiamenti demografici; caratteristiche culturali, paesaggistiche e del patrimonio; vulnerabilità e impatti dei cambiamenti climatici; destinazione del territorio e disponibilità limitata delle risorse; potenziale per un uso più sostenibile delle risorse comprese le fonti rinnovabili; dispositivi istituzionali e di governance; connettività e accessibilità e collegamenti tra zone rurali e urbane⁶.

⁴ Regolamento UE n. 1303/2013, Allegato I, 6.3.

⁵ Regolamento UE n. 1303/2013 Allegato I, 6.2.

⁶ Regolamento UE n. 1303/2013 Allegato I, 6.4.

L'elaborazione di accordi di partenariato e programmi relativi ai singoli fondi deve quindi prevedere⁷ una fase di studio e valutazione che sembra articolata secondo un modello di pianificazione strategica (Archibugi, 1996) che miri a⁸:

- analizzare le caratteristiche, il potenziale di sviluppo e la capacità dello Stato membro o della regione, in particolare in relazione alle sfide principali individuate nella strategia Europe 2020;
- valutare le principali sfide cui deve far fronte la regione o lo Stato membro e individuare le strozzature e i collegamenti mancanti e le lacune nel campo dell'innovazione, compresa la mancanza di capacità di programmazione e di attuazione che inibisce il potenziale di crescita e occupazione a lungo termine per identificare i settori e le attività possibili oggetto di scelte politiche di priorità e quindi di intervento e concentrazione delle risorse;
- valutare le difficoltà di un coordinamento transettoriale, intergiurisdizionale o transfrontaliero, in particolare nel contesto di strategie macroregionali e per i bacini marittimi;
- individuare misure tese a conseguire un migliore coordinamento tra i diversi livelli territoriali, tenendo conto della scala territoriale e del contesto adeguati per la progettazione delle politiche nonché del quadro istituzionale e giuridico degli Stati membri, e le diverse fonti di finanziamento per ottenere un approccio integrato che colleghi la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva ai soggetti regionali e locali.

Nell'operare questa valutazione, poi, dovrebbe essere garantita la dimensione territoriale della coesione, se, nel formulare la strategia per una crescita intelligente sostenibile e inclusiva nelle aree interessate, si considereranno i seguenti fattori⁹:

- il ruolo delle città, delle zone urbane e rurali e delle zone di pesca e costiere, nonché delle zone che presentano svantaggi geografici o demografici specifici;
- le sfide specifiche delle regioni ultraperiferiche, delle regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e delle regioni insulari, transfrontaliere e di montagna;
- i collegamenti tra zone urbane e rurali, in termini di accesso a servizi e infrastrutture di elevata qualità e a prezzi abbordabili, e dei problemi delle regioni con una forte concentrazione di comunità socialmente emarginate.

In questo 'discorso' le indicazioni principali degli studi degli anni 90, "Transport infrastructure improvements" the "Urban areas to be improved" e "Development potential to be realised" (in relazione a foreste, aree rurali e industriali, turismo interno, aree per la diffusione tecnologica e cooperazione transfrontaliera in tema di pianificazione)

Il patrimonio di conoscenza in termini di approcci metodologici e in termini di elementi di conoscenza che il programma ESPON 2013 può fornire allo sviluppo dei processi politici di elaborazione ed implementazione della Strategia Europe 2020 (ESPON, 2010) trova conferma nelle indicazioni di metodo del nuovo regolamento generale dei fondi strutturali.

Nell'ambito del Programma sono stati infatti identificati e individuati secondo la loro localizzazione regionale i potenziali che guidano lo sviluppo europeo.

Sotto la Priorità 1 Applied research sono state esplorate le interrelazioni fra differenti dinamiche (demografia, cambiamento climatico, energia...) e implicazioni politiche (per esempio attraverso la valutazione di impatto territoriale).

D'altro canto i risultati degli studi della Priorità 2 Target analyses servono alla formulazione, in un quadro di riferimento europeo, di politiche adattate ai possibili sviluppi di città regioni e macro-regioni.

In generale i progetti considerano le reali pratiche di governance cercando di contribuire all'*empowerment* di città e regioni.

Tutta l'attività permette di aggiornare continuamente la piattaforma scientifica di dati, indicatori, comparazioni territoriali e metodologie di indagine.

Un tale patrimonio di conoscenza permette di ottenere un quadro di comparazione a livello regionale che copre tutto il territorio europeo e si offre come base per ogni iniziativa di cooperazione territoriale a diverse scale geografiche.

⁷ Regolamento UE n. 1303/2013 Art. 15, paragrafo 1, lettera a).

⁸ Regolamento UE n. 1303/2013 Allegato I, 6.4.

⁹ Regolamento UE n. 1303/2013 Allegato I, 6.5.

23.4 LE NUOVE SFIDE DELLA COOPERAZIONE TERRITORIALE: IL RUOLO DELLE STRATEGIE MACROREGIONALI.

Le priorità fissate dall'UE sono tradotte in azioni pratiche negli Stati membri e nelle loro regioni mediante i programmi strutturali. L'elemento fondamentale per realizzare questi obiettivi di portata europea è la partecipazione di tutti i livelli amministrativi.

La politica di coesione opera fornendo beni pubblici essenziali con lo scopo di permettere ai paesi e alle regioni europee di concentrare le risorse per migliorare la coesione economica, sociale e territoriale e realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020.

Il Regolamento dei fondi strutturali definisce una serie di regole comuni per aumentare la coerenza fra gli strumenti, favorire le sinergie e ottenere un impatto più forte nell'implementazione dei diversi fondi (Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Nel documento generale è riconosciuta una forte interdipendenza a livello transfrontaliero, quindi si sottolinea che la politica di coesione mira a rinforzare i legami fra le regioni più e meno sviluppate per sfruttare al massimo l'"effetto diffusivo" (*spill-over*) dai centri di crescita verso le aree circostanti.

In questa ottica è sottolineato il ruolo centrale che assume da una parte la caratterizzazione dei territori dall'altra la costruzione di strategie di sviluppo macroregionali (Dühr, 2011).

Infatti il Quadro Strategico Comune (QSC), - il documento che stabilisce orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione e il coordinamento settoriale e territoriale degli interventi dell'Unione nel quadro dei fondi strutturali e con altre politiche e altri strumenti pertinenti dell'Unione - deve tenere conto delle principali sfide territoriali nelle varie tipologie di territorio.

Fra i contenuti previsti ci sono le modalità per affrontare le principali sfide territoriali per le zone urbane, rurali, costiere e di pesca, le sfide demografiche delle regioni o le esigenze specifiche delle zone geografiche che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici ma anche le sfide specifiche delle regioni ultraperiferiche.

Il QSC deve definire i settori prioritari per le attività di cooperazione sotto i fondi strutturali tenendo conto, se del caso, delle strategie macro-regionali e di quelle relative ai bacini marittimi.

In questo contesto una "strategia macroregionale" è definita¹⁰ come "un quadro integrato approvato dal Consiglio europeo, che potrebbe essere sostenuto dai fondi strutturali tra gli altri, per affrontare sfide comuni riguardanti un'area geografica definita, [sfide] connesse agli Stati membri e ai paesi terzi situati nella stessa area geografica, che beneficiano così di una cooperazione rafforzata che contribuisce al conseguimento della coesione economica, sociale e territoriale".

Si sottolinea la necessità che questo tipo di strategie sia sostenuto anche da programmi nazionali e regionali, dal momento che non sono previsti fondi specifici addizionali: è necessario identificare nuovi modi di utilizzare in maniera più efficiente le risorse esistenti in termini finanziari, legislativi e infrastrutturali, e a beneficio dell'intera area.

Le strategie macroregionali (e anche le strategie dei bacini marittimi) costituiscono un fenomeno relativamente recente di cooperazione¹¹ con implicazioni più ampie rispetto al sistema dei programmi di finanziamento dell'Unione Europea (European Commission, 2013). Lo stesso V Rapporto di Coesione riserva un ruolo chiave a questo tipo di strategia.

Lo scopo di una strategia macroregionale è quello di organizzare la cooperazione tra paesi o territori mobilitando gli attori locali, regionali e nazionali attorno ad una visione che metta a sistema le politiche in essere con i relativi sistemi di finanziamento (DG REGIO, 2009).

¹⁰ Regolamento UE n. 1303/2013 Articolo 2 Definizioni, comma 31

¹¹ Il concetto di strategia macroregionale è stato introdotto per la prima volta nel 2009 con l'adozione della Strategia Europea per il Baltico (EU Strategy for the Baltic Sea), l'altra macro strategia approvata e operativa è quella della macro regione del Danubio (2011EU Strategy for the Danube region.). E' in corso di approvazione la Macro Strategia per la regione Adriatica e Ionica (EU Strategy for the Adriatic and Ionian region) che integrerà la Strategia Marittima per i Bacini Adriatico e Ionico (Maritime Strategy for the Adriatic and Ionian Seas, 2012). Per quanto riguarda le strategie dei bacini marittimi nel 2001 la Commissione ha adottato la Strategia Atlantica (Atlantic strategy) e nel 2012 la strategia Ionico-Adriatica (Adriatic-Ionian strategy).

Si considera fondamentale, dati gli attuali vincoli di bilancio pubblico, introdurre approcci innovativi che mettano a frutto in modo ottimale le indicazioni di policy e i relativi fondi.

Questo implica anche introdurre attività di cooperazione fra le istituzioni finanziarie sia per applicare strumenti finanziari nuovi sia per attrarre capitale privato.

L'approccio macro-regionale, come illustrato dalla prima Risoluzione in materia¹², fornisce un quadro integrato per fare fronte a problemi chiaramente identificati a livello dell'area, che presentino cioè una dimensione troppo ampia per essere risolti a livello nazionale ma che siano anche specifici rispetto alla dimensione europea generale

Il valore aggiunto delle macroregioni risiede nel rafforzamento della cooperazione tra Stati e regioni per cui i programmi di cooperazione territoriale europea rappresentano un elemento chiave per il raggiungimento degli obiettivi delle macroregioni¹³.

In questo quadro è interessante il caso dell'area di cooperazione transnazionale alpina per la quale esiste il Programma Spazio Alpino ma anche uno strumento formalizzato permanente di cooperazione quale la Convenzione delle Alpi. Le attività di cooperazione che caratterizzano quest'area europea strategica ne fanno un naturale oggetto per questo tipo di iniziative.

In quest'area la Convenzione delle Alpi, firmata nel 1991, attiva dal 1995 e ratificata dall'Unione europea nel 1996, opera su una superficie di 200.000 chilometri quadrati ed è estesa su 8 Stati (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia e Svizzera). Alla base vi è il riconoscimento che la conservazione e lo sviluppo sostenibile delle Alpi come territorio abitato da 14 milioni di persone richiede azioni che attraversino le frontiere nazionali. Chiaramente si tratta di cercare e garantire uno sviluppo integrato che investa tematiche ambientali, economiche, sociali e culturali.

La Convenzione delle Alpi è un Trattato che riguarda uno specifico territorio e quindi assegna alle autorità regionali e locali un ruolo fondamentale .

La copertura territoriale non coincide con quella del programma di cooperazione europeo Spazio Alpino che ingloba i territori regionali nella loro interezza, laddove la Convenzione delle Alpi individua un confine sub-regionale per limitarsi alle aree dai caratteri montani. In Italia per es. sono interamente comprese le Regioni autonome Valle D'Aosta e Trentino Alto Adige, ma non l'intero territorio regionale di Piemonte, Lombardia, Veneto.

In quest'area è in corso un processo di costruzione della proposta in merito ad una macro regione alpina.

A partire dal 2011 durante la XIth Alpine Conference (Brdo/Slovenia March 2011) in seno alla Convenzione delle Alpi si è costituito il gruppo di lavoro sulla strategia macroregionale che ha espresso formalmente il contributo della Convenzione nella successiva XIIth Alpine Conference (Poschiavo, Switzerland, September 2012) (Convenzione delle Alpi, 2012), identificando gli ambiti di interesse per la definizione delle priorità e i fattori di valore aggiunto che una strategia macroregionale potrebbe apportare.

Una strategia macroregionale "should be based on identifiable, and agreed, features and challenges – geographic, cultural, economic or other. However, the definition should not be rigid but rather functional, so that the proposed policies and projects can be applied to the areas for which they are most applicable. In other words, the strategy should be place-based rather than administratively organised, so that it addresses the real needs of the identified locations" (DG REGIO, 2009, p.7).

Nella costruzione della macro-strategia emerge l'importanza di considerare i risultati del Programma ESPON quale strumento di conoscenza finalizzato alla futura rinnovata politica di cooperazione territoriale.

Il progetto TerrEvi *Territorial Evidence Packs for Structural Funds Programmes* (ESPON, 2013) per es. ha identificato per l'area di cooperazione Spazio Alpino i riferimenti di interesse nell'ambito delle attività 2007-2013.

Per citare alcuni esempi nel progetto CLIMATE (ESPON, 2011) sugli effetti del cambiamento climatico sono analizzati i possibili impatti sulla competitività e sulla coesione sia a livello europeo che

¹² European Parliament Resolution of 6 July 2010 on the European Union Strategy for the Baltic Sea Region and the role of macro-regions in the future cohesion policy 2009/2230 (INI) (European Parliament, 2010).

¹³ European Parliament 2010, Risoluzione 2009/2230 ((INI)) punto 24.

regionale. Lo spazio Alpino costituisce un caso di studio per il quale il progetto fornisce un'inchiesta sulla capacità di adattamento in quest'area.

Nel progetto GEOSPECS (ESPON, 2012) sono messi in evidenza punti di forza e di debolezza e opportunità di sviluppo per tipi specifici di territori e regioni in particolare le aree montane.

Il progetto TeDi (ESPON, 2010) si concentra sulla 'diversità territoriale' di aree scarsamente popolate o periferiche, di aree montane e isole e contribuisce ad una migliore comprensione dei processi di sviluppo in questo tipo di territori.

