

## INTRODUZIONE ALLA LETTURA

*Maria Prezioso*<sup>1</sup>

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"<sup>2</sup>.

Inizialmente lontani da quella concezione pienamente territoriale propria dell'approccio geografico europeo che si è manifestata dopo il 2007<sup>3</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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"

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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)<sup>4</sup>, 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 campo<sup>5</sup>, 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 locali<sup>6</sup> (Priorità 2) che consentono l'integrazione tra risultati di ricerca (Priorità 1) e verifica di contesto<sup>7</sup>. 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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

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

<sup>7</sup> 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 ricerca<sup>8</sup> 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 concetti<sup>9</sup> 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.

---

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

<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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.

---

<sup>10</sup> 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.

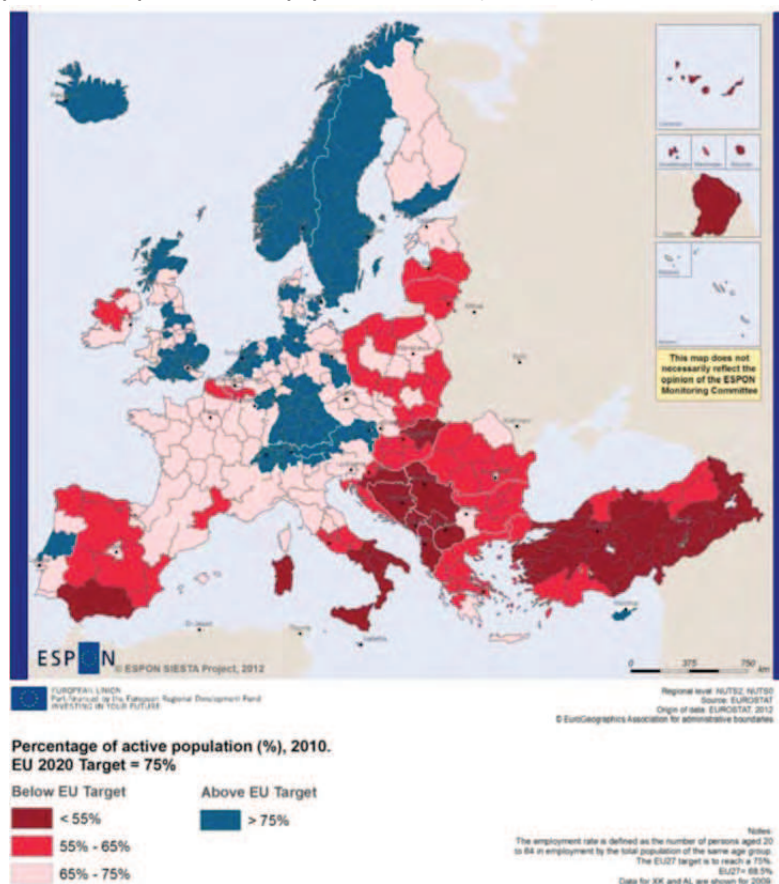
E' questo che l'Europa intende come urbanistica, è questo che gli europei definiscono *Integrated Territorial Development Strategies of Planning* nel designare forme diverse di piani/documenti e norme orientate ad uno sviluppo territoriale definito come il processo che informa un cambiamento economico 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%<sup>11</sup> (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 aggiunto<sup>12</sup> 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**



