

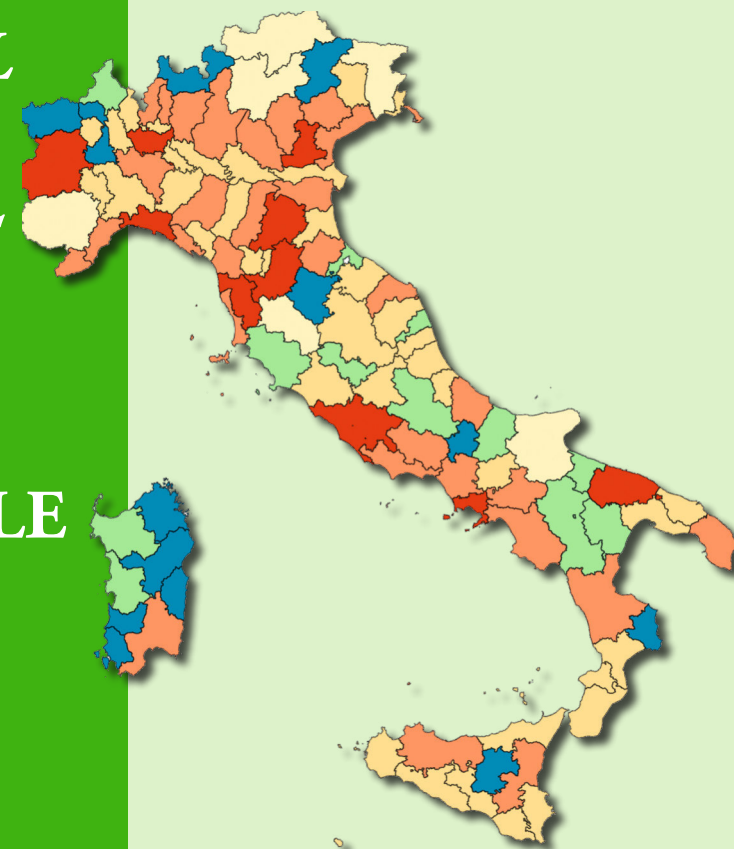


PRIN 2015



QUALE *TERRITORIAL IMPACT ASSESSMENT* DELLA
COESIONE TERRITORIALE NELLE REGIONI ITALIANE

QUALE
*TERRITORIAL
IMPACT
ASSESSMENT*
DELLA
COESIONE
TERRITORIALE
NELLE
REGIONI
ITALIANE



LA CONCETTUALIZZAZIONE
DEL PROBLEMA

a cura di Maria Prezioso

a cura di M. Prezioso



€ 00,00

Pàtron Editore
Bologna

**QUALE *TERRITORIAL*
IMPACT ASSESSMENT DELLA
COESIONE TERRITORIALE
NELLE REGIONI ITALIANE**

**LA CONCETTUALIZZAZIONE
DEL PROBLEMA**

a cura di Maria Prezioso

PÀTRON EDITORE
BOLOGNA 2018

Copyright © 2018 by Pàtron editore - Quarto Inferiore - Bologna

ISBN 9788855534406

I diritti di traduzione e di adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi. È vietata la riproduzione parziale, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

Le fotocopie per uso personale possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere realizzate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org

Prima edizione, dicembre 2018

Ristampa

5 4 3 2 1 0 2023 2022 2021 2020 2019 2018

PÀTRON Editore - via Badini, 12
Quarto Inferiore, 40057 Granarolo dell'Emilia (BO)
Tel. 051.767 003

e-mail: info@patroneditore.com

<http://www.patroneditore.com>

Il catalogo generale è visibile nel sito web. Sono possibili ricerche per autore, titolo, materia e collana. Per ogni volume è presente il sommario, per le novità la copertina dell'opera e una breve descrizione del contenuto.

Impaginazione: DoppioClickArt - San Lazzaro di Savena (Bo)

Stampa: Mediagraf Spa, Noventa Padovana (PD), per conto della Pàtron editore.

INDICE

Lista delle Unità e dei partecipanti alla ricerca PRIN	pag.	9
Lista delle Figure	»	11
Lista dei Grafici	»	13
Lista delle Tabelle	»	14
Lista dei Box	»	16
Lista degli Acronimi	»	17
<i>Introduzione</i>	»	21
1. Quale TIA per una Politica di Coesione territoriale 2020 e post.	»	29
1.1. Dall'Impact Assessment al Territorial Impact Assessment	»	30
1.2. Il Territorial Impact Assessment (TIA)	»	31
1.3. Obiettivi di TIA	»	34
1.4. Come identificare le opzioni di policy	»	35
1.5. Come identificare gli indicatori utili alla TIA	»	39
1.6. Come identificare gli impatti.	»	44
1.7. Come identificare tipo di impatto (diretto, indiretto) e il suo peso. . .	»	44
1.7.1. L'approccio e la metodologia CoR.	»	45
1.8. I metodi più discussi	»	48
1.8.1. Il Modello STeMA TIA	»	49
1.8.2. Il Modello TEQUILA (1 e 2)	»	57
1.8.3. Il Metodo EATIA	»	59
1.8.4. ESPON ARTS e ESPON TIA Quick Check	»	63
1.8.5. Il JRC Model MIDAS	»	66
1.9. La posizione della DG Regio.	»	67

