

STeMA: come rilanciare l'agire del policy maker italiano

Maria Prezioso

Dipartimento di Economia e Territorio, Università di Roma "Tor Vergata"

Abstract

Per accompagnare i policy maker nella scelta di appropriate policy di organizzazione e governo del territorio, dell'economia, della società, dell'ambiente (pianificazione integrata), riducendo l'incertezza dei risultati attesi, è necessario adottare in Europa e in Italia una metodologia condivisa basata sull'utilizzo di indicatori ed indici geografici e statistici georeferenziati.

STeMA TIA (Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach for Territorial Impact Assessment) assolve a questo obiettivo e supporta le politiche pubbliche economico-territoriali, simulando ex ante ed ex post le azioni di pianificazione necessarie, valutandone e mappandone gli impatti. Strumento di supporto all'applicazione della metodologia è lo STeMA TIA-GIS, in questa sede presentato nella versione applicata alle strategie di coesione e competitività in sostenibilità Europe 2020, per coglierne la reale e potenziale domanda di sviluppo regionale e provinciale.

1. LO STATO DELL'ARTE

La coesione è sempre localizzata; è dunque possibile misurarne la dimensione territoriale che la lega al comportamento dei sistemi socio-economici regionali (Prezioso, 2008).

Questo carattere, già presente nella letteratura del '900, ne ha fatto, insieme a quello del capitale territoriale attuale e potenziale (Lennert 2010; Camagni 2010; Prezioso 2011), il tema centrale della ricerca geografico-economica europea più recente in materia di new regionalisation, superando le tradizionali interpretazioni di capacità regionale.

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

La mancanza di una base metodologica quantitativa e strumentale condivisa, da cui trarre misure concrete da adottare per sostenere lo sviluppo dei potenziali territoriali delle regioni, coordinando e rendendo più efficienti gli interventi pubblici e privati, è dunque la principale esigenza dell'UE da qui al 2014. Risulta infatti difficile definire una tipologia regionale univoca di coesione territoriale, poiché le relative dimensioni e performance (economica, sociale, ambientale, culturale) cambiano nel tempo, e in molte regioni UE si rilevano oggi scarsa resilienza e aumento della vulnerabilità agli effetti prodotti dalle grandi "questioni" cui la Strategia 2020 deve rispondere: Climate Change, Energy, Demography Change, Globalisation.

La coesione, geograficamente rappresentata e misurata da un tipo di regione nella quale la vita economica, sociale e culturale è direttamente influenzata da sufficiente integrazione e interdipendenza intra e transfrontaliera (cooperazione), è stata studiata nell'ultimo decennio a scala NUT¹ mettendone in risalto gli aspetti macro-economici ed infrastrutturali e le capacità reali più che potenziali (V Cohesion Report).

La rinnovata Agenda Territoriale 2011 rilancia questi target evidenziando la necessità di sviluppare indicatori territoriali comparabili delle risorse reali e potenziali a scala regionale all'interno di una metodologia condivisa per rendere immediatamente efficaci ed efficiente le azioni di sviluppo. La scelta degli indicatori di coesione e delle relative unità di misura e di correlazione diventano quindi

¹ Il ricorso alle NUTs, unità territoriali omogenee statistiche e spaziali e caratterizzate da forti legami funzionali che traggono origine da gerarchie economiche e sociali, è la prima causa della mancanza di una metodologia comune. Ne fanno parte comunità diverse (istituzionali o no, come LUZ/LUA) che aggiungono ulteriori aspetti alla C: resilienza, comportamenti collettivi inclusivi, ecc.

una questione centrale (Carbonaro, 2011; ISTAT, 2010; ESPON, 2011), anche se dal 2008, più soggetti/istituzioni affrontano la questione:

- DG Regio, EUROSTAT, JRC e OCSE e i policy makers dell'Unione che suggeriscono di utilizzare gli indicatori inclusi nei 5 Rapporti sulla coesione (DG Region 2008; Barca, 2009; Science Po, 2010);

- un'ampia letteratura scientifica (più di 70 paper pubblicati tra il 2007 e il 2011) che sostiene questi diversi punti di vista, fornendo approcci metodologici diversi, soprattutto dopo il quadro di riferimento che si è andato formando attraverso i documenti IPPC, la Territorial Agenda (2007, 2011), il Franch Green Paper e il V Report on Territorial Cohesion (2008, 2010), le EC guidelines (2009).