23.4 CONCLUSIONI

Alla base dell'introduzione della scala macroregionale vi è l'idea che identificare regioni funzionali, articolate intorno a obiettivi e problemi di sviluppo condivisi, possa contribuire a migliorare l'efficacia della politica regionale dell'Unione europea¹⁴, intendendo con questo che la valorizzazione delle caratteristiche specifiche di tali regioni potrebbe tradursi in un impiego molto più efficace dei fondi strutturali e nella creazione di valore aggiunto a livello regionale¹⁵.

Insieme a questo inedito livello di scala geografica emerge quindi un altro inedito riferimento nel sistema articolato della governance multilivello che caratterizza l'UE e che è chiaramente evocato nella Risoluzione più volte citata (European Parliament, 2010), in merito al ruolo delle macroregioni nella politica di coesione.

Per migliorare l'efficacia della politica regionale nel futuro periodo di programmazione occorre sostenere e sviluppare l'idea di un approccio integrato e la creazione di strategie per le macroregioni che siano strategie di tutta l'Unione europea, ma è necessario che la loro attuazione non conduca a una rinazionalizzazione della politica di coesione¹⁶.

Le strategie macroregionali devono essere concepite in modo da ottenere un nuovo livello di sinergia capace di ridurre le attuali disparità fra regioni, al fine di creare uno spazio permanente di prosperità comune con un elevato livello di competitività – essenziale per affrontare il problema dell'invecchiamento della popolazione e i nuovi modelli di globalizzazione.

Questo nuovo quadro di cooperazione "macroregionale" è caratterizzato da un forte approccio "dall'alto verso il basso", il quale conferisce agli Stati membri un ruolo decisivo nello sviluppo della cooperazione, creando un nuovo livello di governance¹⁷.

Contemporaneamente lo sviluppo di strategie di scala vasta come sono le strategie macroregionali contribuisce a promuovere il ruolo del livello locale e regionale nell'attuazione delle politiche dell'UE in senso più generale¹⁸.

Il punto di interesse sta dunque nel ruolo di stimolo che la cooperazione territoriale ha avuto nell'evidenziare la necessità di sguardi 'nuovi' sul territorio europeo sguardi che identificano aree di comune sviluppo (aree vaste alla scala europea) per insiemi di regioni di diversi paesi appartenenti o meno all'Unione.

¹⁴ European Parliament, 2010, Risoluzione 2009/2230 ((INI)) punto C.

¹⁵ European Parliament, 2010, soluzione 2009/2230 ((INI)) punto 8.

¹⁶ European Parliament 2010, Risoluzione 2009/2230 ((INI)) punto D.

¹⁷ European Parliament 2010, Risoluzione 2009/2230 ((INI)) punto 17.

¹⁸ European Parliament 2010, Risoluzione 2009/2230 ((INI)) punto 25.

24. L'ITALIA NELLA COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE: LO SGUARDO DEGLI ESPON CONTACT POINTS

24.1 PORTOGALLO - *Eduarda Marques Da Costa*¹

In your opinion, which ESPON place based evidence could be more interesting for Italy

In general all really territorial approach, that in practical terms is related to Espo 3.3. Methodology

Which Italian territory is more interesting for you? Why?

FUA of Rome, by its richness of strengths and weaknesses Medium-sized cities network in southern

In your opinion, what are the weaknesses of Italy? Why?

1. Concerning the governance structure, we feel that there are a high number of instruments/structures that make coordination and the territorial approach implementation difficult;
2. Patrimonial and environmental degradation in many cities, with critical effects in quality of life (waste, build degradation, traffic chaos, landscape degradation);
3. The 2. aspect emerges related to the 1., namely in environmental and landscape apparent uncontrol;

In your opinion, what are the strengths of Italy? Why?

1. Creativity in different levels of society (entrepreneurial system, university and individual) that is quite well embedded in the economic structure that could deal with globalization threats;
2. Patrimonial and Cultural Richness that gave support to strong endogenous capabilities;
3. Internal market (about 60 million) that maximizes consumption of national products, maximizes national/regional public services

How many "Italy" is in ESPON in the approach, in the methodology, etc (did you use some Italian methodologies known by ESPON?)?

1. In the methodologies;
2. In the innovative/critical thematics – globalization impacts, innovation field, scenarios;

¹ Associate Professor/Senior researcher, University of Lisbon.

ESPON Experiences

- ESDP – 1997-1999 – Urban-Rural Partnership Axe
- Project 1.1.2. (2000-06) – Urban-Rural – partner
- Project 1.1.4. (2000-06) – Demographic – partner
- Project 3.3. (2000-06) – Lisbon-Gotenburg Strategy – partner
- Project 1.4.2. (2000-06) – Social aspects
- Project Climate Change (2007-13) – Sounding Board
- Project SEGI (2007-13) - Partner
- Project CADEC (2007-13) – National Expert
- ESPON Sounding Board (2007-13) - Member

Experience in other Cooperation Programme

- Interreg Sudoe (2000-06) – Partner
- Interreg – Ex-ante (2007-13) – Scientific Committee
- Regions 2020 – Member of Scientific Committee
- And other DG Regio Contracts to EU Cohesion studies – Integration in Networks as National expert

On the base of your ESPON experience and results, did you find other and new possible subjects to cooperate with Italy?

- Evaluation policies
- Territorial approaches linked to cities network, namely place-based successful case-studies
- Crises, sustainable policy goals and local responses

24.2 FRANCIA – *Frédéric Santamaria*², *Bernard Elissalde*³

In the reports of ESPON that we know, mainly the ones used during the CaDEC project for the dissemination of ESPON reports in France , the evidences detailed below seem interesting for the Italian case.

General economic issues

Whatever the scenarios in SS-LR, the economic performance (evolution of GDP per capita 2005-2025) is lower in Italy compared to countries as Spain and France (Latin Arc).

One striking results dealing with Italy, it is the one underlined in ReRisk. Indeed, the regions where the economic impact of energy issues are likely to be stronger are located in Italy. The regions particularly concerned, due to their types of industries, are Emilia-Romagna, Lombardy, Veneto. Regions as Abruzzo and Liguria will also face big difficulties on this point in the future.

Urban and regional planning issues

A priori, the Italian national urban system seems rather polycentric (no dominant cities, numerous big and medium sized cities widespread over the territory).

Nevertheless, taking into account the FOCI results, this image must be questioned at regional level. As far a link is established between the economic performance of the urban regional system and the level of polycentric organisation of the region, the case study on Turin shows the difficulties of the regional organisation. This idea is again stressed in the case of Turin in SGPTD where governance at city level seems to have reached good achievements, but the relation between the city and its regional environment is problematic (issues of transports, of housing). This difficulties are explained both by the political weakness of the regional level and by the unwillingness of the State to play a role. The capacity of cities to organise their regional hinterland seems all the more crucial because Italy, according to SS-LR, is the country where the development of the secondary growth poles should be the more dynamic if a “Pro-Active” scenario is chosen (green economy). What is also at stake is the capacity to regulate land use (cf. EU-LUPA), particularly in some regions as the Puglia region.

Rural issues

The evolution of the situation of rural areas seems unclear according to ESPON reports. Indeed in TIPTAP, it appears that all Italian regions will benefit from the transfer from pilar 1 to pilar 2 of the Common Agricultural Policy – CAP - (with very high benefit for Tentino Alto Adige, Marche, Abruzzo), when taking into account territorial efficiency of territorial cohesion. But in SS-LR, the pro-active scenario (green economy), that can be related to the pilar 2, shows that rural areas are doing bad in this scenario, since

² Senior lecturer in spatial planning and urbanism, assistant director of the UMS-RIATE (French ESPON Contact Point), University Paris Diderot Paris 7, UMS-RIATE

³ Professor of Geography, expert for the UMS-RIATE (French ESPON Contact Point), University of Rouen

they have a consistently lower performance than countries as Spain and France both in relative and in absolute terms.

In terms of territory (2), what seems at stake is the regional level (as political and planning level) and the rural areas and secondary growth pole (as types of territories).

The weaknesses (3) that we can identify thanks to a quick analysis of ESPON results are the following ones:

- -Lower economic performance than other comparable countries in the future (SS-LR)
- -Regions where activity will face energy problems
- -Planning and governance difficulties at the regional level
- -Difficulties in some rural areas

In general and without reference to ESPON results: the relative incapacity to attract EU funding... Observing the contributions and payments to the budget of each country of the European Union, a paradox is obvious. While Italy is the third largest contributor to the EU budget because of its economic weight and the British rebate, it receives very little aid in areas where it is needed; if community budgets are examined before enlargement to the East (2003) as well as after (2009), Italy receives little support in two areas: agriculture and regional policy.

So it has more farms than Poland and France and more agricultural labor than Germany, it receives less funding than Germany under the CAP. Similarly in 2009, it has received less aid under Objective "cohesion" of regional policy as Spain or Germany and barely more than Greece.

The strengths that we can identify thanks to a quick analysis of ESPON results are the following ones:

- National polycentric urban system with some cities that achieved good development policies and performances
- Potential of development of secondary growth poles
- Capacity of rural areas to benefit from the CAP reform

In general and without reference to ESPON results: Italian Europhilia (ie results of Eurobarometers polls)...

New possible subjects to cooperate with Italy

The interest shown by Italian ECP for ESPON concepts leads us to the next suggestion. It would be interesting, not to stand restricted to ESPON 's writings but to extend the analysis to the production of multiple discourses on European Spatial Planning. There are in fact due to the proliferation of texts, actors, and levels spread a variety of understanding and interpretation of ideas and concepts that make the realization of a useful ontology of these speeches

24.3 BELGIO – Valerie Biot⁴

In your opinion, which ESPON place based evidence could be more interesting for Italy?

Development of metropolitan area governance, Sea strategies (macro and micro, 'blue growth'), evolution of rural areas towards local food production and autonomy, focus on quality and sustainability also for export.

⁴Researcher, Université Libre de Bruxelles, IGEAT. ESPON Contact Point Belgium

In your opinion, what are the weaknesses of Italy? Why?

I do not know so much about Italy, from what I read, I would say the mafia in the South, and governance problem in general. Also a loss of presence in international culture area (no more Italian cinema, not so much in fashion neither).

In your opinion, what are the strengths of Italy? Why?

A fantastic history in art culture philosophy,... and great opportunities for the present (creativity, knowledge, food quality ...)

How many “Italy” is in ESPON in the approach, in the methodology, etc (did you use some Italian methodologies known by ESPON)?

I did not investigate on this, but I was very interested by the presentation and implementation of the STeMA model. Also, during the Italian geographer conference in 2012, the experience of the Region around Venezia was quite interesting.

A major economic model used in ESPON coming from Italian professors is the MASST model, which has been updated for ET 2050 project.

Eventually the methodology for TIA elaborated also by Italian professors is extremely useful, and possible to adapt to different context.

On the base of your ESPON experience and results, did you find other and new possible subjects to cooperate with Italy?

My personal main subject of interest is metropolitan area governance, and as I said before, this should be investigated in a new ESPON project. Urban issues are crucial for future, and the new name of DG regio underlines it.

Another main subject is macrostrategy, and cooperation around Mediterranean as well as around Adriatic. Here again, governance issues will be a crucial point a.o how to combine the existing EGTC framework (Archimedia) and other framework, i.e macrorregional strategy

24.4 SPAGNA- *Joaquìn Farinós Dasi*⁵

In your opinion, which ESPON place based evidence could be more interesting for Italy

Due current financial crisis situation, and its impact for people and territories, more even in South West (SW) Europe countries as Italy and other Mediterranean ones (as Spain, Portugal), internal potentials and resources, attractiveness and economic sectors with local potential (from tourism to alternative energies), governance practices and structures fighting against both corruption and citizens' rights losing, as well as

⁵ Professor of Geography, University of Valencia.

ESPON Experiences

2.3.2- Governance of territorial and urban policies

2.3.1 Application and effects of the ESDP in Member States

2.4.2 Integrated analysis of transnational and national territories

European Seas and Territorial Development, Opportunities and Risks European Seas and ESATDOR - Territorial Development, Opportunities and Risks

European Seas and Territorial Development, Opportunities and Risks

Experience in other Cooperation Programme

INTERREG (OTREMED, INFLOWENCE)

territorial cooperation initiatives for a renewed and recovered Territorial Cohesion objective, the main vector to reinforce each time more weak EU project.

Which Italian territory is more interesting for you? Why?

As in the case of multinational states, as Italy and Spain are, even not federal formally, the most interesting matter is all State's territory, due diversity of situations, with important differences among them, in several issues, from GDP to political culture, from urbanization to environment... in order to achieve an appropriate Territorial State's Organization.

More attention could to be paid to original experiences and situations as best practices (both from a static – current- point of view, but also evolutionary – across time, with better behaviours).

In your opinion, what are the weaknesses of Italy? Why?

As in the case of other South-Mediterranean countries, it could be the lack of social contract, citizen engagement and deficient political culture (more patronage oriented than participatory), as well as an inappropriate way to read philosophy behind EU directives and programmes in order to improve their performance and expected results.

Additionally, more in concrete, weakness of productive structure and firms' dimension and specialization, based in low order advantages instead more technological oriented ones.

It is not possible all territories could be in the first level, so it is necessary more work in order to better design industrial policies (EU Cohesion Policy reinforced) as well as in focusing in local character and features in order to combine both strategies (head and feet) with appropriated territorial cooperation strategies (a new EU regionalism, EU based more than global, more smart and agreed between territories in order to achieve Economic Integration Global Zones but territorial cohesion inside and between them). If not, again winners and losers... and failure or EU common policies and EU project itself.

In your opinion, what are the strengths of Italy? Why?

Culture (both heritage but also culture economy capabilities –as design, flexibility, diversity...-), good lobbying in EU institutions and programmes (CoR, ESPON; INTERREG...).

How many “Italy” is in ESPON In the approach, in the methodology, etc (did you use some Italian methodologies known by ESPON)?