1.10. Come procedere per una TIA della Coesione territoriale secondo l'esperienza STeMA	pag.	69
1.11 Recenti evoluzioni del TIA.	»	70
2. Dalla Politica di Coesione alla Coesione territoriale	»	73
2.1. L'emergere del concetto di coesione territoriale	»	73
2.2. Verso una definizione di coesione territoriale: dall'etimologia alla pianificazione	»	76
2.3. Alla ricerca di un nuovo paradigma per la politica regionale europea	»	77
2.4. Verso una misura: criteri per metodologia e indicatori.	»	79
2.5. La coesione territoriale	»	82
2.6. Alle origini della coesione territoriale.	»	83
2.7. La coesione territoriale nel quadro politico europeo, nazionale e regionale	»	85
2.8. La Coesione territoriale nella UE post Brexit.	»	90
2.9. La misura della coesione in relazione a variabili e indicatori.	»	91
2.10. Agenda 2030: obiettivi di Sviluppo Sostenibile e Politiche di Coesione. Quali relazioni?	»	93
2.11. Approfondire la coesione: povertà e inclusione sociale.	»	97
2.11.1. L'inclusione sociale come fenomeno ed espressione di un contesto.	»	100
2.11.2. L'inclusione sociale a scala europea.	»	102
2.11.3. Inclusione sociale e territorio	»	104
2.11.4. L'esclusione sociale e le migrazioni internazionali	»	105
2.11.5. La Raccomandazione Europea sull'Inclusione sociale attiva	»	108
2.11.6. Metodologia e prospettive di lavoro sull'inclusione sociale	»	110
2.12. Approfondire la coesione: città e inclusione.	»	110
2.12.1. Inclusione come percorso territoriale	»	111
2.12.2. Inclusione: fra progetto sociale e policy making	»	113
2.12.3. Inclusione progettuale: la città da ri-progettare.	»	114
2.12.4. Inclusione come prodotto delle politiche globali	»	116
2.13. Approfondire la coesione: il ruolo del Cultural Heritage	»	121
2.13.1. Definizione e delimitazione dell'Heritage.	»	121
2.13.2. Il Cultural Heritage come fattore di coesione.	»	122
2.13.3. Il ruolo della qualità per l'uso sostenibile del Cultural Heritage nel processo di coesione territoriale	»	127
3. Introduzione ai concetti: il razionale che costruisce il lessico comune	»	131
3.1. Il metodo di lavoro	»	132
3.1.1. Un commento ai risultati dei questionari	»	133
3.2. Il Glossario condiviso	»	138

4. Approfondimenti concettuali tematici: <i>background</i> diversi e convergenza di vedute	pag. 145
4.1. Il concetto di Capitale Territoriale: una sintetica review.	» 145
4.1.1. Il concetto di capitale territoriale e le sue declinazioni.	» 145
4.1.2. Il capitale territoriale nel quadro politico internazionale	» 147
4.1.3. Il capitale territoriale nel quadro politico nazionale e regionale.	» 148
4.1.4. La misura del capitale territoriale in relazione a variabili e indicatori	» 149
4.2. Le varietà di capitale territoriale.	» 155
4.2.1. Il capitale territoriale nel quadro politico internazionale, nazionale, regionale	» 158
4.2.2. Il capitale territoriale nel quadro politico nazionale.	» 160
4.2.3. Il capitale territoriale nei documenti di programmazione regionali	» 162
4.2.4. Misure del capitale territoriale	» 165
4.3. Il Capitale territoriale, tema politico	» 168
4.3.1. Come il capitale territoriale si inserisce nel quadro politico internazionale, nazionale, regionale.	» 171
4.3.2. Variabili/ indicatori che misurano il capitale territoriale	» 173
5. Coesione e mutamenti economici	» 177
5.1. Come cambia la produttività alla luce della competitività	» 177
5.1.1. Dalla Produttività alla Competitività	» 177
5.1.2. Competitività nell'economia politica e nella teoria dell'impresa	» 179
5.1.3. La relazione fra competitività e crescita economica (economic growth)	» 180
5.1.4. La relazione fra competitività e geografia	» 182
5.1.5. La relazione fra competitività e territorio	» 183
5.1.6. La relazione fra competitività e politiche territoriali (e la centralità della redistribuzione)	» 185
5.1.7. La relazione fra competitività e sostenibilità nelle politiche territoriali.	» 186
5.2. Il concetto di Green economy	» 187
5.2.1. La green economy: le origini.	» 187
5.2.2. La green economy e la sfida dell'Unione europea	» 190
5.2.3. Gli strumenti della green economy	» 192
5.2.4. Misurare la green economy: gli indicatori.	» 193
6. Approfondimenti concettuali per tipologia territoriale	» 197
6.1. Inner areas/periferie metropolitane e differenze con le internal areas.	» 197
6.1.1. Internal areas tra marginalità e potenzialità per lo sviluppo locale sostenibile.	» 198

6.1.2. Perifericità e quadro politico (internazionale, nazionale, regionale)	pag. 199
6.1.3. Leggere e interpretare le differenti perifericità: dalla rigenerazione urbana alle politiche per le aree interne e rurali	» 202
6.1.4. Indicatori per una possibile individuazione.	» 203
6.2. Inner areas/periferie metropolitane e differenze con le internal areas.	» 205
6.2.1. Il tema delle inner peripheries metropolitane nel quadro politico internazionale, nazionale, regionale	» 207
6.2.2. Le inner peripheries: variabili e indicatori.	» 209
6.3. Inner areas/periferie metropolitane e differenze con le internal areas.	» 212
6.3.1. Internal areas nel quadro politico internazionale, nazionale, regionale	» 213
6.3.2. Inner Areas o peripheries	» 219
7. Un contributo degli osservatori istituzionali	» 225
7.1. Dall'Agencia della Coesione, Patti Per lo Sviluppo per le Città e le Regioni	» 225
7.1.1. Cosa sono i Patti?	» 225
7.1.2. I Patti per il Sud	» 227
7.1.3 I Patti per lo Sviluppo: Uso dell'FSC come addizionalità e Complementarietà rispetto alla Programmazione SIE: una opportunità (difficile) da cogliere	» 227
7.1.4. I Patti per lo sviluppo per le regioni e i patti per le città	» 228
7.1.5. Dimensione finanziaria dei Patti	» 228
7.1.6. I Patti per lo sviluppo delle città	» 231
8. Le criticità emerse nel dialogo tra ricercatori e prime conclusioni per il prosieguo della ricerca	» 233
Bibliografia	» 239
Credits	» 269
Annex: Analisi del questionario	» 273