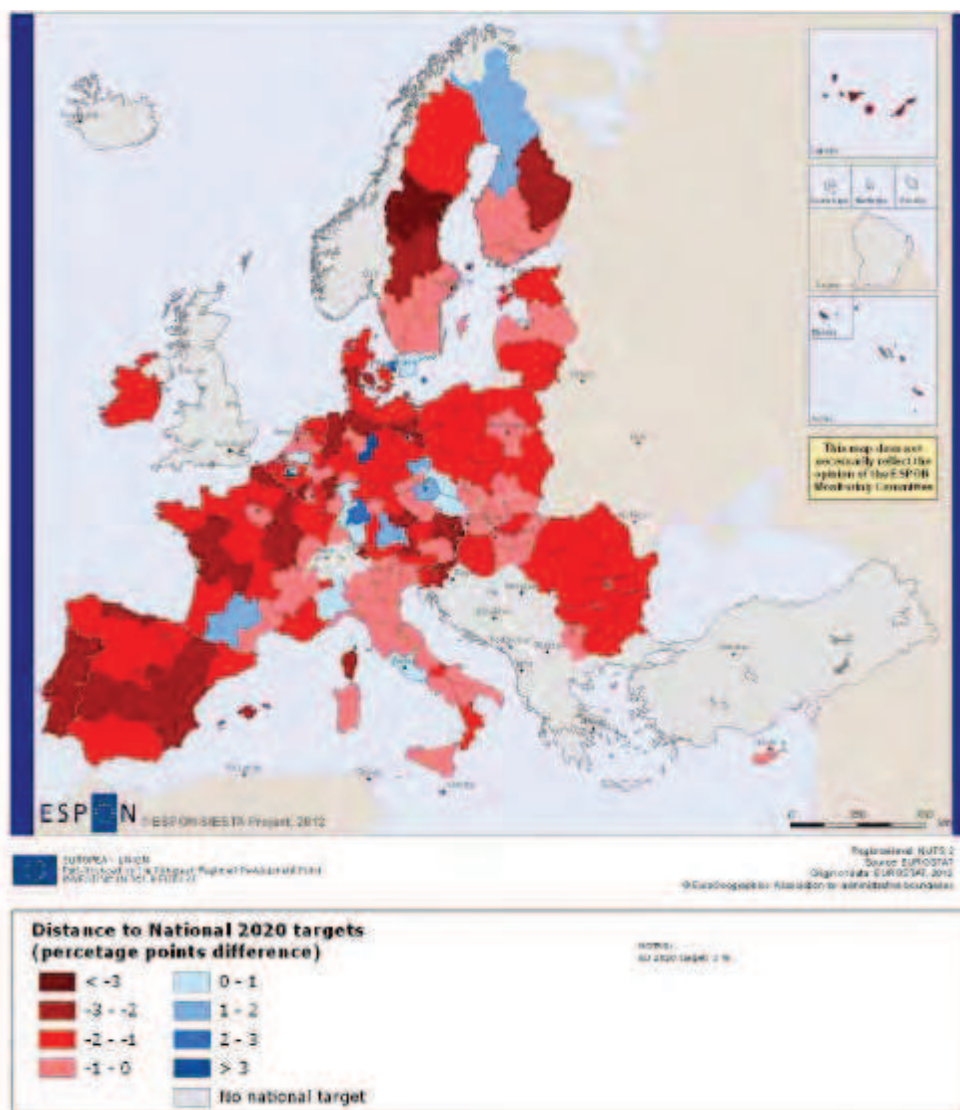
Fonte: SIESTA PROJECT, Draft Final Report, pp. 77

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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