Coerentemente con alcuni metodi², STeMA (*Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach*) valuta la coesione come l'effetto quali-quantitativo delle scelte di policy dello Stato e delle regioni (Prezioso, 2006, 2008; V Cohesion Report, 2010).; e come questa cresca o diminuisca per effetto dell'interazione di variabili strutturali legate ad esempio al rischio di esclusione sociale, al benessere, all'interazione sociale ed economica, alla governance istituzionale, alle variabili infrastrutturali e economiche, alla qualità della vita, all'occupazione, alla regolamentazione, alla rigenerazione ed innovazione dei sistemi istituzionali e di impresa, come ha dimostrato l'osservazione e la stima condotta sulle regioni europee ed italiane tra il 2004 e il 2011.

Il concetto di C. necessita di una ulteriore specifica misurazione nel quadro-obiettivo della competitività in sostenibilità regionale 2020 per definire scelte diversificate e trasformare le diversità territoriali in asset di crescita (nuova policy integrata regionale) in Italia.

Per valutare il ruolo crescente di queste esternalità positive nello sviluppo economico regionale, e pervenire ad una definizione tangibile (livello di armonizzazione ex ante) e misurabile del concetto quale elemento portante lo sviluppo del capitale territoriale reale (driving forces) e potenziale (growth priorities), è necessario considerare obiettivi sociali, economici, ambientali identificativi dell'identità regionale/locale che misurino l'impatto della performance socioeconomica (aumento della qualità della vita, dell'occupazione; riduzione della povertà e dell'inquinamento), considerando il complesso delle risorse territoriali materiali e immateriali: qualità delle infrastrutture, R&S, contesto istituzionale, politiche fiscali, quadro regolatorio, ecc.

Identificare le caratteristiche *quo ante* regionali territoriali italiane e la loro capacità adattiva agli stock esterni ha come risultato sia specifiche combinazioni di strutture sociali e produttive (mercato del lavoro, relazioni intersettoriali tra imprese, governance istituzionali, ecc.); sia l'economia in relazione al contesto ambientale e allo sviluppo sostenibile³.

2. IDENTIFICAZIONE DI INDICATORI GENERALI DI C. PER LE REGIONI ITALIANE (NUTS2) E COSTRUZIONE DEL DISPOSITIVO STeMA PER LA C. REGIONALE

La scelta degli indicatori⁴ è stata fatta sulla base della letteratura e del background specifico dell'A. (116 quelli già disponibili e testati nel contesto europeo), confrontati con quelli derivanti dai Database ESPON e ISTAT e discussi criticamente con esperti internazionali (2010, 2011), per evidenziare: fattori che classificano gli indicatori quantitativi selezionati per identificare in modo immediato moda e distribuzione di frequenza (obiettivi di C.); dimensione prevalente e associata almeno ad un quarto (o alla metà) delle regioni, ecc. Tali fattori sono stati utilizzati successivamente come riferimenti per l'individuazione della domanda di politiche e obiettivi inerenti la C.; esperienze empiriche e valutazione (questionario con Metodo Delphi) da somministrare a esperti impegnati sulla C. territoriale presso le istituzioni nazionali e transnazionali.

Per costruire una specifica misura della C. nel quadro Europe 2020 dei sistemi regionali italiani, l'adozione dell'approccio metodologico complesso STeMA ha consentito di gestire un set

² STeMA, MIA; MASST, PBL, TEQUILA (Prezioso, 2006; Capello, 2008; Radej, 2008; Evers, 2009, Camagni, 2010), sembrano oggi in grado di misurare più di altri la coesione attraverso la valutazione d'impatto ex ante, stimando le relazioni di interdipendenza tra variabili socioeconomiche e ambientali, sommandole ai tradizionali indicatori del benessere regionale (PIL, occupazione, produttività) (Faludi, 2010)

³ Dal punto di vista spaziale, è stato verificato che sistemi e network territoriali si aggregano cooperativamente in funzione della prossimità geografica.