. No so much. For SW and MED States is relatively difficult to keep the core or to become the heart of mainstreams, to be considered leaders. Too much often we play a secondary role, where our political representatives (less true in the case of research institutions and their professionals), seems they don't believe too much on it; except in the case of participation in funds and to maintain corresponding part of 'power' and decisions. For this, however, ESPON oblige to negotiate and cooperate, and more work should to be done in this matter in this learning context.

24.5 PAESI BASSI – *David Evers*⁶

In your opinion, which ESPON place based evidence could be more interesting for Italy?

⁶ PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, Senior Researcher. The Netherlands ESPON Contact Point

ESPON Experience:

Scenarios, ARTS, CaDEC

Experience in other Operational Programme:

EEA

ESPON provides a wide variety of information which is relevant for all regions in Europe, including of course, Italy. This information can roughly be divided into three types: (1) providing thematic pan-European overviews of spatial trends and developments using comparable regional data, (2) providing insight into the causal mechanisms of spatial development and the effects of policies (3) providing concrete examples of regional developments.

ESPON place-based evidence can potentially shed light on a number of Italian issues. The demographic challenges facing Italy (e.g. labour replacement ratio, migration and ageing) can be placed into a wider perspective using the DEMIFER project, which also contains divergent scenarios based on migration policy.

In a similar vein, the research done at the EU-level on disparities between regions and the extent to which cohesion policy can alleviate these should be of interest to Italy, which has been pursuing similar policies. It is interesting to note that, although not as pronounced as Italy, other member states have geographic divides (Belgium, UK, Germany) and take different approaches to addressing them. The ECR2 project looked into this issue with respect to the economic crisis, which has aggravated disparities across Europe. This project compares different case study regions in Europe, including Puglia in Italy.

The KIT project also includes interesting case studies on knowledge creation. The foreign examples can be compared to the cases of Piedmont and Tuscany in the study. More case studies can be found in the governance study TANGO. Here the experiences in Lombardy with multilevel governance in transport policy can be compared to experiences and lessons learned on a variety of topics elsewhere in Europe.

Which Italian territory is more interesting for you? Why?

Different regions are different for different reasons. From a Dutch perspective, the northern regions are probably the most comparable. The Randstad and the Po Valley have the highest levels of air pollution in Europe, and should be most affected by European air quality directives. This was made evident in the ARTS project. Planning in the Netherlands has struggled with these regulations, and perhaps could learn from the Italian experience.

In your opinion, what are the weaknesses of Italy? Why?

Italy seems to struggle with a number of structural problems, many of which seem to be concentrated in the southern part of the country. Economic growth continues to lag despite investments at the national and EU level, exacerbating the trend of skilled working-age people migrating to the more prosperous north. This happens to a lesser extent in the Netherlands, but the distances are much greater in Italy, making the social impacts greater too. Both the economic crisis and climate change seem to aggravate this development. On many ESPON maps displaying basic indicators, the situation seems rather dire in Italy.

In your opinion, what are the strengths of Italy? Why?

Due to the rich cultural heritage, natural beauty and excellent climate – not to mention the diversity and richness of cuisine, Italian regions can be seen as having a great deal of territorial capital. There is also a great deal of social capital due to the strong family ties. So the actual prospects of regions and quality of life are much more auspicious than indicators such as GDP, public debt or investments in R&D would suggest. This might explain how Italy time and time again surprises the outside world with its ability to land on its feet.

How many “Italy” is in ESPON In the approach, in the methodology, etc (did you use some Italian methodologies known by ESPON)?

I'm not sure if I understand this question. I was involved in the ARTS project in which the Italian partner provided the main conceptual framework and model for the analysis.

On the base of your ESPON experience and results, did you find other and new possible subjects to cooperate with Italy?

ESPON provides a great opportunity for researchers across Europe to meet and discuss territorial developments in their regions. Italy has been particularly strong in participation ESPON projects and because of this there has been a lot of formal collaboration. The ESPON seminars also provide opportunities to discuss informal collaboration, further strengthening the bonds between researchers in territorial matters. This book is a good example of a this kind of informal collaboration.

24.6 LITUANIA - MARIJA BURINSKIENĖ⁷ E DOVILĖ LAZAUSKAITĖ⁸

In your opinion, which ESPON place based evidence could be more interesting for Italy

Tools and instruments to enhance the attractiveness of regions and cities could be one of most important evidence for Italy since the development of respective policies is comprehensible us major issue of attractive, competitive and dynamic regions, cities equally according to number of Italy regions and the difference between of them.

Also intensification of migratory flows from Africa encourages Italy to play a substantial role in the generation of migration flows, policies that respond to the existence of these flows. Therefore it is particularly important development opportunities of Italian regions for competitiveness and cohesion due to migratory flows.

Realising that Italy is struggling to plan a real transition to a sustainable and greener economy the evidence that communicates the opportunities, challenges and possible contributions of Italian territories to the policy objectives defined in the EU2020 Strategy has vital necessity.

Unevenness of regional resilience after economic crises in Italy indicates the necessity to identify factors for recovery strategies including potentials for place-based approaches.

One more ESPON place based evidence due to be interesting for Italy could be territorial cooperation as a factor to improve growth, jobs and quality of life in all regions of Italy.

Which Italian territory is more interesting for you? Why?

According to the reviewed information of EU's innovation scoreboard and the regional innovation scoreboard, statistics and additional indicators (education, employment, public and private research investment, patent applications, internet access, expenditure and GDP) in Italy regions that seems are well performing with regard to innovation are Lombardy, Latium, Piedmont and Emilia Romagna.

⁷ Head of department of Research Institute of Territorial Planning of Vilnius Gediminas Technical University Faculty of Environmental Engineering. Lithuania ESPON Contact Point

⁸ Researcher at Institute of Territorial Planning of Vilnius Gediminas Technical University Faculty of Environmental Engineering. Lithuania ESPON Contact Point Staff

ESPON Experience

Experience of Lithuanian ECP has been treasured through ESPON 2013 Programme Transnational Networking Activities. Lithuanian ECP was ESPON Train project partner and currently continues working on ENECON and ESPONontheROAD projects.

Experience in other Cooperation Programme

Interreg, Framework, TEMPUS

In your opinion, what are the weaknesses of Italy? Why?

Economic divide between North and South makes difficulties for cohesive development in the country. This responds to weaker position to sustain competition and to have store resilience power for a serious economic and financial crisis. Aging population, social exclusion. An open complicated issue remains waste management and organized crime.

In your opinion, what are the strengths of Italy? Why?

Tourism resources, Most productive agricultural sector, High education system, Immigrants as a significant potential for regional innovation and buffer the region from the effects of an ageing population.

How many “Italy” is in ESPON?

Italy made a strong input for ESPON from 2000 and does not changing the position in the end of ESPON 2013 programme. The acquirement, experience and knowledge base are widely disseminated for new members of the network.

On the base of your ESPON experience and results, did you find other and new possible subjects to cooperate with Italy?

We hope to continue the mutually beneficial cooperation in research, applied research fields, studies programmes between universities (It could be EU research funding: H2020).

25. UNA NUOVA AGENDA TERRITORIALE PER L'ITALIA. L'INDIVIDUAZIONE DEL CAPITALE TERRITORIALE A SOSTEGNO DELLE LINEE GUIDA PAESE NELLA PROSPETTIVA 2020

Maria Prezioso¹

Il policentrismo socio-economico e territoriale rappresenta la possibile soluzione alle necessità di equità e di efficienza di stati e regioni. Tuttavia, la diversità territoriale europea richiede soluzioni differenziate nell'ambito di una politica unitaria, in cui meccanismi di redistribuzione degli interventi monetari possano essere attivati in modo automatico. Tutto ciò può essere garantito solo dal federalismo, verso il quale il policentrismo del sistema europeo può essere considerato un primo passo utile a chiarire:

- quale organizzazione (anche fiscale) verticale ed orizzontale sia più appropriata per rilanciare, in modo sostenibile, la capacità competitiva;
- come e dove questo corema sia espressione sussidiaria di coesione per realizzare forme equilibrate di sviluppo socio-economico di medio periodo.

In breve: il policentrismo potrebbe essere in questo momento un buon surrogato di quel federalismo politico-costituzionale e fiscale ancora difficile da immaginare, che impone rigore e non austerità.

Il relativismo regionale ed economico-territoriale² che domina nel policentrismo si lega alle capacità che le regioni hanno di produrre e di orientare, a favore dello sviluppo, flussi (anche modesti) della produzione.

In questo modo non esisterebbe un federalismo³ in Europa ma esisterebbe un limite geografico preciso che ne orienterebbe l'interpretazione in modo inequivocabile di fronte alla crisi: la differenza di tipo e livello nelle forme regionali con cui lo stato acquista il proprio corpus visibile (il territorio ed il paesaggio geoeconomico) impedisce di mantenere inalterato il carattere di sovranazionalità (l'impossibile status quo) implicito nel patto su cui l'Unione europea è sorta e con cui la crisi – ad eccezione delle misure di austerità – si misura.

I profondi cambiamenti e le contraddizioni che hanno segnato la crescita dell'Unione europea, dall'apertura del mercato unico ad oggi, hanno evidenziato questo aspetto che oppone le macropolitiche, incentrate sull'occupazione, al rafforzamento delle capacità di accumulazione e di crescita reale.

Offrendo nel tempo sicuri vantaggi commerciali, la sopranazionalità ha sostituito l'obiettivo della realizzazione di un'Europa unita su basi coesive territorializzate, bilanciandone gli effetti negativi con un'azione dal centro e minimizzando gli svantaggi che la periferia sopporta per essere convergente e accedere ai benefici dell'area euro, come dimostrano i valori in aumento del commercio intracomunitario UE-27 (sul totale degli scambi dell'Unione) - misurati dalle spedizioni – sono cresciuti del 16 % nel 2010: un tasso inferiore a quello registrato per le esportazioni extra UE (fino al 23%).

Indicatori strutturali come questo vengono assunti da molti economisti come probanti il livello di integrazione raggiunto, dimenticando che il libero scambio da un lato e l'allargamento dall'altro hanno prodotto non pochi conflitti iniziali sui mercati interni (la guerra di prezzi) e la formazione di nuovi blocchi commerciali in aree di prossimità geografica (ad esempio Germania-Polonia).

Questi "blocchi" non sembrano al momento destinati a ridursi in numero e in portata; anzi, per effetto della crisi e delle politiche di austerità messe in campo anche dall'Italia, aumenteranno fino ad

¹ Professor Ordinario di 'Geografia economica e Pianificazione del Territorio', ESPON Contact Point Italia, Dipartimento di Scienze e Tecnologia della Formazione, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

² Presente nella cultura italiana già dalla fine del Settecento, si lega al problema dell'autonomia regionale ma anche alla più particolare "Questione meridionale".

³ Il federalismo è inteso dagli economisti come un'articolazione territoriale di poteri e di livelli di governo (Prezioso, 1995, 1999).

assumere la forma di regioni oligopolistiche (il “testa a testa” per la conquista dei reciproci mercati). Paesi quali la Germania, ad esempio, potrebbero così mantenere il proprio tradizionale primato nella meccanica grazie anche alla limitata concorrenza esterna in settori high-tech e dell’elettronica; altri, come la Francia, vedrebbero invece rafforzata la propria presenza nei settori di base e del trasporto diversificando la produzione; altri ancora (Gran Bretagna) potrebbero perdere ulteriori quote in tutti i settori tranne che nel commercio per i servizi e nell’agricoltura o, come l’Italia, perdere definitivamente la sfida della specializzazione monoproduttiva di alta qualità (distretti industriali).

Al fine di salvaguardare le singole stabilità finanziarie all’interno dell’Unione e della zona euro sarebbe forse bene ri-verificare gli effetti del processo di integrazione sulla stabilità stessa rispetto al principio di sussidiarietà. Essendo quest’ultimo il principio-cardine sia del comune obiettivo di stabilità finanziaria, sia del modello di policentrismo allargato (new regionalisation) che si va delineando.

La creazione di un mercato unico e di una moneta unica, non necessariamente riduce il rischio di instabilità finanziaria, come si è visto, e un processo di integrazione basato sugli accordi fissati tra i soli paesi potrebbe aumentarlo se si escludessero i paesi out dalle procedure che regolano il sistema dei pagamenti del debito.

La struttura spaziale dell’Unione, infatti, corrisponde solo in parte alle caratteristiche dello “stato guida”, a causa del permanere di discontinuità non solo fisiche (le più significative sono quelle rappresentate dal mar d’Irlanda, dalla Manica, dalle Alpi, dal Canale d’Otranto) ma anche economiche, come quelle che oppongono (per densità di popolazione, addetti al secondario, consumi energetici, PIL) la valle del Reno alle isole britanniche, alla penisola iberica. Inoltre, nelle periferie si è spesso manifestata la cultura antieuropeista con i toni forti dell’incultura o della sfiducia nelle istituzioni sovranazionali, mentre le zone centrali continuano a non esprimere caratteri funzionali capaci di inter-nazionalizzare le differenze.

La struttura spaziale dell’Europa comunitaria, così come si presenta, è dunque dominata da una profonda discontinuità territoriale che, data l’intensità della crisi e delle condizioni insediative, ha infittito la trama delle identità nazionali e degli ordinamenti statali, sancendone le profonde differenze.

Sono i differenziali economici, gli spread, a porre attualmente i maggiori ostacoli ad una omologazione della struttura organizzativa politico-territoriale rigorosa, che si ripropone come diversità normativo-istituzionale.

Come può ESPON contribuire a sviluppare capability nella prospettiva 2020? Molte strutture territoriali europee si sono rivelate fragili di fronte alla scelta di investire in modo sostenibile nello sviluppo di capability utili alla smart growth europea.

Nell’orizzonte Europe 2020 la capacità passa prima di tutto per il miglioramento della formazione secondo politiche regionali culturali ed educative finalizzate al miglioramento della qualità ambientale. La loro assenza incide fortemente sul mercato del lavoro e sul benessere di una/o regione/stato, riducendo la potenziale produzione di PIL pro capite. E se l’obiettivo è di incrementare nel 2020 del 40% la popolazione compresa tra 30 e 34 anni in possesso di una laurea triennale, attualmente solo una regione su cinque in UE mostra valori compresi tra il 20 e il 60% (Mappa 16 e Mappa 17).