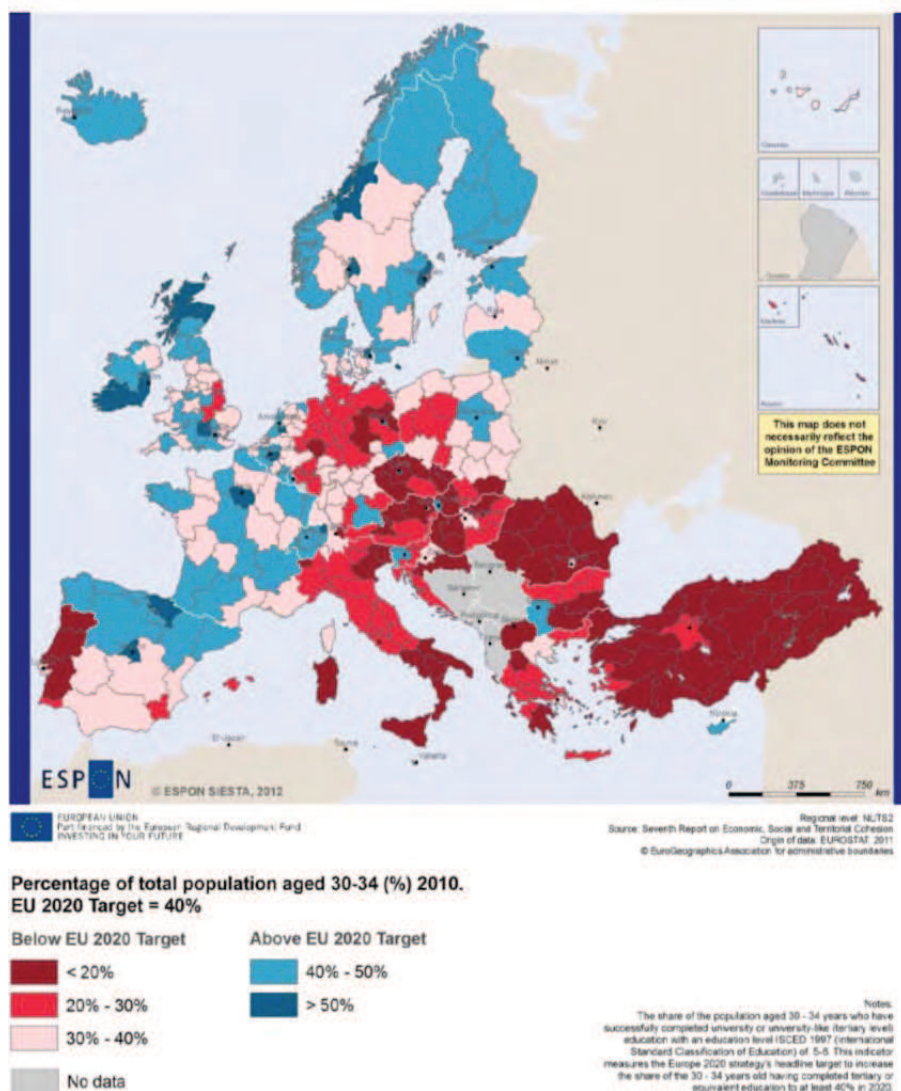
Ritagliare spazi di investimento per la R&S significa, per l'Italia, avvicinare a quello europeo il livello di educazione dalla popolazione compresa tra 30 e 34 anni (Mappa 3) e, certamente, non c'è da aspettarsi a breve un sostegno dall'Unione in questa direzione.

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 competitività<sup>13</sup> 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.

**Mapa 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

<sup>13</sup> 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.

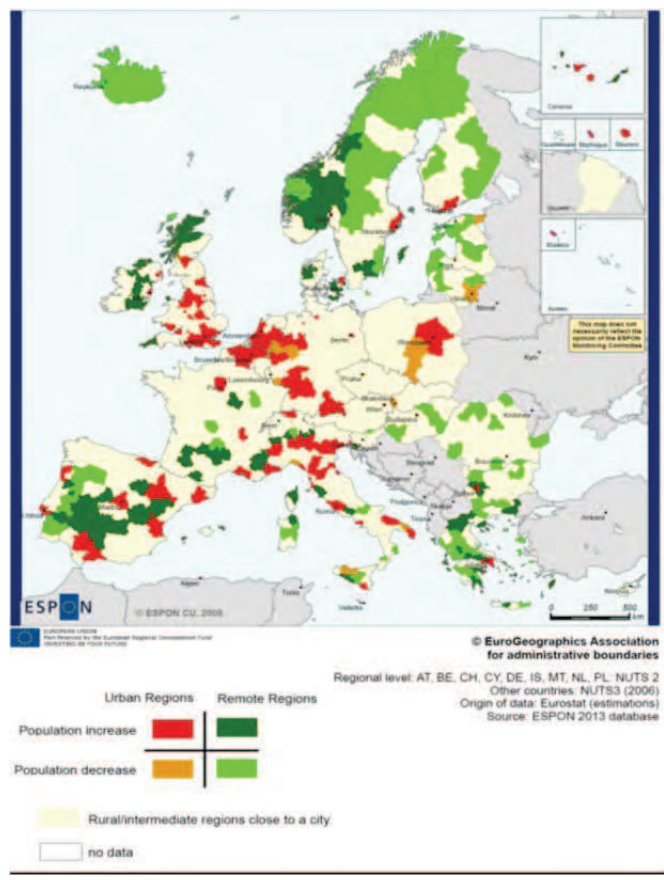
solo dovuta al debito, alla speculazione e alla sfiducia dei mercati ma ai problemi di un'Unione europea tutt'altro che politicamente coesa e perciò meno dipendente dalle variabili politiche nazionali e dall'andamento dell'euro.

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.