LISTA DELLE UNITÀ E DEI PARTECIPANTI ALLA RICERCA PRIN

- Unità 1** – Università degli studi di Roma “Tor Vergata”: *Maria Prezioso* (PI e coord.), *Angela D’Orazio*, *Maria Coronato**, *Michele Pigliucci** – Dip. di Management e Diritto; *Isabella Carbonaro*, Dip. di Economia e Finanza; *Franco Salvatori*, *Marina Facioli*, *Simone Bozzato*, *Alessandro Ricci* – Dip. di Storia, patrimonio culturale, formazione e società; Università europea di Roma: *Gianluca Casagrande*, *Carmen Bizzarri*.
- Unità 2** – Università degli studi di Sassari: *Giuseppe Scanu*, *Catina Madau*, *Cinzia Podda** – Dip. di Storia, scienze dell’Uomo e della formazione; *Gavino Mariotti*, *Veronica Camerada* – Dip. di Scienze umanistiche e sociali; *Carlo Donato*, *Silvia Battino*, *Salvatore Lampreu** - Dip. di Scienze economiche e aziendali.
- Unità 3** – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano: *Flora Pagetti*, *Paolo Molinari*; Università e-Campus: *Daniele Ietri*.
- Unità 4** – Università degli studi di Salerno: *Teresa Amodio*, *Maria Giovanna Riitano*, *Stefania Leone* – Dip. di Scienze del patrimonio culturale; *Giorgia Iovino*, *Massimiliano Bencardino* – Dip. di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione; *Silvia Siniscalchi* – Dip. di Studi umanistici.
- Unità 5** – Università degli studi del Sannio di Benevento: *Filippo Bencardino*, *Angela Cresta*, *Ilaria Greco* – Dip. Studi dei Sistemi Economici, Giuridici e Sociali; Università degli studi di Foggia: *Isabella Varraso*, Dip. di Economia.
- Unità 6** – Università degli studi del Salento: *Stefano De Rubertis*, *Marilena Labianca** – Dip. di Scienze dell’Economia; Università degli studi di Bari: *Maria Fiori*, *Anonietta Ivona**, – Dip. Scienze economiche e Metodi matematici; *Rosalina Grumo** – Dip. di Economia e Finanza; *Alessandra Giannelli** – Dip. di Studi umanistici.

* La ricerca, per sua definizione, ha anche lo scopo di formare nuove generazioni dotate di forti competenze geografiche. Per questo il PRIN ha aperto le porte alla partecipazione di giovani ricercatori afferenti alle diverse Unità(*), i quali collaborano alla discussione e all’accrescimento dei risultati, beneficiando, dove possibile, di assegni di ricerca co-finanziati dalle singole Unità con fondi PRIN.

- Unità 7** – Università degli studi di Catania: *Luigi Scrofani, Claudio Novembre** – Dip. di Economia e Impresa; *Luca Ruggiero, Gianni Petino, Arturo S. Di Bella** – Dip. di Scienze politiche e sociali; Università degli studi di Messina: *Elena Di Blasi, Alessandro Arangio*, Nunziata Messina** – Dip. di Scienze politiche e giuridiche; Università degli studi di Enna “Kore”: *Claudio Gambino**, Dip. di Scienze economiche e giuridiche.
- Unità 8** – Università degli studi di Trieste: *Francesca Krasna* – Dip. di Scienze Economiche Aziendali Matematiche e Statistiche; *Giuseppe Borruso* – Dip. di Scienze geografiche e storiche; *Giovanni Mauro* – Dip. di Studi umanistici; *Gian Pietro Zaccomer* – Dip. di Scienze statistiche.
- Unità 9** – Università degli studi di Genova: *Gian Marco Ugolini, Stefania Mangano*, Monica Penco*, Reyes Gonzalez Relano** – Dip. di Scienze politiche, *Mauro Spotorno* – dip. di Lingue e Culture moderne; Università degli studi di Sassari: *Brunella Brundu* – Dip. di Scienze economiche e aziendali.
- Unità 10** – Università degli studi di Firenze: *Francesco Dini, Patrizia Romei, Filippo Randelli, Federico Martellozzo*, Marco Tortora** – Dip. di Scienze per l’Economia e l’Impresa; Università di Modena e Reggio Emilia: *Silvia Grandi*.

Osservatori istituzionali**

- Presidenza del Consiglio dei Ministri** – Dipartimento per le politiche di Coesione: *Carmen Giannino, Marco Magrassi, Ilias Tasiias*.
- Agenzia per la Coesione territoriale:** Paolo Galletta, Alberto Versace, Giovanni Pine-schi, Massimiliano Pacifico, Filippo Lavecchia, Viviana Russo.
- Ministero delle Infrastrutture – Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione e i progetti internazionali:** *Zaira Piazza* (ESPON 2020), *Daniela Versino* (URBACT III).
- Ministero dell’Ambiente:** *Paolo Angelini, Maria Teresa Idone, Luca Cetara*.
- Centro Interregionale Studi e Documentazione** (CINSEDO): *Andrea Ciaffi, Cecilia Odone*.

** Il tema della ricerca PRIN, dalle forti implicazioni di *policy* nazionali e regionali nel contesto europeo, e il periodo in cui si sviluppa (conclusione programmazione 2020 e avvio del post), ha ispirato il PI ad avviare uno stabile dialogo con gli *stakeholder* istituzionali responsabili delle strategie del Paese, a cui sono rivolti i risultati della ricerca PRIN per una più efficace e rafforzata relazione tra scienza e politica.