⁴ Un secondo step ha riguardato la valutazione: dei dati disponibili con una ricognizione dei principali dataset (ISTAT e di livello regionale); dell'adeguatezza dei dataset; della copertura alla scala di analisi.

appropriato di indicatori geografico-economici, valutandone la relativa efficacia ed efficienza per dare forma alle raccomandazioni politiche per lo sviluppo regionale, rispondendo alle seguenti domande: come si territorializza la C. Quali sono gli indici compositi della C. Quali le policy di C. più appropriate. Come caratterizzare gli indicatori (dati quali/quantitativi).

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

Ogni regione è stata sottoposta a sollecitazioni esterne della Strategia Europe 2020 e della Territorial Agenda (Fig. 1), sviluppando un approccio place-based innovativo.

Il metodo, integrato dai risultati ha consentito di valutare come ogni regione possa assumere una nuova posizione di equilibrio parziale entro i limiti consentiti dalla capacità di rigenerare attivamente le risorse in relazione a queste sfide. I limiti di riproducibilità di un sistema regionale rappresentano la potenzialità sotto forma di possibile configurazione: tale assetto finale prende il nome di Valore Territoriale Finale (VTF).

Il dataset proposto, completo dei relativi metadati, è stato raccolto in base alle linee guida INSPIRE 2009, EUROSTAT e ISTAT ed inserito in uno specifico archivio. Coerentemente è stata sviluppata la relativa procedura operativa e le relative tecniche di incrocio, mediante apposite tabelle.

Dopo aver sperimentato differenti possibilità di mappatura, è stato selezionato un adeguato schema di rappresentazione interoperativo⁵.

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

STeMA permette di valutare scelte alternative e di comprendere come ottenere un miglioramento della C. dei sistemi regionali per il 2013.

3. MATRICI DEGLI IMPATTI PER LE POLITICHE EUROPE 2020 E PRIMI RISULTATI CONCLUSIVI

Utilizzando le possibilità applicative di STeMA, i fenomeni regionali si riconducono, territorializzandoli, a procedure operative comuni da applicare a differenti contesti.

La procedura consente di sviluppare ulteriori specifici temi e obiettivi, predisponendo un sistema di indicatori ed indici compositi per costruire un sistema informativo in grado di sfruttare i vantaggi che derivano dalla lettura congiunta delle informazioni elementari e della loro sintesi, mediante la possibilità di un loro utilizzo "circolare"⁶.

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

L'applicazione di STeMA TIA ha implicato la realizzazione di un appropriato GIS per connettere, sviluppare e comunicare (mappare) l'informazione (Fig. 3), partendo dai dati raccolti e monitorati (dir. CE INSPIRE, 2007 e 2009)⁷.

Il progetto ha sviluppato un software toolbox per la gestione della procedura sistemica, i cui risultati combinano concetti complessi e indicatori statistici/ambientali specifici calcolati per le unità territoriali preselezionate.

⁵ La procedura implica le seguenti fasi: costruzione delle matrici di correlazione; procedimento di aggregazione successiva degli indicatori realizzata operando un confronto a coppie fra gli indicatori; attribuzione di un rango a ciascun risultato dei confronti; aggregazione successive fino al livello desiderato (determinante); territorializzazione del risultato ottenuto.

⁶ Dopo aver condiviso le ipotesi semplificative che ne consentono la standardizzazione, verranno presentate a breve le diverse possibili modalità di lavoro (a ciclo chiuso o a ciclo aperto) di STeMA entro continuum territoriali.

⁷ Gli obiettivi di costruzione di un GIS a scala regionale che simuli lo scenario nel quale l'obiettivo della C. potrebbe esser raggiunto è stata realizzata in linguaggio ArcInfo, sulla base di quanto già sviluppato nel 2004-2007 attraverso il Programma ESPON.

Una versione toolbox semplificata 2006 (Fig. 2), accompagnata da un manuale, è già disponibile per il policy-maker che voglia esprimere le proprie opzioni e comunicare più efficacemente le scelte/decisioni, fornendo valori pesati ex post degli impatti delle politiche 2020 a livello della C. regionale (smart growth, sustainability, social inclusion).

Le raccomandazioni di policy per raggiungere i target 2020 è espressa in forma di opzioni possibili per le decisioni, considerando un range di temi rilevanti le prospettive Europe 2020.