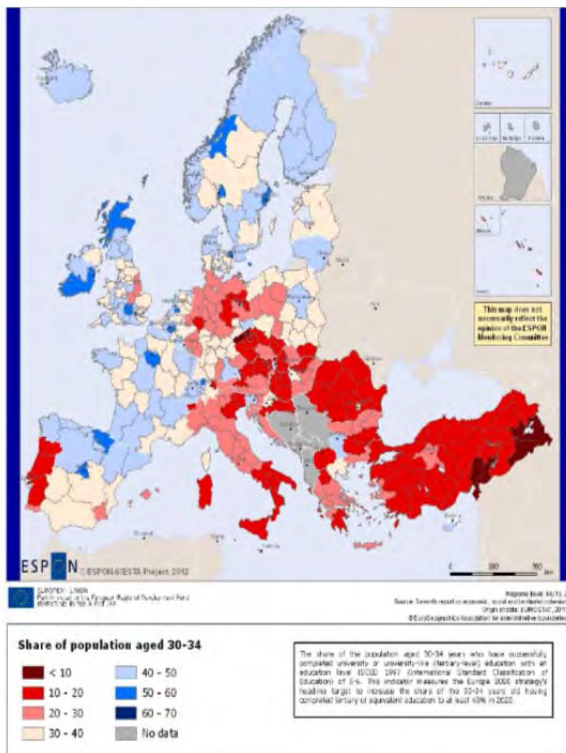
Molto del deficit economico che affligge gli stati e le regioni in UE sembrerebbe dunque dipendere dalla mancanza di politiche “geografiche” volte allo sviluppo di capability sostenibili e di qualità.

La Commissione europea e la DG Regio sostengono questa tesi (Monfort, 2011), ma quello che ancora non dicono è che la formazione ha bisogno di radici place-based, a loro volta ancorate alla programmazione/pianificazione del territorio che da origine, con il suo capitale potenziale territoriale, all’*home region*. Una formazione/pianificazione regionale poco attenta alla formazione place-based favorisce la “fuga di cervelli”.

Stili di vita “green” possono aiutare a superare le questioni formative in relazione alle capability e migliorare l’accesso al mercato del lavoro (servizi sociali, turismo, telelavoro, ecc.), ma non l’accesso alla

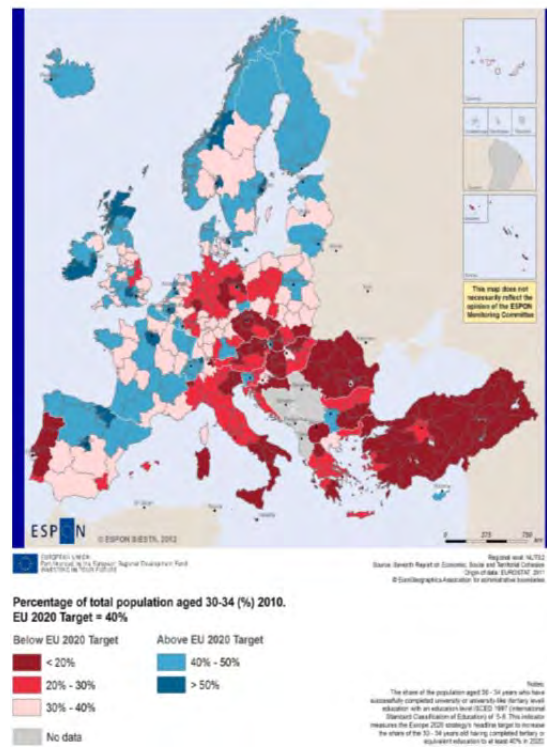
formazione terziaria. Per cui, come enfatizzato nel Green Paper 2008 sulla coesione territoriale, le ‘questioni’ educative in relazione alle *capability* umane e territoriali sono anche “di genere”, comunque intersettoriali, e hanno bisogno di politiche integrate preventive che tocchino molti campi (infrastrutture, lavoro, ICT, ecc.).

Mappa 16: Livello di popolazione tra i 30-34 anni con livello di istruzione universitaria. Anni 2007-2010



Fonte: ESPON SIESTA Annex D –Education – pag 35

Mappa 17: Livello di popolazione tra i 30-34 anni con livello di istruzione universitaria. Anni 2007-2010. Distanza con gli obiettivi nazionali 2020



Fonte: ESPON SIESTA Final report pag 61

Il loro impatto sulla coesione regionale (formazione, migrazione, stili di vita, ecc.) rispetto ai target della Territorial Agenda 2020 risulta, ad esempio, negativo rispetto al modello adottato dall'Italia, dove: uno scarso investimento nello sviluppo di capability del capitale umano influenza negativamente il modello di specializzazione produttiva delle imprese, e un sistema produttivo a bassa innovazione comporta bassi ritorni dell'investimento in capability del capitale umano, rendendo incompatibili crescita smart e inclusione sociale.

Rispetto al livello di istruzione superiore (terziaria) della popolazione compresa tra 30 e 34 anni, l'Italia si colloca al quart'ultimo posto nella graduatoria dell'UE (19% con un incremento di 0,8 punti rispetto al 2010) e all'ultimo posto per quanto riguarda la componente maschile (15% contro il 23% delle donne). L'attuale posizione è, quindi, distante più di 12 punti percentuali dalla media europea, che nel 2009 ha raggiunto il 32,2%. Nel 2010 il differenziale tra i sessi sfiorava in media i 9 punti percentuali a favore delle donne (24,2 contro il 15,5%); valori superiori alla media nazionale si registravano nelle regioni centrali (in particolare nel Lazio con il 26,2%, Abruzzo con il 20,9%, Marche con il 24,4%), quelli più bassi nelle regioni del Mezzogiorno (Campania e Sicilia le performance peggiori con il 12,9 e il 14,6 %); il differenziale di istruzione per genere era marcatamente a favore delle donne in tutte le regioni italiane (più alto in Abruzzo, Molise, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna, dove il gap si attestava oltre i 12 punti percentuali).

L'obiettivo dello sviluppo di capability sostenibili passa anche attraverso la riduzione dell'abbandono scolastico a quote inferiori al 10%⁴ nella fascia di età 18-24. Su questo aspetto la politica UE 2013 ha avuto effetti contrari in tutta Europa (dove l'abbandono è aumentato del 4,4 %), ma positivi in Italia. Il Paese mostra un lento ma graduale miglioramento (-3% nel 2009-12) nonostante l'incidenza ancora elevata di abbandoni scolastici (19,2 % nel 2009), la dominanza del maschile sul femminile e un tasso di occupazione degli *early school leaver* inferiore al 50% (Prezioso, 2013).

E' su questo aspetto che esercita un peso rilevante l'assenza di Geografia nel comportamento poco place-based delle politiche regionali rivolte allo sviluppo di capability. Lavorare su questi aspetti traendo spunto dall'esperienza ESPON potrebbe rivelarsi particolarmente utile (Tabella 6).

Il contrasto alla povertà culturale e all'esclusione dalle capability potenziali rappresenta una concreta possibilità del contributo geografico alla pianificazione, se si considera che anche l'OCSE utilizza ormai scale di equivalenza "modificate" per calcolare i redditi familiari e per discostarsi dal solo valore monetario nel calcolo del benessere o della povertà⁵, considerandolo un indicatore di tipo "relativo", ossia sempre più legato al contesto economico-territoriale di riferimento.

Ed è interessante chiedersi cosa potrebbe geograficamente significare calcolare per l'Italia e l'Europa un indicatore, di tipo assoluto, come quello di deprivazione materiale, che si riferisce all'incapacità da parte degli individui (e delle famiglie) di immaginare l'accesso a beni materiali o attività considerati 'normali' nella società attuale, misurando quindi in maniera uniforme le differenze che li separano dagli standard culturali e di percezione della felicità. Proprio come suggeriscono di fare Amartya Sen e Martha C. Nussbaum con l'HDC Index.

⁴ Si intendono tutte le forme di abbandono dell'istruzione e della formazione prima del completamento dell'istruzione secondaria superiore o dei suoi equivalenti nella formazione professionale.

⁵ Il reddito netto familiare considerato dall'indagine campionaria EU-SILC è pari alla somma dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri trasferimenti pubblici e privati, al netto delle imposte personali, dell'ICI e dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti e autonomi. Da questa somma vengono sottratti anche i trasferimenti versati ad altre famiglie.

POSTFAZIONE: IL PROGRAMMA ESPON 2020

Preparing the continuation of ESPON has been part of the European cooperation process for quite some time. The general opinion has been very clear that Europe needs territorial evidence to progress territorial cohesion, implement place-based approaches, enhance the territorial dimension in policy, and focus on integrated approaches to territorial development.

The Europe 2020 Strategy calling for smart, sustainable and inclusive growth has a clear territorial dimension inherent in the diversity of regions and cities around Europe. This was demonstrated for a wider audience in the recent ESPON Atlas on the territorial dimension of the Europe 2020 strategy. As regions and cities are key contributors for achieving the strategy, the need for evidence on the territorial dimension is in growing demand by policy makers. This is also related to the current scarcer resources that make it even more important that resources are used as efficiently as possible.

The future European Structural Investment Funds 2014-2020 will support the Europe 2020 Strategy in creating smart, sustainable and inclusive growth. The focus is on 11 thematic objectives to be considered by programmes as their priorities for investments. This also creates demand for territorial evidence to support the choice of priorities that should be considered as the most promising opportunities and most demanding challenges that the programme area entails, also in relation to other regions and cities in Europe.

The European cooperation has also established the Territorial Agenda 2020 for the European Territory. This policy document includes a number of policy orientations for territorial development related to urban systems, infrastructures and natural assets, among other elements. Monitoring the implementation of these policy orientations, and at a later moment updating the Territorial Agenda, are other processes where ESPON territorial evidence is meeting demands.

The need to include the larger territorial context in today's strategic considerations and policy development is a logical consequence of the ever increasing globalisation, connecting the world much closer than before and creating new markets for Europe. The growth potentials for Europe, its regions and cities, will increasingly be related to places outside Europe. This brings in a need for evidence, better understanding opportunities in the international competition, flows of goods and people, necessary transport connections and for benchmarking European territories, regions and cities in relation to trends and dynamics outside Europe.

Process towards a renewed programme

In this policy context, the process of shaping the third generation of ESPON has reached a level of maturity. The final discussions are still ahead and consensus should soon be shaped among the 32 countries that currently are involved (28 EU member states and 4 partner states, Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland).

This process is being carried forward by a Joint Working Group (JWG) involving all of the abovementioned countries, with the mandate to elaborate the Cooperation Programme for the ESPON Programme covering 2014-2020.

A basic direction for this process is being set at the level of General Directors. The line of thinking is not just to continue as before, but to renew ESPON to become more efficient, better known and recognised as a provider of European territorial evidence, as a European Territorial Observation Network, that policy development at all administrative levels may benefit from.

The renewal shall of course improve elements of the current ESPON 2013 Programme that could work better. Moreover, it shall build on the experience and substantial achievements in terms of European territorial evidence that have been gained since the start of ESPON in 2002.

The key strands that the JWG is working along in order to renew ESPON include the following:

1. Strengthening the outreach and knowledge transfer of the territorial evidence being produced, in order for this evidence to be used to a larger extent than today by policy makers at different administrative levels, as well as in other programmes funded by the European Structural Investment Funds.

2. Ensuring faster delivery of evidence to ongoing policy processes for ESPON to contribute in time when evidence is needed to nourish policy development and/or programme implementation. This activity shall capitalise on the knowledge base built up by ESPON and will require more in-house scientific, policy advisory and communication capacity than in the current Coordination Unit to become feasible and efficient.

3. Defining an ESPON operation with leaner administrative burden than today, as the current administrative system is generally seen as a major disadvantage for the ESPON 2013 programme due to the amount of financial control, certification of costs, etc. The answer seems to be a transfer to using service contracts only, which for research institutions and experts developing new ESPON territorial evidence would imply a much simpler process in relation to the payment for services rendered.

4. Adapting the institutional setup of ESPON, contributing to more efficiency and delivery in line with the envisaged renewal. Here a major change is in discussion. The idea is to create an ESPON EGTC (European Grouping of Territorial Cooperation) that could act as a single beneficiary of the ESPON post 2013 Operational Programme. The ESPON EGTC would be contracted by the Monitoring Committee to implement all actions decided by the Monitoring Committee on the content side and deliver the European territorial evidence envisaged. Such a transformation requires, of course, a thorough debate in understanding the detailed modalities of the change, and this is still ongoing in the JWG.

Indicative time frame for the programme

The timing of when an ESPON Programme for 2014-2020 will become operational and start launching calls for tenders currently depends on several factors. First, the final agreement of all countries on the submission of a proposal for the ESPON 2020 Cooperation Programme shall be in place, which will hopefully be the case by beginning of June 2014. Then it depends on the speed of approval that is possible for the European Commission in times of European elections.

After the approval by the European Commission, some time will still be needed to get the new programme in motion, including the new structure decided for the renewed organisational set up, including an ESPON EGTC. Against this backdrop, it still remains to be seen whether the first call for tender of ESPON 2020 can be opened in 2014 or at least in the beginning of 2015. This is for sure the ambition.