LISTA DELLE FIGURE

- Fig. 0.1 - Relazione possibile tra scienza e politica
- Fig. 0.2 - Albero logico della ricerca PRIN
- Fig. 0.3 - Schermata iniziale del sito del PRIN
- Fig. 0.4 - Cronoprogramma del Progetto
- Fig. 0.5 - Fasi e attività del progetto
- Fig. 0.6 - Scenari per il futuro della politica di coesione
- Fig. 0.7 - Peso della Coesione Individuale
- Fig. 1.1 - Esempio di componenti e combinazioni riferite alla coesione territoriale
- Fig. 1.2 - Coesione Territoriale e TIA: esempio di catena casuale WFD di combinazioni
- Fig. 1.3 - Obiettivi in relazione ai tre principali livelli gerarchici
- Fig. 1.4 - Tasso di occupazione (20-64 anni) 2013 in UE a 28
- Fig. 1.5 e 1.5a - Mappe della Qualità sociale e della Coesione e dell'indice composito sintetico territoriale della Determinante Qualità
- Fig. 1.6 - Modello per il calcolo casuale degli impatti
- Fig. 1.7 - Il processo TIA nella visione CoR
- Fig. 1.8 - Logical Framework del processo decisionale STeMA-TIA applicato alla competitività in sostenibilità in ambito regionale e provinciale su base coesiva
- Fig. 1.9 - Esempio di interazione matriciale qualitativa tra due indicatori
- Fig. 1.10 - Matrice di correlazione STeMA
- Fig. 1.11 - TEQUILA Model nella relazione con la coesione territoriale (componenti e sub-componenti)
- Fig. 1.12 - I sette step nella procedura di valutazione multi-criteria adottati dal Modello TEQUILA
- Fig. 1.13 - L'approccio scientifico EATIA
- Fig. 1.14 - EATIA screening
- Fig. 1.15 - Architettura EATIA: screening e scoping
- Fig. 1.16 - La matrice di valutazione EATIA
- Fig. 1.17 - Guida pratica per *policy maker* e *practitioner* basata sui contributi dei progetti ESPON e della CE e Schema di orientamento

- Fig. 1.18 - Modello Concettuale ART. Effetti potenziali deducibili dalle direttive
- Fig. 1.19 - Tipi di regioni 'esposte' sulla base del giudizio di esperti
- Fig. 1.20 - Esempio di 'esposizione' prodotta da una Direttiva UE. Giudizio degli esperti
- Fig. 1.21 - Esempio di Impatto territoriale sulle regioni
- Fig. 1.22 - Esposizione per sensibilità territoriale da cui deriva l'impatto territoriale
- Fig. 1.23 - Logical Framework dell'IA territoriale
- Fig. 1.24 - Schema logico per l'applicazione di metodo
- Fig. 1.25 - Mappa dei risultati IA a trasporto unificato 2030
- Fig. 1.26 - Proposta iniziale di una nuova struttura TIA Tool
- Fig. 2.1 - Aree di cooperazione transnazionale nell'ambito del FESR 2014-2020
- Fig. 2.2 - Tasso di incidenza della povertà relativa familiare (per 100 famiglie con le stesse caratteristiche)
- Fig. 2.3 - Tasso di povertà suddiviso per età e divari di povertà tra giovani e anziani
- Fig. 2.4 - Redditi minimi garantiti
- Fig. 2.5 - Ripartizione del piano finanziario del PON inclusione
- Fig. 2.6 - Concettualizzazione del Cultural Heritage
- Fig. 2.7 - Il Diagramma Qualitest
- Fig. 4.1 - Il capitale territoriale come progetto di territorio
- Fig. 4.2 - Il ruolo degli asset intangibili come risposta alla complessità
- Fig. 4.3 - Il capitale umano nel Programma di sviluppo rurale della Regione Puglia 2014-2020
- Fig. 5.1 - L'economia circolare
- Fig. 5.2 - Le Quattro dimensioni che caratterizzano il GGEI (tra parentesi il peso relativo di ogni dimensione)
- Fig. 5.3 - Gli indicatori OCSE per l'*assessment* della *Green Growth*
- Fig. 5.4 - Indice di Green Economy 2014: la classifica delle regioni italiane
- Fig. 6.1 - Schema delle principali tappe che hanno portato all'Agenda Urbana Europea
- Fig. 6.2 - Le politiche urbane in Italia

LISTA DEI GRAFICI

Grafico 1 - Partecipanti per posizione

Grafico 2 - Partecipanti per livello istituzionale

Grafico 3 - Partecipanti per tipologia di programmi utilizzati

Grafico 4 - Utilizzo delle informazioni ricavate dai programmi europei

LISTA DELLE TABELLE

- Tab. 1.1 - Lista di *policy* utili al calcolo della coesione territoriale
- Tab. 1.2 - Nuova lista di *policy* utili al calcolo della coesione territoriale
- Tab. 1.3 - Tipologie STeMA e Tipologie funzionali ESPON 2017
- Tab. 1.4 - Struttura degli indicatori per la misura della CT e loro processo di indicizzazione
- Tab. 1.5 - Esempio di impatti economici
- Tab. 1.6 - Esempio di impatti ambientali
- Tab. 1.7 - Esempio di impatti sociali
- Tab. 1.8 - STeMA Operational process
- Tab. 1.9 - Elenco dei principali strumenti TIA conosciuti in Europa, loro fase decisionale e focus
- Tab. 2.1 - Incidenza di povertà assoluta tra le famiglie e gli individui per gruppo sociale
- Tab. 4.1 - Componenti del capitale territoriale secondo vari approcci, quadro sinottico
- Tab. 4.2 - Documenti di programmazione significativi analizzati in riferimento al capitale territoriale
- Tab. 4.3 - Piano Strategico del turismo della Regione Puglia 2016-2025
- Tab. 4.4 - Documenti di programmazione significativi analizzati in riferimento al capitale territoriale
- Tab. 4.5 - Documenti di programmazione significativi analizzati in riferimento al capitale territoriale
- Tab. 4.6 - Componenti socio-culturali immateriali: capitale umano e sociale
- Tab. 4.7 - Componenti socio-culturali materiali: capitale fisso, strutture e infrastrutture
- Tab. 4.8 - Componenti fisico-ambientali
- Tab. 4.9 - Riconoscimento e consapevolezza
- Tab. 4.10 - Schema esplicativo del criterio tassonomico proposto da Camagni
- Tab. 4.11 - Le cinque classi del capitale territoriale
- Tab. 6.1 - Alcuni indicatori estratti dal minimum set predisposto per il Bando Urban II in relazione all'area selezionata nel comune di Milano

Tab. 6.2 - Un confronto tra aree interne e inner peripheries

Tab. 6.3 - Caratteristiche socio-economiche, politiche e fisico-ambientali delle *inner peripheries*

Tab. 7.1 - Allocazione totale dei Patti suddivisa per città e regioni (milioni di euro)

Tab. 7.2 - I Patti per lo sviluppo

Tab. 7.3 - Confronto tra dimensione finanziaria dei Patti

Tab. 7.4 - Allocazioni dei Patti: totale regioni e città (milioni di euro)