Lo STeMA crea infatti le basi per conoscere la domanda di policy o di programma coesiva dei singoli sistemi economico-territoriali contenendola nei limiti dello sviluppo del sistema (offerta sussidiaria sostenibile sulla base della performance di partenza, del grado di innovazione e dalla componente di rischio "sostenibile" dalla base sociale e dall'efficienza della classe politico-amministrativa).

La metodologia STeMA TIA, sviluppata a partire dal 2004, include oggi la trattazione di molti obiettivi europei, e consente, ad esempio, di valutare la coesione come mezzo, strumento e fine della politica territoriale regionale rispetto ai target europei fissati per rilanciare la crescita sulla base delle diversità territoriali.

PROF. MARIA PREZIOSO - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "TOR VERGATA, FACOLTÀ DI ECONOMIA, DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E TERRITORIO (DET), VIA COLUMBIA, 2 -00133 ROMA (ITALIA); TEL/FAX +39 06 72595936 – 334 6441122; e-mail: maria.prezioso@uniroma2.it; web-site: www.det.uniroma2.it; www.ecpitalia.uniroma2.it

Il Dipartimento di Economia e Territorio (DET) dell'Università di Roma "Tor Vergata" risponde alla crescente domanda di ricerca e progettualità, sempre più complessa ed interdisciplinare, espressa dalle istituzioni pubbliche e private in materia di sviluppo socio-economico e territoriale, coeso, competitivo e sostenibile; che si avvalga e sviluppi, coerentemente con la visione europea, metodologie, procedure, metodologie e tecniche integrate.

Ricerca applicata nei campi Geografico economici europei e nazionali. La ricerca, di ampio respiro, si è sviluppata in più fasi (2004-2006; 2007-2011), ed è attualmente in valutazione per l'assegnazione di ulteriori finanziamenti per il periodo 2012-2014.

Bibliografia

BARCA F. (2009). An Agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting EU Challenges and Expectations. Independent Rep. to D. Hubner. Bruxelles: Commissioner of Regional Policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm

CARBONARO I (2011). A provincial performance system of measure through indicators and composite indices in Competitiveness in sustainability: the territorial dimension putting into effects Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces. p. 53-62. Bologna:Patron

DG REGIO (2010-2012). Studies on EUROPE 2020 Strategy. Brussels

ESPON (2012). Espon database, basic and project indicators. Brussels:ESPON, www.espon.eu

EUROPEAN COMMISSION (2009). Impact Assessment Guidelines 2009. Brussels:SEC 92

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

EUROPEAN COMMISSION (2010). V Report on Economic and Social Cohesion. Brussels

EUROPEAN COUNCIL, HUNGARIAN PRESIDENCY (2010). Territorial Agenda of the European Union 2020. 19 May. Gödöllő: Informal Meeting of Ministers Responsible for Territorial Development

EUROPEAN COUNCIL, POLISH PRESIDENCY (2011). Cohesion Policy. Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union. Warsaw: Reg. Dev. Ministry

EVERS D ET AL. (2009). A Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion for the Netherlands, Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL). Bilthoven:The Hague

FALUDI A (2009). A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda' of the European Union' and the 'First Action Programme'. PROGRESS IN PLANNING, 71, p. 1-42

ISTAT (2010). Rapporto sulla coesione sociale. Roma:ISTAT

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

PREZIOSO M (2006) (ed). Territorial Dimension of the Lisbon-Gothenburg Process. ROME:ARACNE. <http://www.espon.eu>

PREZIOSO M (a cura di) (2006). Research on territorial cohesion indicators for monitoring 2007-2013 programmes in Italy. Roma:MIT & EUKN e-Library

PREZIOSO M. (2008). Cohesion policy: methodology and indicators towards common approach. ROMANIAN JOURNAL OF REGIONAL SCIENCE, 2, p. 1-32

PREZIOSO M, OTTAVIANI V. (2009). New Methodological rules in order to measure the sustainable territorial development. In: PISTA: Politics and Information Systems, Technologies and Applications. Orlando, Florida, 10th - 13th July

PREZIOSO M (2010). The Sustainable environmental/economic Management Approach to manage global policy impacts and effects. In: CANCELLA R., GARGANOS M. (eds). Global Environmental Policies: Impact, Management and Effects. p. 110-163, Hauppauge, NY (USA):Nova Science Pub. Inc.

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

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

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

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