Luxembourg, 19 March 2014

Peter Melhbye
Direttore della Coordination Unit
del Programma ESPON

BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- AA.VV.(2010), *Critica della Ragione meridionale. Il Sud e le politiche pubbliche*, Laterza, Roma-Bari
- ALONSO W. (1971), "The economics of urban size", *Papers and Proceedings of the Regional Science Association*, 26: 67-83.
- AMETIS M., GUBITTA P. (2006), *Collaborare per competere. Modelli di apprendimento in rete e forme di organizzazione del lavoro web based*, Franco Angeli, Milano.
- AMIN A. (1999), "An institutionalist perspective on regional economic development", in *International journal of urban and regional research*, 23(2):365–378.
- ANZON DEMMING A. (2008), *I Poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino.
- Archibugi F. (1996) "Towards a New Discipline of Planning" in *Socio-Economic Planning Science*, Vol 30 n.2 pp.81-102, Elsevier
- ARNELL N.W., LOWE J.A., BROWN S., GOSLING S.N., GOTTSCHALK P., HINKEL J., LLOYD-HUGHES B., NICHOLLS R.J., OSBORN T.J., OSBORNE T.M., ROSE G.A., SMITH P., WARREN, R.F. (2013), "A global assessment of the effects of climate policy on the impacts of climate change", in *Nature Climate Change* 3: 512–519.
- BAILYE M. (2013), *Moodle in the Classroom: An "in the trenches" perspective. 2nd Moodle Research Conference*. Disponibile su <http://research.moodle.net/mod/data/view.php?id=1&rid=153>
- BARABASCHI B. (2006), *Qualità della Pubblica Amministrazione e sviluppo delle società locali*, Franco Angeli, Milano.
- BARCA F. (2009), "An Agenda For a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations", *Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner*, Commissioner for Regional Policy, Brussels
- BARCA F., MC CANN P. (2011), Outcome indicators and targets – towards a performance oriented EU cohesion policy, Bruxelles. Available at http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf
- BARCA F., MCCANN P., RODRÍGUEZ-POSE A, (2012) "The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches" in *Journal of Regional Science*, VOL. 52, NO. 1, 2012, pp. 134–152.
- BARNOSKY, A.D., HADLY, E.A., BASCOMPTE, J., BERLOW, E.L., BROWN, J.H., FORTELIUS, M., GETZ, W.M., HARTE, J., HASTINGS, A., MARQUET, P.A., MARTINEZ, N.D., MOOERS, A., ROOPNARINE, P., VERMEIJ, G., WILLIAMS, J.W., GILLESPIE, R., KITZES, J., MARSHALL, C., MATZKE, N., MINDELL, D.P., REVILLA, E., SMITH, A.B. (2012), "Approaching a state shift in Earth's biosphere", *Nature* 486:52–58.
- BARON et ALL (a cura di) (2010), *Villes et Regions Européennes en Décroissance*, Lavoisier, Parigi.
- BEAVERSTOCK J., SMITH R., TAYLOR, P. (2000), "World city-network: a metageography?", in *Annals of the association of American geographers*, 90:123-134.
- BECATTINI G. (1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- BENEVOLO L. (1985), *Le origini dell'urbanistica moderna*, Laterza, Bari.
- BIANCHI P., POZZI C. (2010) (a cura di), "Le politiche industriali alla prova del futuro. Analisi per una strategia nazionale", Collana "Percorsi", Il Mulino, Bologna
- BINGHAM R.D., MIER R. (1993), *Theories of Local Economic Development Perspectives from Across the Disciplines*, Sage Publisher CA, London.
- BLAIR J.P. (1995), *Local Economic Development: Analysis and Practices*. Sage Publisher. London
- BÖHME K., DOUCET P., KOMORNICKI T., ZAUCHA J., ŚWIĄTEK D. (2011), *How to strengthen the territorial dimension of 'Europe 2020' and EU Cohesion*". Disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/challenges2020/2011_territorial_dimension_eu2020.pdf
- BOLLIGER D.U., MARTINDALE T. (2004), "Key factors for determining student satisfaction in online courses", in *International Journal on E-learning*, vol. 3, 1: 61-67.

- BOSELTMANN, K., BROWN, P.G., MACKEY, B. (2012), "Enabling a Flourishing Earth: Challenges for the Green Economy, Opportunities for Global Governance", in *Review of European Community & International Environmental Law* Volume 21(1): 23–30.
- BRENNER N. (1999), "Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union", in *Urban Studies* 36:431–51.
- BRENNER N. (2003), "Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe", in *European Urban and Regional Studies*, 10:297-325.
- BROCK W.A., TAYLOR M.S. (2005), "Economic Growth and the Environment: A Review of Theory and Empirics", in AGHION, P., DURLAUF, S. (a cura di), *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1, 28:1749-1821
- BUDD L. (2013), "Europe 2020: a strategy in search of a regional policy rationale?", in *Policy Studies* 34(3):274-290
- BURGANI M., BONETTI A.(2005), *Politiche regionali e Fondi Strutturali. Programmare nel sistema di governo dell'UE*. Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ)
- BUTTER F. A. G., VERBRUGGEN H. (1994), "Measuring the trade-off between economic growth and a clean environment", in *Environmental and Resource Economics*, 4(2), 187-208
- BYNENS J., VAN DER LECQ R. (2005), "Connecting Europe to its Regions: Territorial Cohesion as a Toolkit for an Interwoven Spatial Development Approach", Paper presented at AESOP 2005, Vienna. Disponibile su www.espon-interstrat.eu
- CAMAGNI R. (1998), "Agire Metropolitano. Verso forme di governo a geometria variabile", in Atti della giornata di lavoro Pensare e agire metropolitano: verso una nuova visione istituzionale e funzionale, Roma 23 aprile 1998.
- CAMAGNI R. (2005), *Atlante Tematico ESPON*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Istituto Geografico de Agostini.
- CAMAGNI R. (a cura di) (2001), *L'Italia nello spazio europeo*. Gangemi, Roma.
- CAMAGNI, R., CAPELLO, R., E CARAGLIU, A. (2013), "One or infinite optimal city sizes? In search of an equilibrium size for cities", *The Annals of Regional Science*, 51 (2): 309-341.
- CAPELLO R. (2004), *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*. Il Mulino, Bologna.
- CAPELLO R., LENZI C. (2013b), "Territorial Patterns of Innovation: a Taxonomy of Innovative Regions in Europe", in *The Annals of Regional Science*, vol. 51(1): 119-154.
- CAPELLO R., LENZI C. (a cura di) (2013), *Territorial Patterns of Innovation. An Inquiry on the Knowledge Economy in European Regions*. Routledge, London
- CARS G., HEALEY P., MADANIPOUR A. (2002), *Urban governance, institutional capacity and social milieu*. Aldershot, Ashgate
- CASULA C. (2010) (a cura di), *Innovazione e governo regionale. Attori e istituzioni nei processi di policy-making*,. Mondadori, Milano.
- CEC - EUROPEAN COMMISSION (1999) *ESDP - European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- CEC - EUROPEAN COMMISSION (2010a) *Investing in Europe's Future: Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion - The Future of Cohesion Policy*.
- CEC EUROPEAN COMMISSION (2010b) "Future EU support to the local development approach (LD) under the European Regional Development Fund (ERDF)", High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy discussion document.
- CEC EUROPEAN COMMISSION (2010c) "Urban issues", High Level Group Reflecting on Future Cohesion Policy discussion document)
- CEC EUROPEAN COMMISSION (2010d) "The EU Budget Review", Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 700
- CHASE-DUNN, C. (1999), "Globalizations: A world-systems perspective", in *Journal of world-system research*, 2:187-215
- COLEMAN, D., ROWTHORN, R. (2011), "Who's afraid of population decline? A critical examination of its

- consequences”, in R. D. LEE, D. S. REHER (a cura di) *Demographic transition and its consequences*. A supplement to *Population and Development Review*, 37, 217–248.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1991), *Europe 2000: Outlook for the development of the Community's territory — A preliminary overview*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1994), *Europe 2000+ Cooperation for European territorial development* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2001), *European Governance. A White Paper, Communication from the Commission*, COM (2001) 428, Brussels, 25 July
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2002), *A Framework for Target-based Tripartite Contracts and Agreements between the Community, the States and Regional and Local Authorities, Communication from the Commission*, COM(2002) 709 final, 11 December 2002, Brussels
- COMMISSIONE EUROPEA (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion Turning territorial diversity into strength*.
Disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:EN:PDF>
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE – Comunicazione della Commissione (2010a) *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3.3.2010 COM(2010) 2020, Bruxelles
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE (2008) Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo 6.10.2008 final *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza* {SEC(2008) 2550 COM (2008) 616 } Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (1997), *Trattato di Amsterdam*, Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997.
Disponibile su: <http://eur-lex.europa.eu/it/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0001010001>
- COMMISSIONE EUROPEA (1999) *ESDP - European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- COMMISSIONE EUROPEA (2003), *Emission Trade System*, 2003/87/CE, Bruxelles.
- COMMISSIONE EUROPEA (2007), *An Energy Policy for Europe*, COM(2007). Disponibile su http://ec.europa.eu/energy/energy_policy/doc/01_energy_policy_for_europe_en.pdf
- COMMISSIONE EUROPEA (2009), *White Paper Adapting to climate change: Towards a European framework for action*, Bruxelles COM(2012).
Disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:EN:PDF>
- COMMISSIONE EUROPEA (2010), *Conclusioni della Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale: il futuro della politica di coesione*, Bruxelles, COM(2010) 642/3.
- COMMISSIONE EUROPEA (2010), *Regional Policy Contributing to Smart Growth in Europe*, COM(2010)553, Brussels.
- COMMISSIONE EUROPEA (2011), *The EU Biodiversity Strategy to 2020*. Disponibile su <http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure%20final%20lowres.pdf>
- COMMITTEE OF THE REGIONS (2012), *The European urban fabric in the 21 st century*, Proceedings of the 5th European Summit of Regions and Cities, 22-23 March 2012, Copenhagen
- CONSIGLIO EUROPEO (2006), *Sul riesame della strategia per lo sviluppo sostenibile. Una piattaforma d'azione*, Bruxelles, 13.12.2005 COM(2005) 658.
- CONSIGLIO EUROPEO (2001), *Consiglio Europeo di Goteborg*, 15-16 giugno 2001 – Conclusioni della Presidenza, Bruxelles, s.e.
- CONVENZIONE DELLE ALPI - SEGRETARIATO PERMANENTE (2012) *Contributo della Convenzione delle Alpi a una Strategia Macroregionale per le Alpi* (“Input paper”) 2012, XIIth Alpine Conference, Poschiavo, Switzerland, September 2012.
- CORONATO M., D'ORAZIO A. (2013), “Cambio di Paradigma”, in Prezioso M. (a cura di) *Obiettivi e strumenti innovativi per la Politica energetica in Italia e in Europa. Prospettive e potenzialità dell'efficienza nella Strategia Energetica Nazionale*. TeXmat Editore, Roma, pag. 35-61.
- COTELLA G., JANIN RIVOLIN U. (2012), “Europeanization of spatial planning through discourse and practice

- in Italy”, in *The Planning Review*, 186:42-53.
- COTELLA, G. & JANIN RIVOLIN, U. (2010), “Institutions, discourse and practices: towards a multi-dimensional understanding of EU territorial governance”, Paper presented at the XXIV AESOP Congress Space is Luxury, Helsinki, 7–10 July.
- D’ORAZIO A. (2011), “Quale dimensione territoriale nelle politiche comunitarie? Strategia Europe 2020 e obiettivi di coesione”. *Paper per la XXXII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI, Il ruolo delle città nell’economia della conoscenza AISRe Torino, 15-17 settembre 2011*. Disponibile su "AISRe, Atti della XXXII Conferenza Scientifica Annuale, Torino, 2011", www.aisre.it
- DALY H.E. (1997), *Beyond growth: the economics of sustainable development*, Beacon Press, Boston.
- DALY H.E., TOWNSEND K.N. (1993), *Valuing the earth. Economics, Ecology, Ethics*, MIT Press, Cambridge MA.
- DAVOUDI S. (2007), “Territorial Cohesion, the European social model, and spatial policy research” in FALUDI A. (a cura di) *Territorial cohesion and the European Model of Society*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 81-104
- DAVOUDI S., E. EVANS, F. GOVERNA, M. SANTANGELO (2008), “Territorial Governance in the Making. Approaches, Methodologies, Practices”, *Boletin de la A.G.E.N*, 46
- DAVOUDI S., STRANGE I. (a cura di) (2009), *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, London, Routledge.
- DE BEER, J., VAN DER GAAG, N., VAN DER ERF, R., BAUER, R., FASSMANN, H., KUPISZEWSKA, D., KUPISZEWSKI, M., REES, P., BODEN, P., DENNETT, A., JASIN’SKA, M., STILLWELL, J., WOHLAND, P., DE JONG, A., TER VEER, A., ROTO, J., VAN WELL, L., HEINS, F., BONIFAZI, C., GESANO, G. (2010a), *DEMIFER Demographic and migratory flows affecting European regions and cities, Final report*. The ESPON 2013 Programme, Applied Research Project 2013/1/3. Available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/demifer.html.
- DE BEER, J., RAYMER, J., VAN DER ERF, R., VAN WISSEN, L. (2010b), “Overcoming the problems of inconsistent international migration data: A new method applied to flows in Europe”, in *European Journal of Population*, 26, 459–481.
- DE RITA, G. E BONOMI, A. (1998) (a cura di), *Manifesto Per Lo Sviluppo Locale*. Bollati Boringhieri, Torino
- DG REGIO. (2009), *Macro-regional strategies in the European Union* [Online]. Available: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/pdf/macroeconomic_strategies_2009.pdf [Accessed February 2014].
- DOLOWITZ, D. & MARSH, D. (2000), “Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making”, *Governance*, 13(1), 5-24.
- DRENNAN J., KENNEDY J., PISARKI A. (2005), “Factors affecting student attitudes toward flexible online learning in management education”, in *The Journal of Educational Research*, vol. 98(6): 331-338
- DÜHR S. (2011) “Baltic Sea, Danube and Macro-Regional Strategies: A Model for Transnational Cooperation in the EU?” in *Notre Europe* N. 86 Study and Research, September 2011, available on www.notre-europe.eu
- DÜHR, S.; NADIN, V. (2007) “Europeanization through Transnational Territorial Cooperation? The case of INTERREG IIIB North-West Europe”, in *Planning Practice and Research*, 22(3), pp. 373 – 394.
- EDWARDS A.R. (2010), “Thriving Beyond Sustainability: Pathways to a Resilient Society”, in *New Society Publishers*, Gabriola Island.
- ELISSALDE B. (2004), *Metropolisation, Hypergeo*, Disponibile su: http://www.hypergeo.eu/article.php3?id_article=257
- ELISSALDE B., SANTAMARIA F., JEANNE P. (2013), “Harmony and Melody in discourse on European Cohesion, in *European Planning Studies*. Disponibile su www.tendfonline.com7bi/ceps20
- ELISSALDE B., SANTAMARIA F. (2011), “Concepts and discourse of European spatial planning”, XV Italian Days of Geography, *Geographies of Italy and Europe*, Rome 26-27 May, University of Rome “Tor Vergata”.
- EP EUROPEAN PARLIAMENT (2010) *European Parliament Resolution of 6 July 2010 on the European Union Strategy for the Baltic Sea Region and the role of macro-regions in the future cohesion policy (2009/2230(INI))*. (<http://www.europarl.europa.eu>).