Tab. 7.5 - Allocazioni dei Patti per lo sviluppo delle regioni (milioni di euro)

Tab. 7.6 - Allocazioni dei Patti per lo sviluppo delle città (milioni di euro)

LISTA DEI BOX

- Box 1 - Strumenti operativi per l'attuazione della Politica di Coesione
- Box 2 - POR Campania: un esempio di strategia
- Box 3 - Agenda 2030 e Coesione: osservazione sugli elementi di metodo, applicativi ed operativi
- Box 4 - Agenda 2030 e Coesione: osservazioni sugli elementi di contenuto
- Box 5 - Il PON Inclusionione
- Box 6 - Roma Capitale nell'applicazione dell'Inclusionione Sociale Attiva
- Box 7 - Contenuti della Raccomandazione 2008/867/CE
- Box 8 - Responsabilità del government in materia di inclusionione
- Box 9 - Principi guida per i processi di *policy making* trasparenti e inclusivi
- Box 10 - Cultural heritage e comunità locali: un rapporto complesso
- Box 11 - Definizione dei concetti PRIN coesione
- Box 12 - L'area progetto sperimentale di rilevanza nazionale Valle del Simeto
- Box 13 - L'area progetto del Calatino
- Box 14 - L'area progetto dei Nebrodi
- Box 15 - L'area progetto delle Madonie
- Box 16 - L'area progetto delle Terre Sicane
- Box 17 - Alcune riflessioni sulle differenze concettuali tra aree interne e periferie metropolitane
- Box 18 - L'area dei comuni del Golfo di Augusta, un possibile caso di Inner Periphery

LISTA DEGLI ACRONIMI

AdP	Accordo di Partenariato
AI	Area Interna
AIT	Ambiti di Integrazione Locale
AP	Area Progetto
APQ	Accordo di Programma Quadro
CAP	Common Agricultural Policy
CBC	Cross Border Cooperation
CEC	Commission of European Communities
CGR	Rapporto sulla Competitività Globale
CIPE	Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica
CIPU	Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane
CLLD	Community Led Local Development
CoR	European Committee of the Regions
CT-TC	Coesione Territoriale-Territorial Cohesion
DEA	Dipartimento di Emergenza e Accettazione
DPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
DPS	Dipartimento per le Politiche di Sviluppo
EC	European Commission
ECOLABEL	Ecological Quality Label
ECTP – CEU	European Council of Spatial Planners – Conseil Européen des Urbanistes
EESC	European Economic and Social Committee
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EP	European Parliament
ESA	European Aviation Safety Agency
ESDP	European Spatial Development Perspective
ESPON	European Territorial Observatory Network
ESIF-SIE	European Structural and Investment Funds – Fondi strutturali e di investimento europei

EU	European Union
FAS	Fondo per le Aree Sottoutilizzate
FESR	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale
FORMEZ	Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno
FSC	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione
FSE	Fondo Sociale Europeo
FUA	Functional Urban Area
GAL	Gruppo di Azione Locale
GCI	Global Competitiveness Index
GGEI	Global Green Economy Index
GIS	Geographical Information System
GREMI	Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs
IA	Impact Assessment
IC	Inner City
ICT/TIC	Innovation and Communication Technologies – Tecnologie della Informazione e della Comunicazione
IDE	Investimenti Diretti esteri
InA - AIn	Internal areas – Aree interne
IP	Inner Periphery
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IRES	Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
ISCED	Indice del Grado di Formazione Scolastica
ISCO	International Standard Classification of Occupations
ISEE	Indicatore di Situazione Economica Equivalente
ISEW	Index of Sustainable Economic Welfare
ITI	Integrated Territorial Investments
JRC	Joint Research Centre
LAU	Local Administrative Unit
LEADER	Links between Actions for the Development of the Rural Economy
LUZ	Large Urban Zone
LRA	Local and Regional Authority
MS(s)	Member State(s)
MATTM	Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
MEGA	Metropolitan European Growth Area
MiBACT	Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo
MIT	Ministero delle Infrastrutture
MLP	Multi-Level Perspective
NDIL	Nuova Divisione Internazionale del Lavoro
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OCSE (OECD)	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
ONG	Organizzazione Non Governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OST	Open Space Technology
OT	Obiettivo tematico
PACo	Piano di Azione Coesione
PCM	Project Cycle Management

PdC	Politica di Coesione
PI	Principal Investigator
PIC	Programma di In iziativa Comunitaria
PIL - GDP	Prodotto Interno Lordo
PIT	Piano Integrato Territoriale
PMI	Piccole-Medie Imprese
PON	Piano Operativo Nazionale
POR	Piano Operativo Regionale
PRIN	Progetto di Rilevante Interesse Nazionale
PRS	Piano Regionale di Sviluppo
PRUSST	Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio
QCS	Quadro Comunitario di Sostegno
QFP	Quadro Finanziario Pluriennale
QSN	Quadro Strategico Nazionale
R&S/R&D	Ricerca e Sviluppo
RPAS	Remotely Piloted Aircraft Systems
SAU	Superficie Agricola Utilizzata
SDG	Sustainable Development Goals
SEA-VAS	Strategic Environmental Assessment-Valutazione Ambientale Strategica
SIC	Sito di Interesse Comunitario
SLoT	Sistema Locale Territoriale
SIEG-SGEI	Servizi di interesse economico generale
SNAI	Strategia Nazionale per le Aree Interne
STAI	Strategia Territoriale Aree Interne
STeMA	Sustainable Territorial economic/environmental Management Approach
SUAP	Sportello Unico per le Attività Produttive
TA	Territorial Agenda
TENs	Trans European Networks
TG	Target Group
TIA	Territorial Impact Assessment/Valutazione di Impatto Territoriale
TPF	Total Factor Productivity
U	Unità PRIN
UE	Unione europea
UNEP	United Nations Environmental Programme
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
URBACT	Urban Action
VIA	Valutazione d'Impatto Ambientale
WCED	World Commission on Environment and Development
WEF	World Economic Forum
WP	Working Package

CAPITOLO 8

LE CRITICITÀ EMERSE NEL DIALOGO TRA RICERCATORI E PRIME CONCLUSIONI PER IL PROSIEGUO DELLA RICERCA*

Il processo di sviluppo della Coesione territoriale all'interno dell'European *policy* è ad una svolta cruciale per la realizzazione degli orientamenti fissati per il periodo di programmazione 2014-2020.

La discussione aperta durante il primo anno di ricerca PRIN ne ha individuato gli obiettivi e le parole chiave che guidano il processo in Italia, perché la coesione, sempre più "territorializzata" sulla base delle diversità geografiche, promuova un'economia fortemente ancorata al capitale territoriale, assumendo la misura dello stato iniziale e degli obiettivi raggiunti (TIA ex ante regionale e provinciale) come premessa a quelli raggiungibili. Questa formula, metodologica e non certo un "mezzo" che resta compito della programmazione e del planning istituzionali, è in grado di generare in Italia una visione condivisa, rendendo possibile integrare la naturale relazione tra politiche di coesione e programmazione/pianificazione territoriale nello scenario post 2020.

In un quadro evolutivo – e di progressivo emergere della dimensione territoriale della coesione – in cui si inserisce la ricerca, si è accettata in parte, come fondante, la nozione di coesione nella sua dimensione di obiettivo politico-sociale, economico, ambientale e culturale di lungo termine, ma non come competenza condivisa con la responsabilità istituzionale della programmazione territoriale.

Dal punto di vista concettuale, la Coesione e la sua "misura" sono ancora lontani dall'aver ottenuto un pieno consenso politico-istituzionale, scientifico e tecnico nella pratica progettuale e, di conseguenza, nella scelta degli indicatori che ne misurano lo stato soprattutto a scala regionale. Il peso del diverso background geografico di cui si avvale la ricerca, se da un lato rappresenta un forte valore aggiunto nella comprensione della molteplicità di aspetti e dimensioni che compongono la coesione territoriale, dall'altro pone questioni tassonomiche ancora in corso di risoluzione e che attengono il superamento dei tradizionali schemi della lettura geografica, che ancora si interroga sul

* Maria Prezioso.

rapporto tra componenti antropiche (incluse le istituzioni) e naturali e la possibilità di pervenire a proposte unificanti.

Come la Coesione possa originare complessi di norme e regole sulla base delle diversità geografiche è, dunque, un interrogativo da sciogliere, soprattutto ricordando che, se in una prima fase, l'UE ne ha fatto una misura economica della convergenza regionale verso valori target di crescita, la Coesione è oggi una dimensione della capacità competitiva regionale basata sulla consapevolezza del proprio capitale territoriale potenziale, sia antropico che naturale.

È da questa consapevolezza, sentita più dal Nord che dal Sud europeo e nazionale, che hanno avuto origine politiche, progetti e investimenti 'resilienti' nei confronti dello shock prodotto dalla crisi economico-finanziaria o, ad esempio, di fronte alla necessità di adattare le economie locali alle azioni di mitigazione del cambiamento climatico. Da qui la necessità di re-interpretare politiche che, per loro natura, dettano indirizzi generali, ricercando, attraverso la Coesione territoriale e una pianificazione dello sviluppo nel medio periodo, stabilità e continuità attraverso investimenti integrati ed appropriati alla valorizzazione delle qualità territoriali.

Il territorio come "sistema geografico integrato", dentro e fuori i confini amministrativi, è la base – ma anche l'obiettivo – della ricerca PRIN. Un territorio, il cui sviluppo è orientato a dare attuazione a principi quali la sostenibilità e la sussidiarietà. Quest'ultima intesa come strumento del costante dialogo e del patto inter-istituzionale che lega le scale dell'azione politica nel dare risposta ai bisogni di cittadini e cittadinanze, nella ricerca di soluzioni "robuste" che avvicinino le scale dell'agire politico.

I principi che ispirano il rafforzamento della coesione territoriale attraverso l'adozione di nuove formule di programmazione e pianificazione non sono solo di natura etico-laica e non rappresentano assolutismi a-priori, pur avendo ormai acquisito veste universale. È infatti evidente, a livello globale, la forte asimmetria che distingue l'approccio politico e quello operativo alla sostenibilità, alla sussidiarietà o all'equità – quest'ultima tema centrale della cd. politica pubblica -, tanto da divenire oggetto di dibattiti di varia natura che sconfinano negli orientamenti di politica economica, nel diritto soggettivo ed oggettivo, o nella nozione di democrazia, o ancora nella sociologia dei gruppi inclusivi.

In questo senso, il confronto tra le Unità di ricerca che compongono il PRIN è e resta aperto, soprattutto di fronte al tema della governace che dovrebbero accompagnare, in una visione Europeizzante, le scelte di programmazione e pianificazione in materia di Coesione territoriale. A questo fine, il riconoscimento degli elementi distintivi di un territorio da parte delle comunità locali come caratteri di coesione è un aspetto centrale nei processi di pianificazione delle politiche che intervengono nelle diverse tipologie di area *inner* e del relativo capitale territoriale potenziale.

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 stata 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 (migration), Globalisation, agendo a livello locale nel sostenere i territori attraverso i fondi europei (strutturali integrati, di coesione, ecc.), in vista di uno auspicato sviluppo armonioso del territorio nazionale, monitorando l'andamento di regioni, città, aree vaste, per migliorare la capacità competitiva dell'Italia nel suo complesso, connettendo *flagship initiative* nel campo delle *Social Sciences* alla *new growth and jobs* in Europa tenendo conto delle diversità territoriali dei paesi.

Le priorità di *policy* nazionali hanno adottato solo di recente un più marcato *bottom-up challenge-based approach* e l'interpretazione multidisciplinare delle conoscenze, includendo tra queste: la geografia, al pari delle scienze economiche e sociali, attività pilota e di *demonstration* veicolate attraverso le reti della cooperazione; per guardare a green economy, clean and efficient energy supply, smart and integrated planning, inclusive, innovative and secure societies; climate action, resource efficiency. La concreta occasione offerta alle attività di ricerca PRIN non trascura tuttavia il contesto territoriale della crisi che ha pervaso l'Europa, analizzata anche attraverso reti e Target Group costituiti a questo scopo e attività di *peer to peer review* della letteratura, monitorando le attività di 'reazione' anche nei contesti transnazionali a seguito della Brexit o dei rumor che hanno preceduto e seguito l'uscita del *White Paper on the future of Europe: Avenues for unity for the EU at 27* da parte di Juncker nel marzo 2017.