ESPON (2005), *Potentials for polycentric development in Europe – POLYCENTRICITY*, Final report available at http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/Polycentricity/fr-1.1.1_revised-full.pdf

ESPON (2007), *Spatial scenarios in relation to the ESDP and EU Cohesion Policy*, Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_CoordinatingCrossThematicProjects/scenarios.html

ESPON (2010a), *Evidence for Regional Policy-Making Contributing to the Europe 2020 Strategy*. Report from the Open ESPON Seminar 9-10 June 2010 Alcalá de Henares, Spain.

ESPON (2010b), *ESPON FOCI Future Orientation for Cities*. Final report disponibile su http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html

ESPON (2010c), *ESPON DEMIFER - Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities* Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/demifer.html

ESPON (2010d), *ESPON TeDI - Territorial Diversity in Europe*, Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/espondedi.html

ESPON (2010e), *ESPON TIPTAP - Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies*. Final Report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/tiptap.html

ESPON (2010f), *METROBORDER Cross-Border Polycentric Metropolitan Regions*. Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/metroborder.html

ESPON (2010g), *ESPON Typology Compilation*. Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/typologycompilation.html

ESPON (2011a), *ESPON CLIMATE - Climate Change and Territorial Effects on Regions and Local Economies in Europe*. Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/climate.html

ESPON (2011b), *ESPON EUROISLAND The Development of the Islands – European Islands and Cohesion Policy*. Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/EUROISLANDS.html

ESPON (2011c), *ESPON ReRisk - Regions at Risk of Energy Poverty*. Final Report available at http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/AppliedResearch/ReRISK/ReRiskfinalreportdefinitive_correct_cover_included_by_CU.pdf

ESPON (2011d), *ESPON ARTS Assessment of Regional and Territorial Sensitivity*, Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/arts.html

ESPON (2012a), *ESPON GEOSPECS - Geographic specificities and Development Potentials in Europe*. Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/geospecs.html

ESPON (2012b), *ESPON EATIA ESPON and Territorial Impact Assessment*, Final report disponibile su http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TargetedAnalyses/EATIA.html

ESPON (2012c), *ESPON INTERSTRAT- ESPON in Integrated Territorial Strategies*. Final Report Disponibile su http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TransnationalNetworkingActivities/interstrat.html

ESPON (2012d), *ESPON TERCO - European Territorial Cooperation as a Factor of Growth, Jobs and Quality of Life*. Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/terco.html

ESPON (2012e), *ESPON TIGER - Territorial Impact of Globalization for Europe and its Regions*. Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/tiger.html

ESPON (2012f), *ESPON KIT - Knowledge, Innovation, Territory*. Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/kit.html

ESPON (2012g), *ESPON SIESTA Spatial Indicators for a “Europe 2020 Strategy Territorial Analysis*. Draft Scientific Report Annex B “Green economy, climate change and energy”, ESPON 2013 Programme, Luxemburg.

ESPON (2012h), *ESPON TRACC – Transport ACCessibility at regional/local scale and patterns in Europe*, Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/tracc.html

ESPON (2012i), *ESPON INTERCO Indicators of Territorial Cohesion*, Final report available at

http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/interco.html
 ESPON (2012l), *ESPON SGPDT - Secondary Growth Poles and Territorial Development in Europe Performance, Policies and Prospects*, Final report available at
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/SGPTD.html
 ESPON (2012m), *ESPON SIESTA - Spatial Indicators for a "Europe 2020 Strategy Territorial Analysis*. Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/siesta.html
 ESPON (2012n), *ESPON NORBA - Nordic-Baltic dialogues on Transnational Perspectives in Spatial Planning*. Final report available at
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TransnationalNetworkingActivities/norba.html
 ESPON (2013a), *ESPON SCALES - Breakdown and capitalisation of ESPON results on different scales*. Final report available at
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_TransnationalNetworkingActivities/scales.html
 ESPON (2013b), *ESPON TerrEvi – Territorial Evidence Packs for Structural Funds Programme*, Final report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/TerrEvi.html
 ESPON (2013c), *ATLAS - Territorial Dimensions of the Europe 2020 Strategy*, Interim report available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/ESPONAtlas.html
 ESPON (2013d), *ESPON CaDEC - Capitalisation and Dissemination of ESPON Concepts* Available at <http://cadec.ums-riate.fr/>
 ESPON (2013e), *SeGI - Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development*, Final report disponibile su:
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/SeGI.html
 ESPON (2013f), *SGPDT - Secondary Growth Poles and Territorial Development in Europe; Performance, Policies and Prospects*
http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/SGPTD.html
 ESPON (2013g), *TerrEvi – Territorial Evidence Packs for Structural Funds Programmes*, Final report disponibile su http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/TerrEvi.html
 ESPON (2013h), *ESPON USESPON – Use ESPON*. Available at www.espon.eu
 ESPON (2013i), *ESPON Database. First Interim Report*http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/espondatabase2013phaseII.html
 EUROPEAN COMMISSION (1997), *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Regional Development Studies*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
 EUROPEAN COMMISSION (2007), *Adapting to Climate Change in Europe-Option for EU action*. [SEC(2007)]
 EUROPEAN COMMISSION (2007), *The Territorial And Urban Dimension In The National Strategic Reference Frameworks And Operational Programmes (2007-2013). A first assessment*, Working paper of the services of the Directorate General for Regional Policy, European Commission
 EUROPEAN COMMISSION (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength*, COM(2008) 616 final.
 EUROPEAN COMMISSION (2009), *EU White Paper "Adapting to climate change: Towards a European framework for action"*. [COM/2009/0147 final]
 EUROPEAN COMMISSION (2009), *Territorial cohesion: unleashing the territorial potential. Background Document to the Conference on Cohesion Policy and Territorial Development: Make Use of the Territorial Potential!* 10-11 December 2009, Kiruna, Sweden Directorate-General Regional Policy. Disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/
 EUROPEAN COMMISSION (2010a), *An integrated industrial policy for the globalisation era, Putting competitiveness and sustainability at centre stage*. [COM(2010) 614]
 EUROPEAN COMMISSION (2010b), *Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy*. [COM(2010) 639/3 final]
 EUROPEAN COMMISSION (2010c), *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive*. Disponibile su http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm
 EUROPEAN COMMISSION (2010d), *Investing in Europe's Future: Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion - The Future of Cohesion Policy* Disponibile su

- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_part1_en.pdf
- f
- EUROPEAN COMMISSION (2010e). *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, [COM(2010) 2020 final]
- EUROPEAN COMMISSION (2011a), *A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*, [COM(2011) 21 final]
- EUROPEAN COMMISSION (2011b), *Annual Growth Survey: advancing the EU's comprehensive response to the crisis*. [COM(2011) 11 final]
- EUROPEAN COMMISSION (2011c), *Energy Roadmap 2050*. [COM(2011) 885/2]
- EUROPEAN COMMISSION (2011d), *Renewable Energy: progressing towards the 2020 target*. [COM(2011) 31 final]
- EUROPEAN COMMISSION (2011e), *Territorial Agenda of the European Union 2020*, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary
- EUROPEAN COMMISSION (2013) *Cohesion Policy: Strategic Report 2013 on programme implementation 2007-2013* COM(2013) 210 final
- EUROPEAN COUNCIL (2011), *Cohesion Policy. Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union*. Warsaw: Reg. Dev. Ministry
- EUROPEAN COUNCIL OF SPATIAL PLANNERS – Conseil Européen des Urbanistes (2009), *Comments on EU Green paper on territorial cohesion Turning diversity into strength*
- EUROPEAN PARLIAMENT'S COMMITTEE (2005), *Adaptation of Cohesion Policy to the Enlarged Europe and the Lisbon and Gothenburg Objectives*, Bruxelles, IP/B/REGI/ST/2004-008, PE 350 811.
- EUROPEAN UNION (2010), *Investing in Europe's future. Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_part1_en.pdf
- f
- EUROPEAN UNION, ESF (2011), *Institutional capacity. Public administrations and services in European Social Fund 2007-2013*. Bruxelles, Disponibile su http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/tp_institutional_en.pdf
- EWEA (2011), *EU Energy Policy to 2050. Achieving 80-95% emissions reductions. A Report by the European Wind Energy Association*. Disponibile su http://www.ewea.org/fileadmin/ewea_documents/documents/publications/reports/EWEA_EU_Energy_Policy_to_2050.pdf
- FALUDI A (2012), "Multi-level (Territorial) Governance. Three Criticisms", *Planning Theory & Practice*, 13(2)
- 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 (2009) 1–42
- FALUDI A. (2010), *Territorial cohesion post-2013: To whomsoever it may concern, Space is Luxury: Selected Proceedings of the 24th AESOP Annual Conference*. Verkko, Helsinki.
- FARINÓS DASÍ J (2006), *Governance of territorial and urban policies*. Disponibile su
- FARINÓS DASÍ J. (a cura di) (2006), *ESPON Project 2.3.2: Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. ESPON Coordination Unit, Luxembourg. Disponibile su http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_PolicyImpactProjects/governance.html
- FRIEDMANN J. (2002), *The prospect of cities*. University of Minnesota Press, Minneapolis (MN).
- FRIEDMANN J. (1993) Towards a non-Euclidian mode of planning, *Journal of the APA*, 59.
- FRIEDMANN J. (1986), "The world city hypothesis", *Development and change*, 17 (1): 69-83.
- GAROFOLI G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*. Franco Angeli, Milano.
- GERMAN PRESIDENCY OF EUROPEAN UNION (2007) "Bringing Europe together – Transnational cooperation of cities and regions" Informal Ministerial Meeting on urban Development and Territorial Cohesion Leipzig 2007, edited by Federal Office for Building and Regional Planning, published by Federal Ministry of Transport Building and Urban Affairs, Berlin May 2007.

- GEYER H.S. (2002), *International handbook of urban systems*, Edward Elgar, Cheltenham (UK).
- GOLDIN, I., CAMERON, G., BALARAJAN, M. (2011), *Exceptional people: How migration shaped our world and will define our future*, Princeton. NJ: Princeton University Press.
- GRAMILLANO A. (2012), "Combined Approach of Evaluation Tools for Regional Policy Innovation – The Case of Marche Region". t33 research paper, presented at the Regional Study Conference 2012 in Delft.
- GREFFE X. (2002) *Le développement local Datar*. Editions de l'Aube, Paris
- GUALINI E., SALET W. (2007), "Institutional capacity and planning milieux in European urban regions : an introduction to the case studies", in GUALINI E., SALET W. (eds) *Framing strategic urban projects: learning from current experiences in European urban regions*. Routledge, London.
- HEALEY P. (1998), "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning" *Environment and Planning* 30: 1531–1546.
- HENDERSON V. J. (1974), "The sizes and types of cities", in *The American Economic Review*, 64 (4): 640-656.
- HENDERSON V. J. (1985), *Economic theory and the cities* in Academic Press Orlando (FL).
- HENDERSON V. J. (1996), "Ways to think about urban concentration: neoclassical urban systems vs. the New Economic Geography", in *International Regional Science Review*, 19 (1&2): 31-36
- HOOGE L., MARKS G. (2010), "Types of multi-level governance", in H. ENDERLEIN, S. WÄLTI, M. ZÜRN (eds), in *Types of Multilevel Governance*, Elgar, Cheltenham 17–31.
- HOPWOOD B., MELLOR M., O'BRIEN G. (2005), "Sustainable Development. Mapping Different Approaches", in *Sustainable Development*, 13(1), pp. 38-52.
- IEA (2011), *Co-Generation and Renewables: Solutions for a Low-Carbon Energy Future*. Available at http://www.iea.org/papers/2011/CHP_Renewables.pdf
- IEA Report (2012), *Medium-Term Renewable Energy Market Report 2012. Market Trends and Projections to 2017*. OECD/IEA.
- IINTERREG IIIC (2006), *GRIDS Best Practice Guidelines for Regional Development Strategies*, Cardiff University ISBN 1-902647-55-6. Disponibile su www.interreg-grids.org
- IMF (2002), *The Role of Capacity-Building in Poverty Reduction*. Disponibile su <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/031402.htm>
- INFORMAL MINISTERIAL MEETING OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR SPATIAL PLANNING AND TERRITORIAL DEVELOPMENT (2011), *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, Gödöllő, Hungary on 19th May 2011.
- INFORMAL MINISTERIAL MEETING ON URBAN DEVELOPMENT (2010), *Declaration of Toledo on Urban Development*, Toledo 22 June 2010.
- INFORMAL MINISTERIAL MEETING ON URBAN DEVELOPMENT AND TERRITORIAL COHESION (2007), *Territorial Agenda of the European Union. Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Leipzig on 24/25 May 2007.
- IPCC (2007), *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change*. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, UNEP/WMO.
- IPCC (2007), *Climate Change 2007: Synthesis Report, Fourth Assessment Report* (Workings Group I, II, III), UNEP/WMO.
- IPCC (2013), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, Fifth Assessment Report (WGI AR5), UNEP
- ISTAT (2008 e 2012), *Indagine europea sulle condizioni economiche delle famiglie*. Eu-Silc, ISTAT, Roma.
- JAMES O., LODGE M. (2003), "The limitations of 'policy transfer' and 'lesson drawing' for public policy research", in *Political Studies Review*, 20(1): 179-193.
- JANIN RIVOLIN, U. (2010), "EU territorial governance: learning from institutional progress", in *European Journal of Spatial Development*, 38: 1-28.
- JANIN RIVOLIN, U. (2012), "Planning systems as institutional technologies: a proposed conceptualization and the implications for comparison", in *Planning Practice and Research*, 27(1), 63-85.
- KAPUR, D. (2010), *Diaspora, democracy and development*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- KEELING D. (1995), "Transport and the world city paradigm", in P.L. KNOX, P.J. TAYLOR (a cura di) *World cities in a world system*. Cambridge University Press Cambridge (UK).
- KHOR M. (2011), "Risks and uses of the green economy concept in the context of sustainable development, poverty and equity", in *South Centre Research Paper*, 40.