Le questioni strategiche e di merito emerse sono già un'indicazione sulle politiche di cui il TIA dovrà farsi carico per l'misurare l'impatto sulla coesione territoriale esistente nelle regioni e nelle province italiane rispetto alle diverse tipologie organizzative:

- la posizione COTER a favore di una rinnovata Politica di Coesione post 2020;
- la posizione più restrittiva della CE nei confronti della Politica di Coesione post 2020 e la tendenza, sostenuta dai paesi del core, di rivedere completamente la struttura dei fondi europei riportandoli ad un unico fondo, penalizzando il raggiungimento di obiettivi diversificati per gruppi paesi e regioni (Portogallo, Spagna, Italia, Grecia, Malta, Cipro, Polonia e regioni del Patto di Visegrad, province olandesi e lander tedeschi), poiché anche i paesi dell'Est ne hanno appropriatamente utilizzato le condizionalità per avvicinarsi ai target UE 2020;
- la preoccupazione per il 4° scenario delineato dal *White Paper* che penalizza chi ha poco speso o non ha ancora speso, a causa dell'immobilismo che contraddistingue in generale le regioni, sulla cui utilità l'UE si interroga per il post 2020;
- la ridotta attenzione a temi, integrati, finanziati dalla Politica di Coesione cruciali per l'Italia, tra cui la migrazione e il climate change, soprattutto rispetto ad alcune regioni del Mezzogiorno: Puglia, Calabria, e Sardegna (quest'ultima in transizione);

– l’accelerazione data alla costruzione della Strategia post 2020 anche a causa delle tensioni prodotte dalla Brexit e il pericolo di perdere i relativi fondi (10-15% iniziale, ora ridotto al 7%), considerando che circa il 30% del bilancio UE è assorbito dalle politiche agricole (ridotte anch’esse del 5%) e di coesione, visti i risultati insoddisfacenti ottenuti da quest’ultima e il bisogno di investire in difesa e sicurezza;

– la posizione non solidale dei paesi del Centro-Est nella gestione dei flussi migratori.

Calcolare dunque la coesione territoriale e valutare l’impatto che su questa hanno le politiche europee, nazionali e regionali è dunque sicuramente la via meno semplice ma più istituzionale e coerente per dialogare sin d’ora con altre realtà che si oppongono alla rinnovata utilità della Politica di Coesione per rinsaldare il ruolo, anche macro, della regionalizzazione europea, lo sfaldamento delle istituzioni e il disagio sociale. Utilizzare la *place evidence* e la rappresentazione geografica delle diversità è il modo per contrastare gli asimmetrici risultati del Paese nella corrente visione omologante.

Tuttavia, poiché questo volume è elaborato nel 2018 e ha l’ambizione di contribuire alla mid-term review e alle riflessioni che accompagnano la progettazione *della Territorial Cohesion post 2020*, alcune risposte agli interrogativi su cui ci si confronta in Europa sono necessarie, in conclusione, per comprendere come affrontare sfide e opportunità territoriali e di finanziamento che trovano nella geografia un sostegno e una base utili ad armonizzare il discorso sul territorio nazionale e regionale nel contesto europeo, secondo una visione integrata e inclusiva.

La questione della scala geografica e territoriale a cui agire (NUTS da un lato; città, aree cross border, aree rurali, ecc. dall’altro) è tra quelle più strettamente legate alla ricerca in relazione al futuro della Politica di Coesione (Raugze, 2018), che si accompagna alla necessità di produrre nuove e più flessibili soluzioni di governance (soft governance), cooperative e più vicine ai cittadini e alla loro relazione con i luoghi di riferimento per supportare strategie locali integrate/sussidiarie con quelle regionali, nazionali ed europee. Il ruolo strumentale degli Investimenti Integrati Territoriali (ITI), del Community Led Local Development (CLLD), del Territorial Impact Assessment (TIA) e del monitoraggio è dunque da considerare come utile ed efficiente modo per integrare i diversi Fondi Strutturali.

Allo stesso tempo, nuove generazioni di *policy* emergono già in questa fase della ricerca che si sviluppa parallelamente a quella di negoziazione UE. Alla base c’è l’invito a città e regioni di mostrare la propria *place evidence*, perché se la scala locale sembra essere la reale base di misura del futuro della Coesione Territoriale (Prezioso, 2018) che ne sostiene la Politica (Barca, 2018), la territorializzazione degli indicatori statistici di misura della performance non può essere ulteriormente ignorata se si vogliono includere le diversità (anche dal punto di vista delle diseguaglianze tra aree urbane, rurali e periferie, ad esempio. Prezioso, 2018a) e valutare gli impatti prodotti dall’implementazione – richiesta a gran voce in UE –, affinché regolamentazione e spesa (controllo dei fondi, semplificazione delle procedure) sostengano correttamente lo sviluppo incontrando i bisogni dei cittadini.

Come correlare il trasferimento decentrato di risorse e la *place based evidence* per produrre valore aggiunto in UE – e in Italia in particolare, non è ancora certo, dato il coinvolgimento di numerosi attori, tra cui *stakeholder* istituzionali e potenziali investitori che non sempre concordano sulle condizioni territoriali necessarie alla produzione di Valore

Aggiunto in una visione di lungo periodo. Ciò che rimanda al tema dell'innovazione istituzionale e territoriale (macro regioni, new federalism, ecc.).