- KINGTON T. (2012), *Italian town fighting for its life over polluting Ilva steelworks*. Disponibile su: <http://www.theguardian.com/world/2012/aug/17/italy-ilva-steelworks-cancer-pollution>
- KOK W. (2004), *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, European Commission, High Level Group.
- KRÄTKE S., E BORST R. (2007), *Metropolisierung und die Zukunft der Industrie im Stadtsystem Europas*. Otto Brenner Stiftung, Projektbericht.
- KUNZMANN K. (1996), "Europe: Megalopolis or Themepark Europe? Scenarios for European Spatial Development", *International Planning Studies*, 1 (2): 143-163.
- KUPISZEWSKA, D., KUPISZEWSKI, M. (2005), *A revision of the traditional multiregional model to better capture international migration: The MULTIPOLES model and its applications*. CEFMR Working Paper 10/2005.
- KUPISZEWSKI, M., KUPISZEWSKA, D. (2010), *Reference scenarios*. Final Report DEMIFER, Annex 5, The ESPON 2013 Programme, Applied Research Project 2013/1/3. Available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/demifer.html.
- LATOUCHE S. (2004), *Survivre au développement: De la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative*, Mille et une nuits, Paris:
- LE GALÈS P. (2006), *Le città europea. Società urbana, globalizzazione, governo locale*. Il Mulino, Bologna.
- LE GALÈS P., LEQUESNE C. (1998), *Regions in Europe*. Routledge, London.
- LEROY S. (2000), "Sémantiques de la métropolisation", *L'Espace géographique*, 29 (1): 78-86
- LIDSTRÖM A. (2007), "Territorial Governance in Transition", *Regional and Federal Studies*, 17(4), 499-508
- LOIS GONZALEZ R.L., CARRIL V.P. (2013), *European regions in the strategy to emerge from the crisis: the territorial dimension of the "Europe 2020"*, Universidade de Santiago de Compostela Publicacións
- LOORBACH D. (2010), "Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework", in *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23(1), 161–183
- MAGNAGHI A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino
- MAKOWER, J., PIKE, C. (2009), *Strategies for the green economy: opportunities and challenges in the new world of business*, McGraw-Hill, New York.
- MARTIN-BLAS T., SERRANO-FERNANDEZ A. (2009), "The role of new technologies in the learning process: Moodle as a teaching tool in Physics", *Computers & Education*, 52(1), 35-44.
- MEADOWS D., MEADOWS D., RANDERS J. (1992), *Beyond the Limits*. Earthscan Publications, London
- MEICHTRY S. (2012), "A Chokehold Choice in Italy's South", *The Wall Street Journal Europe*, 12 July 2012. Disponibile su <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887323316804578163570969783636>
- MEYER S.M. (1995), "The Economic Impact of Environmental Regulation", *Journal of Environmental Law & Practice*, 3(2), pp. 4-15.
- MONFORT P. (2011), "The regional and urban dimension of Europe 2020" in *Evidence-based Cohesion Policy: Territorial Dimensions*. Kracow, ESPON 2013 Programme.
- MONTANARI, A., STANISCIÀ, B. (2012), "Determinants and patterns of human mobility in Europe in the world context", *TIGER Working Paper* n. 13 (29.02.2012).
- MORONI, S. (2010), "An evolutionary theory of institutions and a dynamic approach to reform", in *Planning Theory*, 9(4), 275-297
- MURDOCH J. (2006), *Post-structuralist Geography. A Guide to Relational Space*, SAGE Publications Ltd, London.
- OECD (1992), *National support programmes to LEIs: content and evaluation*. LEI Notebook, April issue N.16
- OECD (2004), *Evaluating Local Economic and Employment Development: How to assess what works among programmes and policies*. Disponibile su http://www.paca-online.org/cop/docs/OECD_Evaluating_local_economic_and_employment_development.pdf
- OECD (2008), *Making Local Strategies Work: Building the Evidence base*. Disponibile su <http://www.oecd.org/cfe/leed/45204566.pdf>
- OECD (2009), *Declaration on Green Growth adopted at the Meeting of the Council at Ministerial Level on 25 June 2009*, [C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL].

- OECD (2010), *Organizing Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*. Disponibile su <http://www.oecd.org/cfe/leed/44682618.pdf>
- PAIN K., VAN HAMME G. (2014), *Changing urban and regional relations in a globalizing world*. Edward Elgar Pub.
- PARLAMENTO EUROPEO (2010) *Risoluzione del 6 luglio 2010 sulla strategia dell'Unione europea per la regione del Mar Baltico e il ruolo delle macroregioni nella futura politica di coesione 2009/2230 ((INI)) (GUUE 2011/C 351 E/01)* (<http://www.europarl.europa.eu>).
- PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO (2013) *Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio Regolamento Generale UE 1303/2013*
- PEARCE D., MARKANDYA A., BARBIER E. (1989), *Blueprint for a Green Economy*. Earthscan Publications London
- PEYRONY J. (2010) "L'avenir de la politique de cohésion", *Territoires 2040*.
- PINESCHI G., SANTAROSSA L. (a cura di) (2006), *Spazio Alpino, tutela e valorizzazione dei territori dell'Europa Alpina*. Gangemi, Roma
- POLISH PRESIDENCY OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2011) *Effective instruments supporting territorial development Strengthening urban dimension and local development within Cohesion Policy*, Issue Paper prepared by Ministry of Regional Development.
- PREZIOSO M. (1997), "Ipotesi di regionalizzazione" in BENCARDINO F. (a cura di) *Federalismo e regionalismo in Italia: prospettive di riassetto politico amministrativo*, ESI, NAPOLI, 115-132,
- PREZIOSO M. (1999a), "Città e federalismo in Europa. Modelli sub-regionali per governare l'integrazione", in *Annali del Dipartimento di Studi Geoeconomici, Statistici, Storici per l'analisi regionale*. 5: 173-232.
- PREZIOSO M. (1999b), "Il federalismo in e per l'Europa", in LIZZA G. (a cura di) *Geografia dell'Europa*. TORINO, UTET, 257-286
- PREZIOSO M. (2008), "The Territorial Dimension of a Competitive Governance in Sustainability", *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, vol. 46, p. 163-179.
- PREZIOSO M. (2013) "Researching in geography beyond the spatial planning, matching science, theory and practice", In: *Science in support of European Territorial Development and Cohesion*, Second ESPON 2013 Scientific Report. ESPON, Luxembourg, 175-181.
- PREZIOSO M. (2013), "Concorrenza in sostenibilità. Le province italiane di fronte alla sfida Europe 2020. Il quadro tendenziale 2004-2011 elaborato attraverso STeMA", in MANGIAMELI S. (a cura di), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini", Donzelli, Roma, pp. 117-148
- PREZIOSO M. (2013), "Geographical and territorial vision facing the crisis", in *Journal of Global Policy And Governance*, July, 2 (1), 27-44.
- PREZIOSO M. (a cura di) (2006), *Individuazione e descrizione di criteri e di indicatori di coesione territoriale a supporto della programmazione strategica nazionale e della programmazione comunitaria 2007-2013*. Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti EUKN e-Library, Roma
- PREZIOSO M. (a cura di) (2006), *Territorial Dimension of the Lisbon-Gothenburg Process*. Aracne, Rome http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_CoordinatingCrossThe_maticProjects/lisbonstrategy.html
- PREZIOSO M. (a cura di) (2011a), *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*, Pàtron, Bologna
- PREZIOSO M. (2011b), "The reasons and structure of the research. In *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*". Pàtron, Bologna, pp.19-35.
- PREZIOSO M. (2008a), "The Territorial Dimension of a Competitive Governance in sustainability", in *Spain*

- Geography Bulletin*, special number n. 46, 163-179. Disponibile su <http://age.ieg.csic.es/boletin.htm>
- PREZIOSO, M. (2008b) "Cohesion policy: methodology and indicators towards common approach", in *Romanian Journal of Regional Science*, 2, 1-32.
- RACO M. (1999), "Competition, collaboration and the new industrial districts: examining the institutional turn in local economic development", in *Urban Studies*, 36(5-6), p. 951-968.
- RADAELLI C. M. (2000), "Whether Europeanisation? Concept Stretching and Substantive Change", *European Integration online Papers (EIoP)*. Vol. 4:8. Disponibile su <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-00a.htm>
- RAYMER, J., DE BEER, J., VAN DER ERF, R. (2011), "Putting the pieces of the puzzle together: Age and sexspecific estimates of migration amongst countries in the EU/EFTA, 2002–2007", *European Journal of Population*, 27, 185–215.
- REES, P., BODEN, P., DENNETT, A., STILLWELL, J., JASINSKA, M., DE JONG, A., TER VEER, M. (2010a) *Report on scenarios and a database of scenario drivers*. Final Report DEMIFER, Annex 6, The ESPON 2013 Programme, Applied Research Project 2013/1/3. Available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/demifer.html.
- REES, P., BODEN, P., DENNETT, A., STILLWELL, J., JASINSKA, M., DE JONG, A., TER VEER, M., KUPISZEWSKI, M., & KUPISZEWSKA, D. (2010b), *Regional population dynamics: A report assessing the effects of demographic developments on regional competitiveness and cohesion*. Final Report DEMIFER, Annex 7, The ESPON 2013 Programme, Applied Research Project 2013/1/3. Available at http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/demifer.html.
- REES P., VAN DER GAAG N., DE BEER J., HEINS F., (2012), "European Regional Populations: Current Trends, Future Pathways, and Policy Options", in *European Journal of Population/Revue européenne de Démographie*, 28 (4), 385-416
- REHER, D. S. (2007), "Towards long-term population decline: A discussion of relevant issues", in *European Journal of Population*, 23, 189–207.
- REGIONE MOLISE (2013), *Informativa sulle attività di valutazione e sul Piano delle Valutazioni*, Horizon 2020 Work programme 2014 – 2015.
- REGIONE PIEMONTE (2011), *Piano Territoriale Regionale*. Disponibile su http://www.regione.piemonte.it/territorio/pianifica/nuovo_ptr.htm
- REGIONE UMBRIA (2012), *Il quadro di valutazione regionale*. Disponibile su <http://www.europa.regione.umbria.it/MEDIACENTER/FE/media/pubblicato-quadro-europeo-di-valutazione-dellinnov.html>
- REGISTER R. (2006), *EcoCities. Rebuilding Cities in Balance with Nature*, New Society Publishers Gabriola Island.
- RICHARDSON H. W. (1978), *Regional and urban economics*. Penguin Books, Harmondsworth.
- RIVIÈRE D. (2010), "Shrinking regions, shrinking cities e coesione in Europa", in Prezioso M. (a cura di) *Geografie d'Italia e d'Europa: invito alla ricerca*, Geotema n. 42, Patron, Bologna, 15-19.
- SAPIENZA R. (2003) (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè, Milano.
- SAPIR A. (2003), *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission
- SAPIR, A., AGHION, P., BERTOLA, G., HELLWIG, M., PISANY-FERRY, J., ROSITA, D., ET AL. (2004). *An agenda for a growing Europe: The Sapir report*. Oxford: Oxford University Press.
- SASSEN S. (2001), *The global city: New York, London, Tokyo, Princeton, N.J.: Princeton University Press*. 2d ed.
- SASSEN S. (2002), *Global networks, linked cities*, Routledge, New York
- SCARCELLI L. (2001), *Finanziamenti comunitari e politiche dello sviluppo. I fondi strutturali dalla programmazione comunitaria all'attuazione regionale e locale*. Laterza, Bari
- SCHARPF (1997), "Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism", in *Policy Research*, Westview Press, Boulder.
- SECCHI B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*. Laterza, Bari
- SHARACHCHANDRA M.L. (1991), "Sustainable development: A critical review", in *World Development*,