In questo quadro, la geografia serve e ha un ruolo di spill-over: per la sua natura interdisciplinare agli approcci e alle soluzioni che consentono di integrare visioni settoriali e 'mediare' lo sviluppo tra teoria e pratica, senza cedere alla frammentazione socioeconomica e territoriale prodotta dai persistenti approcci top-down europei che minano la cooperazione multilevel e l'interdipendenza tra paesi e regioni (Szlachta, 2017 e 2018)

I limiti funzionali (ambiti amministrativi) della politica sono dunque da superare, per fare spazio alle Agende Urbane e Territoriali 2030 basate sulla *place evidence* (ipotesi in corso di valutazione nell'ambito della Presidenza Tedesca 2020). La discussione sulla Politica di Coesione 2021-2027 ha per questo assunto, in varia misura, che i finanziamenti regionali diano priorità alle aree più arretrate da individuare non solo attraverso la misura del PIL, ma anche ricorrendo ad indicatori quali la disoccupazione, i cambiamenti climatici, l'accoglienza di migranti e la disponibilità alla cooperazione transfrontaliera (anche con paesi extra UE e attraverso i programmi INTERREG), sviluppando strumenti prioritariamente destinati alle politiche urbane per essere più vicini ai cittadini e alla loro domanda di qualità della vita: ITI (multi-funds scope), nuova generazione di Territorial Impact Assessment, conoscenza aumentata degli aspetti territoriali, migliore capacità e performance istituzionale, network cooperativi forti tra città e regioni anche all'interno di innovativi *metropolitan planning approach*.

Le priorità di investimento per il Post 2020 nel quadro della Politica di Coesione restano ancora un tema aperto, soprattutto per l'Italia; mentre ne sono certe le condizioni di accesso (7th Cohesion Report, 2017): *governance, pianificazione, multilevel funds e strumenti finanziari a supporto dello sviluppo policentrico*, da affiancare alla comprensione delle dinamiche territoriali per costruire sulle tradizioni esistenti, adottando iniziative bottom up su piccola scala.

È il motivo per cui a livello UE si fa strada la necessità di una migliore descrizione delle politiche e della valutazione dell'impatto geografico degli investimenti ESIF ex post ed ex ante attraverso il TIA. Per attuare questa formula, non esistono, al contario, ancora le giuste pre-condizioni (condizionalità) cooperative, di spatial planning e di governance in Italia, né basta l'idea di una nuova regolamentazione a rendere comprensibile ed attuabile la politica dello sviluppo policentrico o dell'accessibilità TEN-T come traiettorie di una potenziale integrazione europea. Sempre più, DG Regio, European Investment Bank, COTER richiamano l'attenzione su strumenti (tecnologia, smart instruments, formazione del capitale umano, engagement tra *stakeholder* e rispetto degli standard) e condizioni: programmare, mostrare capacity building regionale, superare i gap, affinché la finanza possa collaborare con il territorio (Big and Small Business).

Come *misurare le strategie territoriali coesive e i relativi potenziali capitali territoriali attrattori di investimenti attraverso la place evidence* è il tema del II anno della ricerca PRIN, al cui interno si sta già discutendo (key message) ed operando per selezionare e/o mutare gli indicatori che misurano gli investimenti: utilizzare o meno short list circolanti in UE e in Italia; come distinguere tra diversi tipi di indicatori; come comprendere e valutare il contesto (territorio, temi e concetti di *policy*, scopo delle strategie integrate). Indicatori soft e indicatori/indici compositi trovano spazio nella ricerca; ma una cosa è certa a questo stadio del lavoro: la raccomandazione politica della CE di produrre una short list di indicatori per riflettere l'impatto degli investimenti integrati – simile a

quella già utilizzata nel 2006 prima della crisi – non è funzionale a ricercare soluzioni rapportabili alla scala geografica della valutazione e alla *place evidence*.

Né appare esaustivo il suggerimento dell'European Policies Research Centre di semplificare ponendo attenzione solo sulla valutazione della performance degli ITI a scala urbana, pur condividendo l'urgenza di adottare in questa fase della politica europea provvedimenti territoriali e obiettivi strategici che includano approcci multitematici e multifondo per misurare l'efficienza nell'impiego di ESIF (livello di utilizzazione dei fondi, ricorso agli ITI, copertura territoriale, ruolo delle OR nell'architettura finanziaria complessiva, ecc.).

L'esperienza geografica in materia di valutazione degli impatti fa la differenza a questo scopo, poiché cogliere il Valore Aggiunto di queste operazioni richiede la piena e complessa cognizione delle relazioni tra decentramento, governance, integrazione, modalità di finanziamento, strumenti, scala degli impatti. Approcci emergenti sono coerenti con quello adottato anzi tempo dal PRIN e confermano la bontà dell'impiego di indicatori quantitativi nelle Operational Procedure, di indicatori specifici relativi alle singole strategie, di misure del livello di soddisfazione offerto dagli indicatori qualitativi (gestiti da software ad hoc), di gruppi di valutazione esterni (osservatori attivi), di questionari, ecc. Poiché, per riconoscere le differenze, 'catturare' l'integrazione e la logica degli intenti, valutare il Valore Aggiunto prodotto dagli ITI, la scienza è chiamata – con grande realismo – a fornire tool istituzionali utili a sviluppare meccanismi di proporzionalità e flessibilità, facili da usare (Nota: La DG Regio è in pieno accordo con questa impostazione).

È bene dunque che il PRIN non dimentichi il suggerimento di Sabine Stölbe (Ministry of Sustainable Development and Infrastructure of Luxembourg): *le indicazioni fornite dai libri sullo sviluppo locale non sono sufficienti*, nell'affrontare il tema di come misurare l'impatto sulla coesione territoriale e rendere le istituzioni responsabili nella scelta di strategie integrate territoriali e di investimento. Poiché i risultati basati sulla responsabilità (*accountability*-RBA): rappresentano un modo di pensare, migliorano la qualità della vita, valorizzano le agenzie anche cross che producono indicatori, permettono una implementazione continua della conoscenza. È il motivo per cui il PRIN tiene in considerazione i due principali aspetti della better regulation europea: *population accountability* (1) e *performance accountability* degli *stakeholder* (2), utilizzatori finali dei risultati della ricerca in relazione allo stato del territorio analizzato a diversi livelli e della performance dei programmi e progetti.

Come emerge dai questionari, i risultati ottenuti dal Paese non sono sempre incisivi (migliori condizioni di benessere per la popolazione, esiti positivi del benchmarking della performance rispetto ai target attesi). Per questo è necessario allineare misure e responsabilità, ricordando che la popolazione è il cliente ultimo di tutto questo processo e la capacity building è lo strumento.