- 19(6), pp. 607–621.
- SKLAIR, L. (1999), “Competing conceptions of Globalization”, in *Journal of world-system research*, 2, pp. 143-163.
- SMITH M., VILLA P. (2010), “La nuova Europa 2020 sa di vecchio”, *InGenere*. Disponibile su <http://www.ingenere.it/>
- STANISCIÀ B. (2012), “Mobility of students and attractiveness of universities. The case of Sapienza University of Rome”, *International Review of Sociology*, 22 (2), pp. 245-258.
- STEAD D. (2012), “Best practices and policy transfer in spatial planning”, in *Planning Practice and Research*, 27(1), 103-116.
- STEAD D. (2013), “The Rise of Territorial Governance in European Policy”, in *European Planning Studies*.
- STERN N. (2006), *Stern Review on the Economics of Climate Change*. HM Treasury, London.
- STONE C. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas
- STONE C. (1993), “Urban regimes and the capacity to govern: A political economy approach”, *Journal of Urban Affairs*, 15(1), p.1–28
- SWECO (2010), *Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms & administrative costs*, Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund
- T33 SRL (2013), *Options for building Macro – Region.Scenarios for the development of the Adriatic-Ionian Macro-region*, Adriatic Ionian Macro-region website.
- TEISSERENC P. (2002), *Les politiques de développement local*. Economica, Paris
- THISSEN, M. AND VAN OORT F. (2010) “European Place-Based Development Policy and Sustainable Economic Agglomeration”, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 101(4), 473–480.
- TOSICS I. (2011), “Multilevel Government Systems in Urban Areas”, in GRISEL M. & VAN DE WAART F. (eds) *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together Methods, Instruments and practices* Commissioned by the Belgian Presidency of the Council of the European Union – Federal Public Service for Social Integration, European Urban Knowledge Network The Hague The Netherlands, pp.26-36. Disponibile su www.eukn.org
- TOSICS I., SZEMZŐ H., ILLÉS D., GERTHEIS A., LALENIS K., KALERGIS D. (2010), *National spatial planning policies and governance typology*. PLUREL Deliverable Report 2.2.1. MRI/UniThes, Budapest/Volos
- TRUPIANO G. (2012) (a cura di), *Progetto SURE e trasferimento della conoscenza al territorio*, Giannini Editore, Napoli.
- ULHOI J.P., MADSEN H. (1999), “Sustainable Development and Sustainable Growth: Conceptual Plain or Points on a Conceptual Plain?”, *Proceedings of the 17th International Conference of the System Dynamics Society “Systems thinking for the next millennium”*, Wellington New Zealand.
- ULRICH B. (2012), “Green Economy – the Next Oxymoron? No Lessons Learned from Failures of Implementing Sustainable Development”, in *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, 21(1), pp. 28-32.
- UNEP (2011), *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication. A Synthesis for Policy Makers*. Disponibile su www.unep.org/greeneconomy
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (2011), *Supporting Capacity Building. The UNDP approach*, New York, UN.
- UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (2006), *Compendium of basic terminology in governance and public administration*, New York, UN.
- UNIVERSITY OF STRATHCLYDE – GLASGOW (2010a), “Setting the Stage for the Reform of Cohesion Policy after 2013”, *EoRPA Paper* 10/5.
- UNIVERSITY OF STRATHCLYDE – GLASGOW (2010b), “Complementarity of Conflict? The Incoherence of Cohesion Policy”, *EoRPA Paper* 10/6.
- VAN DALEN, H. P., HENKENS, K. (2011), “Who fears and who welcomes population decline?”, in *Demographic Research*, 25(13), 437–464.
- VAN DER ERF, R., DE BEER, J., VAN DER GAAG, N. (2010), *Report on effects of demographic and migratory flows on European regions. Final Report DEMIFER*, Annex 1, The ESPON 2013 Programme, Applied Research Project 2013/1/3. Available at

http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/demifer.html.

- VAN DER PLOEG, R., WITHAGEN, C. (2013), "Green Growth, Green Paradox and the Global Economic Crisis, Environmental", in *Innovation and Societal Transitions* 6, pp. 116-119.
- VELTZ, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires : une économie d'archipel*, Paris, PUF.
- VETTORETTO L. (2009), "A preliminary critique of the best and good practices approach in European spatial planning and policy-making", in *European Planning Studies*, 17(7), 1067-1083.
- WHITEHEAD M. (2007), *Spaces of sustainability: geographical perspectives on the sustainable society*. Taylor & Francis, London.
- ZGAJEWSKI, T., HAJJAR K. (2005), "The Lisbon Strategy: Which Failure? Whose Failure? And Why?", *Egmont Paper 6*, Brussels: Royal Institute for International Relations.

CREDITS

- ACREMAN BARBARA Dirigente della Divisione 5 - Coordinamento dell'assetto del territorio. Programmi e progetti europei di sviluppo spaziale ed urbano presso la Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- ALCOZER FEDERICA, Professore a contratto di Progettazione urbanistica, dei paesaggi e degli spazi, Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Genova.
- ANGELINI PAOLO, Capo delegazione Italiana in Convenzione delle Alpi, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.
- BASCHENIS GUIDO, Rappresentante della Regione Piemonte nel Comitato Nazionale ESPON, Funzionario Regione Piemonte, Settore della Pianificazione Territoriale e Paesaggistica
- BIOT VALERIE, Ricercatore, Université Libre de Bruxelles, IGEAT. ESPON Contact Point Belgio
- BONSINETTO FRANCESCO, Professore a contratto di Politiche urbane, Dipartimento Patrimonio Architettonico ed Urbanistico, Università "Mediterranea" di Reggio Calabria
- BURINSKIENÉ MARIJA Research Institute of Territorial Planning of Vilnius Gediminas Technical University Faculty of Environmental Engineering. ESPON Contact Point Lituania
- CAMAGNI ROBERTO, Professor Ordinario di Economia Urbana, Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle costruzioni e Ambiente costruito, Politecnico di Milano.
- CANNIZZARO ANGELO, Assegnista di ricerca di Politiche urbane, Dipartimento di Patrimonio Architettonico ed Urbanistico, università "Mediterranea" di Reggio Calabria.
- CAPELLO ROBERTA, Professor Ordinario di Economia Regionale, Dipartimento BEST – Dipartimento di scienza e tecnologia dell'ambiente costruito, Politecnico di Milano.
- CARAGLIU ANDREA, Ricercatore di Economia regionale ed urbana, Dipartimento di Ingegneria gestionale, Politecnico di Milano.
- CARAGLIU ANDREA, Ricercatore di Economia regionale ed urbana, Dipartimento di Ingegneria gestionale, Politecnico di Milano.
- CARUSO NADIA, Post-doc in Pianificazione territoriale e sviluppo locale, Dipartimento Inter Ateneo Scienze, Progetto e Politiche del territorio, Politecnico di Torino.
- CORONATO MARIA, Dottoranda in Geografia Economica, Dipartimento di Storia, Scienze dell'uomo e della Formazione, Università degli Studi di Sassari; ESPON Contact Point Staff Italia, Dipartimento di Scienze e Tecnologia della Formazione, Università degli Studi di Tor Vergata.
- COTELLA GIANCARLO, Ricercatore di Tecnica e Pianificazione Urbanistica, Dipartimento Inter Ateneo Scienze, Progetto e Politiche del territorio, Politecnico di Torino.
- D'ORAZIO ANGELA, Ricercatore di Geografia Economica ed ESPON Contact Point Staff Italia, Dipartimento di Scienze e Tecnologie della Formazione; Università degli Studi di Tor Vergata
- DE BEER JOHN, Director of Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, The Netherlands
- ELLISALDE BERNARD, Professore di Geografia, Università di Rouen. Esperto dell'Università UMS-RIATE (ESPON Contact Point Francia).
- EVERS DAVID, Senior Researcher, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. ESPON Contact Point Paesi Bassi.
- FALCO ENZO, Dottore di Ricerca in Pianificazione Urbana, Dipartimento di Design, Tecnologia dell'Architettura, Territorio e Ambiente; Università degli Studi di Roma "La Sapienza".
- FARINÓS DASÍ JOAQUÍN, Professore di Geografia, Università di Valencia.
- FAVARGIOTTI SARA, Architetto, GAP Associati.
- FIORELLO DAVIDE, Esperto senior in statistica e modelli di trasporto, TRT, Trasporti e Territorio.
- FRATESI UGO, Professore Associato di Economia applicata, Dipartimento di Scienza e Tecnologie dell'ambiente costruito, Politecnico di Milano.
- GRAMILLANO ANDREA, Economista di Economia Urbana, Analisi delle politiche pubbliche, Economia dello Sviluppo, T33.
- GRASSI SILVIA, Funzionario della Regione Emilia-Romagna; Responsabile economico-finanziario del progetto InterMetrex per la Regione Emilia-Romagna.

GUARAGNO GRAZIELLA Servizio PTCP, Provincia di Bologna.
 HEINS FRANK, Consiglio Nazionale delle Ricerche. Responsabile Italiano Progetto ESPON DEMIFER
 IZZO FILOMENA, Ricercatore di Economia e Gestione delle Imprese, Dipartimento di Economia, Seconda Università degli Studi di Napoli
 LAZAUSKAITĖ DOVILĖ Research Institute of Territorial Planning of Vilnius Gediminas Technical University Faculty of Environmental Engineering. ESPON Contact Point Staff Lituania.
 LENZI CAMILLA, Ricercatore di Economia applicata, Dipartimento di Architettura, Politecnico di Milano.
 LINO BARBARA, Post-doc in Pianificazione urbana e territoriale, Dipartimento di Architettura; Università degli Studi di Palermo.
 MARQUES DA COSTA EDUARDA, Professore di Geografia, Università di Lisbona.
 MARTINO MONICA, Professoressa di Inglese a contratto presso l'Accademia di Belle Arti di Roma; Master Universitario in Mediazione Linguistica e Culturale nel Territorio, Istituzioni artistiche e culturali; Docente Esperto in Life-long Learning, Traduttrice Freelance.
 MATIUSSI PAOLO, Servizio programmazione territoriale e sviluppo della montagna, Regione Emilia Romagna.
 MAY ADRIANA, Dirigente della Struttura di Cooperazione Territoriale, Regione Lombardia – Presidenza Comitato Nazionale ESPON.
 MIGLIACCIO MARIA MARGHERITA, Direttore Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali presso il Dipartimento per le Infrastrutture, gli Affari Generali ed il Personale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
 MODICA GIUSEPPE, Ricercatore di Costruzioni rurali e territorio agro-forestale, Dipartimento di Agraria, Università “Mediterranea” di Reggio Calabria.
 MONTANARI ARMANDO, Professore Associato di Geografia del Turismo, Dipartimento di Studi Europei, Americani e Interculturali, Università di Roma “La Sapienza”
 OCCELLI SYLVIE, IRES Piemonte, IRES Piemonte, Dirigente - Responsabile - Progetto Sviluppo Metodologie Innovazione P.A.
 PACCHI CAROLINA, Ricercatore, Dipartimento Di Architettura e Studi Urbani; Politecnico di Milano.
 PEDRAZZINI LUISA, Direzione generale Sistemi verdi e Paesaggio, UO Prageggi Integrati e Paesaggio, Regione Lombardia
 PIAZZA ZAIRA, Rappresentante italiano Monitoring Committee del Programma ESPON 2013, Divisione 5 – Coordinamento dell'assetto del territorio. Programmi e progetti europei di sviluppo spaziale ed urbano, della Direzione Generale per lo Sviluppo del Territorio, la Programmazione ed i Progetti Internazionali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
 PREZIOSO MARIA, Professore Ordinario di Geografia Economica e Pianificazione del Territorio ed ESPON Contact Point Italia, Dipartimento di Scienze e Tecnologia della Formazione; Università degli Studi di Tor Vergata
 REES PHIL, Scuola di Geografia, Università di Leed, Gran Bretagna.
 RICCI MOSÈ, Professore Ordinario di Urbanistica, Dipartimento di Scienze dell'Architettura, Università degli Studi di Genova.
 FRÉDÉRIC SANTAMARIA, Senior lecturer in spatial planning and urbanism, assistant director of the UMS-RIATE (French ECP), University Paris Diderot Paris 7, UMS-RIATE
 STANISCIÀ BARBARA, Ricercatrice di Scienze Umanistiche, Dipartimento di Studi europei, americani e Interculturali, Università di Roma “La Sapienza”.
 TOLOMELLI CLAUDIO, Project Manager sulla Governance metropolitana, Regione Emilia Romagna
 TRUPIANO GUGLIELLO, Professore Ordinario di Tecnica e Pianificazione urbanistica, Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli “Federico II”
 UMBERTO JANIN RIVOLIN, Professor Straordinario di Tecnica e Pianificazione urbanistica, Dipartimento Inter Ateneo Scienze, Progetto e Politiche del territorio, Politecnico di Torino.
 VALENZA ALESSANDRO, Dottore in Scienze Politiche, T33.
 VAN DER GARD NICOLE, Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute, The Netherlands.

Il volume, che rientra nelle attività dell'ESPON Contact Point Italia, accoglie i risultati del contributo dei Partner Italiani allo sviluppo dei progetti del Programma ESPON 2013, acronimo di European Observation Network for Territorial Development and Cohesion. I testi sintetizzano ed evidenziano, tra l'altro, le relazioni con le politiche di sviluppo regionale dell'Italia, inserendole in un quadro di cooperazione transnazionale che coinvolge 28 + 4 paesi dell'Unione europea.

Affrontando aspetti della politica territoriale europea che spaziano dall'innovazione e conoscenza all'accessibilità, dal policentrismo alle aree metropolitane, dalla migrazione alla globalizzazione, gli Autori mettono in luce la posizione dell'Italia e delle regioni anche rispetto agli obiettivi fissati da Europe 2020. Uno spazio è dedicato alle esperienze regionali che hanno trovato in ESPON uno stimolo e un'occasione di confronto; come pure ai concetti che sottendono il lessico, i principi di orientamento e i nuovi modelli della pianificazione in Europa; e alle esperienze formative rivolte alle giovani generazioni e ai decision maker

Il libro si inquadra nelle iniziative del Semestre di Presidenza Italiana dell'Unione europea ed è cofinanziato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) responsabile nazionale del Programma ESPON. E' rivolto ai ricercatori, agli utilizzatori istituzionali, ai policy maker, ai "practioner" e ai "non specialisti", tra cui gli studenti, affinché possano fare propri i risultati dell'impegno costante, rigoroso e rispettoso delle diversità territoriali che hanno contraddistinto, dal 2007 ad oggi, il contributo della ricerca, anche sperimentale e applicata, alla crescita della società italiana come parte integrante del sistema europeo.

L'Osservatorio ESPON, per chi ancora non lo conosce, può rappresentare un viaggio nel territorio europeo, nelle sue diversità territoriali, economiche, sociali, culturali da integrare e rendere coese, sostenibili, mantenendo e sviluppando potenziali di competitività crescenti e, nel contempo, innovando e diffondendo nuovi modi, metodologie, strumenti e prassi per fare del territorio un bene comune e condiviso. Dati, riferimenti e raccomandazioni politiche utili alla crescita del Paese completano il quadro.

Presentazione del Ministro delle Infrastrutture, On. Maurizio Lupi

Postfazione del Direttore della Coordination Unit del Programma ESPON, Peter Mehlbye

ISBN 978-88-9097-6513

